



ORGANIZAÇÃO

Angela Maria Morandi

Alexandre Ottoni Teatini Salles

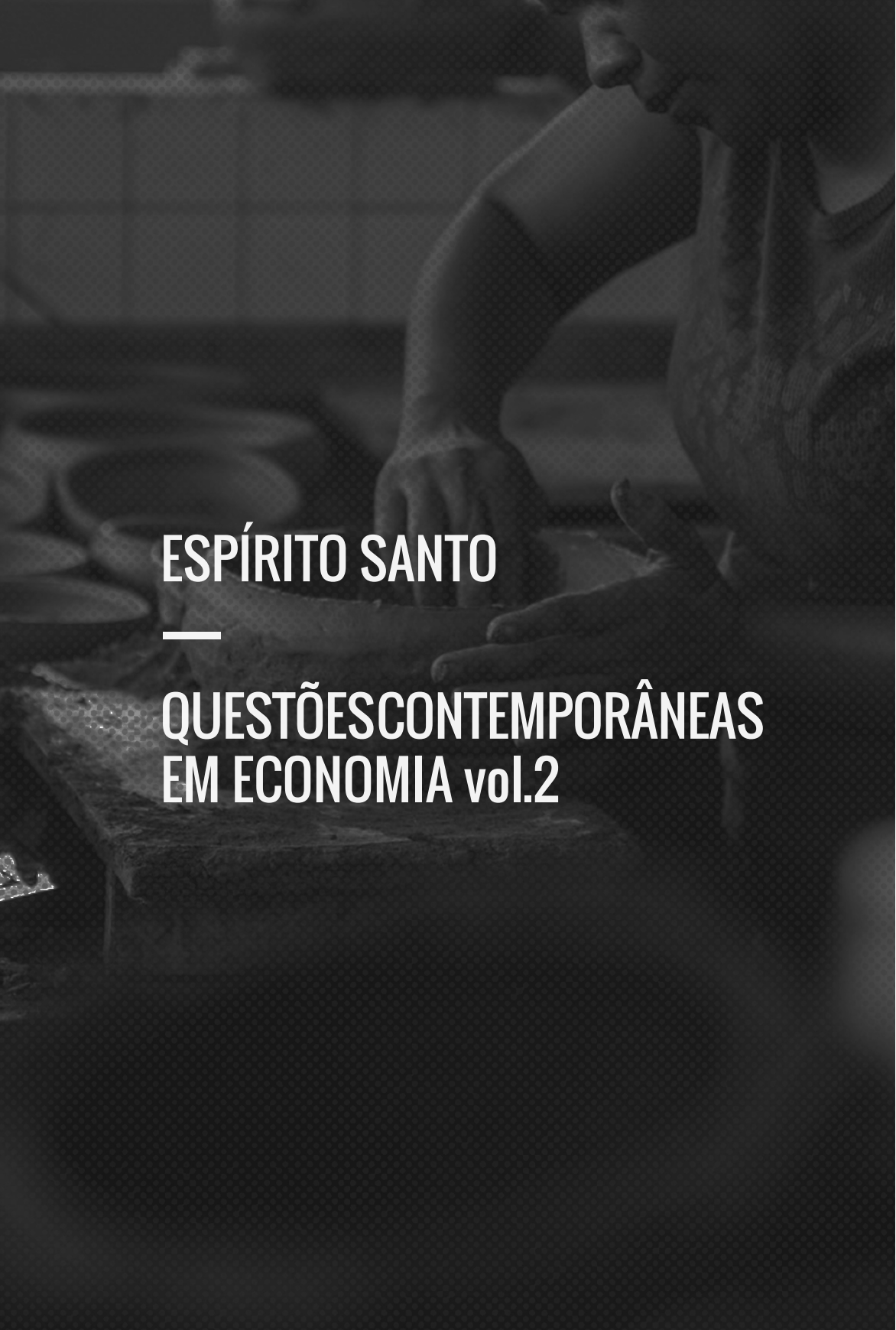
Robson Antonio Grassi

ESPÍRITO SANTO

QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS EM ECONOMIA vol. 2

EDITORA MILFONTES





ESPÍRITO SANTO

**QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS
EM ECONOMIA vol.2**



Copyright © 2020, Angela Maria Morandi, Alexandre Ottoni Teatini Salles &
Robson Antonio Grassi.

Copyright © 2020, Editora Milfontes.

Rua Carijós, 720, Lj. 1, Ed. Delta Center, Jardim da Penha, Vitória, ES, 29.060-700.

Compra direta e fale conosco: <https://editoramilfontes.com.br>

Distribuição nacional em: www.amazon.com.br

editor@editoramilfontes.com.br

Brasil

Editor Chefe

Bruno César Nascimento

Conselho Editorial

Cilmar Franceschetto (Arquivo Público do Estado do ES)

Prof. Dr. Júlio Bentivoglio (UFES)

Prof. Dr. Leandro do Carmo Quintão (IFES-Cariacica)

Prof. Dr. Rafael Cerqueira do Nascimento (IFES-Guarapari)

Prof. Dr. Ueber José de Oliveira (UFES)

Prof. Dr. Rogério Naques Faleiros (UFES)

Prof. Dr. César Albenes de Mendonça Cruz (EMESCAM)

Prof. Dr^a. Flavia Nico Vasconcelos (UVV)

Prof^a. Dr^a Janice Gusmão (PMS-Gestão)

Prof. Dr. Renato de Almeida Andrade (UFES)

Prof. Dr. William Berger (UFES)

Comissão Executiva CORECON 2020

Celso Bissoli Sessa

Érika de Andrade Silva Leal

Gustavo Rocha Bulgareli Ferreira

Heldo Siqueira da Silva Júnior

Leandro de Souza Lino

Victor Nunes Toscano

Comissão Científica

Huascar Fialho Pessali (UFPR)

Fabiano Silva Dalto (UFPR)

Victor Gomes (UnB)

Claudia Heller(Unesp)

Newton Paulo Bueno (UFV)

Renato Perim Colistete (USP)

Alexandre Ottoni Teatini Salles (Ufes)

Antonio Luis Licha (Ufes)

Ângela Maria Morandi (Ufes)

Robson Grassi(Ufes)

Ricardo Ramallete(Ufes)

Sérgio Fornazier M. Filho(UFG)

Cristiano M. Costa (Fucape Business School)

Teófilo Henrique de Paula (UFRRJ)

Adriana Fiorotti Campos (MME-EPE)

Eduardo Simões de Almeida (UFJF)

Vanuza Pereira(UFF Campos)

Arilda Teixeira (FUCAPE)

ANGELA MARIA MORANDI
ALEXANDRE OTTONI TEATINI SALLES
ROBSON ANTONIO GRASSI

ESPÍRITO SANTO

Questões contemporâneas em economia

Volume II



EDITORA MILFONTES
Vitória, 2020.

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação digital) sem a permissão prévia da editora.

Revisão

De responsabilidade exclusiva dos organizadores

Capa

Imagem da capa: Banco de Imagens do Ministério do Turismo;
licença Creative Commons
Arí Thiersch Souza - *Aspectos*

Projeto Gráfico e Editoração

Lucas Bispo Fiorezi

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E77e Espírito Santo: questões contemporâneas em economia/ Angela Maria Morandi;
Alexandre Ottoni Teatini Salles; Robson Antônio Grassi (organizadores).
Coleção Corecon, volume 2.
Vitória: Editora Milfontes, 2020.
223 p.: 23 cm.

ISBN: 978-65-86207-22-4

Disponível em: <https://editoramilfontes.com.br/publicacoes>

1. Economia 2. Espírito Santo 3. Desenvolvimento I. Morandi, Angela Maria
II. Salles, Alexandre Ottoni Teatini III. Grassi, Robson Antônio IV. Título

CDD 344.041

Sumário

Apresentação	9
Dinâmica do arranjo produtivo de saúde da grande Vitória-Es e as políticas de regionalização da saúde.....	13
<i>Arlindo Villaschi Filho, Ednilson Silva Felipe, Philipe Oliveira Alvarenga & Bianca Carolina Fraga Mello</i>	
Economia do Insumo-Produto: uma análise de impacto dos investimentos anunciados para o Espírito Santo entre 2011-2016... 37	
<i>Marlon Porfírio Casotto & Celso Bissoli Sessa</i>	
Industrialização Retardatária, Inovação e Meio Ambiente – O Caso Capixaba	75
<i>Érika de Andrade Silva Leal & Arlindo Villaschi Filho</i>	
Efeitos nas finanças do estado do Espírito Santo e dos municípios com a vigência da Resolução nº 13 do Senado Federal e as alterações realizadas pelo Governo do Estado nos programas de incentivos à importação.....	95
<i>Adriano do Carmo Santos, Claudeci Pereira Neto & Patrícia de Oliveira Santos Marago</i>	
O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF): o caso do Espírito Santo no período 1998-2011	133
<i>Marco A. Guilherme, Robson A. Grassi & Ana Carolina Giuberti</i>	
Uma análise da demografia escrava a partir das mudanças econômicas no Espírito Santo do Oitocentos.....	167
<i>Rafaela D. Lago</i>	
Consequências das operações com derivativos cambiais após a crise de 2008 no balanço financeiro da Aracruz Celulose	197
<i>Ronaldo César Vilaça Rocha & Alexandre Ottoni Teatini Salles</i>	

Apresentação

Este livro foi organizado por meio da seleção de artigos do Encontro de Economia do Espírito Santo, realizado em 2013. Naquela ocasião, o encontro estava se firmando a cada edição e se tornando um espaço de debate entre economistas e outros profissionais de áreas correlatas, contribuindo com reflexões cada vez mais importantes sobre a atualidade do Brasil e do Espírito Santo.

A apresentação dos artigos que viriam a compor esta edição, ficou a cargo da memorável Professora Angela Maria Morandi, falecida em 2019, que muito contribuiu com reflexões sobre o passado, o presente e o futuro do Espírito Santo. Com sua personalidade ímpar, participou de inúmeros debates e análises sobre o Espírito Santo.

Em suas atividades como Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), contribuiu para formação de diversos economistas, que em sequência, viriam a ocupar diferentes cargos e posições no próprio Estado, no país e no mundo. O seu reconhecimento como professora ficou demonstrado pelas diversas homenagens que recebeu, durante seu período como docente naquela instituição.

Já sua contribuição como pesquisadora, pode ser verificado por meio de seus diversos trabalhos realizados, sejam eles organizados em livros, relatórios de pesquisa e/ou artigos científicos. Isso sem contar nos inúmeros eventos e debates que participou, cuja temática, na maioria das vezes, estava de alguma maneira associada ao estado do Espírito Santo. Com base em seus trabalhos, direta e/ou indiretamente, a Professora Angela Maria Morandi de algum modo, acabou contribuindo para o desenvolvimento do Espírito Santo, e por meio de suas reflexões, a tornou uma das principais economistas capixabas de sua geração.

Uma vez me relatou que entre seus principais objetivos de vida, estariam a de ser reconhecida como mãe, professora e pesquisadora. Isso por si só, já demonstra o seu exemplo e suas razões de viver.

Apesar de a Professora Angela Maria Morandi ter sido responsável por, juntamente com os professores Robson Grassi e Alexandre Ottoni, organizar e selecionar os artigos que viriam a compor esta edição, bem como por escrever esta apresentação, infelizmente ela não pode estar

presente durante a publicação de mais esta contribuição que daria ao estado do Espírito Santo.

Na seleção dos artigos apresentados no IV EEES, para compor esse livro, buscou-se representar a variedade temática que permeou os debates, a busca de utilização de metodologias apropriadas para análise dos problemas estudados e a proposição de intervenções por meio de políticas públicas na solução de problemas que são enfrentados nos mais diversos territórios.

O livro abre com um artigo, assinado por Villaschi Filho, Felipe, Alvarenga e Mello, se vale da regionalização como pano de fundo para analisar, sob a perspectiva da metodologia dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), o complexo econômico industrial da saúde na microrregião Metropolitana do Espírito Santo. Os autores apontam a baixa articulação de cooperação entre os agentes do arranjo, o que resulta em um baixo desempenho inovativo das firmas e entidades constituintes. Apontam que a política de regionalização da saúde no estado é fator fundamental para o entendimento de sua dinâmica, mas que ainda existem vazios nos elos produtivos do complexo, tornando necessária a formulação de políticas de adensamento econômico do setor.

O artigo seguinte, elaborado por Casotto e Sessa, traz uma importante contribuição para o uso metodológico da Matriz Insumo-Produto, desenvolvida na década de 1950 por Leontief. Utilizando-se dos dados sobre os investimentos anunciados para o Espírito Santo entre 2011 e 2016, os autores avaliam seus possíveis impactos, discriminados setorialmente, na economia capixaba. Dada a forte concentração dos investimentos em poucos setores, advindos dos grandes projetos industriais e da indústria de petróleo e gás, os resultados apontam para poucas mudanças estruturais e baixa capacidade desses investimentos em provocar um processo de diversificação da economia local.

O artigo de Leal e Villaschi Filho faz uma nova leitura do processo de industrialização (retardatária) no Espírito Santo, no período pós-colapso da economia cafeeira, predominante por mais de um século na estrutura produtiva estadual. Os autores investigam o tratamento das questões ambientais, pelos industriais e pelas agências de fomento capixabas, durante a primeira fase do processo de industrialização capixaba (1960-1980), decorrente da instalação de empresas produtoras de bens-salário. Evidências foram buscadas no sentido de mostrar que, apesar da agenda internacional já priorizar externalidades negativas da concentração industrial, a política de industrialização capixaba pouca importância deu

a medidas que pudessem minimizar essas externalidades quando de sua implementação. Os autores assinalam a importância de regras locais para proteção do meio ambiente e demonstram que, em muitos casos, a demanda por inovação em produção limpa nas pequenas e médias empresas está relacionada às exigências de mercado cada vez mais sofisticadas.

O quarto artigo, de autoria de Santos, Pereira Neto e Marago, tece uma análise sobre os efeitos nas finanças do Estado do Espírito Santo e dos municípios com a vigência da Resolução nº 13 do Senado Federal e as alterações realizadas pelo Governo do Estado nos programas de incentivos à importação. Segundo os autores, a Resolução deixou ainda mais confusa a complexa sistemática de apurar e arrecadar o ICMS nas operações interestaduais com produtos importados. O Governo do Estado se viu obrigado a alterar suas duas ferramentas de incentivo às importações, o Fundap e o Invest-ES Importação, para assegurar a permanência das empresas importadoras no estado e manter funcionando todo um aparato institucional e logístico existente para atender a essas empresas. Não obstante a redução do volume de importações verificada a partir de janeiro de 2013, o Estado conseguiu conservar praticamente o mesmo número de empresas inscritas nesses dois mecanismos de incentivo. A diminuição da arrecadação do ICMS não comprometeu o equilíbrio financeiro do Estado, embora haja indícios de que a situação de alguns municípios pode se agravar.

Em seguida, insere-se outro artigo no rol das finanças públicas, de autoria de Guilherme, Grassi e Giuberti, o qual discute as metas e os resultados efetivos do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros (PAF), assinado em 1998 após a instituição da Lei 9.496/97, com previsão de duração até 2028, para os entes subnacionais e, em particular, para o Estado do Espírito Santo. Após um breve histórico sobre a política fiscal no Brasil, evidenciando a situação de endividamento dos entes subnacionais até 1998, os autores demonstram efetivamente as metas e os resultados obtidos pelos Estados brasileiros após o PAF entrar em vigor, no período de 1998 até 2011, objetivando avaliar quão eficaz é o Programa, sob o ponto de vista de promover o equilíbrio econômico-financeiro para os Estados e, principalmente, para o Espírito Santo. Finalmente, buscam apontar importantes aspectos que necessitam de aperfeiçoamento e/ou modificação para que o Programa não se torne obsoleto e que tenha resultados ainda mais eficientes.

O sexto artigo leva a uma importante reflexão sobre a demografia escrava a partir das mudanças econômicas no Espírito Santo do Oitocentos,

delineando a paisagem humana nas regiões central e sul do estado e verificando possíveis alterações na demografia escrava provocadas pelas mudanças econômicas e políticas que ocorreram, especialmente após 1850 com a emergência do café no sul da Província. Para tanto, a autora utilizou-se de mapas populacionais contidos nos Relatórios de Presidente de Província, documentos do fundo de governadoria, registros eclesiásticos e estudos referenciais sobre a escravidão no Espírito Santo.

Por fim, o sétimo artigo de autoria de Rocha e Salles faz uma reflexão de como empresas exportadoras como a Aracruz Celulose S/A, vieram a se expor no mercado cambial, diante da necessidade de repor suas perdas originadas pelo processo de valorização do Real frente ao Dólar, durante os primeiros anos do Governo Lula. Os autores apontam ainda que, com o tempo, estas operações acabaram se tornando especulativas e as levaram a uma situação de excesso de exposição no mercado cambial, até a eclosão da crise mundial de 2008, que tornou essas perdas ainda mais insustentáveis, diante da nova supervalorização do Dólar.

Angela Maria Morandi (2014) – in memoriam

Leandro de Souza Lino (2020)

Dinâmica do arranjo produtivo de saúde da grande Vitória-Es e as políticas de regionalização da saúde¹

Arlindo Villaschi Filho²

Ednilson Silva Felipe³

Philipe Oliveira Alvarenga⁴

Bianca Carolina Fraga Mello⁵

Introdução

Embora o tema *saúde* seja de importância vital para o entendimento da qualidade de vida de qualquer população, os economistas ainda se debruçam pouco sobre esse tema e sobre suas relações com a economia. Na composição do *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH) de um país, por exemplo, a melhoria dos indicadores de saúde e o fortalecimento de sua institucionalidade - no sentido de ser capaz de assegurar serviços qualificados - sugere que existe uma relação estreita e positiva entre saúde, educação, renda e bem estar. É nítido, ainda, que o tema guarda estreitas relações com outras áreas e variáveis sociais, dentre elas: condições sanitárias domiciliares, saneamento básico e segurança alimentar.

De uma forma geral, pode-se dizer de uma relação entre esses pontos e a economia que precisam ser devidamente estudados e entendidos, para que, por essa ótica, novas políticas públicas possam ser desenhadas e implementadas.

O objetivo desse capítulo é apresentar algumas perspectivas sobre o Complexo Industrial da Saúde no Espírito Santo sob a ótica dos Arranjos Produtivos Locais. Nessa ótica, conforme os estudos assim direcionados, busca-se caracterizar as firmas e entidades participantes do arranjo, sua governança e, sobretudo, como se dá sua relações de cooperação, coordenação e como podem ser observadas as atividades inovativas no arranjo. A análise repousa sobre o Arranjo Produtivo de Saúde da Grande Vitória, no estado do Espírito Santo. Por não haver estudos anteriores

1 Artigo submetido à área de Economia Regional e Urbana do IV Encontro de Economia do Espírito Santo.

2 Professor do Departamento de Economia / UFES. Email: Arlindo@villaschi.pro.br

3 Professor do Departamento de Economia / UFES. Email: ednilsonfelipe.ufes@gmail.com

4 Bolsista GPIDECA. Email: philipealva@gmail.com

5 Colaboradora do GPIDECA. Email biamello@gmail.com

aplicados a esse caso no estado, este constitui um levantamento de questões que deverão ser respondidas em trabalhos posteriores.

A parte empírica consistiu em entrevistas e questionários enviados a firmas, entidades, órgãos governamentais e pesquisadores dos grupos de pesquisa na área de saúde no Espírito Santo.

O capítulo está dividido em três partes. A primeira parte trata dos elementos básicos da perspectiva dos Arranjos Produtivos Locais e suas especificidades quando essa visão é aplicada ao Complexo Econômico e Industrial da Saúde – CEIS. A segunda parte apresenta as características gerais do CEIS no Espírito Santo enquanto a terceira parte apresenta os dados gerais do APL de Saúde da Grande Vitória. A parte quarta apresenta a análise do desempenho inovativo e cooperativo do arranjo, enquanto a última parte apresenta as considerações finais.

Parte 1 - Arranjos produtivos locais aplicados ao complexo econômico industrial da saúde

Sobre os arranjos produtivos locais

O conceito de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (APL) tem sido utilizado tanto para melhor compreender as características e dinâmica do novo paradigma tecno-econômico,⁶ quanto para orientar políticas públicas direcionadas a um conjunto de empresas inseridas nesses arranjos.⁷ O uso de tal noção – ao destacar o papel central do conhecimento, da inovação e aprendizado interativo como fatores de competitividade sustentada – exige tomar a dinâmica econômica desses arranjos a partir da existência de laços cooperativos e decisões coletivas orientadas para a competitividade.

Lastres *et al* ressaltam que no atual paradigma destaca-se o papel central e estratégico de recursos intangíveis para o novo padrão de

6 Depois de um período de incubação, surgimento, difusão e amadurecimento de um conjunto inter-relacionado de inovações paradigmáticas e revolucionárias, tanto em termos técnicos, quanto sócio-culturais, organizacionais e institucionais, e depois de abertos os mais diversos campos de oportunidades para novos produtos, novos serviços, novos mercados e novos lucrativos investimentos, gradativamente conforma-se um novo modelo de “*best practices*”, capaz de difundir por todo o sistema – econômico e sócio-institucional – um “senso comum” que, fruto daquela revolução tecnológica, guia a instalação de uma nova natureza do crescimento, que por sua vez, influenciando o estado de ânimo e a confiança dos empresários (inovadores), estabelece duradoura onda de expansão econômica, marcada por uma forma mais eficiente e mais moderna da prática produtiva. Estão aí colocados os principais pontos do que se pode entender por um paradigma tecno-econômico.

7 Lastres e Cassiolato, 2003.

acumulação e lembram que o desafio consiste em elaborar métodos de coleta de informações que possam gerar indicadores para a avaliação destes fluxos.⁸

Ao incorporar e consolidar os novos entendimentos sobre o papel central dos processos de inovação, o conceito de APL privilegia a produção baseada na criatividade humana em vez das trocas comerciais e acumulação de equipamentos e de outros recursos materiais. Caracterizam-se a inovação e o aprendizado como processos interativos com múltiplas origens. A empresa é vista como uma organização inserida em ambientes sócio-econômicos complexos e políticos que refletem trajetórias específicas. Cada caso deve ser entendido de acordo com suas peculiaridades – com suas limitações e oportunidades –, visando avaliar qual deve ser a estratégia mais apropriada para seu desenvolvimento.

Adicionalmente ao entendimento da natureza sistêmica da inovação, enfatiza-se a relevância da análise das dimensões micro, meso e macroeconômicas, assim como das características das esferas produtiva, financeira, social, institucional e política.⁹ A forma como se articulam estas diferentes dimensões e institucionalidades é que permite considerar o modo de inserção dos diferentes arranjos na economia local e nacional.

Assim, de acordo tais perspectivas, o conceito de APL representa fundamentalmente um quadro de referências, a partir do qual se busca compreender os processos de geração, difusão e uso de conhecimentos e da dinâmica produtiva e inovativa em determinados setores produtivos geograficamente delimitados. Tal abordagem oferece um novo instrumental para entender e orientar o desenvolvimento industrial e tecnológico. Entende-se a produção e a inovação como processos sistêmicos, que resultam da articulação de distintos atores e competências. Isso explica porque as novas políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo visam mobilizar esses elementos, com o objetivo de ampliar a capacidade de gerar, assimilar e usar conhecimentos.

O enfoque abrange, conforme Cassiolato,¹⁰ conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais e suas interações, incluindo: empresas

8 Cf. LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L.; LEGEY, L.; LEMOS, C. R.; SZAPIRO, M.; CASSIOLATO, J. E. **Interagir para competir**: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil. Brasília: CNPq, 2002.

9 Cf. LEMOS, C. Inovação para arranjos e sistemas produtivos de MPME. In.: LASTRES, H. M. M. *et al.* **Interagir para competir**: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil. Brasília: CNPq, 2002.

10 Cassiolato, 2009.

produtoras de bens e serviços finais e fornecedoras de matérias-primas, equipamentos e outros insumos; distribuidoras e comercializadoras; trabalhadores e consumidores; organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; apoio, regulação e financiamento; cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação.

Nesse caso, fica reforçada a idéia de cooperação entre os atores e a capacidade de gerar inovações, como fator chave para o sucesso de empresas inseridas nesses arranjos. O aumento da interdependência entre os atores, num ambiente socioeconômico comum, gera capacitações que permitem às empresas (e aos demais agentes com os quais elas interagem) competir num mundo cada vez mais sem fronteiras.

O aprendizado constitui fonte fundamental para a transmissão de conhecimentos e a ampliação da capacitação produtiva e inovativa das empresas e outras organizações.¹¹ A capacitação inovativa possibilita a introdução de novos produtos, processos, métodos e formatos organizacionais, sendo essencial para garantir a competitividade sustentada dos diferentes atores locais.

O aprendizado refere-se à aquisição e à construção de diferentes tipos de conhecimentos, competências e habilidades, não se limitando a ter acesso a informações. Na literatura econômica, o conceito de aprendizado geralmente está associado a um processo cumulativo, através do qual as organizações (através de seus recursos humanos) adquirem e ampliam seus conhecimentos, aperfeiçoam procedimentos de busca e refinam habilidades em desenvolver, produzir e comercializar bens e serviços.

Segundo Lemos,¹² em APLs identificam-se diferentes tipos de cooperação, incluindo a cooperação produtiva e a cooperação inovativa, referente à redução de riscos, custos, tempo, dinamizando o potencial inovativo do arranjo. A cooperação, nestes espaços, pode ocorrer mediante:

11 Dentre as diversas formas de aprendizado, o interativo é considerado fundamental para a transmissão de conhecimentos – particularmente o tácito – sendo, portanto, central à dinâmica de inovação. Ainda que as empresas permaneçam como centros de processos de aprendizado e de inovação, estes são influenciados por contextos mais amplos. A natureza e a intensidade da interação entre diferentes atores refletem as condições do ambiente econômico e também social, cultural e institucional. Assim, a análise da dinâmica institucional de arranjos e sistemas produtivos locais constitui-se em elemento crucial para a compreensão do processo de capacitação produtiva e inovativa local. REDESIST. **Rede de pesquisa em arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais** - Projeto mobilizando conhecimentos para desenvolver arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas no Brasil. Rio de Janeiro: Sebrae, 2015, p. 7. Disponível em: <www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em: 27 mai. 2013.

12 LEMOS, C. Inovação para arranjos e sistemas produtivos de MPME... *Op. cit.*, p. 28.

- Intercâmbio sistemático de informações produtivas, tecnológicas e mercadológicas (com clientes, fornecedores, concorrentes e outros);
- Interações de vários tipos, envolvendo empresas e outras instituições, por meio de programas comuns de treinamento, realização de eventos / feiras, cursos e seminários, entre outros;
- Integração de competências, por meio da realização de projetos conjuntos, incluindo desde melhoria de produtos e processos até pesquisa e desenvolvimento propriamente dita, entre empresas e destas com outras instituições.

O grau de territorialização (dimensão territorial) da atividade produtiva local também influencia na configuração e dinâmica do arranjo. Segundo Lastres e Cassiolato,¹³ na abordagem dos APL, a dimensão territorial constitui recorte específico de análise e de ação política, definindo o espaço onde processos produtivos, inovativos e cooperativos têm lugar. A proximidade geográfica - levando ao compartilhamento de visões e valores econômicos, sociais e culturais - constitui fonte de dinamismo local, bem como de diversidade e de vantagens competitivas em relação a outras regiões. Na idéia de territorialização, a proximidade geográfica desenvolve ativos específicos, gerando spillovers e externalidades positivas.

A perspectiva de arranjos produtivos locais aplicada ao complexo industrial da saúde

Dada a complexidade do estudo dos temas econômicos ligados à saúde, faz-se necessário o emprego de um referencial analítico que tenha como referência o território e que tenha como perspectiva um olhar sistêmico. Especificamente, considerar a saúde a partir de uma referência territorial concreta traz as seguintes vantagens:

- Permite o aproveitamento da capilaridade e o estímulo à difusão territorial da base produtiva e de inovação da saúde;
- Estimula os vínculos analíticos entre inovação e territorialização;
- Possibilita melhor articulação de programas de saúde para dinamização da economia local, com retenção dos ganhos econômicos- Enfatiza a aproximação da dimensão econômica e social;
- Possibilita ampliar e diversificar os modelos e arranjos para o financiamento de atividades econômicas e inovativas.

Além disso, dada suas próprias características, os estudos econômicos a respeito da saúde precisa levar outros elementos em consideração:

13 Ver mais em: Lastres e Cassiolato 2005, p. 2.

- Há uma grande presença do Estado: seu papel central na dinâmica do sistema de saúde, através de ações explícitas ou implícitas, tem abrangência dificilmente encontrada em outro sistema produtivo;¹⁴
- Os arranjos políticos e institucionais exercem grande influência, com implicações diretas na dinâmica do mercado e no processo de inovação;
- Verifica-se a existência de uma institucionalidade complexa, relacionada à gestão do sistema de saúde, baseado no pacto entre governo federal, estados e municípios;

Por conta disso, o entendimento dos processos produtivos e inovativos em saúde requerem particular atenção ao contexto político, institucional e social onde as empresas estejam inseridas, os quais exercem papel fundamental na dinâmica evolutiva das mesmas.

Este conjunto de considerações converge para a escolha do referencial analítico e metodológico de APL para o estudo dessas questões. Isso permite identificar e analisar pontos que podem oferecer subsídios para a formulação de políticas federal e estadual de territorialização do sistema de inovação da saúde. Portanto, assume-se a existência de um Arranjo e Sistema Produtivo e Inovativo Local voltado para a saúde que integra e caracteriza o sistema de saúde (na esfera de serviços, indústria, instituições, política, perfil epidemiológico e social, etc.) seja na esfera estadual ou local.

O instrumental analítico/propositivo de APL, dessa forma, oferece respaldo para se pensar as estratégias de territorialização/regionalização da saúde, principal política dos governos federal e estadual atualmente. Isso porque a rede de saúde está em um dado território, e, portanto, a sua análise pode apontar para importantes considerações normativas e que venham a induzir o desenvolvimento local (regional). Além disso, podem ser abertas, dadas as potencialidades e peculiaridades dos territórios, espaços para políticas de especialização produtiva, diante da diversidade das estruturas produtivas no âmbito nacional, regional e local. E, por fim, devido a possibilidade de se apontar caminhos para a realização de investimentos no âmbito local (regional), esse instrumento de análise pode criar visões voltadas para promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades e a heterogeneidade estrutural.

A abordagem de APL oferece, ainda, importantes vantagens ao buscar compreender a articulação entre atores e atividades produtivas e

¹⁴ Compra de bens e serviços, repasses de recursos a prestadores de serviços, investimentos na indústria e na rede assistencial, regime regulatório, etc;

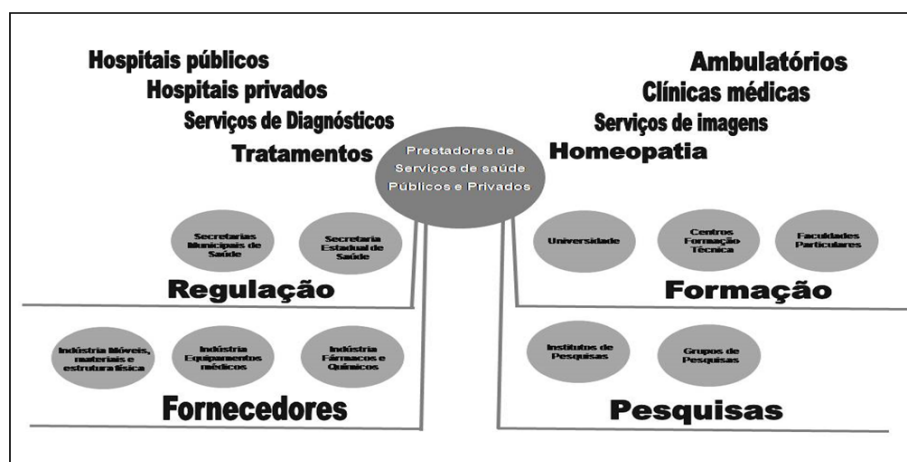
inovativas com distintas dinâmicas e trajetórias. Percebe-se o território enquanto espaço de interação, aprendizado, construção de capacitações e geração de inovações, e, principalmente, onde os conhecimentos estão enraizados.

No que tange a perspectiva de territorialização da saúde ainda precisa ser ressaltada a importância de se perceber a articulação entre os diferentes atores nos territórios. Destaca-se ainda a demanda por serviços (as carências e as necessidades da população do território) e a relação com as ofertas industriais e de serviços de saúde. Ofertas essas que, com grande frequência, estão submetidas a uma lógica de mercado, que não, necessariamente, prioriza aspectos relacionados ao acesso universal e de qualidade aos serviços de saúde prestados.

Dentro desse contexto, as abordagem de APL é convergente com o que podemos chamar de Complexo Econômico e Industrial da Saúde – CEIS que abarca, além do contexto produtivo, o regulatório e o político-institucional voltado para a prestação de serviços de saúde, seja público ou privado. Na imagem abaixo temos uma representação esquemática dos componentes de formação do CEIS.

A partir desses elementos, os itens que seguem analisam o desempenho produtivo e inovativo do APL de saúde no Espírito Santo, considerando a totalidade do CEIS.

Imagem 01 - representação esquemática do complexo econômico e industrial da saúde



Fonte: elaboração própria

Parte 2 - Visão geral do complexo econômico da saúde no Espírito Santo

No Espírito Santo, a formação, ainda que embrionária, de um APL de saúde teve início na Grande Vitória e passou a ser significativa a partir do processo conjunto de industrialização/urbanização capixaba, ainda na década de 1970. Com a conformação de vários vetores (instalação de empresas industriais de pequeno, médio e grandes portes; erradicação dos cafezais pouco produtivos, formação de aglomerados urbanos), a Grande Vitória passou a ser o pólo dinamizador da economia capixaba.

Por conta desse processo acelerado de urbanização, passou a ser necessária a oferta de vários serviços muito característicos desses ambientes com grande densidade demográfica. Dentre eles, destaque deve ser dado aos serviços ligados à construção civil, transporte e à saúde. O surgimento de hospitais (públicos e particulares), de clínicas, consultórios, postos de saúde e outras atividades complementares acompanharam o ritmo e a direção do crescimento econômico do Espírito Santo e o aumento da densidade populacional na conurbação que se estabeleceu em torno da capital. Os principais agentes do arranjo podem ser observados no quadro abaixo.

A quantificação do Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Espírito Santo permite não apenas a visualização da sua relação econômica com a sua situação demográfica e epidemiológica, mas também o resultado dos investimentos em saúde no estado.

Quadro 01 - principais agentes do apl aplicado ao complexo econômico da saúde no Espírito Santo				
Serviços Públicos	Serviços Privados	Coordenação	Formação	Pesquisa e fomento
Hospitais Públicos	Hospitais privados	Secretaria de Estado da Saúde	Universidade Federal do ES	Institutos de pesquisa
Centros de Saúde	Clínicas e consultórios médicos	Secretarias Municipais de saúde	Faculdades particulares	Grupos de Pesquisa
Prontos Atendimentos	Serviços complementares		Escolas Técnicas	CNPq / CAPES

Fonte: elaboração própria

Dados do Conass revelam que o Espírito Santo possui 4.867 estabelecimentos de saúde registrados, sendo 24,72% de natureza pública e 75,28% de natureza privada e filantrópica.¹⁵

¹⁵ Conass, 2012.

Na atenção ambulatorial, dos cerca de quatro mil estabelecimentos cadastrados, 1.018 são de natureza pública. Em relação aos privados/filantrópicos: 10 unidades de Atenção Primária, 2.446 consultórios isolados e 738 Clínicas/Ambulatórios Especializados e Policlínicas, totalizando 3.194 estabelecimentos, além de 17 cooperativas de natureza privada.

Em relação às urgências/emergências no componente pré-hospitalar fixo o estrado registra 12 Prontos-Socorros públicos e 01 privado, além de 06 unidades mistas que fazem também atendimento às urgências.

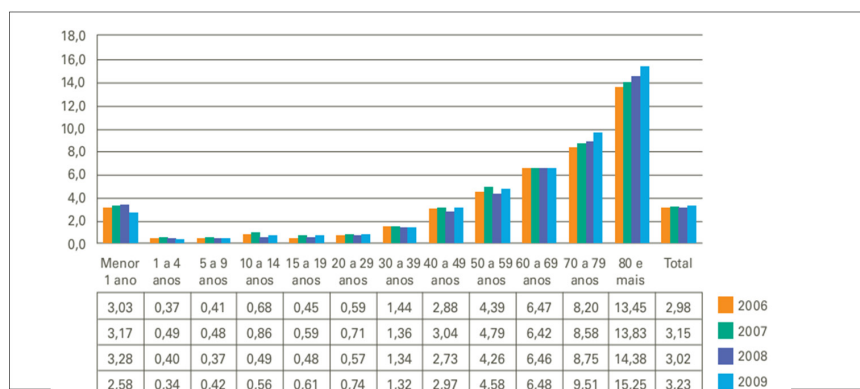
No que se refere a atenção hospitalar estão cadastrados 117 estabelecimentos (100 gerais e 17 especializados), dos quais 26 são de públicos. Na área de diagnose e terapia observa-se predominância de cadastramento dos estabelecimentos privados em relação aos públicos (364 privados e 14 públicos), incluindo 01 Laboratório Central de Saúde Pública (Lacen).

No Espírito Santo a proporção de profissionais de saúde que atendem ao SUS é de aproximadamente 68% do total de trabalhadores de saúde no estado. A relação de profissionais de saúde que atendem ao SUS é de 10,1/1.000, habitantes, um pouco abaixo da encontrada na região Sudeste (10,8) e acima da relação Brasil (9,4).

Ainda de acordo com os dados do DATASUS, a estrutura de oferta se configura por uma intensa diversidade de serviços de saúde no Espírito Santo. Contudo, assim como há uma concentração da população na Grande Vitória, há também uma concentração da oferta desses serviços na mesma região. Facilmente isso se explica pelas economias externas que gera tal tipo de distribuição geográfica desses serviços, além daquelas outras explicações derivadas do aproveitamento de economias de escala – para alguns casos – e de escopo, para outros.

Tomando-se a taxa de mortalidade hospitalar como um indicador de avaliação da qualidade da assistência hospitalar, os números do Espírito Santo estão acima da indicação nacional. Em relação ao parâmetro hospitalar médio, a taxa de mortalidade hospitalar no Brasil é de 2,63%. No caso capixaba, varou entre 2006 e 2009, sendo que a taxa de 3,23%, registrada em 2009, foi a maior do período.

Gráfico 1 - Taxa de mortalidade hospitalar registrada no sus, segundo faixa etária. Espírito Santo, 2006 a 2009



Fonte: Conass (2012).

Uma vez que a análise com base no conceito de APL envolve a necessidade de uma análise territorializada, esse artigo analisa o APL de Saúde da Grande Vitória (APL-GV) já que parte do pressuposto que esse conjunto de atores econômicos, sociais e políticos estabelecem, até mesmo pela sua proximidade geográfica, laços de diversas dimensões que podem impactar, direta ou indiretamente, o desempenho produtivo e inovativo do arranjo. Assim, considera-se os municípios abaixo como participantes do APL de Saúde da Grande Vitória:

Os dados abaixo apresentam a situação da Grande Vitória, para as variáveis alfabetização, abastecimento de água, instalações sanitárias e coleta de lixo.

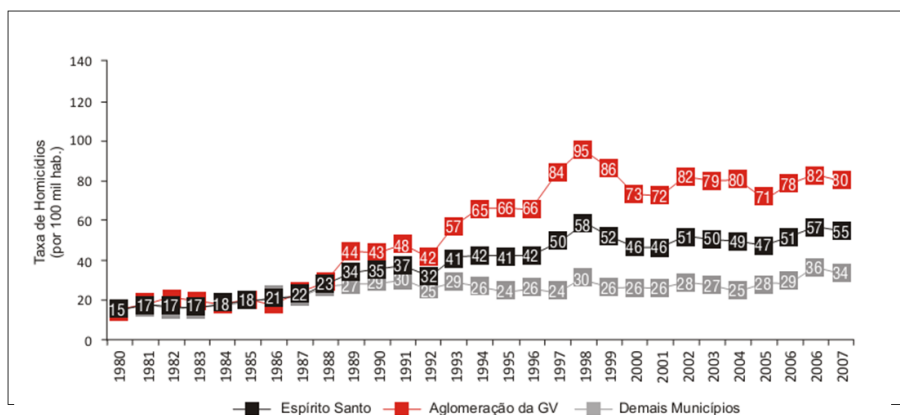
A centralização econômica e demográfica que é verificada na região da Grande Vitória – cerca de 50% da população do estado - acaba por ocasionar também maior intensidade nas desigualdades sociais. Isso leva, por sua vez, a uma demanda bastante complexa dos serviços de saúde já que há, também, a necessidade de atendimento daqueles que se deslocam para essa região, esperando encontrar serviços que não estão disponíveis no interior do estado.

Mas há outro lado. Esse tipo de concentração leva também a outras, como a de acidentes e de homicídios. A região metropolitana – que abrange alguns municípios a mais do que a Grande Vitória – respondeu por 51% dos óbitos e acidentes 2010. Quanto às questões ligadas à violência e que leva a outro tipo de demanda dos setores de saúde, a maior concentração na Grande Vitória pode ser observada na figura abaixo.

Tabela 1 – dados gerais da grande vitória							
Informações Demográficas e Socioeconômicas							
Nome	Pop. Resid.	Educação	Saneamento				
	Censo	Alfabetização	Abast. de água	Inst. Sanitárias	Coleta de Lixo		
Cariacica	348.738	256.642	74%	292.658	84%	201.010	58%
Serra	409.267	253.061	62%	298.059	73%	195.405	48%
Viana	65.001	41.963	65%	42.742	66%	28.256	43%
Vila Velha	414.586	291.038	70%	327.288	79%	225.592	54%
Vitória	327.801	250.527	76%	281.538	86%	261.263	80%
TOTAL	1.565.393	1.093.231	70%	1.242.285	79%	911.526	58%
						36.057	55%
						312.826	75%
						281.714	86%
						1.138.869	73%

Fonte: IBGE/Senso 2010.

Gráfico 2 – Mapa da violência no Espírito Santo



Fonte: IJSN (2011b).

Parte 3 - Análise do desempenho produtivo e inovativo do APL de saúde da grande vitória

O ASPILS-GV em foco tem seu território conformado pelos cinco municípios que constituem a região metropolitana da Grande Vitória, região que abriga cerca de 50% da população estadual. A análise do desempenho produtivo e inovativo desse APL é feita a seguir.

Agentes dinamizadores

O termo Agentes Dinamizadores se justifica porque são esses atores que atendem diretamente ao usuário final de saúde. É a partir dessas atividades que se transbordam – economicamente – para o conjunto de demandas por materiais, equipamentos, móveis e estruturas. Portanto, o entendimento da dinâmica, expansão e funcionamento dessas unidades fornecem importantes elementos para o diagnóstico de dinamização do APL de saúde no Espírito Santo. Para o caso do Espírito Santo, os dados da RAIS/MTB apresentam os seguintes números para o ano de 2012:

Quadro 2 - Agentes operacionalizadores e dinamizadores - Serviços		
Estabelecimentos de saúde	Estabelecimentos	Atividade
Hospitais públicos e privados, clínicas médicas e prontos atendimentos	5.132	Atendimento clínico e ambulatorial à saúde

Fonte: elaboração própria com base nos dados RAIS/MTB.

Fornecedores de máquinas e equipamentos

Apesar de uma estrutura de oferta de serviços médicos-hospitalares bastante diversificada e que abrange todo o território capixaba, este estudo aponta para importantes vazios no encadeamento produtivo do CEIS ou mesmo do ASPILS-GV. Isso fica claro, por exemplo, na baixa representatividade das empresas capixabas no fornecimento de máquinas e produtos para o setor. No estado, com base no sistema RAIS/MTB, foram encontradas apenas 65 empresas produtoras de máquinas e equipamentos para o setor de saúde. Além do baixo número encontrado, o sistema RAIS/MTB indica ainda uma média de quatro empregados por empresa, apontando para a predominância de pequenas empresas, com capacidade limitada de fornecimento desses produtos ao setor.

Além desses, devem ser incluídos os fornecedores de insumos e materiais. Contudo, na maioria das vezes quando envolve materiais utilizados em procedimentos de alta complexidade, o fornecimento tem acontecido por empresas de fora do Espírito Santo, conforme se percebeu em entrevistas realizadas.

Quadro 3 - Fornecedores de máquinas e equipamentos		
Empresas Industriais	Estabelecimentos	Atividade
Envolve as pequenas, médias e grandes empresas	65	Produção de máquinas e equipamentos para o setor de saúde

Fonte: elaboração própria com base nos dados RAIS/MTB.

Essa pouca densidade de empresas fornecedoras no Espírito Santo, somada ao aumento de importações relativas ao setor tem levado a um déficit considerável das transações comerciais do Estado com o exterior em relação aos produtos do complexo de saúde. A relação comercial externa do complexo de saúde, para o caso do Espírito Santo, precisa levar em consideração dois elementos fundamentais:

- A característica marcante de existência de ‘vazios’ no encadeamento produtivo do complexo de saúde no Espírito Santo leva, por consequência, a pensar numa balança comercial desfavorável para o estado, seja em relação ao intercâmbio comercial com os outros estados nacionais ou mesmo com o exterior;
- A existência, no Espírito Santo, de um programa de incentivo às importações pelos portos capixabas. De fato, o FUNDAP – Fundo de Apoio e Desenvolvimento das Atividades Portuárias – estimulou as operações de importações pelos portos capixabas, fazendo com que a análise da balança comercial do Espírito Santo deva levar

em consideração a diferença entre as importações capixabas x as importações pelo Espírito Santo, ou seja, aquelas que se referem às importações em trânsito. Contudo, dada a especificidade temática e temporal dessa pesquisa, não foi possível fazer tal diferenciação.

Tabela 2 – Evolução da balança comercial do complexo de saúde do Espírito Santo

Evolução da balança comercial do complexo da saúde				Espírito Santo
	Exportação	Importação	Saldo	Corrente Comércio
2001	R\$ 3.916,00	R\$ 56.078.495,00	-R\$ 56.074.579,00	R\$ 56.082.411,00
2003	R\$ 9.688,00	R\$ 72.788.936,00	-R\$ 72.779.248,00	R\$ 72.798.624,00
2005	R\$ 34.622,00	R\$ 252.009.455,00	-R\$ 251.974.833,00	R\$ 252.044.077,00
2007	R\$ 55.269,00	R\$ 164.595.155,00	-R\$ 164.539.886,00	R\$ 164.650.424,00
2009	R\$ 45.629,00	R\$ 211.729.014,00	-R\$ 211.683.385,00	R\$ 211.774.643,00
2011	R\$ 75.409,00	R\$ 289.247.893,00	-R\$ 289.172.484,00	R\$ 289.323.302,00

Fonte: Alice/Secex/MDIC.

Os dados acima sugerem a pouca importância do lado exportador do complexo de saúde pelos portos capixabas. De fato, revelam ainda que a corrente de comércio é composta basicamente pelas importações. Por consequência, o saldo comercial é estruturalmente deficitário. Mais do que isso, apresenta, entre 2001 e 2011 uma tendência ao seu agravamento.

Geração e difusão de conhecimento

Além da Universidade Federal do Espírito Santo, sete instituições de ensino superior privadas oferecem cursos de graduação em áreas da saúde. Dentre esses, destacam-se: biomedicina, enfermagem, farmácia, fisioterapia, fonoaudiologia, medicina, nutrição, odontologia, psicologia, serviço social e terapia ocupacional. Das cerca de quatro mil vagas oferecidas, apenas 15% são feitas pela UFES.

Esse cenário de predominância das escolas particulares se altera quando se trata de cursos de pós-graduação. Ainda que naqueles *latus-senso* a EMESCAM seja a maior ofertadora, a Ufes é predominante nos cursos *stricto-senso*,¹⁶ oferecendo quatro mestrados acadêmicos, dois mestrados profissionalizantes e quatro doutorados.

Tabela 3 – Área Pós Graduação No Aspils-Gv

Instituição	Pós-Graduação Lato-Senso (Ls) / Strict-Senso (Ss)	Quantidade de Pós-Graduações
Faes- Faculdades Integradas Espírito-Santenses	Atenção Primária à Saúde (LS) Ortodontia (LS)	02

¹⁶ Mantida pela Santa Casa de Misericórdia de Vitória, e oferecendo curso de medicina há mais de quarenta anos.

Novo Milênio	Planejamento e Gestão de Projetos Públicos e Sociais (LS)	01
Emescam- Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia de Vitória.	Enfermagem (LS); Farmácia (LS); Fisioterapia (LS); Medicina (LS); Multiprofissional (LS); Políticas Públicas e Des. Local (SS)	24
Univix – Universidade Brasileira	Dermatologia (LS); Farmacologia (LS); Gestão de Saúde (LS); Medicina do Exercício (LS); Perícias médicas (LS); Tricologia (LS); Ultrassonografia Obstétrica (LS)	07
UFES	Gestão em Saúde (à distância) - (LS); Dependência química (LS); Mestrados acadêmicos (4); Mestrados profissionalizantes (2); Doutorados (4)	12
UVV – Universidade Vila Velha	Enfermagem Intensiva (LS); Enfermagem em Saúde da Mulher e da Criança (LS); Neuropsicológica (LS); Saúde Mental (LS); Ciências Farmacêuticas (SS)	05

Fonte: Levantamento direto junto às instituições.

Essa predominância de cursos de mestrado e doutorado por parte da Ufes reflete-se na geração de novos conhecimentos a partir dos grupos de pesquisa. Dos 58 grupos de pesquisa na área cadastrados no CNPQ, 86% deles estão sediados na UFES. Em relação à grande área, 22 grupos (38%) são temáticos das ciências biológicas e 36 (62%) são temáticos das ciências da saúde. A tabela a seguir mostra a representação desses grupos por área de conhecimento.

Tabela 4 – áreas de conhecimento e grupos de pesquisa	
Área do conhecimento	Quantidade de Grupos de Pesquisa
Bioquímica	2
Educação Física	8
Enfermagem	1
Farmácia	3
Fisiologia	10
Fisioterapia	1
Genética	4
Medicina	7
Morfologia	5
Nutrição	1
Odontologia	3
Parasitologia	1
Saúde Coletiva	12

Fonte: Base de dados de Grupos de Pesquisa/CNPq.

Nesses grupos de pesquisa estão envolvidos 315 doutores e 97 mestres, também conforme o Diretório de Grupos de Pesquisa/CNPq.

Pode-se dizer que os vazios do encadeamento produtivo observado acontecem também em relação à geração e difusão do conhecimento gerado nesses grupos de pesquisa com o setor produtivo. Essa afirmação deriva do fato de que dos 58 grupos acima listado, apenas um deles apresenta relação de cooperação com o setor produtivo na economia capixaba.

Nas entrevistas realizadas, entretanto, observou-se que parte considerável desses grupos de pesquisa, ao invés de direcionarem a pesquisa para a geração de conhecimento efetivamente novos, trabalham fundamentalmente com a aplicação ou testes aplicados de protocolos cujo centro da pesquisa se desenvolve em países avançados, principalmente no que se refere ao teste de novos remédios, drogas e vacinas.

O arcabouço institucional e de políticas

Em termos institucionais, pode-se pensar em esferas administrativas, coordenadoras e reguladoras complementares. Isso deriva do fato de que algumas políticas de saúde são desenhadas e coordenadas por organismos federais, outras pela Secretaria de Estado da Saúde e ainda outras por secretarias municipais ou outras entidades.

De toda forma, análise da efetividade de um arcabouço institucional da saúde precisa ser medida pela adesão e convergência dos objetivos e estratégias das esferas estaduais e municipais ao plano nacional e, em segundo lugar, pela política de regionalização da saúde, que descentraliza a gestão e estabelece metas regionais para os indicadores de saúde.

Essa política de regionalização é a que mais impacta diretamente o APL de saúde. No processo de definição das respectivas regiões, em tese, deveria se levar em consideração a sua dinâmica econômica, produtiva e social, o que significaria, por si só, grande desafio já que o processo de delimitação regional precisa considerar múltiplos fatores.

A construção de uma institucionalidade caracterizada pela regionalização exige tipos e desenhos de políticas diferenciadas já que, de uma região para outra, são diferentes os modos e as formas em que se estabelecem as condições para acesso aos serviços de saúde e a densidade das atividades econômicas voltadas para o CEIS. Essas diferenças levam a uma necessária diversidade das formas de intervenção, o que leva a demandas econômicas diferenciadas em termos regionais.

A questão institucional na regionalização – e todas as ações e estratégias que advêm dessa política - apontam que a construção das regiões de saúde deve ser entendida como tarefa de natureza administrativa, mas acompanhada pela consciência regional da população, ou seja, deve levar em consideração as redes de articulação regional já existentes e que se aproveitem os elementos capazes de contribuir para o fortalecimento da identidade regional.

Com base nessas questões, a política de regionalização da saúde no Espírito Santo e que fortemente influencia na sua institucionalidade, dividiu o estado em quatro regiões, conforme mostra o gráfico abaixo.

Imagem 03 – mapa da regionalização da saúde no Espírito Santo



Desempenho da inovação e da cooperação

O desempenho inovativo e cooperativo do APL foi analisado com base em entrevistas e questionários respondidos pelas empresas, grupos de

pesquisas e entidades governamentais. Esse item apresenta os principais resultados que podem ser observados.

Tabela 5- grupo de atores respondentes (questionário ou entrevistas)		
Atores respondentes		
Exames laboratoriais	Serviços de Urgência	Planos de saúde
Exames de imagem	Consultórios	Consultoria na área de saúde
Nutrição	Centros de Cirurgias	Grupos de Pesquisa
Transplantes	Centros de Traumatologia	Entidades Governamentais

Quando citadas as principais dificuldades para a operação e administração das atividades dos respondentes, observou-se que a qualificação de profissionais, a disponibilidade de equipamentos médicos adequados e os entraves burocráticos aparecem como os que mais preocupam os respondentes, com grau de relevância elevada. Segue-se ainda como dificuldades a gestão dos sistemas de informação, o atendimento da demanda por serviços de saúde e a relação com os planos de saúde.

Tabela 5 - Principais dificuldades na operação da organização (frequência das principais respostas)				
Descrição	Grau de relevância			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Qualificação dos profissionais da área médica				87%
Equipamentos médicos				83%
Medicamentos e outros produtos de base química			91%	
Gestão e sistemas de informação			84%	
Atendimento à demanda			78%	
Entraves burocráticos				91%
Relação com planos de saúde			89%	

Em relação às questões ligadas à inovação, as respostas foram preponderantemente de inovações relativas à mudança nos procedimentos de atendimento. Nesse caso, pode-se dizer que as inovações são concentradas em um tipo incremental que, na maioria dos casos, embora sejam importantes, provocam pouco efeito de saltos significativos para os atores envolvidos: as inovações são simples e direcionadas para a melhoria no atendimento ao usuário final. Para os outros itens de inovação a importância declarada foi baixa ou nula.

Tabela 6 – Avaliação da importância das inovações introduzidas durante os últimos três anos, 2009 a 2011 – Frequência das principais respostas				
Descrição	Nula	Baixa	Média	Alta
Melhoria da qualidade dos serviços e produtos			81%	
Melhoria no acesso aos serviços e produtos		87%		
Redução dos custos na prestação dos serviços		78%		
Ampliação da gama de serviços/ produtos ofertados		67%		
Novos modelos /tipos de serviços		63%		
Manutenção da parcela de mercado (área de abrangência)	88%			
Aumento da parcela de mercado (área de abrangência)	67%			
Permitiu o enquadramento em regulações e normas padrão		81%		
Outros, especifique:				

É exatamente por conta disso que os próprios atores assumiram não ter conhecimentos referentes ao impacto da inovação na ampliação das parcelas de mercado ou de redução dos custos na prestação de serviços.

Para esse conjunto de atores, foi importante a organização e realização de atividades ligadas ao treinamento e à capacitação de recursos humanos. Como no caso anterior, o foco na qualificação do mão de obra parece ser mais direcionado para inovação e melhoria nos processos de aprendizagem voltados para o atendimento ao usuário final. Na média, os respondentes apresentaram a avaliação dos processos de aprendizagem como indicado na tabela abaixo.

Tabela 7 - Avaliação dos resultados dos processos de aprendizagem e cooperação – maior frequência de respostas				
Descrição	Grau de Importância			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Melhor capacitação para desenvolver novos produtos e processos			x	
Melhoria na qualidade dos serviços e produtos				x
Melhorias na infraestrutura, equipamentos, materiais, etc				x
Melhor capacitação para introduzir inovações organizacionais		x		
Melhoria nas condições (modelos) de prestação dos serviços				x
Significativas mudanças (inovações) organizacionais			x	
Melhor capacitação de recursos humanos da área médica				x
Novas oportunidades de negócios	X			

Promoção de nome/marca da empresa no mercado nacional	X			
Maior inserção da empresa no mercado (ampliação de clientela)	X			
Atendimento a exigências dos órgãos reguladores			x	
Outras: especificar				

Destaca-se que para a maioria dos respondentes, mais uma vez fica claro que as respostas apresentadas são influenciadas pela participação relevante dos serviços de atendimento ao público e gerenciado pelo estado, o que coloca como pouca importância temas que estão mais ligados à visão empresarial da atividade de prestação de serviço de saúde.

Quando às políticas públicas e a percepção dos respondentes quanto ao impacto dessas na continuidade e melhoria da qualidade dos serviços prestados, observa-se o alto grau de importância de maioria das ações e estratégias estatais para o setor.

Tabela 8 – Ações de políticas – maiores frequências de respostas

Ações de Política	Grau de importância			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Programas de capacitação profissional e treinamento técnico				x
Melhorias na educação básica		x		
Programas de apoio a consultoria técnica		x		
Estímulos à oferta de serviços tecnológicos		x		
Programas de acesso à informação (produção, tecnologia, mercados, etc.)			x	
Linhas de crédito e outras formas de financiamento		x		
Incentivos fiscais		x		
Políticas de fundo de aval	x			
Programas de estímulo ao investimento (capital de risco)	x			
Modelo de gestão de compras públicas			x	
Melhorias no marco legal e de regulação			x	
Mudanças quanto à forma de gestão de recursos do SUS				x
Outras (especifique):				

Considerações finais

A regionalização na saúde, prevista constitucionalmente, é uma estratégia importante para promoção de sistemas de saúde eficientes e de relações intergovernamentais mais cooperativas, visando à garantia da integralidade e da equidade na atenção à saúde. É também uma estratégia importante para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico dos lugares, possibilitando a redução das desigualdades sociais.¹⁷

A atual política de regionalização da saúde do estado do Espírito Santo, tem como principais alvos: orientar o processo de planejamento em saúde com base nas necessidades e características regionais; garantir o acesso, a resolutividade e a qualidade das ações e serviços de saúde; garantir a integralidade da atenção à saúde em todos os níveis; reduzir as desigualdades regionais existentes; racionalizar os gastos e otimizar a aplicação dos recursos na região.

Do ponto de vista da gestão/regulação/fiscalização ampliada dos serviços de saúde, constata-se que as diferenças espaciais epidemiológicos, demográficos e econômicas que caracterizam o território capixaba não têm rebatimento na forma com a SESA regionaliza sua atuação. Isso porque, por um lado, as evidências apontam para uma assimetria leste/oeste, em vários quesitos, tanto ligados à saúde como à economia.

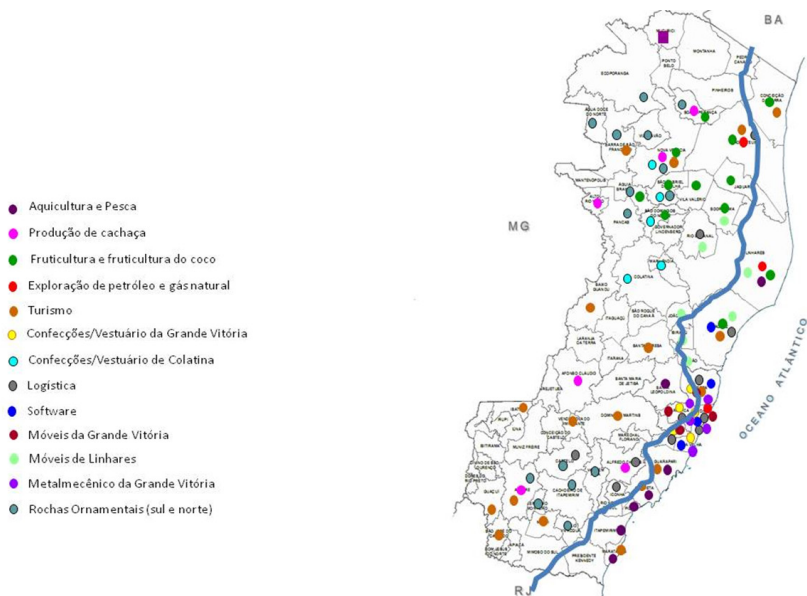
Conforme imagem abaixo, constata-se que a dinâmica econômica, é concentrada no leste/litoral capixaba. Isso, como decorrência de um processo histórico evidencia a necessidade de intervenções complexas, ligadas à economia e à saúde, que apontem na direção de uma equalização dos pesos relativos dessas regiões.

Essa concentração também fica evidente a partir dos dados abaixo, também levando em consideração a concentração das atividades econômicas, do emprego e da renda no Espírito Santo, principalmente no litoral.

Essa diferença de percepção da concentração ainda fica evidente, por exemplo, apresentando a divisão adotada pela SESA a partir de 2011 e o quadro de idosos no Espírito Santo, ambos apresentados nas imagens abaixo. Como no caso econômico, a concentração de idosos também sugere uma dinâmica dominada pelo movimento leste/oeste e não norte e sul.

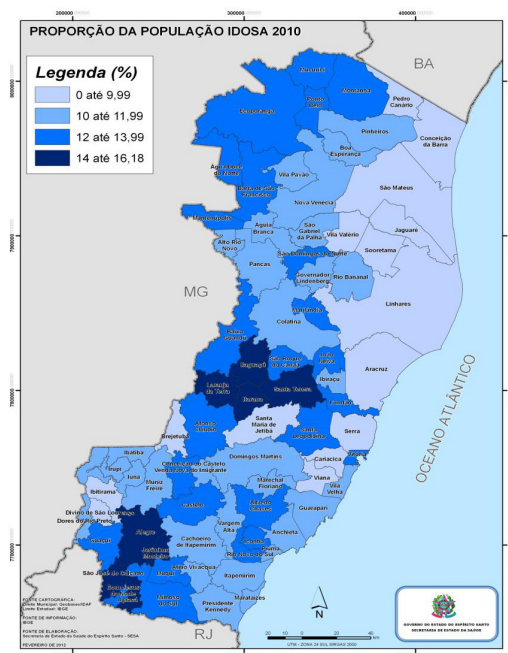
17 ESPÍRITO Santo. **Plano diretor de regionalização da saúde**. Câmara de microrregionais. Secretaria da Saúde, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/1532/1/Normalizacao%20de%20referencias%20NBR%206023%202002.pdf>>.

Imagem 04: Localização dos Apls, dividindo o Es a partir da Br 101.



Fonte: elaboração própria.

Imagem 05 – Propoção de idosos e plano direor de regionalização



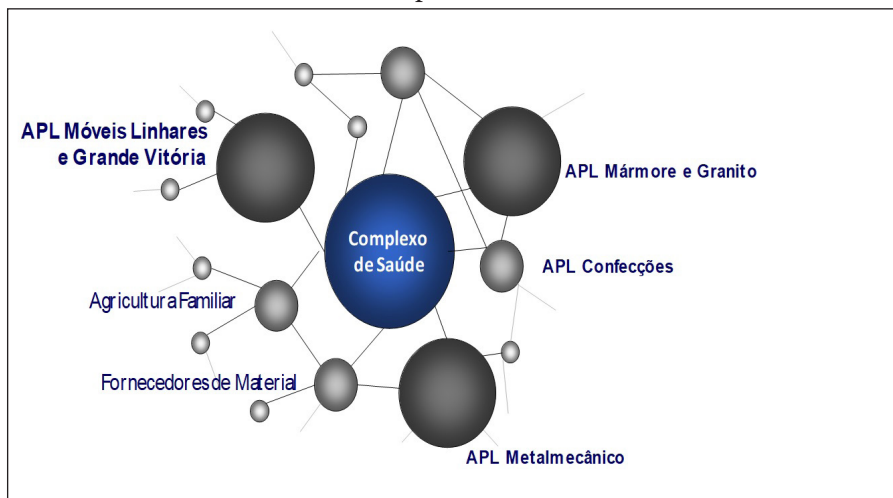


Fonte: SESA (2012).

Em termos econômico-produtivos, é possível dizer que inexistem qualquer vínculo entre os dispêndios feitos no setor e a possibilidade de seus encadeamentos produtivos na economia local/estadual. Isso, até mesmo em produtos e serviços básicos como alimentação, higiene, construção, manutenção, lavanderia etc. Mais do que isso, nas diversas entrevistas feitas sobre os serviços de saúde na Grande Vitória, de maneira específica, e no Espírito Santo, de forma geral), fossem eles governamentais, privados ou de outras formas, não se percebeu qualquer preocupação com essa baixa articulação entre a prestação de serviços de saúde e seus possíveis desdobramentos sobre a estrutura produtiva da Grande Vitória/ES.

Nesse caso, há que se construir políticas e incentivar a sensibilização para ações voltadas à construção de espaços e nascimentos de elos e setores encadeados na saúde que sejam enraizados no território capixaba.

Imagem 06 – Encadeamentos possíveis dos serviços de saúde com Apls no Espírito Santo



Fonte: elaboração própria.

Exemplo disso, conforme ilustra a imagem acima é que os já consolidados Arranjos Produtivos Locais no Espírito Santo (nesse caso, notadamente os de metalmecânica, de confecções, de móveis da Grande Vitória e de Linhares), além de toda a estrutura capixaba de agricultura familiar poderiam ser tornar importantes fornecedores de produtos e serviços para o CEIS.

Quanto à inovação, ainda que ocorram em todos os níveis e elos da cadeia produtiva dos serviços de saúde no ASPILS-GV, são de conteúdo incremental (e o são no âmbito local e/ou das organizações). Apesar disso, há que enfatizar que elas têm como característica fundamental a inclusão de parcelas maiores da população, seja em serviços de baixa, média e alta complexidade. Isso fica evidente no estudo de caso onde há uma diversidade de complexidades e onde fica evidente a inclusão já que o financiamento é majoritariamente por parte do SUS.

Em relação à formação e caracterização das competências, pode-se dizer que o ASPILS-GV tem construído competências múltiplas. Em termos de competitividade econômica, apesar de ser um serviço geralmente com raio de influência geográfico, já existem estabelecimentos investindo em serviços de alta complexidade para atender à demanda de empresas petrolíferas atuando tanto na costa capixaba/baiana quanto em plataformas no N/NE do País.

No que diz respeito à capacitação social, é relevante também o acúmulo de experiência tanto em profissionais quanto em membros da sociedade civil em processos negociais (principalmente no âmbito dos conselhos municipais/estadual de saúde).

A formação educacional de profissionais (níveis médio e superior) é bastante heterogênea. Há generalizadas reclamações quanto aos técnicos de enfermagem, e a qualidade do ensino superior também tem níveis diversos (tanto entre áreas quanto intra áreas). Na formação de médicos, por exemplo, foram citadas diferenças na formação oferecida pelas escolas mais antigas (na universidade federal e na ligada a Sta. Casa, criada há mais de quarenta anos) e as que surgiram nos últimos dez anos. Com relação à qualidade do ensino da federal há indicações de carência de meios (manequins, por exemplo; o fechamento do pronto socorro do hospital universitário (HUCAM), e a ainda mal resolvida questão de servidores (em todos os níveis, inclusive médicos não professores). No que diz respeito à formação nas escolas particulares que passaram a funcionar nos últimos dez anos, a questão do hospital escola é algo por ser equacionado já que todos funcionam em convênio com hospitais públicos e/ou filantrópicos, o que certamente é inadequado do ponto de vista da formação de futuros profissionais da saúde.

Por último, mas nem por isso menos importante, vale destacar a necessidade dessas capacitações e competências serem mais e melhor utilizadas quando do desenho/operacionalização de políticas voltadas tanto para ampliação e melhorias na prestação de serviços de saúde na GV/ES quanto no enraizamento no território capixaba de parte dos encadeamentos produtivos que dessa ampliação/melhorias podem derivar.

Referências:

LASTRES H. M. M; CASSIOLATO J. E. **Novas Políticas na Era do Conhecimento: o foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais**. Rio de Janeiro, *s. d.*

LASTRES, H. M. M; ALBAGLI, S; MACIEL, M. L; LEGEY, L; LEMOS, C. R; SZAPIRO, M; CASSIOLATO, J. E. **Interagir para competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil**. Brasília: Sebrae/Finep/ CNPq, 2002.

LEMOS, C. Inovação para arranjos e sistemas produtivos de MPME. In.: LASTRES, H. M. M. *et al.* **Interagir para competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil**. Brasília: Sebrae/Finep/CNPq, 2002.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Estatísticas do Comércio Exterior**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/>>

[interna/interna.php?area=2&menu=2985](#)>. Acesso em : 27 mai. 2013.

REDESIST. **Rede de pesquisa em arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais** - Projeto mobilizando conhecimentos para desenvolver arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas no Brasil. Rio de Janeiro: Sebrae, 2015. Disponível em: <www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em: 27 mai. 2013.

SECRETARIA de Estado da Saúde - SESA. **Plano Diretor de Regionalização da Saúde**. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo. 2011.

ESPÍRITO Santo. **Plano diretor de regionalização da saúde**. Câmara de microrregionais. Secretaria da Saúde, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/1532/1/Normalizacao%20de%20referencias%20NBR%206023%202002.pdf>>.

Economia do Insumo-Produto: uma análise de impacto dos investimentos anunciados para o Espírito Santo entre 2011-2016

Marlon Porfírio Casotto¹

Celso Bissoli Sessa²

Introdução

O investimento agregado constitui em uma economia um dos elementos mais importantes, basicamente por causa da duplicidade de seu caráter: ao mesmo tempo em que o investimento é um dos principais componentes de curto prazo da demanda, essa variável também é considerada fundamental no crescimento de longo prazo de uma localidade.³ Nos últimos anos, a economia do Espírito Santo vem se destacando no cenário nacional por apresentar um crescimento acima da média nacional baseado principalmente nas *commodities* (minério de ferro, aço, celulose e, mais recentemente, petróleo e gás). Todo este contexto é marcado pelo 3º Ciclo de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo iniciado na década de 1990.

Desta forma, parte do crescente desenvolvimento econômico do Estado é fruto dos desdobramentos dos investimentos nos Grandes Projetos (no período 1975-1990) e, mais recentemente, do desenvolvimento da indústria de petróleo e gás atrelado aos resultados do comércio internacional. Segundo dados do IJSN,⁴ entre 2011 e 2016, a economia capixaba deve receber investimentos superiores a R\$ 100 bilhões, o maior volume já identificado para o estado, distribuído entre 1.373 projetos com valor médio de R\$ 73,3 milhões cada. Em termos agregados, o setor de energia é o que deve receber o maior volume de recursos, com 40,3% do montante total previsto, seguido do setor de Indústria, com 32,5%, e pelo setor de Comércio, Serviço e Lazer com 7,3%.

No que diz respeito à distribuição regional dos investimentos, a região litoral sul e a região metropolitana receberão 45,5% e 25,2% dos investimentos, respectivamente. Assim, em virtude do desempenho

1 Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo.

2 Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo.

3 Cf. MAGALHÃES, M. A; TOSCANO, V. N. **Concentração de investimentos e interiorização do desenvolvimento no Espírito Santo**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2010.

4 Cf. INSTITUTO Jones dos Santos Neves. **Investimentos anunciados para o Espírito Santo 2011-2016**. Vitória, 2012. Disponível em: <www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em: 8 ago. 2012.

recente da economia do Espírito Santo e tendo em vista o grande volume de recursos que o estado pode vir a receber nos próximos anos, é relevante definir e mensurar os impactos econômicos que serão gerados.

O objetivo deste artigo é realizar um estudo de impacto econômico dos investimentos anunciados para o Espírito Santo entre 2011 e 2016, tendo como instrumento metodológico e referencial a teoria de insumo-produto desenvolvida por Wassily Leontief na década de 1950. Trata-se, então, de um estudo de caso realizado a partir da pesquisa “Investimentos Anunciados para o Espírito Santo 2011-2016”, realizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Para melhor entendimento, o artigo será dividido em três itens, além desta introdução e das considerações finais. No item 2 será apresentado um panorama da economia capixaba nas últimas décadas, com destaque para o 3º ciclo de desenvolvimento que se encontra em curso, com a finalidade de apresentar o cenário no qual os investimentos já citados vão ocorrer. No item 3 será apresentado o modelo de insumo-produto que servirá de base metodológica e de referencial teórico deste artigo para o estudo de impacto econômico. E, finalmente, o item 4 será composto pelo estudo de impacto econômico realizado através da matriz de insumo-produto do Espírito Santo. Este item conterá, ainda, uma breve descrição dos resultados obtidos, seguido pela última seção: as considerações finais.

Caracterização Econômica do Estado do Espírito Santo

Neste item realizar-se-á uma caracterização da economia capixaba recente, tendo como objetivo apresentar o cenário econômico no qual acontecerão os investimentos anunciados para o Espírito Santo entre 2011 e 2016. Será apresentado um breve histórico dos 3 ciclos de desenvolvimento econômico pelos quais o Estado passou,⁵ com destaque para o 3º ciclo, que ainda está em curso. Todo o cenário apresentado serve de referência ao estudo de impacto econômico que será realizado na medida em que são previstos investimentos da ordem de R\$ 100,6 bilhões, com destaque para o setor de energia e da indústria.

Síntese do 1º e 2º Ciclos de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo

Até 1950, a economia capixaba foi caracterizada como agroexportadora baseada na cultura do café, produzido em sua maior

⁵ A denominação “ciclo de desenvolvimento” possui aqui a conotação de períodos de desenvolvimento socioeconômico caracterizados por poucas atividades econômicas.

parte em pequenas propriedades e com mão-de-obra de predominância familiar. O 1º ciclo de desenvolvimento do estado foi marcado justamente por essa característica, o que representa, de certa forma, um prolongamento da economia cafeeira que predominou no Brasil até o processo de industrialização capitaneado por São Paulo inicialmente e, mais tarde, estendido a outros estados do país. Segundo Caçador,

na década de 1850, o Espírito Santo entrou em seu 1º Ciclo de Desenvolvimento Econômico, caracterizado pelo predomínio da cafeicultura até os anos 1950. [...] Além disso, as principais características desse 1º Ciclo foram: ocupação do interior do estado; predominância da população rural; monocultura mercantil de base familiar; pequenas propriedades; e as principais atividades urbanas eram voltadas a atividades predominantemente agrícolas – comercialização e beneficiamento de café.⁶

Entre as décadas de 1850 e 1950, o Espírito Santo completou o processo de ocupação do interior do seu território, bem como passou a desenvolver suas cidades. O café ocupou o papel principal neste período e foi o fator dominante na formação da economia regional do Estado. Entretanto, a forma de produção adotada no Espírito Santo, baseada na pequena propriedade familiar e em sistemas de parceria, funcionou como ponto limitador de um processo mais robusto de desenvolvimento econômico e diversificação nas atividades produtivas a exemplo do que ocorreu em São Paulo. Neste estado, a economia cafeeira assumiu aspectos mercantis capitalistas com elevado potencial de acumulação e com um desenvolvido complexo econômico integrado apresentando mudanças estruturais e significativos movimentos de rotação de cultura. Para Rocha,

O café, sem dúvida, teve papel relevante na formação da base econômica regional do Espírito Santo, mas dadas as formas de produção em que se organizou, foi incapaz de gerar movimentos dinâmicos de longo alcance, suficientes para possibilitar a formação de capitais privados com condições de enfrentar o desafio da realização dos grandes investimentos no sistema de transportes (ferroviários), na indústria e nos bancos. Aqui, dada a pulverização do capital, decorrente da desconcentrada e pouco dinâmica base econômica, a tarefa de realização dos grandes investimentos não foi cumprida pelos capitais privados locais, mas pelo capital estrangeiro, por capitais nacionais e principalmente pelo Estado.⁷

6 CAÇADOR, Sávio B. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas**: uma análise a partir das teorias de desenvolvimento regional e de estatísticas de inovação. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008, p. 9.

7 ROCHA, Haroldo Corrêa. Formação econômica do Espírito Santo e sua lógica empresarial. In.: GUALBERTO, João; DAVEL, Eduardo. (org.). **Inovações organizacionais e**

Durante o 1º ciclo, a economia cafeeira predominou como aspecto mais relevante na economia capixaba, proporcionando a ocupação do interior do estado devido às suas características de produção. Basicamente até o fim da década de 1950 o café era a principal atividade da maior parte dos estabelecimentos rurais, além de gerar um terço da renda no estado e responder por mais de 40% da receita tributária.⁸ Até a década de 1960, a população capixaba era de 1,4 milhões de habitantes, sendo que 71,55% dessa população viviam na zona rural em função da atividade cafeeira.

Este cenário só teve um ponto de ruptura estrutural a partir da década de 1950 com a crise de superprodução e de preços do café que atingiu a cafeicultura nacional. A partir de uma política de erradicação dos cafezais implantada pelo governo federal através do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA), o Espírito Santo foi beneficiado com recursos financeiros que permitiram investimentos em infraestrutura para criar condições favoráveis ao processo de industrialização. Outro resultado da política de erradicação dos cafezais foi a grave crise social que teve como resultado um intenso processo de êxodo rural aliado a altas taxas de desemprego, afetando em torno de 240 mil pessoas.⁹

A partir da década de 1960, o Espírito Santo passou por profundas alterações em sua estrutura produtiva. Ao longo de apenas 40 anos, sua economia de base preponderantemente agrícola e dependente da cultura do café passou a ter um perfil fortemente industrial, com setores de serviço e comércio, principalmente aqueles ligados ao comércio exterior, bastante desenvolvidos.¹⁰

O 2º ciclo de desenvolvimento pelo qual a economia capixaba passou pode ser dividido em dois períodos devido às características do processo de industrialização e aos atores envolvidos. A primeira fase compreende o período de 1960 a 1975, caracterizada pela expansão dinâmica da economia local capitaneada pelo capital local e pautada no crescimento de pequenas e médias empresas, principalmente dos setores tradicionais (produtos alimentares, madeira, têxtil e minerais não metálicos) e de metalurgia.

relações de trabalho: ensaios sobre o Espírito Santo. Vitória: EDUFES, 1998, p. 44.

8 MORANDI, A. M. *et al.* Convergência de Renda e dinâmica regional no Espírito Santo. Encontro de Economia do Espírito Santo, **Anais...** Vitória, 2012.

9 Cf. ROCHA, H. C; MORANDI, Angela Maria. **Cafeicultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985.** Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.

10 Cf. MORANDI, A. M. *et al.* Convergência de Renda e dinâmica regional no Espírito Santo... *Op. cit.*

Assim, de acordo com Rocha e Morandi,¹¹ a indústria de transformação apresentou um desempenho no período de 1959 a 1975 bem superior ao da década de 1950, com taxa de crescimento anual acima de 15% e expansão em todos os gêneros, apesar de não se verificar diferenciação expressiva na sua estrutura industrial.

Tabela 1 - Participação relativa dos principais gêneros na formação do valor bruto da produção da indústria de transformação do Espírito Santo (1949 a 1975)					
1949		1970		1975	
Gêneros	%	Gêneros	%	Gêneros	%
Prod. Alimentares	76,79	Prod Alimentares	40,44	Prod Alimentares	34,62
Madeira	8,58	Madeira	21,21	Metalurgia	17,42
Têxtil	3,50	Metalurgia	9,96	Madeira	15,9
Min. Não Metálicos	3,32	Min. Não Metálicos	9,75	Min. Não Metálicos	10,61
Bebidas	2,00	Têxtil	3,35	Mat. De Transporte	4,4
Metalurgia	1,44	Mobiliária	2,58	Têxtil	2,76
Perfumaria	1,12	Bebidas	2,28	Vest. E Calçados	2,61
Edit. E Gráfica	0,89	Química	2,27	Mobiliária	2,14
Mobiliária	0,79	Mat. De Transporte	2,18	Química	1,96
Vest. E Calçados	0,64	Vest. E Calçados	2,13	Edit. E Gráfica	1,51
Total	99,07		96,15		

Fonte: adaptado de Rocha e Morandi (1991).¹²

A tabela 1 demonstra as características da economia do Espírito Santo na 1ª fase do segundo ciclo de desenvolvimento. Os setores tradicionais ainda eram cruciais neste período, com exceção do setor de metalurgia que, através da implantação da Companhia Ferro e Aço de Vitória (COFAVI), deu nova dinâmica à estrutura industrial capixaba e promoveu a expansão deste gênero no Estado.

A primeira fase do 2º ciclo de desenvolvimento foi marcada notadamente pelo crescimento pautado no capital local apoiado em financiamentos e incentivos fiscais proporcionados pelos governos federal e estadual. A partir da segunda metade da década de 1970, o Espírito Santo já apresentava infraestrutura portuária, de transportes e de abastecimento

11 Cf. ROCHA, H. C; MORANDI, Angela Maria. **Cafecultura e Grande Indústria...** Op. cit.

12 *Ibidem*.

energético que possibilitaram a atração de novos investimentos, agora com um novo perfil e uma dinâmica completamente distintas da anterior.¹³ A primeira fase do ciclo pode ser entendida como um processo de transformações profundas, mas também que criou bases para a atração dos Grandes Projetos.¹⁴

O período entre 1975 e 1990 compreende a 2ª fase do segundo ciclo de desenvolvimento, que apresentou características como a ampla diversificação econômica, com o surgimento e desenvolvimento de setores não tradicionais (metalurgia, mecânica, química e material de transporte), bem como a presença marcante do grande capital, em sua maior parte de grupos nacionais e estrangeiros. Vale ressaltar que este processo não eliminou a participação do capital local.¹⁵ Dessa forma, a economia capixaba passou a integrar a dinâmica da economia brasileira com um caráter complementar principalmente no setor industrial, tornando-se um novo espaço de reprodução do “grande capital”.¹⁶

Os Grandes Projetos (Aracruz Celulose, atualmente Fibria; Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), atualmente Arcelor Mittal Tubarão e Samarco) que se instalaram no Espírito Santo, resultados do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), se beneficiaram da conjuntura do mercado internacional e da estagnação da economia brasileira na década 1980.

Para Mota,¹⁷ a crise da década de 1980 permitiu que o padrão de expansão industrial brasileiro baseado no mercado interno fosse rompido, criando possibilidades para o crescimento pontual de setores exportadores, principalmente nos setores de papel e celulose, metalurgia, produtos agroindustriais, química e indústria extrativa. Isso esboçou o perfil regional da economia brasileira na década de 1990, com regiões ligadas mais fortemente ao mercado externo. Conforme ainda o mesmo autor,

os Grandes Projetos maturaram na década de 1980, o que, junto com a política federal de incentivo às exportações, fortaleceu as maiores

13 Cf. ROCHA, H. C; MORANDI, Angela Maria. **Cafeicultura e Grande Indústria...** *Op. cit.*

14 O termo Grandes Projetos refere-se aos investimentos realizados em plantas industriais produtoras de *commodities* no estado entre meados de 1970 e início de 1980.

15 Cf. ROCHA, H. C; MORANDI, Angela Maria. **Cafeicultura e Grande Indústria...** *Op. cit.*

16 *Ibidem.*

17 Cf. MOTA, Fernando Cezar Macedo. **Integração e dinâmica regional: o caso capixaba (1960-2000)**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286339>>.

plantas industriais no Espírito Santo, produtoras de semielaborados voltados para o mercado externo, e impeliu a indústria capixaba a continuar crescendo na década, a despeito do baixo desempenho nacional.¹⁸

As mudanças ocorridas na economia capixaba entre os anos de 1960 e 2000 podem ser observadas na tabela 2. A agricultura, que até a década de 1960 predominava com 48,8% do PIB estadual, chegou ao ano de 2000 com uma participação de apenas 8,8%. Esta trajetória indica as mudanças que a economia estadual passou no seu 2º e 3º ciclos de desenvolvimento, ou seja, passou de uma economia agrária para uma economia urbana e industrial. Essa transformação pode ser observada pelo crescimento da participação relativa da indústria saltando de 5,9% em 1960 para 37,1% em 2000, bem como da participação do setor de serviços, que saiu de 45,3% em 1960 para 54,1% em 2000, reflexo do aumento expressivo do processo de industrialização e urbanização pelo qual o estado passou nos últimos 40 anos, com destaque para a participação da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

Tabela 2 - Distribuição Setorial do PIB do Espírito Santo (1960 a 2000)							
Setor	1960	1970	1975	1985	1990	1995	2000
Agricultura	48,8	20,8	19,9	18,2	17,7	9,4	8,8
Indústria	5,9	12,2	22,8	33,5	29,7	37,9	37,1
Serviços	45,3	66,1	57,3	48,3	52,7	52,7	54,1

Fonte: Morandi *et al.* (2011).¹⁹

Em síntese, o 2º ciclo de desenvolvimento caracterizou-se por profundas mudanças tanto na estrutura econômica do Espírito Santo quanto em termos sociais, uma vez que em 1960 a população urbana representava 28,45% da população total e em 1990 este número já era de 78%. Nessas três décadas nota-se uma ruptura da economia baseada predominantemente na cafeicultura, passando-se para uma estrutura com perfil industrial-urbano e de serviços.²⁰ Observa-se também que grande parte da população urbana se instalou na Região Metropolitana da Grande Vitória e que a economia capixaba passou por um fortalecimento na lógica de desenvolvimento regional com a ampliação e diversificação da base

18 MOTA, Fernando Cezar Macedo. **Integração e dinâmica regional...** *Op. cit.*, p. 84.

19 MORANDI, A. M. *et al.* Implantação da Companhia Siderúrgica UBU: Avaliação de Impacto a partir da Matriz de Insumo-Produto do Espírito Santo. Trabalho apresentado no II Encontro de Economia do Espírito Santo. **Anais...**Vila Velha, 2011.

20 Cf. ROCHA, Haroldo Corrêa. Formação econômica do Espírito Santo e sua lógica empresarial... *Op. cit.*

produtiva, com o PIB crescendo a taxas anuais superiores às da economia brasileira.²¹

O 3º Ciclo de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo

Na década de 1990, o Brasil passou por um intenso processo de mudanças político-institucionais e econômicas: ruptura do Modelo de Substituição de Importações (MSI); eleições diretas para presidente, o que não acontecia desde 1960; privatizações; Consenso de Washington e Plano Brady; abertura comercial e financeira; e estabilização da economia a partir de 1994 com a implantação do Plano Real. Para Castro,²² entre 1990 e 1994 o Brasil passou por uma mudança em seu “modelo” de crescimento. Após 10 anos sem investimentos e em luta (sem sucesso) contra a inflação, o processo de crescimento baseado no MSI chegou ao limite. A década de 90 foi marcada pelo início do processo de privatização e da abertura econômica.

Em meio a todo este cenário, verificou-se que o crescimento da economia capixaba (3,9%) se manteve superior à média nacional (2,4%), conforme tabela 3. Os Grandes Projetos industriais continuaram a influenciar de forma crucial e decisiva a dinâmica da economia estadual. Os fatores mais relevantes que promoveram o desempenho econômico capixaba neste período foram: o crescimento das importações estaduais através das companhias importadoras (*tradings*), beneficiadas pelo mecanismo do Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP);²³ a extração de petróleo e gás; a evolução dos arranjos produtivos importantes para a economia local, como o de alimentos e bebidas, o metal-mecânico, o de rochas ornamentais e o moveleiro; e, por fim, o desempenho do sistema GERES/BANDES.²⁴ O destaque para

21 Cf. MORANDI, A. M. *et al.* Convergência de Renda e dinâmica regional no Espírito Santo.... *Op. cit.*

22 Cf. CASTRO, Lavinia B. Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In.: GIAMBIAGI, Fábio (org.). **Economia brasileira contemporânea: (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

23 O FUNDAP é um financiamento para apoio a empresas com sede no Espírito Santo e que realizam operações de comércio exterior tributadas com ICMS no Estado. Ressalta-se que devido à aprovação do PRS 72/2010 pelo Senado Federal em 24/04/2012 o mecanismo FUNDAP perdeu atratividade. O projeto unifica em 4% a alíquota do ICMS cobrada sobre produtos importados em operações interestaduais. A nova regra passou a vigorar em janeiro de 2013 com a proposta de acabar com a “guerra dos portos” nas operações interestaduais com produtos importados. Para maiores informações ver, FELIPE, Ednilson Silva. **Fundap e Economia capixaba: qual a verdadeira encruzilhada?** Economia Capixaba, Vitória, 2012. Disponível em: <www.economiacapixaba.wordpress.com>. Acesso em: 20 fev. 2013.

24 Cf. CAÇADOR, Sávio B. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas**

o período ficou a cargo do setor terciário, que elevou sua participação no PIB estadual de 49,8% em 1990 para 54,1% em 2000.²⁵ Para Mota,²⁶ o que proporcionou este salto foi a utilização do FUNDAP aliada à abertura comercial do país, o que fez com que na década de 1990 houvesse um salto nas importações capixabas e uma elevação no número de empresas importadoras (*tradings*) com domicílio fiscal no estado.²⁷

Tabela 3 - Taxa média anual de crescimento do PIB (%) de ES e do Brasil (1990-2009)				
Setores	1990-2000		2000-2009	
	ES	BR	ES	BR
Agricultura	6,1	0,7	6,9	3,7
Indústria	2,7	1,8	3,0	2,3
Terciário	4,3	1,1	6,0	3,6
Total	3,9	2,4	4,6	3,3

Fonte: Caçador (2008) para os anos 1990 e 2000; e Bacen (2013) para os demais anos.

De forma geral, os setores marcantes do 3º ciclo de desenvolvimento capixaba, que ainda se encontra em curso, são: os segmentos de minerais básicos (basicamente pelotização de minério de ferro), metalurgia, papel e celulose, extração de petróleo e gás, alimentos e bebidas, móveis, rochas ornamentais e vestuário e os serviços ligados ao comércio exterior.²⁸ Apesar de uma relativa diversificação nas atividades a partir da implantação dos Grandes Projetos na década de 1970, atualmente a economia capixaba ainda permanece notadamente dependente da produção de commodities no setor industrial e no setor de serviços as atividades relacionadas ao comércio exterior representam o ponto importante na economia local.

A partir de meados da década de noventa, a indústria de petróleo e gás se revigorou no estado com a descoberta de novas reservas, em grande parte realizada pela Petrobras.²⁹ Atualmente, o estado se encontra em segundo lugar na produção nacional de petróleo, ficando atrás somente do Estado do Rio de Janeiro. Segundo dados da Agência Nacional de Petróleo

últimas décadas... *Op. cit.*

25 Cf. CAÇADOR, Sávio B. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas...** *Op. cit.*

26 Cf. MOTA, Fernando Cezar Macedo. **Integração e dinâmica regional...** *Op. cit.*

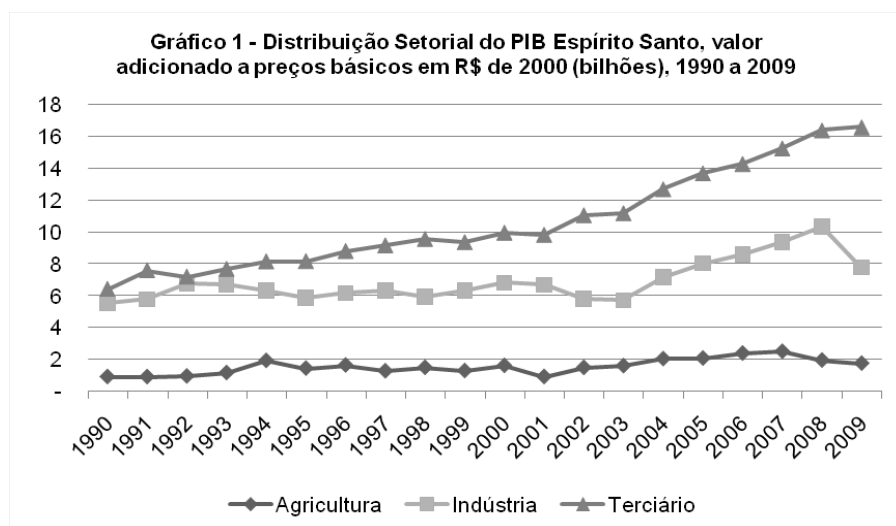
27 Para maiores esclarecimentos a respeito da importância do mecanismo FUNDAP para a economia capixaba na década de 1990 e seus desdobramentos, consultar Mota. Cf. MOTA, Fernando Cezar Macedo. **Integração e dinâmica regional...** *Op. cit.*

28 Cf. CAÇADOR, Sávio B. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas...** *Op. cit.*

29 *Ibidem.*

a respeito das reservas provadas, tanto em terra quanto em mar, em 2011 o estado possuía 1, 305 bilhões de barris localizados em mar.

Consoante com Caçador,³⁰ a economia capixaba continua dependente da produção de commodities voltadas para o comércio exterior e, mais recentemente, o setor de petróleo e o da construção civil passaram a ocupar lugar de destaque na produção capixaba. A construção civil tem impactado no setor de serviços, no de atividades imobiliárias, no de aluguéis e de serviços prestados. Toda a análise apresentada pode ser demonstrada no gráfico 1, que revela a composição setorial do PIB do Espírito Santo entre 1990-2009, período no qual o crescimento do setor terciário e industrial foi expressivo.



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA (2013).

Em termos socioeconômicos, a título de exemplificação, em 1970 o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado era 0,415 e em 2005 saltou para 0,802, sendo considerado alto (IDH acima de 0,8), colocando o estado na 7ª posição entre todas as unidades da federação.

Segundo dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) relativo a 2010,³¹ a população total do Estado é de 3.514.952 pessoas e, desse total, cerca de 83,40% residem em áreas urbanas. Em torno de 1.687.704 habitantes vivem RMGV, ou seja, 48% da população total do estado. Esse processo iniciou-se na década

30 Cf. CAÇADOR, Sávio B. *Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas...* Op. cit.

31 Cf. INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**, [s. l.]. 2010. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2013.

de 1950 com a crise da economia cafeeira e se intensificou a partir de meados dos anos 1970 com a chegada dos grandes projetos. A população economicamente ativa corresponde a 1.511.832 de pessoas, com destaque para a taxa de desocupação (porcentagem das pessoas desocupadas em relação às pessoas economicamente ativas) que, de 2000 até 2010, passou de 13,40% para 7,28%, apresentando uma queda de 45,67%.

Ressalta-se que existem dois trabalhos de referência a respeito dos desdobramentos da economia capixaba pós anos 1990 que apresentam visões distintas sobre os caminhos que a economia local percorreu nestas últimas décadas. Um deles é Caçador,³² que afirma que o 3º ciclo de desenvolvimento econômico do Espírito Santo é caracterizado por uma “diversificação concentradora”, no sentido de que a economia local aumentou sua diversificação a partir da ampliação das atividades produtivas mais relevantes como serviços ligados ao comércio exterior, alimentos e bebidas, o setor metal-mecânico, móveis, rochas ornamentais, vestuário, construção civil e petróleo e gás. Entretanto, o autor ratifica que houve concentração em função da ampliação da importância dos Grandes Projetos e da indústria do petróleo e gás, que produzem basicamente *commodities*.

Por outro lado, Mota argumenta que a principal característica no pós 90 foi o aumento da heterogeneidade da economia estadual. De um lado,³³ os Grandes Projetos e as companhias importadoras (*tradings*), inseridos no processo de globalização da economia mundial e atrelados a uma maior internacionalização da economia brasileira, e, por outro lado, o desenvolvimento das pequenas e médias empresas, que têm seu dinamismo ligado ao mercado interno do país. Ou seja, o processo de aumento da heterogeneidade pode ser resumido à dicotomia entre mercado interno e mercado externo.

O Comércio Exterior Capixaba

O Espírito Santo apresenta atualmente o maior grau de abertura ao comércio exterior do Brasil, em torno de 50%, conforme a tabela 4. A pauta de exportação capixaba possui em torno de 80% dos valores exportados concentrados em cinco produtos (minério de ferro aglomerado, outros produtos semimanufaturados de ferro/aço, celulose, café em grão e mármore e granito). Em função deste perfil, a economia local é extremamente ligada

32 Cf. CAÇADOR, Sávio B. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas...** *Op. cit.*

33 Cf. MOTA, Fernando Cezar Macedo. **Integração e dinâmica regional...** *Op. cit.*

ao setor externo e apresenta flutuações cíclicas no curto prazo superiores às da economia nacional.³⁴

Tabela 4 - Estimativas de Grau de Abertura (G.A.) para o estado do Espírito Santo, de acordo com distintos estudos empíricos

Autores	Período Amostral	Frequência Temporal	Estimativa G. A.
Souza (2003)	1991/2000	Anual	60,80%
Magalhães e Toscano (2009)	2004:01/2009:02	Trimestral	48,70%
Pereira e Marciel (2010)	2000/2006	Anual	50,30%

Fonte: Adaptado de IJSN, 2011.

De acordo com Caçador,³⁵ no início da década de 1990 as mudanças de cunho liberal que foram adotadas no Brasil, com destaque para a abertura comercial, resultaram em uma reestruturação produtiva e em uma inserção internacional mais dinâmica para a economia brasileira. Todo este cenário permitiu que o Espírito Santo aumentasse sua participação relativa no total das exportações brasileiras. Na década de 1980 as exportações cresceram em função dos Grandes Projetos e na década subsequente foi a vez das importações, auxiliadas não só pelo contexto nacional, mas também pelo mecanismo do FUNDAP.³⁶

O comércio exterior é uma característica não somente da economia capixaba, mas também da economia brasileira. Segundo a Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), em 2011 os portos nacionais foram responsáveis por aproximadamente 80,25% do comércio do Brasil com o mundo.³⁷ Em torno de 80% do transporte de cargas a nível global foram realizados pelo sistema portuário e o Brasil, ao lado de México e Panamá, é um dos países latino-americanos que estão mais ligados ao globo pela sua rede de portos.³⁸

Para se ter uma ideia da representatividade do comércio exterior na economia capixaba, o Porto de Vitória, segundo Campos Neto, – que

34 Cf. MAGALHÃES, M. A; TOSCANO, V. N. **Vocação para exportar:** uma avaliação retrospectiva dos padrões de comércio exterior do estado do Espírito Santo (1996-2010). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2011.

35 Cf. CAÇADOR, Sávio B. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas...** *Op. cit.*

36 *Ibidem.*

37 Cf. COMPANHIA Docas do Espírito Santo. **Relatório da Administração 2011.** Vitória, 2011. [Codesa].

38 CAMPOS NETO *apud* REDAÇÃO. Navegação ajusta fretes e operação para enfrentar a crise. **Diário do Comércio Indústria e Serviços**, São Paulo, p. 6, 3 mar. 2009.

analisou 34 portos brasileiros em termos de áreas de influência,³⁹ porte, ranking e principais produtos movimentados utilizando dados de 2003 a 2007 –, foi considerado o 5º principal porto nacional, em termos de porte, descrito como porto de grande porte em âmbito regional, consonante tabela 5. O porto atende 21 estados e mais o Distrito Federal e sua área de influência primária (hinterlândia) se dá com o próprio estado, além de Minas Gerais e de Goiás. Já sua área de influência secundária é composta pelos estados da Bahia, Mato Grosso e São Paulo.

Tabela 5 - Ranking dos Portos Brasileiros (10 principais)			
Ranking	Porto	Hinterlândia	Participação do comércio exterior
1º	Santos - SP	36	34,8%
2º	Paranaguá - PR	21	8,8%
3º	Rio de Janeiro - RJ	10	6,5%
4º	Itajaí	14	4,2%
5º	Vitória-Es	15	9,1%
6º	Rio Grand - RS	9	7,1%
7º	São Francisco do Sul - SC	10	2,9%
8º	Salvador - BA	6	2,3%
9º	Manaus - AM	7	2,6%
10º	Aratu - BA	5	3,0%

Fonte: Adaptado de Campos Neto, 2009.

Uma análise da pauta de exportação capixaba entre 1996 e 2010, segundo a tabela 6, demonstra que o estado apresenta sua pauta concentrada em um número reduzido de produtos básicos e intermediários (commodities), com destaque para minério de ferro, produtos siderúrgicos, celulose, café e mármore e granito, representando, no período, quase 60% das exportações do Estado.

Tabela 6 - Ranking dos Principais Produtos Exportados pelo ES (1996 a 2010)		
Mercadoria NCM	Valores (US\$ bilhões)	Participação (%)
1. Minério de ferro aglomerado (pелlts)	28,9	39,4
2. Outros produtos seminafaturados de ferro/aço	12,2	16,7

39 Cf. CAMPOS NETO, C. A. S. *et al.* **Portos brasileiros 2009**: ranking, área de influência, porte e o valor agregado médio dos produtos movimentados. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. [Texto para Discussão, n. 1408].

3. Pasta química de madeira (celulose)	10,1	13,8
4. Café em grão	4,4	6,0
5. Outros granitos trabalhados (mármore e granito)	3,3	4,6
6. Produtos semifaturados de outras ligas de aço	1,8	2,5
7. Outros tubos Iminados de ferro/aço	1,1	1,5
8. Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	1,0	1,3
9. Outros tubos flexíveis de ferro e aço	0,9	1,3
10. Óleos brutos de petróleo	0,9	1,2
11. Outros	8,7	11,8
Total	73,3	100

Fonte: IJSN, 2011.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior,⁴⁰ o Brasil em 2009 ocupava o 26º lugar entre os principais países importadores a nível mundial e a 24ª posição entre os principais exportadores considerando-se o valor importado e exportado. Entre os principais produtos exportados estão: açúcar (1º), café (1º), suco de laranja (1º), etanol (1º), carne bovina (1º), fumo (1º), minério de ferro (2º), soja em grão (2º), aviões (4º), alumínio (6º) e aço (10º).

Assim, relacionando-se a pauta exportadora brasileira com os dados da tabela 6 pode-se definir que tanto a economia nacional quanto a capixaba se caracterizam como exportadoras de bens básicos e intermediários. No caso do Espírito Santo, os Grandes Projetos determinaram esta vocação na medida em que todos eles produzem bens básicos ou intermediários. Com relação às importações, observa-se uma maior diversificação em função principalmente do mecanismo do FUNDAP, que propiciou a vinda de diversas *tradings* (companhias importadoras) no início da década de 1990 para o estado.

Os principais destinos das exportações capixabas são: EUA, China, Holanda, Arábia Saudita e Coréia do Sul. Para Magalhães e Toscano,⁴¹ a demasiada concentração da pauta exportadora em produtos com baixo conteúdo tecnológico fez com que a economia do Espírito Santo

40 Cf. BRASIL. Conhecendo o Brasil em números. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2010. Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Acesso em: 01 mar. 2013.

41 Cf. MORANDI, A. M. *et al.* Implantação da Companhia Siderúrgica UBU: Avaliação de Impacto a partir da Matriz de Insumo-Produto do Espírito Santo. Trabalho apresentado no II Encontro de Economia do Espírito Santo. **Anais...**Vila Velha, 2011.

apresentasse alguns pontos de fragilidade, que podem ter reflexos no crescimento em longo prazo. Os mesmos autores defendem que o estado possui uma “vocalização para exportar”.

De forma geral, a economia capixaba, ao longo de 40 anos, realizou seu processo de industrialização e urbanização, entretanto, são notáveis as fragilidades estruturais deste processo como, por exemplo, a restrita diversificação produtiva, com os principais setores baseados na produção de commodities e as pequenas e médias empresas apresentando níveis restritos de competitividade.⁴²

Além disso, o processo de ocupação em torno dos grandes centros, aliado à concentração de renda, é tido como o principal impacto negativo do desenvolvimento econômico capixaba. E, ao contrário do que tem acontecido em outras metrópoles do sudeste, nas quais o processo de metropolização da capital promoveu uma “dispersão concentrada”, no Espírito Santo este processo ficou limitado a Vitória e aos municípios vizinhos, indicando que as atividades mais dinâmicas do estado (mineração, siderurgia, papel e celulose e comércio internacional) possuem limitados encadeamentos a montante e a jusante.⁴³

A Matriz de Insumo Produto

Este item abordará a teoria de insumo-produto, desenvolvida inicialmente por Wassily Leontief, e suas respectivas aplicações em economia com vistas a servir de base teórica e metodológica para o estudo de impacto econômico que será realizado no próximo item.

O Modelo de Insumo-Produto

Uma matriz de insumo-produto (MIP) apresenta o fluxo de bens e serviços entre os setores de uma economia, ou seja, é um quadro de dupla entrada que registra, por um lado, os insumos utilizados pelas diversas atividades econômicas e, por outro, o destino das produções, demonstrando as relações de interdependência entre os setores.⁴⁴

O desenvolvimento desta metodologia em termos de organização, formalização e aperfeiçoamento dos primeiros estudos sobre as relações

42 Cf. MORANDI, A. M. *et al.* Implantação da Companhia Siderúrgica UBU... *Op. cit.*

43 *Ibidem.*

44 Cf. KURESKI, R; NUÑEZ, B. C; RODRIGUES, R. L. Multiplicadores de emprego e renda da indústria brasileira de celulose, papel e gráfica em 2003: uma aplicação da matriz de insumo-produto. Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. **Anais...** Londrina, 2007.

interindustriais é atribuído a Wassily Leontief.⁴⁵ Entre as influências na elaboração de seus trabalhos destacam-se Quesnay e Walras. A ideia de organização dos fluxos entre atividades econômicas, em quadros contábeis, vem de Quesnay. Já com relação a Walras, a influência nota-se na forma de apresentar o comportamento da economia por meio de simplificações do modelo de equilíbrio geral considerando apenas um produtor por atividade e equações de produção lineares.⁴⁶ Para Leontief,

A análise de Insumo-Produto é uma extensão prática da teoria clássica de interdependência geral que vê a economia total de uma região, país, ou mesmo do mundo todo, como um sistema simples, e parte para descrever e para interpretar a sua operação em termos de relações estruturais básicas observáveis.⁴⁷

Para Guilhoto,⁴⁸ Leontief realizou a construção de uma fotografia econômica na medida em que a economia funciona em sua maior parte para equacionar a demanda e a oferta dentro de uma vasta rede de atividades. Nesta fotografia Leontief demonstrou como os setores estão relacionados entre si, ou seja, como os setores ao mesmo tempo ofertam e demandam produtos e serviços entre si.

Em função da hipótese de inexistência de produção conjunta ou de subproduto dentro do processo produtivo – cada produto é produzido por um único setor e cada setor produz um único produto –, é necessária a utilização das Tabelas de Usos e Recursos na confecção da matriz de insumo-produto para uma aplicação em um caso real, atendendo, assim, a metodologia de 1993 das Nações Unidas para as Contas Nacionais.⁴⁹ A matriz de usos e recursos fornece a quantidade de insumos que cada setor utiliza na sua produção, enquanto a matriz de produção informa o que cada setor produz de cada produto.⁵⁰

45 Em 1936, Leontief publicou os primeiros resultados para a economia americana referente ao ano de 1919. E em 1941 foi publicada a primeira edição da *Strutucture of The American Economy 1919-1939*, dando origem à segunda em 1953.

46 Cf. FEIJÓ, Carmem Aparecida; RAMOS, Roberto Luis Olinto (org.). **Contabilidade Social**: a nova referência das contas nacionais do Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2007.

47 LEONTIEF *apud* GUILHOTO, J. J. M. **Análise de Insumo-Produto**: Teoria, Fundamentos e Aplicações. São Paulo: Edusp, 2011, p. 2. Disponível em: <<http://www.erudito.fea.usp.br/PortalFEA/Repositorio/835/Documentos/Guilhoto%20Insumo%20Produto.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

48 Cf. GUILHOTO, J. J. M. **Análise de Insumo-Produto...** *Op. cit.*

49 SNA, 1993.

50 Cf. GUILHOTO, J. J. M. **Análise de Insumo-Produto...** *Op. cit.*

Segundo Guilhoto,⁵¹ atualmente as aplicações de insumo-produto podem ser divididas em sete grandes áreas, quais sejam: a) análises estruturais e análises de impacto; b) meio ambiente e recursos naturais; c) distribuição de renda; d) construção e atualização de matrizes; e) matrizes de contabilidade social; f) modelos econométricos de insumo-produto; e g) modelos aplicados de equilíbrio geral (AEG).

A primeira Matriz de Insumo-Produto, no Brasil, foi elaborada em 1967, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base nos dados do Censo de 1959.⁵²

Para o ano de 1971 também foi elaborada uma matriz de insumo-produto com base em dados fiscais, trabalho este realizado pelo Banco Central em parceria com o Conselho Interministerial de Preços.⁵³ Posteriormente, as matrizes elaboradas pelo IBGE baseadas nos censos corresponderam aos anos de 1970, 1975, 1980, 1985 e 1996, respectivamente.⁵⁴

O modelo de insumo-produto faz uso dos diversos fluxos entre as distintas atividades econômicas, tendo como base de informações necessárias para descrever as relações entre si e com a demanda final a formação bruta de capital fixo (I), exportações (X), variação de estoques (VE), consumo do governo (G) e consumo pessoal (CF), sua conta de renda e as importações (M).⁵⁵

Assim, sua base de dados se constitui de uma Tabela de Transações com a descrição dos fluxos monetários entre as diversas atividades e a demanda final.⁵⁶ Para Leontief (1964) o ponto central da análise de insumo produto é a ideia segundo a qual há uma relação fundamental entre o volume de produto de uma indústria e a quantidade de insumo que a mesma absorve.⁵⁷

51 Cf. GUILHOTO, J. J. M. **Análise de Insumo-Produto...** *Op. cit.*

52 Cf. RIJCKEGHEM, 1997 *apud* KURESKI, R; NUÑEZ, B. C; RODRIGUES, R. L. **Multiplicadores de emprego e renda da indústria brasileira de celulose, papel e gráfica em 2003...** *Op. cit.*

53 Cf. LEÃO *et al.* 1973 *apud* KURESKI, R; NUÑEZ, B. C; RODRIGUES, R. L. **Multiplicadores de emprego e renda da indústria brasileira de celulose, papel e gráfica em 2003...** *Op. cit.*

54 Cf. KURESKI, R; NUÑEZ, B. C; RODRIGUES, R. L. **Multiplicadores de emprego e renda da indústria brasileira de celulose, papel e gráfica em 2003...** *Op. cit.*

55 Cf. FEIJÓ, Carmem Aparecida; RAMOS, Roberto Luis Olinto (org.). **Contabilidade Social...** *Op. cit.*

56 *Ibidem.*

57 Cf. LEONTIEF, Wassily W. **A economia do insumo-produto.** 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

A título de exemplificação do modelo de Insumo-Produto, considere a Imagem 2 com valores simbólicos para os fluxos de bens por setores e origem e destino. O modelo é dividido em três setores (agricultura, indústria e serviços), obtendo para cada um deles o consumo intermediário, a demanda final e o valor bruto da produção. A diferença entre o valor bruto da produção e o consumo intermediário resulta no valor adicionado.⁵⁸

Na linha que representa a agricultura, tem-se que o valor bruto da produção da agricultura é X_1 , a demanda intermediária é x_{11} , x_{12} e x_{13} , e Y_1 , é a demanda final. Destaca-se que a diferença entre o valor bruto da produção e a soma da demanda intermediária é igual ao valor adicionado, este sendo usado como a remuneração dos fatores de produção.⁵⁹

Este mesmo raciocínio é utilizado para as outras duas atividades apresentadas na imagem 2: a indústria e os serviços. O produto nacional da economia se dá pela soma do valor adicionado das três atividades. O valor adicionado é dividido pelas remunerações dos fatores de produção, como salários, aluguéis, lucros e juros. E o somatório desses fatores resulta na renda nacional do país. O somatório da demanda final constitui-se no Dispendio Nacional do País.⁶⁰

Imagem 2 - Fluxo de bens por setores de origem e destino em termos simbólicos					
Atividades	Demanda Intermediária			Total da Demanda Final	Valor Bruto da Produção
	Agricultura (1)	Indústria (2)	Serviços (3)		
Agricultura (1)	x_{11}	X_{12}	x_{13}	Y_1	X_1
Indústria (2)	x_{21}	X_{22}	x_{23}	Y_2	X_2
Serviços (3)	x_{31}	X_{32}	x_{33}	Y_3	X_3
Valor Adicionado	Z_1	Z_1	Z_3		
Valor Bruto da População	X_1	X_2	X_3		

Fonte: O'CONNOR; HENRI, 1975 *apud* KURESKI; NUÑES; RODRIGUES, 2007.

Para Kureski, Nuñez e Rodrigues,⁶¹ os coeficientes técnicos são

58 Cf. KURESKI, R; NUÑEZ, B. C; RODRIGUES, R. L. **Multiplicadores de emprego e renda da indústria brasileira de celulose, papel e gráfica em 2003...** *Op. cit.*

59 Cf. MORANDI, A. M. *et al.* Convergência de renda e dinâmica regional no Espírito Santo... *Op. cit.*

60 Cf. KURESKI, R; NUÑEZ, B. C; RODRIGUES, R. L. **Multiplicadores de emprego e renda da indústria brasileira de celulose, papel e gráfica em 2003...** *Op. cit.*

61 Cf. KURESKI, R; NUÑEZ, B. C; RODRIGUES, R. L. **Multiplicadores de emprego e renda da indústria brasileira de celulose, papel e gráfica em 2003...** *Op. cit.*

conceituados como as necessidades diretas de insumos dos diversos setores, ou pelas relações intra e interindustriais diretas, calculadas pela seguinte fórmula:

$$a_{ij} = \frac{X_{ij}}{X_j}$$

Onde:

a_{ij} = coeficiente técnico;

X_{ij} = consumo intermediário;

X_j = valor da produção.

Dessa forma, com o aumento da demanda final, ocorrem não somente efeitos diretos na produção e nos insumos, mas também efeitos indiretos, ou seja, os impactos diretos e indiretos de um aumento unitário da produção da atividade J sobre a produção i . Assim, seguindo o exposto na figura 2, o valor bruto da produção X_j é dado pelas fórmulas:

$$X_1 = x_{11} + x_{12} + x_{13} + Y_1$$

$$X_2 = x_{21} + x_{22} + x_{23} + Y_2$$

$$X_3 = x_{31} + x_{32} + x_{33} + Y_3$$

Isolando-se o valor do insumo da fórmula (1), tem-se:

$$X_{ij} = a_{ij} X_j$$

Substituindo e equação (3) na equação (2), obtém-se:

$$X_1 = a_{11} X_1 + a_{21} X_2 + a_{31} X_3 + Y_1$$

$$X_2 = a_{21} X_1 + a_{22} X_2 + a_{23} X_3 + Y_2$$

$$X_3 = a_{31} X_1 + a_{32} X_2 + a_{33} X_3 + Y_3$$

Em forma matricial, a equação (4) pode ser escrita assim:

$$X = AX + Y$$

Onde:

X = vetor-coluna do valor bruto da produção;

A = matriz dos coeficientes técnicos;

Y = vetor-coluna do valor da demanda final.

Isolando-se Y_i na equação (4), obtém-se:

E na forma de matriz, a equação (6) pode ser representada por:

$$(I - A) X = Y$$

Em que:

I = matriz identidade;

A = matriz dos coeficientes técnicos;

X = vetor-coluna do valor bruto da produção;

Y = vetor-coluna do valor da demanda final.

Para a determinação dos efeitos diretos e indiretos resultantes do aumento de uma unidade monetária na demanda final (Y), é necessário isolar o valor bruto da produção na equação (7), assim:

$$X = (I - A)^{-1}Y$$

Onde:

X = valor bruto da produção;

$(I - A)^{-1}$ = matriz de Leontief;

Y = demanda final.

Hipóteses do modelo e os Multiplicadores de Impacto

Para o modelo são adotadas duas hipóteses resumidas por Feijó e Ramos como: a) homogeneidade, cada produto é fornecido por uma única atividade, com rendimento constante de escala (apenas uma tecnologia é empregada na produção de um produto); e b) proporcionalidade, os insumos consumidos em cada atividade são função somente do nível de produção da respectiva atividade.⁶²

Segundo Feijó e Ramos, “os multiplicadores de impacto adicionam novas informações à análise de insumo-produto ao incorporar os componentes do valor adicionado à equação básica do modelo”.⁶³ Os dois multiplicadores principais são:

- i) multiplicador direto – mede o impacto sobre uma variável da conta de renda, de um aumento unitário da demanda final de uma determinada atividade, considerando apenas as atividades que fornecem insumos diretamente a esta atividade;
- ii) multiplicador total (direto mais indireto) – mede o impacto, sobre

62 Cf. FEIJÓ, Carmem Aparecida; RAMOS, Roberto Luis Olinto (org.). **Contabilidade Social...** *Op. cit.*

63 *Ibidem*, p. 314.

uma variável da conta de renda, de um aumento unitário da demanda final de uma determinada atividade, considerando todas as atividades que fornecem insumos, direta e indiretamente a essa atividade.

Modelo MIP para o Espírito Santo

A matriz Insumo-Produto do Espírito Santo (MIPES) de 2003 procura analisar a relação inter-regional do Estado e é dividida em 36 setores,⁶⁴ conforme tabela 7.

Tabela 7 - 36 setores da Matriz Insumo-Produto Interregional do Espírito Santo	
Setores	
1. Agropecuário	19. Ind. Alimentícia, bebidas, fumo e bicomcombustíveis
2. Extrativa Mineral	20. Madeira, mobiliário e indústria diversas
3. Extração de petróleo e gás	21. Energia elétrica (produção e distribuição)
4. Produtos de minerais não-metálicos	22. Gás encanado (produção e distribuição)
5. Metalurgia básica	23. Água e saneamento
6. Outros metalúrgicos	24. Construção civil
7. Máquinas e equipamentos	25. Comércio
8. Material elétrico	26. Serviços de transporte rodoviário
9. Equipamentos eletrônicos	27. Serviços de transporte ferroviário
10. Automóveis, caminhões e ônibus	28. Serviços de transporte aéreo
11. Autopeças e outros veículos	29. Serviços de transporte - outros modais
12. Celulose, papel e gráfica	30. Serviços de comunicação
13. Produtos da borracha e artigos plásticos	31. Instituições financeiras
14. Elementos químicos, farm. e veterinários	32. Serviços prestados às famílias
15. Refino do petróleo	33. Serviços prestados às empresas
16. Têxtil	34. Aluguel de imóveis
17. Vestuário	35. Administração pública
18. Calçados	36. Serviços privados não-mercantis

Fonte: elaboração própria a partir de Morandi *et al.* (2011).⁶⁵

O 3º ciclo de desenvolvimento da economia capixaba continua em curso, com destaque para os seguintes setores: minerais básicos (principalmente pelotização de minério de ferro), metalurgia, papel e celulose, extração de petróleo e gás, alimentos e bebidas, móveis e rochas ornamentais, vestuário e serviços. A tabela 8 apresenta os coeficientes técnicos

⁶⁴ Os valores da MIP foram atualizados para o ano de 2011 a partir do IGP-DI.

⁶⁵ Cf. MORANDI, A. M. *et al.* Convergência de renda e dinâmica regional no Espírito Santo... *Op. cit.*

dos 36 setores da MIPES e o destaque fica justamente para os setores que compõem o curso recente de desenvolvimento do estado. Apesar de alguns deles não apresentarem o maior coeficiente total de impacto, em termos de coeficientes locais os números são bem relevantes e importantes para a economia capixaba na medida em que os coeficientes locais determinam os impactos ocorridos que permanecem dentro do estado.

Tabela 8 - Coeficientes Técnicos da MIPES

Setores	Multiplicador			Participação no multiplicador	
	Total	Local	Inter-regional	Local	Inter-regional
16. Têxtil	2,637	1,167	1,470	44%	56%
19. Ind. Alimentícia, bebidas, fumo e biocombustíveis	2,556	1,260	1,295	49%	51%
6. Outros Metalúrgicos	2,506	1,414	1,093	56%	44%
5. Metalurgia Básica	2,470	1,376	1,094	56%	44%
8. Material Elétrico	2,435	1,399	1,036	57%	43%
11. Autopeças e outros veículos	2,414	1,353	1,061	56%	44%
17. Vestuário	2,366	1,152	1,214	49%	51%
10. Automáveis, caminhões e ônibus	2,361	1,211	1,150	51%	49%
28. Serviços de transporte aéreo	2,302	1,381	0,921	60%	40%
26. Serviços de transporte rodoviário	2,199	1,358	0,841	62%	38%
13. Produtos da borracha e artigos plásticos	2,192	1,283	0,908	59%	41%
27. Serviços de transporte ferroviário	2,178	1,321	0,857	61%	39%
14. Elementos químicos, farm e veterinários	2,175	1,208	0,968	56%	45%
18. Calçados	2,146	1,182	0,963	55%	45%
12. Celulose, papel e gráfica	2,109	1,403	0,706	67%	33%
4. Produtos de minerais não-metálicos	2,093	1,367	0,725	65%	35%
20. Madeira, mobiliário e indústria diversas	2,072	1,261	0,811	61%	39%

22. Gás encanado (produção e distribuição)	2,055	1,337	0,718	65%	35%
15. Refino do petróleo	2,053	1,452	0,601	71%	29%
2. Extrativa Mineral	2,000	1,274	0,726	64%	36%
1. Agropecuário	1,928	1,126	0,802	58%	42%
32. Serviços prestados às famílias	1,910	1,163	0,747	61%	39%
24. Construção civil	1,908	1,307	0,601	69%	31%
21. Energia elétrica (produção e distribuição)	1,891	1,474	0,417	78%	22%
9. Equipamentos eletrônicos	1,885	1,194	0,691	63%	37%
25. Comércio	1,876	1,315	0,562	70%	30%
7. Máquinas e equipamentos	1,875	1,244	0,632	66%	34%
29. Serviços de transporte - outros modais	1,776	1,205	0,571	68%	32%
23. Água e saneamento	1,681	1,403	0,278	83%	17%
30. Serviços de comunicação	1,584	1,206	0,378	76%	24%
33. Serviços prestados às empresas	1,569	1,231	0,338	78%	22%
35. Administração pública	1,504	1,211	0,293	81%	19%
31. Instituições financeiras	1,456	1,175	0,28 1	81%	19%
3. Extração de petróleo e gás	1,387	1,096	0,291	79%	21%
34. Aluguel de imóveis	1,260	1,068	0,192	85%	15%
36. Serviços privados não-mercantis	1,150	1,046	0,104	91%	9%

Fonte: elaboração própria a partir de Morandi *et al.* (2011).⁶⁶

Os coeficientes técnicos refletem o quanto cada setor necessita de produto de outro setor. A partir do conhecimento deles é possível realizar previsões de produção bem como verificar o impacto de diversas alternativas de políticas econômicas sobre a atividade produtiva. Esses coeficientes refletem

⁶⁶ Cf. MORANDI, A. M. *et. al.* Convergência de renda e dinâmica regional no Espírito Santo... *Op. cit.*

a estrutura da economia e não apresentam mudanças significativas a curto e médio prazos, o que os tornam importantes indicadores para previsões.⁶⁷

Com relação à economia capixaba recente, consoante tabela 8, os setores mais importantes e coeficientes em destaque são: metalurgia básica; outros metalúrgicos; papel, celulose e gráfica; construção civil; madeira, mobiliário e indústrias diversas; gás encanado; refino de petróleo; extração mineral; comércio; extração de petróleo e gás e produtos de minerais não-metálicos. Basicamente, como exposto anteriormente, são os setores que compõem o 3º ciclo de desenvolvimento da economia capixaba.

Estudo do Impacto Econômico dos Investimentos para o Espírito Santo 2011-2016

Neste item será realizado um estudo de impacto econômico através da matriz de insumo-produto do Espírito Santo em relação aos investimentos previstos entre 2011 e 2016, com ênfase nos setores de infraestrutura e da indústria, bem como serão apresentados os resultados obtidos. Também será demonstrada a base de dados utilizada e uma breve descrição a respeito dos principais investimentos e setores contemplados.

Base de Dados

A pesquisa “Investimentos Anunciados para o Espírito Santo 2011-2016” consiste em um levantamento sistemático de intenções de investimentos relacionadas ao estado do Espírito Santo ao longo de um período de cinco anos. Os investimentos podem ser tanto de origem pública quanto privada, tendo como ponto de partida investimentos com valores maiores ou iguais a R\$ 1 milhão.

As fontes primárias de dados são os levantamentos diretos realizados pelo Instituto Jones dos Santos Neves. Os projetos de investimentos contidos nesta pesquisa são oriundos basicamente de anúncios de investimentos divulgados pelos principais meios de comunicação em níveis nacional e estadual.

Tendo em vista que a pesquisa de investimentos definiu os projetos de acordo com seus estágios, podendo ser em execução ou em oportunidade, optou-se por realizar o estudo de impacto econômico contemplando dois cenários, quais sejam: 1) o cenário 1, otimista, contempla todos os

⁶⁷ Cf. LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (org.). **Manual de macroeconomia**: nível básico e intermediário. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

investimentos tanto em fase de execução como em estágio de oportunidade; 2) o cenário 2, moderado, apresenta os investimentos que estão na fase de execução.

Nas estimativas considerou-se que a estrutura econômica do Espírito Santo permaneceu estática desde 2003, apenas com atualização pelo IGP-DI de seus valores, sendo as oscilações oriundas apenas dos impactos diretos e indiretos dos investimentos anunciados para o Espírito Santo 2011-2016. Ressalta-se, ainda, que a atualização monetária dos projetos foi realizada pelo IGP-M, para dezembro de 2011.

A tabela 9 evidencia os principais investimentos que serão realizados no período 2011-2016, basicamente apresenta o panorama geral dos investimentos e principais setores contemplados em termos agregados.

Segundo dados do IJSN,⁶⁸ entre 2011 e 2016 a economia capixaba deve receber investimentos superiores a R\$ 100 bilhões, o maior volume já identificado para o estado, distribuído entre 1.373 projetos com valor médio de R\$ 73,3 milhões. Em termos agregados o setor de energia é o que deve receber o maior volume de recursos, com 40,3% do montante total previsto, seguido do setor de Indústria com 32,5% e pelo setor de Comércio, Serviço e Lazer com 7,3%. No que diz respeito à distribuição regional dos investimentos, a região litoral sul e a região metropolitana receberão 45,5% e 25,2% dos investimentos, respectivamente.

Tabela 9 - Investimentos, segundo setores, por número de projetos e total dos investimentos (2011-2016)					
(R\$ milhões)					
Setores	Nº de projetos	Part. %	Total de Investimentos	Part. %	Valor Médio por Projeto
Infraestrutura	347	25,3	53.214,3	52,8	153,4
Energia	82	6,0	40.577,3	40,3	494,8
"Term. Portuário/Aerop.e Armazenagem"	67	4,9	6.544,5	6,5	97,7
Transporte	198	14,4	6.092,5	6,1	30,8
Indústria	82	6,0	32.724,8	32,5	399,1
Comércio/ Serviço e Lazer	160	11,7	7.393,8	7,3	46,2
Outros Serviços	784	57,1	7.358,5	7,3	9,4
Saneamento/ Urbanismo	421	30,7	3.888,6	3,9	9,2

68 Cf. INSTITUTO Jones dos Santos Neves. **Investimentos anunciados para o Espírito Santo 2011-2016**. Vitória, 2012. Disponível em: <www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em: 8 ago. 2012.

Educação	187	13,6	1.232,4	1,2	6,6
Meio Ambiente	8	0,6	808,4	0,8	101,1
Saúde	105	7,6	851,0	0,8	8,1
Segurança Pública	63	4,6	578,1	0,6	9,2
Total	1373	100	100.691,4	100	73,3

Na tabela 10 constata-se que R\$ 91,6 bilhões serão destinados às 10 principais atividades, representando 90,9% do total dos investimentos. Nesta perspectiva, a principal atividade a receber investimentos é a de extração de petróleo e gás natural, com aportes de R\$ 26,8 bilhões. Esses investimentos se destinam à prospecção, ao processamento e o ao desenvolvimento da produção da bacia do Espírito Santo e da bacia de Campos, além dos projetos implantados em terra.⁶⁹ A metalurgia ocupa o segundo lugar, com R\$ 12,4 bilhões, destinados basicamente à implantação no estado de uma nova planta siderúrgica (Companhia Siderúrgica UBU – CSU/Vale) no município de Anchieta, e à modernização e ampliação das plantas já existentes no setor.⁷⁰

Em seguida tem-se a extração de minerais metálicos com investimentos previstos na ordem de R\$ 11,4 bilhões do total, voltados para a instalação de novas plantas pelletizadoras (8ª usina da Vale e a 4ª usina da Samarco Mineração) bem como a implantação da Ferrous Resources do Brasil, no município de Presidente Kennedy, que consiste em um complexo de pelletização associado a um porto de águas profundas destinado ao escoamento da produção.⁷¹

Já o setor de eletricidade, gás e outras utilidades representa 10,6% dos investimentos. Basicamente, os projetos dessa área se concentram na transmissão e na geração de energia elétrica pelas usinas termelétricas e hidrelétricas.⁷²

E, por fim, a atividade de fabricação de produtos químicos representa 7,6% ou R\$ 7,7 bilhões do total, composta por três atividades com destaque para o complexo gás-químico (PETROBRAS) previsto para ser instalado no município de Linhares no norte do estado.⁷³

69 Cf. INSTITUTO Jones dos Santos Neves. **Investimentos anunciados para o Espírito Santo 2011-2016...** *Op. cit.*

70 *Ibidem.*

71 *Ibidem.*

72 *Ibidem.*

73 *Ibidem.*

Ainda com relação à tabela 10, nota-se a concentração dos investimentos em poucas atividades produtivas, o que corrobora a tese de Caçador a respeito da “diversificação concentradora” na economia capixaba.⁷⁴

CNAE	Classificação	R\$	Part. %
06	Extração de petróleo e gás natural	26.829,50	26,60
24	Metalurgia	12.365,60	12,30
07	Extração de minerais metálicos	11.379,20	11,30
35	Eletricidade, gás e outras utilidades	10.636,50	10,60
20	Fabricação de produtos químicos	7.655,00	7,60
42	Obras de infraestrutura	6.953,90	6,90
41	Construção de Edifícios	6.715,50	6,70
52	Armazenamento e atividades auxiliares dos transportes	4.348,10	4,30
49	Transporte terrestre	2.840,90	2,80
30	"Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores"	1.837,80	1,80
11	Fabricação de bebidas	1.259,80	1,30
85	Educação	1.187,40	1,20
36	Captação, tratamento e distribuição de água	953,40	0,90
86	Atividades de atenção à saúde humana	831,70	0,80
17	Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	751,30	0,70
84	Administração pública, defesa e seguridade social	660,90	0,70
27	Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	524,90	0,50

74 CAÇADOR, Sávio B. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas...** *Op. cit.*

19	"Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis"	514,20	0,50
55	Alojamento	353,20	0,40
	Outros	2.092,70	2,10
Total		100.691,50	100,00

Estimativas de Impacto

Cenário 1

A tabela 11 apresenta o resultado dos impactos gerados, em termos de valor bruto da produção,⁷⁵ na economia capixaba pelos investimentos anunciados. Cabe ressaltar, consoante tabela 10, que os setores alojamentos (55) e outros não fazem parte das estimativas do cenário 1 em função destes setores não apresentarem uma correspondência direta com os setores da MIPES. Do investimento total previsto para o estado entre 2011-2016, o cenário 1 contempla em torno de 97,6%, ou seja, cerca de R\$ 98,3 bilhões, distribuídos entres os principais setores da economia do Estado, conforme a tabela 11.

Ao se utilizar os multiplicadores totais de produção para medir os impactos gerados na economia capixaba pelos investimentos anunciados se faz necessário atentar para o tamanho do investimento em relação à capacidade produtiva do setor. Consoante os resultados apresentados pela tabela 11 - em termos de valor bruto da produção -, o setor material elétrico, por exemplo, devera aumentar 81.520,3%. Outros setores com o mesmo resultado são: peças e outros veículos (163.061,7%); química, farmácia e veterinária (264.917,3%); energia (1.681%); petróleo e gás (632,9%) e transporte ferroviário (919,5%). O possível percentual de crescimento muito elevado em função dos investimentos diretos que serão recebidos pode ser explicado em função da pouca expressividade destes setores na economia capixaba, com exceção dos setores de energia e petróleo e gás. Como a base produtiva daqueles setores é pequena na economia do estado, depara-se com um problema estatístico de se trabalhar com números muito pequenos relacionados à base produtiva do setor e números grandes com relação aos investimentos, ou seja, são

⁷⁵ Valor bruto da produção representa toda a receita bruta gerada na economia, ou seja, compreende a totalidade das transferências realizadas mais as vendas efetuadas mais as variações dos estoques.

setores muito pequenos com a expectativa de receber investimentos muito altos.

Tabela 11 - Impacto dos investimentos anunciados no Espírito Santo (2011-2016) – cenário1							
			Espírito Santo			Resto do Brasil	
MIP		Alteração na demanda (R\$ milhões)	Produção (R\$ milhões)				
			Base	Impacto	Nova	var %	var %
Espírito Santo	1 Agropec	0,00	1.912,46	405,80	2.318,26	21,2%	0,7%
	2 ExtMineral	11.379,20	3.307,30	11.952,20	15.259,50	361,4%	6,1%
	3 PetrGas	26.829,50	4.363,13	27.613,31	31.976,44	632,9%	2,4%
	4 ProdMnNMet	0,00	3.107,81	1.832,42	4.940,23	59,0%	1,3%
	5 MetalurBas	12.365,60	5.104,26	14.954,84	20.059,10	293,0%	6,3%
	6 OutMetalur	0,00	10.079,74	3.746,81	13.826,55	37,2%	2,5%
	7 MaqEquip	0,00	932,31	363,22	1.295,53	39,0%	2,5%
	8 MatEletrico	524,90	0,64	525,24	525,88	81520,3%	1,7%
	9 EquipEletron	0,00	0,47	0,01	0,48	2, 1%	0,3%
	10 AutomOnib	0,00	0,97	0,01	0,97	0,8%	0,0%
	11 PecasOutVe	1.837,80	1,13	1.838,21	1.839,34	163061,7%	1,1%
	12 CelPapGraf	751,30	7.486,12	2. 143,10	9.629,22	28,6%	1,3%
	13 BorracPlast	0,00	461,78	207,62	669,40	45,0%	2,3%
	14 QuiFarmVet	7.655,00	2,89	7.656,55	7.659,44	264917,3%	2,8%
	15 RefinoPetr	514,20	2.495,42	2.994,50	5.489 ,92	120,0%	2,8%
	16 IndTextil	0,00	0,81	0,01	0,82	1,8%	0,6%
	17 Vestuario	0,00	546,85	3,83	550,68	0,7%	0,0%
	18 CalcadCour	0,00	0,28	0,00	0,29	1,3%	0,1%
	19 AlimBebFum	1.259,80	3.359,61	1.464,72	4.824,33	43,6%	0,4%
	20 MadMobDiv	0,00	1,35	0,30	1,66	22,5%	2,0%
	21 Energia	10.636,50	664,76	11.174,69	11.839,44	1681,0%	2,3%
	22 GasNatEnc	0,00	0,15	0,02	0,17	12,5%	14,3%
	23 AguaSan	953,40	1.070,40	5.810,32	6.880,72	542,8%	2,2%
	24 ConstCivil	13.669,40	5.598,26	14.482,60	20.080,86	258,7%	0,1%
	25 Comercio	0,00	5.149,04	295, 13	5.444,17	5,7%	1,6%
	26 TransRodo	1.420,45	4.393 ,00	2. 118,09	6.511,09	48,2%	1,5%
	27 TransFerro	1.420,45	165,37	1.520,53	1.685,90	919,5%	2,9%
	28 TransAereo	0,00	301,40	50,00	351,39	16,6%	0,7%
	29 TransAquav	0,00	435,32	135,63	570,95	31,2%	2,2%
	30 Comunic	0,00	897,31	465,82	1.363,13	51,9%	1,1%

	31 InstFinanc	0,00	3,70	4,61	8,32	124,6%	4,4%
	32 ServPrestFam	2.019,10	3.545,99	2.275,05	5.821,04	64,2%	0,2%
	33 ServPrestEmp	4.348,10	4.742,96	6.747,43	11.490,38	142,3%	1,5%
	34 Aluglmov	0,00	2.8 19,44	521,33	3.340,77	18,5%	0,2%
	35 AdmPublica	660,90	8.480,09	660,90	9.140,99	7,8%	0,0%
	36 SerPriNMerc	0,00	0,65	0,00	0,65	0,0%	0,0%

Fonte: elaboração própria.⁷⁶

Dos setores com maior base produtiva no estado, segundo a tabela 11, extração mineral apresenta um crescimento de 361,4%, metalurgia básica 293%, papel e celulose 28,6%, refino de petróleo 120%, construção civil 258,7% e alimentos, bebidas e fumo 43,6%. São os setores que compõem a base da economia do Espírito Santo associados aos setores já citados de energia e de petróleo e gás. Com relação ao impacto no resto do Brasil, o destaque de crescimento no valor bruto da produção entre 2011-2016 fica nos setores: gás encanado (14,3%); extração mineral (6,1%); metalurgia básica (6,3%) e instituições financeiras (4,4%). Dos setores que não devem receber investimentos diretos merecem destaque: produção de minerais não metálicos (59%); instituições financeiras (124,6%); comunicação (51,9%); borracha e plástico (45%); máquinas e equipamentos (39%) e outros metalúrgicos (37,2%). O crescimento desses setores, apesar da ausência de investimento direto, demonstra a interdependência entre os setores como preconizado por Leontief.

O resumo dos impactos relativos ao cenário 1 é apresentado pela tabela 12. Observa-se que no cenário otimista, 67,2% do impacto total ocorrerá na economia do estado, enquanto que no resto do país o impacto total será de 32,8%. Além disso, as alterações na produção do Espírito Santo serão de 152,23%.

Tabela 12 - Resumo dos Impactos (cenário 1)					
Resumo dos impactos					
Produção	Base R\$ milhões	Impacto		Produção	
		R\$ milhões	%	R\$ milhões	var %
Espírito Santo	81.433	123.965	67,2%	205.398	152,23%
Resto do Brasil	4.194.511	60.484	32,8%	4.254.994	1,44%
Brasil	4. 275.944	184.449	100,0%	4.460.392	4,31%

Fonte: elaboração própria.

⁷⁶ Nota: estão grifados os setores que receberão investimentos diretos.

Cabe ressaltar que neste cenário mais otimista existem muitos investimentos que se encontram em estágio de oportunidades e que em um universo de 5 anos podem apresentar grandes alterações devido à sua magnitude e também devido ao cenário internacional, uma vez que muitos deles são voltados ao comércio exterior. É possível que o volume total esteja superestimado para uma economia do tamanho da do Espírito Santo em função até mesmo do crescimento exorbitante que alguns setores podem ter caso esse cenário se concretize.

Cenário 2

Para o cenário 2 foi utilizado um filtro, conforme tabela 13, de 51,67% aplicado aos dados da tabela 10, chegando-se ao valor médio de R\$ 50,7 bilhões em execução, exceto os setores alojamento (55) e outros em função dos mesmos não apresentarem uma correspondência direta com a MIPES. Devido aos projetos em execução se apresentarem de forma agregada, foi adotada a estratégia de utilizar a referida média ponderada nos investimentos anunciados para a economia capixaba 2011-2016 a fim de definir um cenário um pouco mais compatível com o atual padrão de execução dos investimentos.

Tabela 13 - Média Ponderada - cenário 2			
	%	Peso (%)	Média
Infraestrutura	64,50	52,80	34,06%
Indústria	27,20	32,50	8,84%
Comércio	59,00	7,30	4,31%
Outros Serviços	61,20	7,30	4,47%
Total			51, 67%

Fonte: elaboração própria.

A tabela 14 apresenta os resultados para o cenário 2 dos investimentos anunciados para o estado 2011-2016 em um cenário moderado. Cabe ressaltar que toda a análise é realizada em termos do valor bruto da produção de cada setor e quanto o mesmo poderá aumentar nos próximos anos.

Tabela 14 - Impacto dos Investimentos anunciados no Espírito Santo (2011-2016) - cenário 2							
			Espírito Santo				Resto do Brasil
MIP		Alteração na demanda (R\$ milhões)	Produção (R\$ milhões)				
			Base	Impacto	Nova	var %	var %

Espírito Santo: questões contemporâneas em Economia

Espírito Santo	1 Agropec	0,00	1.912,46	209,67	2.122,13	11,0%	0,40%
	2 ExtMineral	5.879,60	3.307,30	6.175,67	9.482,97	186,7%	3,1%
	3 PetrGas	13.862,80	4.363,13	14.267,80	18.630,93	327,0%	1,3%
	4 ProdMnNMet	0,00	3.107,81	946,81	4.054,62	30,5%	0,6%
	5 MetalurBas	6.389,30	5.104,26	7.727,16	12.831,42	151,4%	3,2%
	6 OutMetalur	0,00	10.079,74	1.935,98	12.015,71	19,2%	1,3%
	7 MaqEquip	0,00	932,31	187,67	1.119,99	20,1%	1,3%
	8 MatEletrico	27 1,20	0,64	27 1,38	272,02	421 19,1%	0,9%
	9 EquipEletron	0,00	0,47	0,01	0,47	1,1%	0,1%
	10 AutomOnib	0,00	0,97	0,00	0,97	0,4%	0,0%
	11 PecasOutVe	949,60	1,13	949,81	950,94	84254,7%	0,6%
	12 CelPapGraf	388,20	7.486,12	1.107,35	8.593,47	14,8%	0,7%
	13 BorracPlast	0,00	461,78	107,28	569,06	23,2%	1,2%
	14 QuiFarmVet	3.955,30	2,89	3.956,10	3.958,99	13688 1,4%	1,4%
	15 RefinoPetr	265,70	2.495,42	1.547,27	4.042,69	62,0%	1,4%
	16 IndTextil	0,00	0,81	0,01	0,81	0,9%	0,3%
	17 Vestuario	0,00	546,85	1,98	548,83	0,4%	0,0%
	18 CalcadCour	0,00	0,28	0,00	0,28	0,6%	0,0%
	19 AlimBebFum	650,90	3.359,61	756,78	4.116,39	22,5%	0,2%
	20 MadMobDiv	0,00	1,35	0,16	1,51	11,6%	1,0%
	21 Energia	5.495,90	664,76	5.773,98	6.438,74	868,6%	1,2%
	22 GasNatEnc	0,00	0,15	0,01	0,16	6,5%	7,4%
	23 AguaSan	492,60	1.070,40	3.002,17	4.072,57	280,5%	1,1%
	24 ConstCivil	7.063,00	5.598,26	7.483,18	13.081,44	133,7%	0,0%
	25 Comercio	0,00	5.149,04	152,49	5.301,53	3,0%	0,8%
	26 TransRodo	733,95	4.393,00	1.094,42	5.487,42	24,9%	0,8%
	27 TransFerro	733,95	165,37	785,66	951,03	475,1%	1,5%
	28 TransAereo	0,00	301,40	25,83	327,23	8,6%	0,3%
	29 TransAquav	0,00	435,32	70,08	505,40	16,1%	1,1%
	30 Comunic	0,00	897,31	240,69	1.138,00	26,8%	0,6%
	31 InstFinanc	0,00	3,70	2,38	6,09	64,4%	2,3%
	32 ServPrestFam	1.043,30	3.545,99	1.175,55	4.721,54	33,2%	0,1%
	33 ServPrestEmp	2.246,70	4.742,96	3.486,43	8.229,39	73,5%	0,8%
	34 Aluglmov	0,00	2.819,44	269,37	3.088,81	9,6%	0,1%
	35 AdmPublica	341,50	8.480,09	341,50	8.821,59	4,0%	0,0%
	36 SerPriNMerc	0,00	0,65	0,00	0,65	0,0%	0,0%

Fonte: elaboração própria.⁷⁷

⁷⁷ Estão grifados os setores que receberão investimentos diretos.

Partindo da perspectiva de analisar através de um filtro de 51,67% os investimentos em fase de execução, chega-se a resultados mais prováveis de crescimento no valor bruto da produção para os setores que estão recebendo os investimentos diretamente. Mesmo utilizando um cenário mais real, alguns setores ainda apresentam um crescimento pouco provável como, por exemplo, material elétrico (42.119,1%), peças e outros veículos (84.254,7%), química, farmácia e veterinária (136.881,4%), energia (868,6%), transporte ferroviário (475,1%) e petróleo e gás (327%). Com exceção dos setores de energia e de petróleo e gás, esses resultados ocorrem em função da pequena expressividade, em termos de base produtiva, dos outros setores na economia do Espírito Santo.

Consoante os resultados da tabela 14, ressalta-se o crescimento dos seguintes setores: extração mineral (186,7%); metalurgia básica (151,4%); refino de petróleo (62%); alimentos, bebidas e fumo (22,5%); construção civil (133,7%); transporte rodoviário (24,9%); serviços prestados às empresas (73,5%); serviços prestados às famílias (33,2%) e água e saneamento (280,5%) que receberam investimentos diretos e que representam grande parte da base produtiva do estado quando associado aos resultados da MIPES.

Dos resultados apresentados, ressalta-se que num cenário moderado apenas 10 dos 36 setores cresceram mais do que 100%. Assim, este cenário se apresenta de forma mais condizente com a realidade econômica do estado. Alguns setores que não receberam investimentos diretos, mas apresentam crescimento significativo em função de sua importância econômica, foram o de instituições financeiras (64,4%), produtos minerais não metálicos (30,5%) e comunicação (26,8%).

O resumo dos impactos relativos ao cenário 2 é apresentado pela tabela 15. Observa-se que no cenário moderado, 68,5% do impacto total ocorrerão na economia do estado, enquanto que no resto do país o impacto total será de 31,5%. Além disso, as alterações na produção do Espírito Santo serão de 82,10%.

Tabela 15 - Resumo dos Impactos (cenário 2)					
Resumos dos impactos					
Produção	Base R\$ milhões	Impacto		Nova Produção	
		R\$ milhões	%	R\$ milhões	var %
Espírito Santo	81.433	66.860	68,5%	148.293	82,10%

Resto do Brasil	4.194.511	30.726	31,5%	4.225.237	0,73%
Brasil	4.275.944	97.586	100,0%	4.373.530	2,28%

Fonte: elaboração própria.

Comparando-se o cenário 1 com o 2 nota-se que o primeiro realmente tem uma grande possibilidade de estar superestimado em função do grande volume de recursos que não necessariamente podem ser investidos, aparecendo apenas como oportunidades. Os resultados do cenário 2 são mais realistas na medida em que, com exceção de alguns setores com possibilidade de crescimento irreal, na maioria dos setores, tanto os que receberam investimentos diretos quando os que se beneficiaram indiretamente, o crescimento em termos de valor bruto da produção parece plausível em um horizonte temporal de 5 anos quando se leva em consideração os números agregados dos últimos anos do Estado com relação ao PIB, crescimento industrial e de renda.

Mas, mesmo esses investimentos representando impactos significativos na economia capixaba, nota-se que os mesmos ainda continuam concentrados em determinados setores apesar do Plano de Desenvolvimento do Estado, denominado Espírito Santo 2025,⁷⁸ preconizar em umas de suas metas a interiorização do desenvolvimento.

Considerações Finais

Neste trabalho buscou-se mensurar o impacto econômico que os investimentos anunciados para o Espírito Santo 2011-2016 trarão para a economia capixaba. Para isso, inicialmente foi apresentado o cenário no qual os investimentos ocorrerão, realizando-se, assim, uma contextualização econômica das principais características da economia capixaba e seus ciclos de desenvolvimento.

A ferramenta utilizada para o estudo de Impacto dos investimentos anunciados foi a Matriz de Insumo-Produto, que consiste em um quadro de dupla entrada que registra, por um lado, os insumos utilizados pelas diversas atividades econômicas e, por outro, o destino das produções, demonstrando as relações de interdependência entre os setores.

Como resultados desse esforço de pesquisa ressalta-se que existe ainda uma tendência de concentração dos investimentos nos setores

78 Cf. SECRETARIA de Estado de Economia e Planejamento (SEP). **Espírito Santo 2025:** plano de desenvolvimento. Vitória: SEP/MACROPLAN, 2006. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202025/Plano%20de%20Desenvolvimento%20ES%202025.pdf>>.

produtores de commodities de exportação, ou seja, nos próximos anos não há evidências de que ocorrerão mudanças no perfil da economia capixaba, apesar dos investimentos representarem um montante de recursos extremamente importante para uma economia do tamanho do Espírito Santo.

Alguns setores apresentaram crescimento, em termos de valor bruto da produção, muito elevado, de certa forma improvável de acontecer como, por exemplo, Material elétrico. Em função da possibilidade de existir uma superestimação dos dados apresentados, foi utilizado um cenário considerado moderado utilizando somente os investimentos em fase de execução, mas novamente alguns setores ainda persistiram em apresentar crescimento improvável em um universo de cinco anos.

Em função dos resultados apresentados, reforça-se a possibilidade dos investimentos anunciados para o Espírito Santo 2011-2016 estarem superestimados, ficando como sugestão de pesquisa futura uma investigação mais precisa destas informações no sentido de tornar as análises posteriores mais realistas. Um problema associado a este fato é o maior detalhamento das informações que o governo ainda não tornou disponível, ficando esta indicação também como sugestão de estudos futuros.

No geral, para um horizonte de cinco anos, tem-se o volume considerável de recursos que podem ser injetados na economia capixaba, promovendo o crescimento de vários setores. Entretanto, permanece, ainda, a concentração de recursos em setores atualmente tradicionais na economia do Estado como metalurgia, petróleo e gás, mineração e energia, demonstrando que a economia estadual ainda estará produzindo produtos de baixo conteúdo tecnológico e na maioria dos setores voltados ao mercado externo.

Referências:

CAÇADOR, Sávio B. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas**: uma análise a partir das teorias de desenvolvimento regional e de estatísticas de inovação. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

CAMPOS NETO, C. A. S. *et al.* **Portos brasileiros 2009**: ranking, área de influência, porte e o valor agregado médio dos produtos movimentados. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. [Texto para Discussão, n. 1408].

CASTRO, Lavinia B. Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In.: GIAMBIAGI, Fábio (org.). **Economia brasileira**

contemporânea: (1945-2004). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

COMPANHIA Docas do Espírito Santo. **Relatório da Administração**. Vitória, 2011. [Codesa].

FEIJÓ, Carmem Aparecida; RAMOS, Roberto Luis Olinto (org.). **Contabilidade Social: a nova referência das contas nacionais do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2007.

FELIPE, Ednilson Silva. **Fundap e Economia capixaba: qual a verdadeira encruzilhada?** Vitória, 2012. Disponível em: <www.economiacapixaba.wordpress.com>. Acesso em: 20 fev. 2013.

GUILHOTO, J. J. M. **Análise de Insumo-Produto: teoria, fundamentos e aplicações**. São Paulo: Edusp, 2011. Disponível em: <http://mpra.ub.unimuenchen.de/32566/2/MPRA_paper_32566.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2012.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**, [s. l.], 2010. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2013.

INSTITUTO Jones dos Santos Neves. **Investimentos anunciados para o Espírito Santo 2011-2016**. Vitória, 2012. Disponível em: <www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em: 8 ago. 2012.

IPEADATA. Diversos dados nacionais, regionais (Espírito Santo e Brasil) e setoriais sobre PIB calculados a preços constantes (em reais de 2000) para o período 1990-2009. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 01 mar. 2013.

KURESKI, R; NUÑEZ, B. C; RODRIGUES, R. L. Multiplicadores de emprego e renda da indústria brasileira de celulose, papel e gráfica em 2003: uma aplicação da matriz de insumo-produto. Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. **Anais...** Londrina, 2007.

LEONTIEF, Wassily W. **A economia do insumo-produto**. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. [Os economistas].

LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (org.). **Manual de macroeconomia: nível básico e intermediário**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAGALHÃES, M. A; TOSCANO, V. N. **Concentração de investimentos e interiorização do desenvolvimento no Espírito Santo**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2010. [Texto para Discussão, n. 11].

MAGALHÃES, M. A; TOSCANO, V. N. **Vocação para exportar: uma avaliação retrospectiva dos padrões de comércio exterior do estado do Espírito Santo (1996-2010)**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2011. [Texto para Discussão, n. 34].

BRASIL. **Conhecendo o Brasil em números**. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2010. Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Acesso em: 01 mar. 2013.

MORANDI, A. M. *et al.* Convergência de Renda e dinâmica regional no Espírito Santo. Encontro de Economia do Espírito Santo, 2012, Vitória. **Anais...** Disponível em: <http://www.encontroeconoiaes.com/index.html>. Acesso em: 10 fev. 2013.

MORANDI, A. M. *et al.* Implantação da Companhia Siderúrgica UBU: Avaliação de Impacto a partir da Matriz de Insumo-Produto do Espírito Santo. Trabalho apresentado no II Encontro de Economia do Espírito Santo. **Anais...**Vila Velha, 2011.

MOTA, Fernando Cezar Macedo. **Integração e dinâmica regional: o caso capixaba (1960-2000)**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286339>.

REDAÇÃO. Navegação ajusta fretes e operação para enfrentar a crise. **Diário do Comércio Indústria e Serviços**, São Paulo, 3 mar. 2009.

ROCHA, Haroldo Corrêa. Formação econômica do Espírito Santo e sua lógica empresarial. *In.*: GUALBERTO, João; DAVEL, Eduardo. (org.). **Inovações organizacionais e relações de trabalho: ensaios sobre o Espírito Santo**. Vitória: Edufes, 1998.

ROCHA, H. C; MORANDI, Angela Maria. **Cafecultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.

SECRETARIA de Estado de Economia e Planejamento (SEP). **Espírito Santo 2025: plano de desenvolvimento**. Vitória: SEP/MACROPLAN, 2006. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202025/Plano%20de%20Desenvolvimento%20ES%202025.pdf>.

Industrialização Retardatária, Inovação e Meio Ambiente – O Caso Capixaba¹

Érika de Andrade Silva Leal²

Arlindo Villaschi Filho³

Introdução

O processo de industrialização do Espírito Santo é objeto de pesquisa de inúmeros estudiosos de diferentes inspirações acadêmicas. Há trabalhos que abrem diversos aspectos desse processo industrial e que estimularam a realização de muitas monografias, dissertações e teses sobre o tema.⁴

Contudo, apesar da literatura existente sobre esse processo, sobretudo a que aborda o período do final dos anos 1960 a 1990, o tratamento das questões ambientais dispensados pelos industriais e pelas agências de fomento capixabas ainda precisa ser objeto de investigação. O preenchimento (ainda que de forma parcial) dessa lacuna é o principal objetivo deste trabalho.

Ou seja, aqui serão ressaltadas questões ambientais referentes à primeira fase do processo de industrialização capixaba (1960-1980), isto é, aquele processo voltado para a instalação no Espírito Santo de empresas produtoras de bens-salário. Evidências foram buscadas, por

1 Artigo submetido à Área 3 – Economia Agrícola, Meio-ambiente e Energia do IV Encontro de Economia do Espírito Santo.

2 Professora da Coordenadoria de Engenharia de Produção do Ifes. Contato: professoraerikaleal@gmail.com

3 Professor do Departamento de Economia da Ufes. Contato: Arlindo@villaschi.pro.br

4 Entre estes trabalhos destacam-se, por exemplo, Rocha e Morandi (1991) que concentrou em descrever, em riqueza de detalhes, a industrialização capixaba no período de 1955/1985; Pereira (1998) que analisou o processo industrial sob a ótica da teoria da localização da produção no espaço geográfico; os trabalhos de Villaschi realizados nos anos 1990 até 2010, voltados a avaliar aglomerações industriais capixabas sob o ponto de vista dos Arranjos Produtivos Locais; Macedo (2002) que trouxe reflexões importantes sobre o processo industrial capixaba nos anos 1990; Caçador (2010) que abordou fatores limitadores ao desenvolvimento do Espírito Santo sob o ponto de vista da deficiência inovadora das empresas capixabas e mais, recentemente, Bittencourt (2011) que avalia o processo industrial capixaba do ponto de vista histórico. Cf. ROCHA, Haroldo Corrêa, Morandi; Ângela Maria. **Cafeicultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo - 1955/1985**. Vitória: FCAA, 1991; PEREIRA, Guilherme Henrique. **Política Industrial e Localização de Investimentos: e o caso do Espírito Santo**. Vitória: Edufes, 1998; MACEDO, Fernando Cezar Mota. **Integração regional e dinâmica: o caso capixaba (1960-2000)**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002; CAÇADOR, Sávio. A Indústria Capixaba pós-1990: um olhar crítico a partir do “polígono”. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 2, 2010; BITTENCOURT, Gabriel. **Indústria: a modernização do Espírito Santo**. Vitória: Secretaria Municipal de Cultura, 2011.

um lado, no sentido de mostrar que, apesar da agenda internacional já priorizar externalidades negativas da concentração industrial, a política de industrialização capixaba pouca importância deu a medidas que pudessem minimizar essas externalidades quando de sua implementação.

Por outro lado, são descritos alguns casos em que, no passado recente, algumas das empresas implantadas sem maiores preocupações ambientais, têm buscado adequar-se tanto a exigências de regulamentação quanto de consumidores voltados para a produção limpa e para uma maior consciência para com o meio ambiente. Essa adequação vem se dando através de inovações tecnológicas (majoritariamente de processos) que têm contribuído para que pequenas e médias empresas mantenham-se competitivas no mercado nacional cada vez mais exigente com relação a questões ambientais.

O referencial teórico utilizado no artigo traz elementos de Gerschenkron que aborda as vantagens do atraso da industrialização de um conjunto de países,⁵ bem como a literatura neo-shumpeteriana que confere às inovações, e mais recentemente, à convergência entre inovações e o desenvolvimento verde, o papel central para a sustentabilidade da nova fase do capitalismo, conforme Perez.⁶ No que tange aos conceitos e à agenda ambiental, o trabalho aborda elementos da obra de Sachs.⁷

Apesar de ser objeto de várias reflexões ao longo da história, a questão do impacto das atividades econômicas sobre o meio ambiente é relativamente recente em termos de articulações voltadas para seu estudo sistematizado e para ações que busquem uma nova forma de interação entre produção/circulação/consumo e bens e de serviços e a natureza.

Dentre os resultados daquelas articulações, geralmente são destacados: o Relatório do Clube de Roma, em 1971, que versa sobre os Limites do Crescimento; os documentos derivados da Primeira Conferência para o Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em Estocolmo, em 1972; o 3º Relatório do Clube de Roma, em 1976; o Relatório Willy Brandt, em 1980 e o Relatório Brundtland, em 1987, Nosso Futuro Comum, com a caracterização do desenvolvimento sustentável.

5 Cf. GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge: The Belknap Press, 1966.

6 Cf. PEREZ, Carlota. *Financial bubbles, crises and role of government in unleashing golden ages*. **Finance, Innovation & Growth**, Reino Unido, 2012.

7 Cf. SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

Mas, conforme destacado por Cordani,⁸ foi a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, a Rio 92, que representou uma inflexão na história da humanidade, com a redefinição do direcionamento do desenvolvimento humano. A Eco 92 produziu uma série de Documentos Oficiais, como a Agenda 21, que passaram a nortear as ações de preservação ambiental a ser seguida pelos governantes em seus diferentes níveis.

No final do século XX, os principais documentos oficiais que passaram a nortear as políticas públicas concernentes à questão ambiental estão relacionados aos Relatórios derivados das Conferências das Partes (COP), organizadas pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).⁹

Desde a realização da Primeira Conferência para o Meio Ambiente, organizada pela ONU, em 1972, que Ignacy Sachs tem despendido contribuição intelectual relevante para o desenvolvimento dos trabalhos daquela instituição sobre meio ambiente. De acordo com Miles,¹⁰ a origem da expressão Desenvolvimento Sustentável foi esboçada por Sachs naquele evento.

Em Sachs, o autor mostra, a partir dos cinco pilares do desenvolvimento sustentável,¹¹ a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento, ressaltando que a compreensão equivocada desses termos pode ser

8 CORDANI, Umberto. Ecos da Eco 92 na Reunião da SBPC. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 2 *et seq.* 1992.

9 De acordo com Portal Brasil (2012), a primeira COP foi realizada em Berlim, na Alemanha, em 1995. Mas, as COP's que mais se destacaram nos últimos anos foram a COP 3 e a COP 15. A COP 3, realizada em Quioto, no Japão, em 1997, foi marcada pela adoção do Protocolo de Quioto, que estabelece metas para redução de gases de efeito estufa para os países desenvolvidos. No início do século XXI, em 2000 (COP 6) e 2001 (na COP 7), países muito poluidores como os Estados Unidos oficializaram sua não adesão ao Protocolo de Quioto, por considerar que a adesão traria altos custos para a economia americana. Já a COP 15, realizada em Dezembro de 2009, em Copenhague na Dinamarca, foi muito polêmica, pois havia expectativa de que os países, principalmente os desenvolvidos, apresentariam suas propostas e metas para redução das emissões de gases de efeito estufa. Embora, o Brasil tenha se destacado neste Encontro, apresentando metas para redução de emissão de gases, não houve um Acordo Formal, assinado entre os países, resultante desta COP. Assim, as decisões foram postergadas para os demais Encontros, sobretudo para 2010, na COP 16, no México. PORTAL Brasil. História das COP's. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/historico-das-cops>>.

10 Cf. MILES, Duílio Castro. Resenha. **Revista Acadêmica São Marcos**, São Marcos, v. 1, n. 1, 2011.

11 Os cinco pilares do desenvolvimento sustentável tratados por Sachs são: social, ambiental, territorial, econômico e político. Cf. SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento...** *Op. cit.*, p. 15 *et seq.*

elemento importante para explicar o aprofundamento de desigualdades, bem como ampliar, numa determinada região a competitividade espúria, que destrói a força de trabalho e os recursos naturais.

O artigo mostrará que o processo industrial retardatário no Espírito Santo na forma como foi concebido não dispensou atenção ao pilar do desenvolvimento ambiental tanto por parte da principal agência de fomento do estado na época, quanto pelos empresários locais.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho buscará analisar dados disponíveis no Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). Essa opção se justifica pelo fato dessa agência de fomento ter sido a principal articuladora em nível estadual da operacionalização da industrialização retardatária capixaba. Conforme destaca Villaschi, Felipe e Oliveira,¹² a busca de alternativas à decadente monocultura do café iniciou-se em décadas anteriores mas o processo de diversificação econômica do estado (fortemente dirigida para o setor secundário) só começou a ser efetivamente operacionalizado a partir da criação da Codes (Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo) posteriormente transformada em Bandes.

O trabalho está organizado em três itens, além dessa introdução. No item que segue, serão tecidas breves considerações sobre a industrialização retardatária no Espírito Santo. No item 3 serão discutidas as relações entre a industrialização e meio ambiente; e por fim, no item 4 serão feitas as considerações finais do trabalho.

Industrialização Retardatária no Espírito Santo

O Espírito Santo, até meados da década de 1960, estava com mais da metade de sua população na zona rural e era eminentemente uma região assentada sob a monocultura cafeeira.

De acordo com Bandes,¹³ em 1967 viviam no Espírito Santo, 1.446 mil habitantes, correspondente a 1,67% da população do País com uma renda per capita equivalente a 64% da média nacional.

12 Cf. VILLASCHI, Arlindo; FELIPE, Ednilson Silva; OLIVEIRA, Ueber José de. Da crise econômica ao consenso de necessidades: O Governo Christiano Dias Lopes (1967-1971). In.: VILLASCHI, Arlindo (org.). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Vitória: Flor & cultura, 2011.

13 Cf. BANCO de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1967**. Espírito Santo, 1967.

Para Bandes,¹⁴ a principal dificuldade defrontada pelo Espírito Santo para a expansão do setor industrial residia no suprimento de energia elétrica, deficiente desde muitos anos. A oferta desse insumo estratégico, que representava em meados da década de 1950, 0,5% da potência instalada no país, havia sido ampliada com a construção do Rio Bonito e Suíça para 75 MW (1% da potência instalada no país). Essa baixa capacidade energética instalada era visto por muitos como principal responsável pela marginalização do Espírito Santo no surto de industrialização brasileira no pós-guerra.

É a partir da segunda metade da década de 1960 e meados dos anos setenta do século passado, que o estado vivenciou um ponto de inflexão em sua base produtiva, passando a ter uma formação socioeconômica com base produtiva mais diversificada e com presença mais forte do setor secundário, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Composição setorial da renda (%) – 1950 – 1980				
Ano	1950	1960	1970	1980
Setor				
Agricultura	50,5	48,8	23,1	14,8
Indústria	8,0	5,9	17,3	36,9
Serviços	41,5	45,3	59,6	48,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Macedo (2002).¹⁵

O processo industrial capixaba, conforme Villaschi, Felipe e Oliveira ocorreu a partir de dois vetores.¹⁶ O primeiro, cuja acumulação foi comandada por pequenos capitais locais; o segundo, o da busca de uma “segunda muleta” que busca atrair para o Espírito Santo segmentos (principalmente os ligados à siderurgia e à celulose) contemplados como prioritários pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento do governo federal.¹⁷ Esse segundo vetor foi comandado pela associação de capital estatal com empresas privadas estrangeiras e nacionais de maior porte,

14 Cf. BANCO de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1967...** *Op. cit.*

15 MACEDO, Fernando Cezar Mota. **Integração Regional e Dinâmica: o caso capixaba (1960-2000).** Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.

16 Cf. VILLASCHI, Arlindo; FELIPE, Ednilson Silva; OLIVEIRA, Ueber José de. *Da crise econômica ao consenso de necessidades...* *Op. cit.*

17 Expressão utilizada pelo então Governador Arthur Carlos Gehrardt dos Santos para indicar a necessidade de implantação de empresas motrizes no estado com o poder de geração de renda e emprego que caracterizava a presença da Companhia Vale do Rio Doce na economia local.

o que consubstanciou a implantação no Espírito Santo dos chamados ‘Grandes Projetos’.¹⁸

A industrialização característica do primeiro vetor foi determinada por fatores internos como a criação da Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo (Codes) em 1967 (posteriormente transformada em banco de desenvolvimento) e pela política de incentivos fiscais implementada no estado a partir de 1969.¹⁹ Destaque também deve ser dado a fatores externos à economia local como a operação dos projetos oriundos do Plano de Metas e a retomada do crescimento da economia brasileira no período de 1967/1973. Tais fatores possibilitaram

a expansão da indústria local, principalmente dos gêneros madeira e produtos alimentares. Por outro lado, as próprias transformações ocorridas na *economia capixaba*, em particular na agricultura, possibilitaram um alargamento considerável do mercado consumidor urbano local, o que, sem dúvida, assumiu papel decisivo na viabilização de vários gêneros tradicionais da indústria de transformação.²⁰

A industrialização capixaba no período de 1960 a 1975 foi ancorada, então, na produção de bens saláris, voltados para substituição da importação desses bens e agregar valor à exportação desses produtos para outros estados. Além disso, tendo em vista que foi fortemente liderada por capitais locais, houve a necessidade de desenvolver políticas específicas para apoio ao processo industrial no estado.

18 A expressão “Grandes Projetos” é utilizada para referenciar os investimentos feitos pela Vale, Aracruz, Companhia Siderúrgica Tubarão (CST) e Samarco, no Espírito Santo a partir dos anos 1970.

19 De acordo com Bandes a política de incentivos fiscais pode ser representada por: 1) Incentivos fiscais via participação societária (DL-880 e Lei 2.469), onde uma parcela dos tributos (Imposto sobre a Renda e ICM) é transformada em ação, cota ou quinhão do capital de empresas agropecuárias, industriais, pesqueiras e turísticas; 2) Incentivos fiscais via bonificação (Lei 2.480), onde uma parte do tributo (ICM) é devolvida, em certa proporção e durante determinado prazo, à empresa industrial beneficiária, até a amortização do investimento fixo realizado; 3) Incentivos fiscais via financiamento (Lei 2.580), onde uma parcela do tributo (ICM) é transformada em créditos à taxa mínimas e prazos dilatados, possibilitando, desta forma, estímulos às exportações e importações pelo Porto de Vitória. O DL-880, a par de instituir mecanismos para estímulo financeiro, criou o Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (GERES), colegiado de representantes dos Ministérios do Planejamento, Fazenda e Interior, do BNDE, da SUDEPE, do IBC/GERCA, da EMBRATUR e do Governo do Estado. O GERES tem poderes normativos sobre a política de aplicação dos incentivos e sobre as medidas tendentes a multiplicar o impacto dessa utilização. Além disso, é um fórum permanente e qualificado para discussão de problemas/soluções de interesse do Espírito Santo e veiculação desses temas às esferas decisórias competentes. BANCO de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1970**. Espírito Santo, p. 15, 1970.

20 ROCHA, Haroldo Corrêa; Morandi, Ângela Maria. **Cafecultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo - 1955/1985**. Vitória: FCAA, 1991, p. 46 *et. seq.* [Grifo nosso].

É nesse contexto que se destaca as ações da Codes/Bandes pois elas foram fundamentais para o financiamento das atividades industriais. A Tabela a seguir mostra que em 1967, as atividades industriais representavam 15,96% do valor total dos investimentos aprovados; já em 1976 o setor secundário era responsável por quase 75% dos financiamentos do Bandes.

Tabela 2 – Bandes - Investimentos Aprovados por Setor (1967/1979) (%)				
Ano	Primário (%)	Secundário (%)	Terciário (%)	Total
1967	0,00	15,96	84,04	100
1968	0,00	55,32	44,68	100
1969	13,70	58,29	28,01	100
1970	19,08	59,88	21,04	100
1971	1,24	75,29	23,47	100
1972	4,85	64,98	30,17	100
1973	1,76	62,73	35,51	100
1974	0,14	72,35	27,51	100
1975	5,16	67,78	27,06	100
1976	6,36	74,50	19,14	100
1977	9,09	70,71	20,20	100
1978*	6,62	64,32	26,24	97,18
1979*	4,13	56,68	38,36	99,17

Fonte: Relatórios Bandes.

*Há investimentos em infra-estrutura e projetos que foram considerados separadamente.

Até a implantação dos Grandes Projetos, em meados da década de 1980, as ações do Bandes foram majoritariamente voltadas para o financiamento de atividades industriais tradicionais (produtos alimentícios, madeira e minerais não metálicos, metalurgia, confecções e editorial e gráfica), bem como para a modernização da agricultura capixaba.²¹

No próximo item serão feitas considerações sobre a agenda mundial referente à questão ambiental e como esses financiamentos de implantação de empresas de pequeno e médio portes no Espírito Santo

21 A ação financiadora do Bandes foi fundamental para modernizar a agricultura capixaba a partir do final da década 1960. Cabe ressaltar que essa ação é muito relevante no contexto do desenvolvimento econômico do Espírito Santo, pois foi durante aquela década que o estado amargou as condições adversas oriundas da erradicação dos cafezais. Datam daquele período projetos como 1) Agricultura, suinocultura e avicultura; 2) Exploração Florestal e sivicultura (resultou mais tarde na implantação da Aracruz Celulose); Pecuária Bovina (projeto relevante no contexto da implantação dos frigoríficos no Espírito Santo); Projeto de Viabilidade de Fábrica de Café Solúvel (resultou na implantação, em 1971, da Real Café no município de Viana).

foram/ deixaram de ser contemporâneos ao que era colocado naquela agenda.

Industrialização Retardatária e Meio Ambiente

Relato de Experiências

Rocha e Morandi e os relatórios do Bandes nas décadas de 1960 e 1970 mostraram que os ramos industriais que se destacaram no Espírito Santo eram as atividades próprias de regiões subdesenvolvidas (produtos alimentares, transformação de minerais não metálicos, madeira),²² embora tenha havido certa modernização da estrutura (aparecimento e crescimento das atividades têxtil e metalúrgica).

Em 1967, das 04 operações contratadas pela Codes/Bandes junto ao setor privado, 03 eram voltadas para a agroindústria de alimentos (Laticínios, Produtos Alimentares Gerais e Pesca). Dos 22 projetos contratados pela Codes/Bandes em 1968, 10 eram da indústria de alimentos. Já durante a década de 1970, a indústria alimentícia perdeu participação nos investimentos para setores como a Química, Papel e Papelão e Metalurgia.

Tabela 3 - Participação de Segmentos industriais no investimento contratado na indústria total pelo Bandes – Períodos Seleccionados (em %)					
Sector	1970	1973	1974	1978	1979
Alimentícia	58,7	37,2	15,6	11	22,78
Bebidas	-	-	33	1,9	0,84
Minerais não-metálicos	18,7	15,4	5,4	16,34	4,12
Metalurgia(2)	1,9	9	5,8	30,17	54
Madeira (3)	1,9	17	-	3,41	2,69
Papel e Papelão				17,15	0,3
Vestuário e calçado	1,2		-	2,71	1,55
Têxtil	17	5,2	-	-	-
Construção Civil	0,2	-	-	0,9	1,74
Material Elétrico e de Comunicações	-	5,2	-	0,83	6
Química	-	-	18	10,24	3,47
Couros e Peles	-	-	6,2	-	-

²² Cf. ROCHA, Haroldo Corrêa; Morandi, Ângela Maria. **Cafeicultura e Grande Indústria...** *Op. cit.*

Outros ramos industriais	0,4	-	-	4,21	1
Total	100	89	84	100	100

Fonte: Relatórios Bandes.

(1) Inclui os seguintes ramos: Borracha, Couros e Peles, Têxtil, Editorial e Gráfica e Diversos.

(2) A partir de 1978 foi incluído ao item Mecânico ao item Metalúrgico.

(3) A partir de 1978 o item Mobiliário foi incluído ao item Madeira.

O valor total das operações contratadas pela Codes nos 22 projetos em 1968 somou mais de Cr\$ 12 milhões. Destes, Cr\$ 6,4 milhões (49,5%) foram destinados à implantação/ampliação de 03 frigoríficos, a saber, o Frigorífico Frincasa localizado em Cariacica, na Região Metropolitana da Grande Vitória, o Frigorífico Frisa Rio Doce S/A em Colatina, no Noroeste do estado e o Frigorífico Toniato em Itarana, na região oeste do Espírito Santo.

O caso do Frigorífico Frisa, por exemplo, projeto que absorveu o maior volume de recursos (mais de Cr\$ 2,7 milhões) em 1969, apesar da grande relevância dessa indústria para o desenvolvimento da região norte e para aperfeiçoar o mecanismo de captação de recursos e financiamento do Bandes, era uma indústria não amigável ao meio ambiente.

De acordo com entrevista realizada junto ao técnico do Bandes responsável pelo acompanhamento do projeto na década de 1970, todos os dejetos da empresa eram lançados no Rio Doce. Não havia qualquer preocupação da empresa e da própria agência de fomento com questões relacionadas ao meio ambiente. O monitoramento que o Bandes fazia antes da liberação de cada parcela de recursos tratava de análises financeiras. Avaliavam o destino dos recursos já liberados e a execução do projeto conforme previsto no projeto, sem nenhuma ação relacionada ao meio ambiente.

A questão ambiental no Bandes restringia a analisar se os projetos atendiam às exigências de instituições como o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA). Acho até que vocês estão perdendo tempo tentando pesquisar aspectos ambientais da industrialização. Não vai dar em nada, porque ninguém se preocupava com isso.²³

A questão ambiental pode ter sido muito importante também para explicar a localização das empresas no processo industrial capixaba. Assim como o Frigorífico Frisa está localizado próximo ao Rio Doce, o Frigorífico Frincasa em Cariacica localizava-se próximo ao Rio Bubu e o Frigorífico Toniato próximo ao Rio Santa Maria, por exemplo.

²³ Relato de entrevista realizada com Técnico do Bandes que atuou na instituição dos anos 1968 a 1980.

Tabela 4 – Distribuição Espacial das Operações Privadas Contratadas pelo Bandes (1968 e 1969)

Região	1968	1969
Sul (Cachoeiro de Itapemirim, Itapemirim, Muqui e Alegre)	06	04
Norte (Nova Venécia, Montanha, São Mateus, Linhares, Colatina e Aracruz)	08	04
Grande Vitória (Serra, Vitória, Cariacica, Viana e Vila Velha)	05	-
Serrana (Itarana, Domingos Martins e Afonso Claudio)	03	-
Total	22	08

Fonte: BANCO de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes). Relatório Anual da Diretoria 1969. Espírito Santo, 1969.

Ainda no Norte do estado, em Colatina a indústria de vestuário, importante segmento industrial de bens-salário também possui atividades não amigáveis ao meio ambiente. O trabalho de Assis, Souza e Nascimento apresenta um diagnóstico dos resíduos sólidos gerados por aquelas empresas em Colatina e concluem que até recentemente não havia uma destinação adequada dos resíduos dessa atividade. O setor de confecções gera mais de 50 tipos de resíduos sólidos e há evidências de que a segregação dos resíduos ocorre de maneira precária, com separação somente dos resíduos de maior valor comercial na reciclagem.²⁴

Além dos resíduos sólidos, o setor de confecções também produz efluentes, como os resíduos da atividade de lavanderias. De acordo com entrevista realizada com funcionário do setor ambiental representante de uma importante lavanderia da região, Colatina atualmente conta com 16 lavanderias e a preocupação com as questões ambientais são muito recentes. No início da implantação das lavanderias, nos anos 1980 e anos seguintes tudo era lançado no corpo hídrico, sem nenhuma preocupação. Não havia fiscalização.

Atualmente, as empresas investem na aquisição de equipamentos ecológicos que reduzem o consumo de água, como a aquisição de máquinas

24 Os principais tipos de resíduos sólidos gerados pela indústria de confecções são: 1) Retalhos: são gerados na etapa de corte e apresentam tamanhos variados, conforme o processo de reaproveitamento de cada empresa; 2) Tubos de Papelão: são provenientes de embalagens de rolo de tecidos e de papel do ploter; 3) “Desgaste” de jeans: gerado a partir do acabamento do jeans; 4) Linhas: são geradas nas etapas de costura e acabamento; 5) Pó de overlock: proveniente das máquinas de costuras retiladoras; 6) Galão de tinta e corantes: São provenientes do processo de transferência das estampas para o papel do ploter. ASSIS, Sarina Francisca de; SOUZA, Jonio Ferreira de; NASCIMENTO, Leila Celin. Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Gerados pelas Indústrias de Confeccções de Colatina/ES. **III Jornada de Iniciação Científica do Cefetes/I Jornada de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação**. Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo, Vitória, 2008, p. 01 *et seq.*

de desbotagem a seco, por exemplo, e contratam consultorias externas para adequar as atividades da empresa às exigências das legislações ambientais.

Em Nova Venécia, outra atividade industrial também agressiva ao meio ambiente trata-se dos Laticínios. Segundo informações de uma empresa desse segmento instalada na região, hoje a empresa possui três grandes ações voltadas para minimizar os impactos de sua atividade no meio ambiente:

- Tratamento próprio da água a partir de 2000/2001;²⁵
- Troca da caldeira de madeira para caldeira a vapor com utilização de óleo BPF. A caldeira atual é anti-poluente;²⁶
- Cuidado com os efluentes. Nos últimos 05 anos a cooperativa comprou terreno e construiu uma Estação de Tratamento de Água (ETA).

Um dos maiores gargalos dessa empresa é o tratamento adequado do soro da empresa. O soro não pode ser jogado na rede comum. Recentemente foi realizado um investimento em unidade que concentra soro, denominada Osmose Reserva. Nessa unidade o soro é limpo e vendido em pó para a indústria.

Em que pese os investimentos daquela empresa em questões ambientais nos últimos anos, cabe destacar que do início de suas operações na década de 1950, até os anos 1990, todos os dejetos da empresa eram lançados na rede comum. A empresa se atentou definitivamente para a questão ambiental “quando recebeu a primeira multa”, conforme afirmação de funcionário.

Além dos investimentos industriais, a atuação do Bandes, desde a sua criação, foi fundamental para redinamização da cafeicultura capixaba. Um projeto de grande vulto apoiado por essa instituição trata-se da Real Café S/A, instalada no município de Viana, às margens do Rio Formate, estreitando o leito de tal rio, conforme Oleari.²⁷

Embora os dejetos de tal empresa não sejam amigáveis ao meio ambiente, pois o lançamento destes componentes no rio é um dos fatores

25 Havia demanda da cidade para que a Cesan fizesse o tratamento adequado da água. No entanto, como a Cesan não teve como atender a essa demanda, a empresa passou a fazer o tratamento por conta própria.

26 Essa ação é voltada a responder a uma demanda da vizinhança da empresa que muito reclamava do cheiro que a atividade empresarial deixava para a região. A nova tecnologia é também um lavador de fumaça. A substituição da madeira por BPF também está relacionada à escassez de lenha que vinha se manifestando na região.

27 Cf. OLEARI, Márcia Zenóbia de Lima. Nossos rios, nossas águas: cuidar do presente para garantir o futuro. *Revista do Comdevit*, Vitória, v. 2, out. 2010.

que podem ser responsáveis pela alteração da coloração da água do rio Formate, tal empresa foi fundamental para ancorar a cadeia do café conilon no Espírito Santo.

Nos últimos anos, tanto a Real Café como a cafeicultura capixaba em geral, liderados por instituições como o Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER), Centro de Desenvolvimento Tecnológico do Café (CETCAF), cooperativas e agências de fomento, tem se destacado no desenvolvimento de inovações que têm permitido ampliar a produtividade da cafeicultura capixaba, bem como executando ações para reduzir os impactos ambientais.

Os avanços obtidos na produção do conilon foram possíveis graças à intensificação desse processo a partir de 1993, quando ocorreu o lançamento das primeiras variedades clonais. Nessa época, foram instalados jardins clonais em parceria com as prefeituras municipais, o que acelerou o processo de transferência de tecnologias.

Ao longo desse período, o arranjo se ampliou e se diversificou. Formouse, então, uma rede para geração de tecnologias, para proporcionar seu acesso ao produtor. Essa base institucional permitiu a construção de um novo enfoque à política cafeeira estadual, estabelecendo novas relações entre o setor público e o privado e redirecionando os papéis do governo no sentido da geração de um ambiente propício ao desenvolvimento rural.²⁸

Dessa forma, no que tange a setores como a cafeicultura, em especial a plantação de conilon de Espírito Santo, as práticas adotadas desde o final de século passado estão em fina sintonia com a proposta de Perez, ou seja, fazer,

*the best use the all-pervasive innovation potential provided by the information and communications technologies (ICT) and their technoeconomic paradigm. In a few words, the formula would be combining ICT with “green” growth and full global development.*²⁹

Por outro lado, embora o processo industrial capixaba tenha permanecido alicerçado sob ramos empresarias não amigáveis ao meio ambiente, e ainda mais agressiva se considerarmos os impactos dos Grandes Projetos, que não é objeto desse estudo, o Relatório do Bandes

28 AVELLAR, Arthur Olimpio; FREITAS, Jamilly Viviane dos Santos. Transformações na agricultura capixaba e o papel do Incaper. In.: VILLASCHI, Arlindo (org.). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Vitória: Flor & cultura, 2011, p. 176.

29 PEREZ, Carlota. **Financial bubbles, crises and role of government in unleashing golden ages...** *Op. cit.*, p. 13.

de 1979 ao homenagear Augusto Ruschi,³⁰ traz mensagens de forte apelo à conscientização ambiental.

É preciso que as pessoas sejam educadas desde criança para a necessidade de conservar a Natureza. Mas, no momento, o mais importante seria conscientizar os adultos para que eles protejam as áreas que ainda existem. A Ecologia precisa ser ensinada em todos os níveis escolares, seja no primário, secundário ou superior. Porque sem equilíbrio ecológico a vida se tornará cada dia pior para todos os seres vivos.

Quando você tira uma floresta natural para colocar no lugar qualquer tipo de monocultura, café, milho, eucalipto, seja o que for, você está tirando da terra muitas espécies de vida botânica para colocar no lugar uma só, e suas pragas. É preciso que todos saibam que a floresta atlântica que existia no Espírito Santo, da mesma forma que a Amazônia e ainda grande parte do que é hoje a caatinga do Nordeste e o cerrado no Planalto Central, era floresta fluvial. E os solos das florestas desse tipo são todos lateríticos, lato solos, que com o desmatamento transformaram-se, ficam petrificados, e não se prestam mais para a agricultura.³¹

Ainda que alguns poucos técnicos do governo estadual tivessem preocupação com os aspectos ambientais relacionados ao processo de desenvolvimento do Espírito Santo, nos anos 1980 praticamente nenhuma ação relevante por parte do poder público e das empresas privadas foi empreendida no sentido de minimizar os danos que a atividade industrial traz ao meio ambiente. Pelo contrário, em aglomerados industriais como os de lavanderias, por exemplo, segundo entrevista, mostra que naquela década foram implantadas diversas lavanderias em Colatina, sem

30 Augusto Ruschi, filho de José Ruschi, agrimensor que chegou ao Espírito Santo em Janeiro de 1883. De acordo com Netsaber, Ruschi foi um dos mais famosos naturalistas do país. Ganhou notoriedade em 1951, num congresso florestal da Organização das Nações Unidas (ONU), durante o qual previu que as reservas ecológicas, seriam os bancos genéticos e de habitats do futuro, preservando da extinção espécies animais e vegetais e microrganismos. Isso antes de ficarem famosas as expressões “biodiversidade” e “biotecnologia”. Visionário também no campo da Agroecologia, já apontava em seus inúmeros trabalhos científicos (cerca de 500 artigos e 23 livros) os perigos dos agrotóxicos e da monocultura do eucalipto. Ruschi também apoiou os trabalhos do médico Douglas Puppim sobre a fotodermatose – câncer de pele de moradores do Norte do Estado. A desertificação fora responsável pela ocorrência da doença na região. Foi um dos grandes críticos do ciclo mata-café-pastagens, verificado no Espírito Santo nos anos 1960. Há regiões - diz Ruschi - “em que o terreno passou da floresta para a pastagem e logo virou caatinga. O rio Doce está morrendo. Era fundo, ficou raso. A vida animal extinguiu-se dentro dele. Está sendo assoreado”. A maior tristeza do cientista é que ninguém fez nada para impedir o corte da floresta rio Doce, que ele considera a mais importante do universo em variedades de árvores: “Tinha 400 espécies, muitas das quais só existiram nesse recinto”. Em seguida, acrescenta que a cobertura florestal da região foi de 18 mil 300 km² é que atualmente não passa de 400 km². Cf. NETSABER biografias. **Augusto Ruschi**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <<http://biografias.netsaber.com.br/biografia-967/biografia-de-augusto-ruschi>>. Acesso em: mai. 2012.

31 Cf. BANCO de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1979**. Espírito Santo, 1979, p. 10; 13

nenhuma preocupação com o meio ambiente. Outras empresas também tiveram suas atividades expandidas naquela década despendendo pouca ou nenhuma relevância à questão ambiental, sem contar a maturação das plantas industriais representativas dos Grandes Projetos.

Considerações sobre as Experiências Relatadas

A partir dos estudos já existentes sobre o processo de industrialização retardatária no Espírito Santo e as evidências do presente ensaio pode-se inferir que no que tange ao tratamento das questões ambientais, o Espírito Santo não aproveitou as vantagens de ser retardatário em seu processo industrial.

O Espírito Santo, sob a perspectiva governamental não inseriu a questão ambiental em sua agenda de desenvolvimento e consequentemente também os grupos industriais que se beneficiaram da política implementada naquele período prosseguiram expandindo suas atividades de forma altamente predatória.

Durante a década de 1990 e início dos anos 2000 quando o Estado, por pressões nacionais e internacionais, bem como também por alguma conscientização local passou a dispensar maior atenção ao meio ambiente, monitorando as atividades empresariais, o sentido e o ritmo da política ambiental parece não ter sido compatível com a magnitude dos problemas que o desenvolvimento econômico do estado havia trazido ao meio ambiente.

As descentralizações de responsabilidades oriundas da Constituição Federal de 1988 também trouxeram reflexos para a questão ambiental. Os estados passaram a ser responsáveis pela gestão de suas atividades ambientais. No Espírito Santo, antes da promulgação da Carta Magna de 1988 a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA) havia sido criada em 1987.³²

No entanto, a atuação dessa instituição nos primeiros anos de existência parece ter sido muito limitada. Além disso, tal Secretaria conta com a parceria dos municípios nas execuções de suas atividades. Estes, por sua vez, demoraram ainda mais a dar uma resposta à questão ambiental. As secretarias municipais de meio ambiente e órgãos de controle passaram

32 Cf. BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Legislativo, Brasília, 16 set. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp87.htm>. Acesso em: 30 abr. 2012.

a ter alguma atuação efetiva a partir dos anos 2000. Mesmo assim, as entrevistadas realizadas para o presente trabalho mostraram que a fiscalização mais efetiva continua sendo realizada pelo Instituto Estadual do Meio Ambiente (IEMA).

Uma inovação institucional voltada para construir ligações entre as questões da produção/circulação/distribuição de bens e serviços e o meio ambiente, trata-se do IEMA, que foi criado em 2002 e

tem por finalidade planejar, coordenar, executar, fiscalizar e controlar as atividades de meio ambiente, dos recursos hídricos estaduais e dos recursos naturais federais, cuja gestão tenha sido delegada pela União. [Conforme IEMA].³³

Tal Instituto tem sido muito importante para a gestão ambiental no estado, mas ainda há inúmeras ações a serem implementadas para permitir-lhe tratar as questões ambientais com maior acuidade.

Uma das ações se refere ao estudo ecotoxológico dos efluentes capixabas que permitirão à instituição criar parâmetros para monitorar os efluentes do Espírito Santo. A aplicação estadual de algumas Legislações do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) depende de conhecimentos de aspectos ambientais específicos do estado que ainda precisam ser objetos de maiores estudos.

Sob a perspectiva empresarial, as empresas prosseguiram suas atividades sem se preocupar com a relevância que a questão ambiental estava sendo tratada internacionalmente. Atuar com questões ambientais somente se tornou realidade para algumas empresas quando “recebeu a primeira multa”.

Até os dias atuais, com todo apelo ao desenvolvimento verde, as evidências encontradas no presente trabalho mostram que as empresas não desenvolvem internamente inovações em equipamentos e processos voltados para questões ambientais. Ou seja, o estado também está perdendo a oportunidade de auferir ganhos advindos das atividades inovadoras em meio ambiente.³⁴

As máquinas ecológicas, como são denominados os equipamentos que reduzem o consumo de água, ou outro recurso natural, geralmente

33 Cf. INSTITUTO Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA). Cariacica, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.meioambiente.es.gov.br/default.asp>>. Acesso em: mai. 2012.

34 Sobre a relação entre a atividade inovadora e os ganhos advindos de tal atividade (recompensa por inovar), sugerimos consultar, DEMIREL, Pelin; MAZZUCATO, Mariana. *Survey of the Literature on Innovation and Economic Performance...* Op. cit.

são adquiridas do exterior ou de outros estados do país. Além disso, a adequação das atividades das empresas à legislação ambiental é realizada por empresas terceirizadas, “pois geralmente essas empresas possuem consultores que têm proximidade com as agências de fiscalização”, conforme (Fala de um entrevistado).

Portanto, os relatos apresentados neste breve ensaio evidenciam que desde os tempos do início do processo industrial capixaba até os dias atuais permanece latente a necessidade de efetiva priorização dos aspectos ambientais na estratégia de desenvolvimento capixaba. Essa é uma tarefa que assume a cada dia maior relevância nos níveis internacional, nacional e local pois há trabalhos, como os de Perez,³⁵ que mostram em detalhes a importância da convergência entre as atividades inovadoras e o desenvolvimento verde para a sustentabilidade da nova fase do desenvolvimento capitalismo que já estamos vivenciando.

Os estudos a serem desenvolvidos pelos acadêmicos e profissionais de diversas áreas de atuação sobre o desenvolvimento do Espírito Santo deverão tratar a relação entre a sustentabilidade ambiental e os aspectos relacionados à ciência, tecnologia e inovação. Estes últimos temas embora já estejam contemplados em trabalhos de Villaschi, desde os anos 1990, ainda são considerados temas “ousados” para a realidade capixaba.

Considerações Finais

O período em que ocorreu a primeira fase do processo industrial capixaba (1960-1980) permitiu às empresas industriais o acesso a tecnologias maduras em escala mundial. No entanto, conforme relatos de experiências de um conjunto dessas empresas descritas neste artigo, o atraso na industrialização pouco contribuiu para que no estado se implantasse uma mentalidade empresarial/governamental voltada para o enraizamento da capacitação inovativa e para a competitividade sistêmica das empresas aqui instaladas.

Atualmente, a expansão da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), da rede do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES) e de empresas voltadas para mercados sofisticados no sul/sudeste permitem dar um salto qualitativo no sistema local de ciência, tecnologia e inovação. Essas inovações - inclusive e principalmente aquelas voltadas para a produção limpa e ambientalmente correta - se dão de forma

³⁵ Cf. PEREZ, Carlota. *Financial bubbles, crises and role of government in unleashing golden ages*. Op. cit.

defensiva. Isso porque utilizam equipamentos comprados fora do estado e do País. Ou seja, resultam em baixa vantagem competitiva dinâmica, já que elas são inovações - de processos/produtos - apenas em nível da empresa, conforme destacam evidências das Pintecs (2003/2009) e Caçador.³⁶

Ainda assim, há algumas experiências relevantes na economia capixaba, boa parte fora do segmento industrial. Alguns exemplos: o caso descrito neste artigo da cafeicultura capixaba; a expansão de pesquisas sobre manguezais da região; as extensões tecnológicas implementadas pelo INCAPER em outros arranjos como a fruticultura e avicultura; a melhor destinação dos resíduos de rochas ornamentais. Esses exemplos são representativos do esforço de agentes locais para promover o desenvolvimento sustentável capixaba nos termos de Sachs,³⁷ aproveitando as vantagens tecnológicas e intelectuais do atraso, descritas por Gerschenkron.³⁸

Ressalte-se, entretanto, que ainda são poucos os casos em quem a economia capixaba se coloca como contemporânea. Por um lado, no caso da era do conhecimento e do aprendizado; por outro, de uma reflexão mais crítica sobre as limitações e oportunidades de interação entre a atividade humana e os recursos naturais.

Referências:

AVELLAR, Arthur Olimpio; FREITAS, Jamilly Viviane dos Santos. Transformações na agricultura capixaba e o papel do Incaper. *In.*: VILLASCHI, Arlindo (org.). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Vitória: Flor & cultura, 2011.

ASSIS, Sarina Francisca de; SOUZA, Jonio Ferreira de; NASCIMENTO, Leila Celin. Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Gerados pelas Indústrias de Confecções de Colatina/ES. **III Jornada de Iniciação Científica do Cefetes/I Jornada de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação**. Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo, Vitória, 2008.

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria**. 1967. Espírito Santo, 1967.

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1969**. Espírito Santo (1969).

³⁶ Cf. PEREZ, Carlota. *Financial bubbles, crises and role of government in unleashing golden ages...* Op. cit.

³⁷

³⁸ Cf. GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective...** Op. cit.

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1970**. Espírito Santo, 1970.

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1973**. Espírito Santo, 1973.

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1974**. Espírito Santo, 1974.

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1975**. Espírito Santo, 1975.

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1967-1977**. Espírito Santo, 197?.

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1978**. Espírito Santo (1978).

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1979**. Espírito Santo, 1979.

BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). **Relatório Anual da Diretoria 1980**. Espírito Santo, 1980.

BITTENCOURT, Gabriel. **Indústria: a modernização do Espírito Santo**. Vitória: Secretaria Municipal de Cultura, 2011.

CAÇADOR, Sávio. A Indústria Capixaba pós-1990: um olhar crítico a partir do “polígono”. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, [s. l.], v. 2, n. 2, 2010.

CORDANI, Umberto. Ecos da Eco 92 na Reunião da SBPC. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15, 1992.

DEMIREL, Pelin; MAZZUCATO, Mariana. **Survey of the Literature on Innovation and Economic Performance**. Reino Unido: FINNOV, 2009.

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge, Mass: The Belknap Press, 1966.

INSTITUTO Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA). Cariacica, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.meioambiente.es.gov.br/default.asp>>. Acesso em: mai. 2012.

MACEDO, Fernando Cezar Mota. **Integração Regional e Dinâmica: o caso capixaba (1960-2000)**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.

MILES, Duílio Castro. Resenha. **Revista Acadêmica São Marcos**. São Marcos, n. 1, v. 1, p. 95-106, 2011.

NETSABER biografias. **Augusto Ruschi**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <<http://>

biografias.netsaber.com.br/biografia-967/biografia-de-augusto-ruschi>. Acesso em: mai. 2012.

OLEARI, Márcia Zenóbia de Lima. Nossos rios, nossas águas: cuidar do presente para garantir o futuro. **Revista do Comdevit**, Vitória, v. 2, out. 2010.

PEREIRA, Guilherme Henrique. **Política Industrial e Localização de Investimentos: e o caso do Espírito Santo**. Vitória: Edufes, 1998.

PEREZ, Carlota. *Financial bubbles, crises and role of government in unleashing golden ages*. **Finance, Innovation & Growth**, Reino Unido, 2012.

PORTAL Brasil. **História das COP's**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/historico-das-cops>>. Acesso em: abr. 2012.

ROCHA, Haroldo Corrêa; MORANDI, Ângela Maria. **Cafeicultura e Grande Indústria: A transição no Espírito Santo - 1955/1985**. Vitória: FCAA, 1991.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VILLASCHI, Arlindo (org). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Vitória: Flor & cultura, 2011.

VILLASCHI, Arlindo; FELIPE, Ednilson Silva; OLIVEIRA, Ueber José de. Da crise econômica ao consenso de necessidades: O Governo Christiano Dias Lopes (1967-1971). In.: VILLASCHI, Arlindo (org.). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Vitória: Flor & cultura, 2011.

Efeitos nas finanças do estado do Espírito Santo e dos municípios com a vigência da Resolução nº 13 do Senado Federal e as alterações realizadas pelo Governo do Estado nos programas de incentivos à importação¹

Adriano do Carmo Santos²

Claudeci Pereira Neto³

Patrícia de Oliveira Santos Marago⁴

Introdução

Sob a justificativa de reverter o processo de desindustrialização, desencadeado pelos incentivos dado as importações (guerra dos portos), e amenizar a guerra fiscal entre os estados, foi aprovada a Resolução nº 13 do Senado Federal, em 25/04/2012, que alterou a alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações interestaduais de produtos importados de 12% para 4%. Essa mudança colocou em discussão a continuidade do Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) e do Programa de Incentivo ao Investimento no estado do Espírito Santo (Invest-ES), na modalidade Importação.

Para manter as empresas importadoras e amenizar as consequências econômicas e financeiras, o Governo do Espírito Santo teve que alterar esses mecanismos de incentivos. O lançamento do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Espírito Santo (Proedes), em agosto de 2012, foi o ponto de partida para as medidas a serem tomadas no sentido de adaptar os incentivos ao novo marco legal. O próprio Programa reconhecia que “a aprovação da Resolução 13/2012 pelo Congresso Nacional reduziu amplamente a atratividade do incentivo capixaba à atividade de comércio

1 Artigo submetido à área *Finanças Públicas* do IV Encontro de Economia do Espírito Santo. Os autores agradecem as contribuições de Manoel Lúcio Alves Fernandes da Sefaz; Carlos Magno Rocha de Barros, Marcos Roberto Lima e Perli Lopes Nascimento, todos do Bandes. As opiniões emitidas neste artigo são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IJSN, Bandes e Caixa.

2 Economista e Mestre em Economia pela Ufes. Especialistas em Estudos e Pesquisas Governamentais do IJSN. E-mail: adriano.santos@ijsn.es.gov.br

3 Economista e Mestre em Economia pela Ufes. Economista do Bandes. E-mail: claudecineto@bandes.com.br

4 Economista pela Ufes. Técnica da Caixa Econômica Federal (Vitória). E-mail: patriciamarago@gmail.com

exterior mantido há cerca de 40 anos”.⁵ Com esse foco, o Proedes, na temática Incentivos ao Desenvolvimento, pontua que,

o Governo fixará os ajustes necessários para a manutenção do financiamento estratégico ao fluxo de comércio exterior (fundamentos conhecidos como Fundap), bem como o Invest importação.⁶

Analisa-se nesse trabalho as restrições da Resolução para o comércio interestadual com produtos importados e quais foram as alterações realizadas pelo Governo Estadual nos mecanismos incentivos às importações (o Fundap e o Invest-ES Importação) em decorrência do início da vigência da Resolução nº 13 em 01/01/2013. Por último, estum-se alguns efeitos para as finanças do estado e dos municípios em razão da redução da receita de ICMS Importação em 2013.

Guerra fiscal e as mudanças recentes na legislação do ICMS

A competição fiscal, conhecida no Brasil como guerra fiscal, pode ser entendida como disputas travadas entre os entes da federação visando atrair para seus territórios novos empreendimentos com base numa ampla gama de incentivos fiscais e financeiros.

Na literatura econômica não existe consenso sobre as disputas fiscais. Os argumentos a favor mencionam que a competição fiscal é benéfica devido a menor tributação sobre o contribuinte; o aumento do consumo total em razão das baixas taxas de imposto, estimulando o crescimento econômico; a limitação da despesa pública, uma vez que a redução da receita restringe o gasto do governo; e o fato de forçar o aumento dos níveis de eficiência, pois o setor público deve esforçar-se para utilizar melhor os recursos arrecadados.⁷

Por outro lado, os argumentos contra expõem que a concorrência fiscal é perniciosa para sociedade, pois diminui a receita pública agregada;

5 GOVERNO do Estado do Espírito Santo. **Governo do ES garante financiamento de R\$ 3,4 bi para o Proedes**. Espírito Santo, p. 07, 07 dez 2012. Disponível em: <<https://semobi.es.gov.br/governo-do-es-garante-financiamentos-de-r-34-2>>. Acesso: 15 mar. 2013.

6 *Ibidem*, p. 13.

7 Cf. ROSSI, S; DAFFLON, B. *Tax competition between subnational governments: theoretical and regional policy issues with reference to Switzerland*. In.: Hein E; Heise A; Truger A. **Finanzpolitik in der Kontroverse**. Metropolis-Verlag: Marburg, 2004. Disponível em: <https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/test/Rossi_Dafflon_Taxcompetition.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2013; AMERICAN Express Institute. BRILL, Alex; HASSETT, Kevin A. **Revenue Maximising Corporate Income Taxes: the Laffer Curve in OECD Countries**, [s. l.], 2007. Disponível em: <<https://www.aei.org/research-products/working-paper/revenue-maximizing-corporate-income-taxes/>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

concede tratamento desigual entre empresas e setores; redefine uma localização subótima dos empreendimentos; não eleva a oferta de empregos; e reduz os custos privados da produção e aumenta os custos sociais.⁸

No Brasil o assunto ganhou visibilidade devido à concessão generalizada de incentivos fiscais e financeiros outorgados pelos estados por meio do ICMS. Diversos autores apontam a histórica desigualdade regional entre os estados e a ausência da União nas políticas de desenvolvimento regional, a partir da década de 1980, como o principal elemento indutor das disputas fiscais. Contudo, a frágil capacidade de coordenação do governo federal não foi a única responsável pelos conflitos estaduais. A guerra fiscal foi acentuada a partir da década de 1990, pois a Constituição Federal de 1988 deu maior autonomia aos estados na definição de suas políticas fiscais.⁹

Dessa forma, proliferaram os incentivos fiscais e financeiros concedidos pelos estados para atrair novos empreendimentos para seus territórios. O empenho do Governo Federal em acabar com a guerra fiscal deu origem a chamada “reforma tributária fatiada”. Esse termo reflete o fato de a reforma ser feita através de etapas, avançando em pontos nos quais o acordo político seja possível.

No caso do ICMS, a edição da Resolução 13 do Senado Federal tornou-se o ponto de partida. A justificativa para reduzir a alíquota interestadual sobre produtos importados para 4% baseou-se na ideia de que os incentivos, conferidos às importações, estavam provocando a desindustrialização do país.

No entanto, o estudo da Rosenberg & Associados mostrou que não se pode responsabilizar a guerra fiscal pela pouca competitividade da indústria brasileira e pela entrada de produtos importados.¹⁰ A carência de competitividade está relacionada à deficiente infraestrutura do País e o

8 Ver mais em: Varsano, 1997; SANT’ANNA; DALMONECH; TEIXIERA, 2011.

9 Cf. PEREIRA, G. H. **Política Industrial e localização de investimentos**: o caso do Espírito Santo. Vitória: EDUFES, 1998. Obs: verificar o ano pois estava Pereira, 1996; ROSENBERG e Associados. **Importações e incentivos fiscais**: desconstruindo mitos. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/CAE/AP/AP20110525_Luis_Rosenberg.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2011; GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Governo e política fiscal. In.: GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999; BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

10 Cf. ROSENBERG e Associados. **Importações e incentivos fiscais**... Op. cit.

aumento das importações ocorreu devido à ampliação da renda interna e da apreciação da taxa de câmbio.

Embora tais argumentos fossem bastante coerentes, o desfecho das negociações políticas foi pela publicação da Resolução 13, o que acarretou cenário desfavorável aos estados que davam algum tipo de incentivo às importações para empresas instaladas em seus territórios e que direcionavam suas mercadorias para clientes em outra Unidade da Federação. Esse cenário negativo foi reforçado pela inexistência de um período de transição ou um escalonamento na alteração da alíquota de 12% para 4%.

Além disso, de certa forma, medidas paliativas, como as determinadas pela Resolução 13, tendem reduzir a competitividade brasileira na atração de novos empreendimentos, na medida em que acentua a complexidade da legislação tributária e os custos de apuração do imposto.

A Resolução nº 13 do Senado Federal

Em 01 de janeiro de 2013 entrou em vigor a alíquota de 4%, estabelecida pela Resolução 13/2012 do Senado Federal,¹¹ para operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, em qualquer modalidade de transporte. Há exceções, que serão descritas posteriormente neste tópico.

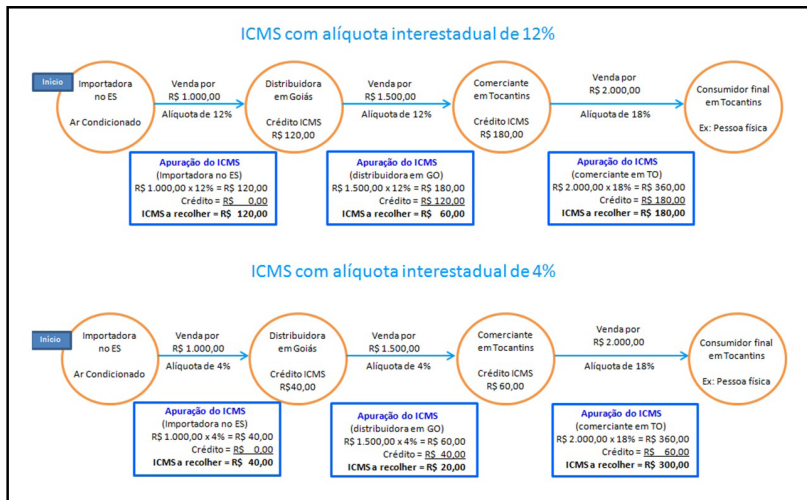
A nova alíquota incide sobre as operações interestaduais por onde o bem ou mercadoria importada circular na cadeia de comércio. Ou seja, a cada nova transação interestadual que se sujeitar ao ICMS será cobrada a alíquota de 4%. Assim, o estado consumidor, certamente, terá aumentada sua receita. Na imagem 1 pode-se visualizar melhor essa afirmativa através do exemplo da venda de aparelho de ar condicionado, com a alíquota de 12% e 4%. A mercadoria possui idêntico valor de venda e revenda nos dois casos. Nota-se que o estado consumidor (Tocantins) verá sua arrecadação aumentada de R\$ 180,00 para R\$ 300,00. Por outro lado, o estado importador (nesse exemplo o Espírito Santo) terá apenas um terço do que anteriormente era de direito, ou seja, de R\$ 120,00 passou a ser recolhido ao cofre estadual somente R\$

11 Cf. BRASIL. **Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012.** Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior. Brasília, 25 abr. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm>. Acesso em: 30 abr. 2012.

40,00. Obviamente, no caso do estado capixaba, com os mecanismos de incentivo à importação (analisados no tópico seguinte), as empresas importadoras deixam de recolher o ICMS no desembarço aduaneiro, pois ele é diferido (postergado) para o momento da venda efetuada pela própria importadora. Por isso, a empresa não possui nenhum crédito do imposto a ser subtraído de seus débitos.

A análise realizada é para bens e mercadorias que não foram submetidos a nenhum processo de industrialização no estado importador. O legislador, também no intuito de proteger a indústria nacional, quis evitar que mercadorias importadas por um estado sejam levadas a outro sem passar por algum processo de beneficiamento. Isso alimenta a guerra fiscal entre estados com estrutura aero/portuária. Além disso, o Senado Federal, ao tentar impedir que mercadorias sejam desembarçadas por portos fora do estado consumidor, acabou privilegiando as Unidades da Federação, mais populosas e de maior renda, que possuam portos. Realmente, não faz muito sentido uma importadora ficar instalada no Espírito Santo se seus clientes localizam-se, por exemplo, em São Paulo. Mesmo o estado capixaba abrindo mão de arrecadar 75% da alíquota de 4% – estudados com mais detalhes no tópico seguinte –, os custos de frete, seguro etc. são muito elevados para entregar a encomenda a seu cliente. Isso é corroborado quando se observa que boa parcela das cargas brasileiras é transportada por rodovias. Seria viável se, por exemplo, os custos logísticos (portuários, armazenamento etc.) em São Paulo fossem maiores que no Espírito Santo.

Imagem 1 – Mapa de apuração do ICMS com alíquota interestadual 12% e 4%



Fonte: Elaboração própria com base na Resolução nº 13.¹²

Se as mercadorias importadas forem submetidas a algum processo de industrialização então a Resolução nº 13 traz uma regra específica:

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se aos bens e mercadorias importados do exterior que, após seu desembaraço aduaneiro:

II - ainda que submetidos a qualquer processo de transformação, beneficiamento, montagem, acondicionamento, reacondicionamento, renovação ou recondicionamento, resultem em mercadorias ou bens com Conteúdo de Importação superior a 40% (quarenta por cento).¹³

Ainda que o produto importado sofra no estado algum dos processos descritos (e, portanto recolha ICMS com o código fiscal de receita de indústria) se aplicará a alíquota de 4% de ICMS, quando da venda para outro estado federado, caso o Conteúdo de Importação seja maior que 40%. Segundo a própria Resolução tal conteúdo é apresentado pela seguinte fórmula:

$$\text{Conteúdo de Importação (CI)} = \frac{\text{Valor da Parcela Importada}}{\text{Valor Total da Operação de Saída para outro estado}} > 0,40$$

Considera-se o total da operação de saída: o valor do bem ou mercadoria, incluído os tributos que incidem na operação, inclusive o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), se for o caso. Analisa-se,

¹² Cf. BRASIL. Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012... *Op. cit.*

¹³ *Ibidem.*

com dois exemplos, a venda de dois modelos de ar condicionado por uma mesma empresa:

Primeiro: fábrica no ES, especializada na produção de ar condicionado, importa apenas o motor desse aparelho por R\$ 1.000,00 e, depois de montado, com o restante das peças fabricadas nacionalmente, é vendido para comerciante em SP por R\$ 2.000,00. Assim, tem-se o seguinte cálculo:

$$\text{Conteúdo de Importação} = \frac{\text{R\$ 1.000,00}}{\text{R\$ 2.000,00}} > 0,50$$

Nesse caso, a venda do aparelho de ar condicionado para SP incidirá alíquota de 4% de ICMS, pois o Conteúdo de Importação será maior que 40%, ou seja, no cômputo do preço final do produto, o valor importado embutido no preço da mercadoria corresponde a 50%.

Segundo: a mesma empresa importa apenas o motor por R\$ 1.000,00 e, depois de compor a linha de montagem, juntamente com as demais peças nacionais, comercializa-se o aparelho com distribuidor varejista na Bahia (BA) por R\$ 2.600,00. Observa-se a apuração:

$$\text{Conteúdo de Importação} = \frac{\text{R\$ 1.000,00}}{\text{R\$ 2.600,00}} > 0,38$$

No exposto, a venda do ar condicionado para a BA incidirá uma alíquota de ICMS de 12%. Note que a agregação de valor deve ser maior que 1,5 vezes o preço do insumo importado para que se obtenha um Conteúdo de Importação menor que 40%. Esse montante de agregação de valor é difícil de ser viabilizado pelas empresas no ES, pois tradicionalmente o estado não possui muitas empresas de bens de consumo durável e acabados.

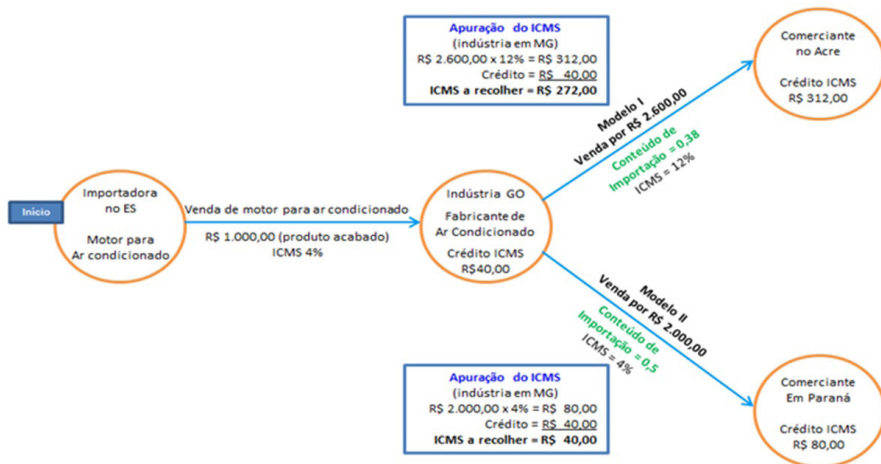
De acordo com o § 1º, da Cláusula Quarta, do Ajuste Sinief (Sistema Nacional de Informações Econômicas e Fiscais) nº 19, de 07 de novembro de 2012,¹⁴ “o Conteúdo de Importação deverá ser recalculado sempre que, após sua última aferição, a mercadoria ou bem objeto de operação interestadual tenha sido submetido a novo processo de industrialização”. Para toda venda em que o produto passou por processo de industrialização e tenha componente importado, deve ser preenchida a Ficha de Conteúdo

14 Cf. CONSELHO Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). **Convênio ICMS 123, de 07 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a não aplicação de benefícios fiscais de ICMS na operação interestadual com bem ou mercadoria importados submetidos à tributação prevista na Resolução do Senado Federal nº 13/12. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/>>. Acesso em: 06 mai. 2013.

de Importação (FCI), tendo dentre outras informações, o valor da parcela importada, o valor da saída interestadual e o conteúdo de importação. A FCI deve ser enviada eletronicamente ao fisco do estado de origem, mas estará disponível a todas as Unidades da Federação envolvidas na transação comercial. A amarração da sistemática foi estabelecida pela obrigação de informar na nota fiscal eletrônica o número da FCI, além do valor da parcela importada e o Conteúdo de Importação.

Nota-se que, uma mesma empresa pode fabricar um produto com o mesmo componente importado e, nas operações interestaduais, incidir alíquotas diferentes. Na imagem 2 verifica-se o caso de um estado (Goiás - GO) que fabrica dois modelos de ar condicionado com mesmo insumo: motor importado pelo ES. No modelo I ela alcança CI menor que 40% – e, portanto, venderá com a alíquota de 12% –, mas no modelo II não, incidindo alíquota de 4%. Isso pode ocorrer em razão do modelo I possuir uma maior agregação de valor nacional ou maior margem de ganho.

Imagem 2 – Mapa de uma cadeia de comercialização interestadual



Fonte: Elaboração própria com base na Resolução nº 13.¹⁵

As outras exceções à nova alíquota de 4% são definidas também pela Resolução 13:

A) importados que não tenham similar nacional, que foram estabelecidas ao Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex) através da Resolução nº 79,¹⁶ de 01 de novembro de 2012;

15 Cf. BRASIL. **Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012...** *Op. cit.*

16 A lista por NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) pode ser encontrada no site. SECRETARIA Executiva da Câmara de Comércio Exterior - Camex. **Ministério da Economia**,

B) bens produzidos em conformidade com os processos produtivos básicos de que tratam o Decreto-Lei 288/1967, e as Leis 8.248/1991, 8.387/1991, 10.176/2001, e 11.484/2007;

C) operações que destinem gás natural importado a outros estados.¹⁷

Diante da alíquota de 4% para fabricantes que usam muitos componentes importados e não atinjam um Conteúdo de Importação menor que 40%, o Governo do Espírito Santo pode intensificar os benefícios fiscais que atualmente já concede: diferimento do pagamento do ICMS de importação, crédito presumido para vendas interestaduais e, para vendas internas, uma redução da base de cálculo. Contudo, esses benefícios combinados, além de outros, provavelmente, não fariam uma empresa vir para o ES, pois também os estados de maior mercado consumidor possuem benefícios iguais ou semelhantes. Essas três formas de benefício já estão difundidas na guerra fiscal. Inclusive o ES possui tais benefícios dispostos no Decreto 1951-R/2007: o Invest-ES na modalidade indústria. O Governo do Estado percebeu isso e constituiu, no âmbito do Proedes, o Fundo de Desenvolvimento e Participações do Espírito Santo (Fundepar),¹⁸ para atrair empresas através de financiamento direcionado e subsidiado para projetos considerados estruturantes.

Não levando em conta aspectos de proximidade da matéria-prima e outros que envolva vantagens de custos, percebe-se que, predominantemente, o determinante para o estabelecimento de uma empresa no ES não são os benefícios estaduais, mas sim as vantagens concedidas pelo Governo Federal: a redução/isenção do Imposto de Renda, caso a empresa opte por se instalar em município pertencente à área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene),¹⁹ e as facilidades de acesso ao crédito subsidiado do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, administrados pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB). De fato, as empresas estão investindo em municípios limítrofes dessa Região, principalmente Linhares, pois desta forma ficam mais próximas do mercado consumidor do Sudeste-Sul e do importante corredor de escoamento da produção: a BR 101.

Brasília, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/%20conteudo/%20exibe/area%20/0/menu/78>>.

17 Cf. BRASIL. **Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012...** *Op. cit.*

18 Para saber mais sobre o Fundepar ver: PEREIRA NETO, C; SANTOS, A. C; LAGO, J. N. O. Considerações sobre alguns Incentivos fiscais e financeiros no Espírito Santo. V Encontro de Economia do Espírito Santo. **Anais...**Vitória, 2014.

19 Para entender sobre os benefícios da Sudene ver: *Ibidem*.

A mesma exceção observada (a alíquota interestadual será de 12% caso o Conteúdo de Importação seja menor que 40%) não será aplicada para bens e mercadorias importados que passem por processos produtivos básicos no âmbito da legislação descrita no Quadro 1. Percebe-se claramente que o legislador quis manter a política regional de proteção da Zona Franca de Manaus e fomentar setores como o de tecnologia de informação.

Quadro 1 – Legislação não aplicada ao Conteúdo de Importação	
Legislação	Assunto
Decreto-Lei nº 288/1967	Dispõe sobre a Zona Franca de Manaus
Lei nº 8.248/1991	Capacitação e competitividade do setor de informática e automação
Lei nº 8.387/1991	Zona Franca de Manaus e criação de área de livre comércio de importação e exportação no estado do Amapá
Lei nº 10.176/2001	Capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação
Lei nº 11.484/2007	Incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores; e proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD

Fonte: Elaboração própria com base na legislação do próprio quadro.²⁰

Esse protecionismo à Zona Franca e aos produtos de informática, automação, TV digital, componentes eletrônicos etc., prejudica pouco

20 Cf. BRASIL. **Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001**. Altera a Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação. Executivo, Brasília, 11 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10176.htm>. Acesso em: 23 mai. 2012; BRASIL. **Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007**. Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD; altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga o art. 26 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005. Brasília, 31 mai. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/L11484.htm>. Acesso em: 23 mai. 2012; BRASIL. **Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991**. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8248.htm>. Acesso em: 21 mai. 2012; BRASIL. **Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991**. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. Executivo, Brasília, 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8387.htm>. Acesso em: 22 mai. 2012; BRASIL. **Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967**. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Executivo, Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm>. Acesso em: 24 mai. 2012.

ou em nada o ES, pois tais itens não são o foco de suas importações (ver Quadro 2). E mesmo que essas exceções trouxessem implicações negativas para parte da atividade de comércio exterior, como os importadores não são empresários no sentido estrito, podem, mais rápido do que se pensa, mudar a composição das suas importações realizadas pelo estado.

Quadro 2 – Principais produtos Importados pelo Espírito Santo – 2012		
Descrição	US\$	%
Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres; Suas partes e acessórios	1.767.812.443,00	20,32
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos e suas partes	1.136.881.130,00	13,07
Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; Matérias betuminosas; Ceras Mineiras	813.435.310,00	9,35
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; Aparelhos de gravação ou de reprodução de som; Aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	709.554.683,00	8,16
Borracha e suas obras	412.907.748,00	4,75
Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes	352.760.138,00	4,06
Plásticos e suas obras	291.302.502,00	3,35
Obras de ferro fundido, ferro ou aço	277.465.502,00	3,19
Leite e laticínios; Ovos de aves; Mel natural; Produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros capítulos	234.242.031,00	2,69
Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; glutém de trigo	203.334.115,00	2,34
Filamentos sintéticos ou artificiais	174.475.988,00	2,01
Ferro fundido, ferro e aço	165.325.193,00	1,90
Atribos e fertilizantes	155.499.502,00	1,79
Produtos químicos orgânicos	151.048.824,00	1,74
Vestuários e seus acessórios, exceto de malha	140.422.522,00	1,61
Alumínio e suas obras	132.767.106,00	1,53
Tecidos de malha	121.421.221,00	1,40
Óleos essenciais e resinóides; Produtos de perfumaria ou de toucador preparados e preparações cosméticas	93.283.504,00	1,07

Instrumentos e aparelhos de óptica, fotografia ou cinematografia, medida ou controle de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios	86.599.410,00	1,00
Vestuários e seus acessórios, de malha	80.639.395,00	0,93
Produtos químicos inorgânicos; Compostos Inorgânicos ou orgânicos de metais preciosos, de elementos radioativos, de metais de terras raras ou de isótopos	14.617.623,00	0,17
Soma	7.515.813.955,00	86,41
Outros	1.182.263.311,00	13,59
Total	8.698.077.266,00	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDIC.

O Fundap e o Invest-ES como ferramentas da guerra fiscal

Fundap

O marco legal desse “benefício financeiro” é a Lei nº 2.508, de 22 de maio de 1970 e suas alterações. Existem também vários Decretos que o regulamenta.²¹ O Fundo é constituído, principalmente, por recursos de dotações orçamentárias constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado.

Para usufruir desse benefício financeiro a importadora deve registrar-se no Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), que é o gestor financeiro desse fundo. O registro será deferido mediante comprovação da regularidade jurídica, contábil, administrativa, cadastral e capacidade financeira para fazer jus aos financiamentos. Em seguida, o Bandes emitirá o Certificado de Registro, válido por 12 meses, onde será fixado o limite operacional da empresa. Esse limite anual para operar com o Fundap é baseado na análise de patrimônio líquido e ativos fixos da empresa. Se a empresa atingi-lo não poderá mais usufruir dos financiamentos. Por isso, as empresas aderem, em sua grande maioria, ao sistema quitação de suas dívidas através de leilões administrativos, realizados mensalmente no Bandes. Segue-se o resumo da sistemática.

21 Tais legislações podem ser consultadas em, BANCO de desenvolvimento do Espírito Santo. Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP). Espírito Santo. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=21>>; ESPÍRITO Santo. Lei nº 2.508, de 22 de maio de 1970. Vitória, 1970. Disponível em: <<https://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

A Sistemática vigente em dezembro de 2012

A importadora registrada no Fundap tem a possibilidade de não recolher na entrada o ICMS das mercadorias. Esse recolhimento é diferido (postergado) somente para o momento da sua saída do estabelecimento. Daí percebe-se que a empresa já obtém um ganho financeiro, o que ajuda em seu fluxo de caixa. Além do diferimento, a fundapiana, quando efetua vendas interestaduais e dentro do estado (exceto para estabelecimentos varejistas ou para consumidor final), recolhe 12% de ICMS. De fato, nesse caso, a empresa tem mais uma vantagem, pois se não optasse pela sistemática do Fundap, pagaria 17% de ICMS no desembaraço aduaneiro.

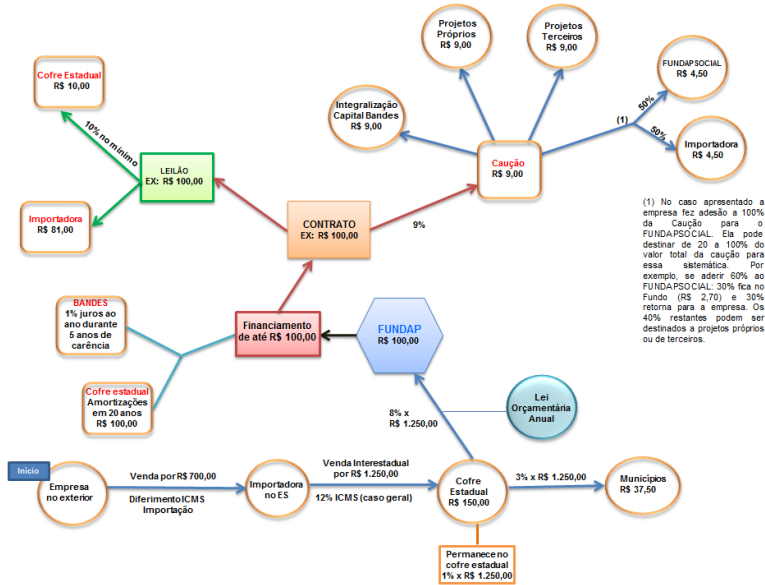
Dessa porcentagem recolhida (12%), 3% destinam-se para as 78 prefeituras, 1% permanece nos cofres do estado e 8% retornam à empresa importadora em forma de financiamento. Esse valor a ser financiado encontra-se previsto em dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais financiamentos possuem carência de até 5 anos e prazo de amortização limitado a 20 anos. Mensalmente, esses financiamentos podem ser quitados (por qualquer pessoa física ou jurídica) através de leilões, em que o lance mínimo é de 10% do saldo do contrato de financiamento atualizado.

Uma das garantias obrigatória para o financiamento é a caução, em dinheiro ou títulos de renda fixa, de no mínimo 9% sobre o valor, que poderá ser investida em projetos próprios, projetos de terceiros ou no Fundo para Financiamento de Micro e Pequenos Empreendimentos e Projetos Sociais (Fundapsocial). Caso a empresa não indique onde deseja investir os recursos da caução até o último dia útil do exercício seguinte ao da contratação do financiamento, serão integralizados compulsoriamente ao capital do Bandes.

Na imagem 3, pode-se visualizar o exposto até aqui. Nota-se que a importadora sediada no ES não recolhe o ICMS incidente na aquisição de mercadoria do exterior. Nesse caso a empresa usa o benefício do diferimento. Quando ela vende para fora ou para dentro do estado, exceto para estabelecimento varejista ou consumidor final, recolhe normalmente 12% de ICMS (R\$ 150,00) sobre o valor da venda. Desse valor, R\$ 37,50 serão distribuídos entre os 78 municípios, R\$ 12,50 permanecerão nos cofres estaduais e R\$ 100,00 comporão o Fundap para financiar a importadora. Mensalmente acontece o leilão, em que a empresas podem quitar seu contrato, com lance mínimo de 10% do valor financiando atualizado (R\$ 10,00). Observa-se que são raríssimos os casos em que os leilões são arrematados com percentual acima do mínimo. As empresas não são pressionadas por outras,

ou seja, tacitamente inexistente concorrência. Parece haver aí um costume entre as fundapianas, que é seguido à risca na hora dos leilões.

Imagem 3 – Mapa do Fundap antes das alterações.



Fonte: Elaboração própria com base na Lei 2.508 e nos Decretos de regulamentação.

Alterações recentes

O Governo do Estado teve que agir para tornar esse “benefício financeiro” mais atrativo diante da nova alíquota interestadual para bens e mercadorias importados estabelecida pela Resolução nº 13 do Senado Federal.²² Em 14 de dezembro de 2012 foi publicado o Decreto 3174-R,²³ que alterou bastante a sistemática desse incentivo. Neste foi criado o Comitê Decisório do Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) com o propósito de deliberar sobre a aplicação das cauções. Em seguida tal Decreto sofreu alterações trazidas pelos Decretos 3194-R (dez./12), 3224-R (fev./13), 3338-R (jun./13) e 3473-R (dez/13).²⁴ Explique-se.

22 Apesar de ser tido por muitos como um benefício financeiro, na verdade trata-se de um benefício fiscal disfarçado de financiamento como já explicado no tópico anterior.

23 ESPÍRITO Santo. **Decreto N.º 3174-R, de 14 de dezembro de 2012.** Regulamenta a Lei n.º 9.937 de 22 de novembro de 2012. Executivo, Vitória, 14 dez. 2012.

24 *Idem.* Introduz alterações no RICMS/ES, aprovado pelo Decreto nº 1.090-R, de 25 de outubro de 2002, e no Decreto nº 3.174-R. Executivo, Vitória, 28 dez. 2012; *Idem.* Decreto Nº 3224-R de 05 de fevereiro de 2013. Introduz alterações no Decreto nº 3.174-R, de 14 de dezembro de 2012. Executivo, Vitória, 14 dez. 2012; *Idem.* ESPÍRITO Santo. Decreto nº 3338-

Com a nova incidência do imposto (4%), o Governo Estadual abriu mão de sua parte na repartição constitucional do ICMS. A Fundapiana continua recolhendo ao cofre estadual a alíquota cheia (4%); todavia, 3% destinam-se ao Fundo, que retornam à empresa importadora em forma de financiamento, e 1% para os 78 municípios. Como era anteriormente, tais financiamentos tem uma carência limitada a 5 anos e prazo máximo de amortização de 20 anos. Mensalmente, esses financiamentos podem ser quitados (por qualquer pessoa física ou jurídica) através de leilões, em que o lance mínimo é de 10% do valor financiado atualizado.

As cauções (9%) passaram a ser deduzidas, pelo Bandes, dos próprios contratos de financiamento e depositadas sob a forma de certificado de depósito bancário. Alterações significativas também se verificaram na destinação dos recursos da caução. Existem três possibilidades. Na primeira, para contratos de financiamento com qualquer montante, a caução pode ser destinada, até 100% de seu valor, para aplicação em ações, cotas ou ativos de empresas sediadas no estado e indicadas pelo Comitê Decisório. Nesse caso, o limite mínimo de aplicação é de 35% das cauções e o valor remanescente será disponibilizado para a importadora. Alternativamente, a empresa pode aplicar a metade da caução no Fundapsocial ou em outro Fundo indicado pelo Comitê, e tem a prerrogativa de utilizar a outra parcela para pagamento de lances no leilão.

A segunda possibilidade é para contratos que somarem R\$ 100 mil ou mais no trimestre imediatamente anterior ao mês em que se opta pela destinação da caução. Nessa situação, além de poder destinar a caução para as opções da primeira alternativa, a importadora tem a faculdade de utilizá-la 100% em projetos de investimento próprio ou de empresas no estado em que tenham a maioria das cotas ou capital votante. O limite mínimo de aplicação é de 35% e o restante depositado na conta da importadora. Tais projetos devem ser aprovados previamente pelo Bandes, tendo como foco a descentralização do desenvolvimento e a viabilização de projetos com importância regional.

Por último, as cauções também puderam ser utilizadas para ressarcir até 100% das despesas com frete referente ao transporte marítimo internacional de contêineres (a partir de 05/11/2013) e transporte aéreo internacional de cargas, desde que, obviamente, o desembaraço aduaneiro seja no território capixaba.

R, de 25 de junho de 2013. Vitória, 25 jun. 2013; *Idem*. **Decreto Nº 3473-R de 19 dez. 2013.** Introduz alteração no Decreto nº 3174-R, de 14 de dezembro de 2012, que regulamentou a Lei nº 9.937, de 22 de novembro de 2012. Vitória, 19 dez. 2013.

Na imagem 4, encontra-se a nova sistemática do Fundap. A importadora continua não recolhendo o ICMS incidente na aquisição da mercadoria importada, pelo preço de R\$ 2.500,00. Quando ela efetua uma venda interestadual com bens ou mercadoria abrangidos pela Resolução 13, destina para o cofre estadual 4% de ICMS (R\$ 133,33) sobre o valor da venda. Desse montante, R\$ 33,33 serão repartidos entre as 78 prefeituras e R\$ 100,00 serão direcionados para o Fundap (através da LOA) a fim de financiar a própria empresa importadora.

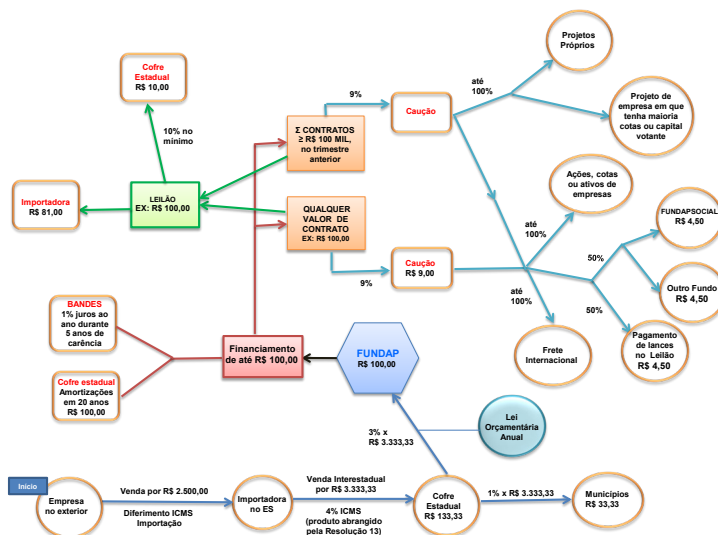
Com essas alterações, o Governo do Espírito Santo conseguiu amenizar a saída das empresas optantes pelo Fundap. De acordo com os dados do Bandes, em dezembro de 2012 eram 305 importadoras registradas e, em abril de 2014, 264.

Com essas alterações, o Governo do Espírito Santo conseguiu amenizar a saída das empresas optantes pelo Fundap para outros Estados, principalmente os de maiores mercados consumidores. Conforme o Quadro 3, o número de empresas registradas no Fundap reduziu um pouco em relação a 2012. Naquele ano, eram 305 empresas e, em abril de 2014, 264.

Apesar de a imagem 4 expor valores e alíquotas para venda interestadual abrangida pela Resolução 13,²⁵ a mesma sistemática de destinação dos recursos da caução e dos leilões é válida para quaisquer alíquotas. O que muda são os percentuais que se destinarão do ICMS. Se a mercadoria for vendida internamente ou não for abarcada pela Resolução a alíquota será 12% (caso geral). Desta porcentagem, 8% da alíquota serão destinados ao Fundap, 3% aos municípios e 1% permanece no cofre estadual.

25 Cf. BRASIL. Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012... *Op. cit*

Imagem 4 – Mapa atual do Fundap na sistemática de produtos abrangidos pela Resolução 13.²⁶



Fonte: Elaboração própria com base na Lei 2.508 e nos Decretos de regulamentação.

Quadro 3: Número de empresas registradas no Fundap e com Termos de Acordos assinados no Invest-ES

Ano	Empresas Registradas no Fundap	Empresas no Invest-ES Importação com Termo de Acordo assinado
1994 a 2004*	250	-
2005	245	-
2006	272	-
2007	313	-
2008	323	-
2009	309	-
2010	311	16
2011	318	40
2012	305	65
2013	278	71
abr/14	264	76

Fonte: elaboração própria com base no dados do Bandes (*) A média anual de empresas Fundapianas com registro ativo foi de 250.

Invest-ES Importação

A legislação aplicada a esse benefício fiscal é a Resolução nº 496, de 10 de fevereiro de 2010 e alterações posteriores,²⁷ baseada no inciso IV, artigo 3º, do Decreto nº 1951-R de 2007. Estabelece os critérios e as diretrizes

²⁶ Cf. BRASIL. **Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012...** *Op. cit.*

²⁷ Cf. ESPÍRITO Santo. **Resolução nº 496, de 10 de fevereiro de 2010.** Judiciário, Vitória, 10 fev. 2010.

para enquadramento e concessão de benefícios de projetos do segmento de logística. Como contrapartida dos benefícios concedidos pelo estado, que trataremos a seguir, as empresas apresentam um projeto de investimento e se comprometem a gerar certo número de emprego.²⁸ Dentre os critérios para enquadramento, a empresa deve possuir armazém (alugado ou próprio) com área igual ou superior a mil metros quadrados.²⁹ O projeto é analisado por um grupo técnico formado por funcionário(s) do Bandes e servidor(es) da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), que emite parecer e encaminha o pleito para a apreciação do Comitê de Avaliação. Este é composto por titular e suplente das seguintes instituições: Secretaria de Estado de Desenvolvimento (Sedes), Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (Seag), Procuradoria Geral do Estado (PGE), Sefaz e Bandes. Se aprovado, publica-se no Diário Oficial do Espírito Santo uma Resolução e a empresa está apta, por 12 meses, a solicitar a assinatura do Termo de Acordo (um “contrato” com direitos e deveres) com a Sefaz. Em seguida, a importadora solicita ao Bandes e a Sedes visita ao empreendimento para atestar a realização dos investimentos, que pode ser total ou parcial. Com o laudo de visita técnica, a ela requisita a Sefaz a vinculação de pelo menos uma empresa Central de Distribuição (CD’s) ao Termo de Acordo, através de um aditivo. Logicamente, cada CD deve possuir endereço fiscal no próprio armazém da importadora. A partir da assinatura desse aditivo a importadora pode usufruir por 12 anos dos benefícios, que se expõe.

Benefícios

O incentivo fiscal do Invest-ES, dividido em partes sequenciais, encontra-se no texto destacado das letras a), b) e c) da própria Resolução nº 496/2010, tópico de Benefícios Fiscais, p. 03:

a) Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS incidente nas operações de importação do exterior de bens acabados, destinados exclusivamente ao estabelecimento importador, para o momento em que ocorrer a saída interna para as centrais de distribuição constantes em aditivo do Termo de Acordo Invest-ES;³⁰

O pagamento do ICMS nas operações de importação é postergado para o momento da venda para uma Central de Distribuição (CD), que

28 Não existe número mínimo de emprego a serem gerados e nem de valor de investimento a ser realizado. A análise de cada caso é realizada pelo Comitê de Avaliação.

29 Em casos justificados é possível o enquadramento de uma área inferior a 1000 m², como por exemplo, uma empresa que importa mercadorias de grandes dimensões (ex.: tratores) e que serão guardadas na área de pátio.

30 Cf. ESPÍRITO Santo. **Resolução nº 496, de 10 de fevereiro de 2010...** *Op. cit.*

esteja cadastrada na Sefaz para tal, através do já mencionado aditivo ao Termo de Acordo. Essa ou essas CD's podem ser filiais da importadora ou não. Atenta-se para o fato de que o benefício é somente para produtos acabados e para produtos que não constem em listas negativas na legislação do ICMS.³¹ Essas listas são tanto para o Invest-ES, quanto para o Fundap.³²

b) Redução de base de cálculo nas operações internas de forma a resultar numa carga efetiva equivalente a 12% (doze por cento), destinadas às centrais de distribuição para a comercialização futura;

Pelo exemplo da figura 5, pode-se entender melhor a “engenharia” por trás desse dispositivo e do seguinte. Regra geral, o ICMS nas operações internas possui alíquota de 17%, exceto para alguns casos previsto na Lei 7000/2001. A base de cálculo deveria ser o valor da nota fiscal de saída da mercadoria da empresa importadora para a empresa Central de Distribuição (R\$ 1.000,00). Contudo, a base sobre a qual deve incidir a alíquota de 17%, não será o valor total da nota fiscal. Será um valor menor (R\$ 705,88), de forma que aplicando 17%, dê o mesmo valor de imposto apurado (R\$ 120,00) caso a empresa aplicasse somente 12% sobre o valor total da nota fiscal.

c) Estorno de débito no montante de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto, mensalmente apurado em decorrência das saídas internas destinadas às centrais de distribuição, resultando no percentual mínimo de 3% (três por cento) de imposto a recolher. *A beneficiária deverá integrar a carga tributária de 12% (doze por cento) para composição da base de cálculo do ICMS incidente nas saídas internas, destinadas exclusivamente às centrais de distribuição.*³³

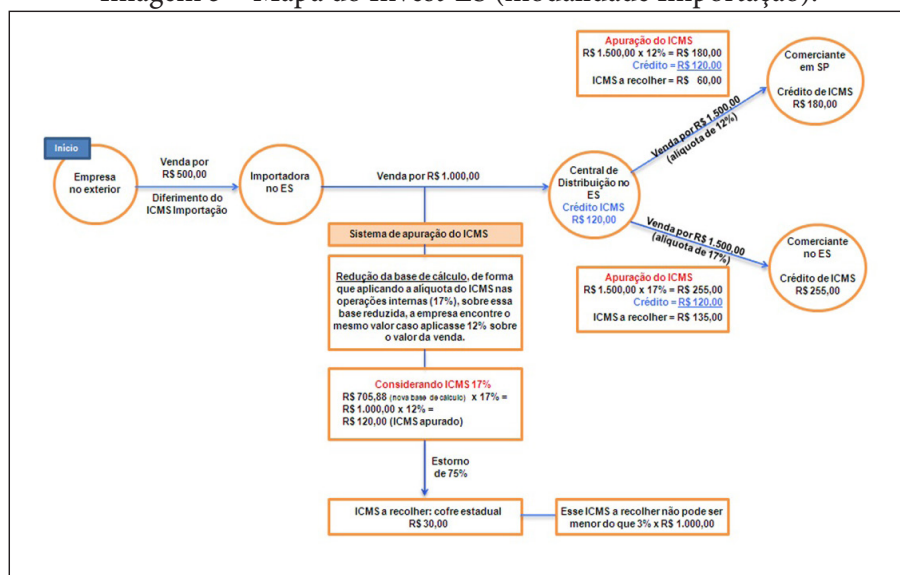
Do valor encontrado de ICMS apurado [17% x R\$ 705,88 (base de cálculo reduzida) = R\$ 120,00] a empresa somente irá recolher aos cofres públicos 25% desse valor (R\$ 30,00), ou seja, fará um estorno, terá um desconto de 75% do valor do ICMS apurado. A parte grifada é somente para afirmar que o ICMS calcula-se por dentro (integra a sua própria base

31 Produto que tenha passado por todas as fases de produção e acondicionamento, pronto para a venda. Cf. BRASIL. **Decreto nº 3.961, de 10 de outubro de 2001**. Altera o Decreto no 79.094, de 5 de janeiro de 1977, que regulamenta a Lei no 6.360, de 23 de setembro de 1976. Executivo, Brasília, 10 out. 2001. Disponível em: <[32 Trata-se principalmente do Decreto 4373-N, de 10/11/1998, e suas alterações. Cf. ESPÍRITO Santo. **Decreto nº 4.357-N, de 10 de novembro de 1998**. Regulamenta o art. 3.º da Lei n.º 4.761, de 18 de janeiro de 1993, que dispõe sobre o Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias – FUNDAP. Vitória, 11 nov. 1998. Disponível em: <\[33 \\[Grifo nosso\\].\]\(http://www.sefaz.es.gov.br/legislacaoonline/lpext.dll/InfobaseLegislacaoOnline/decretos/1998/dec4357n.htm?fn=document-frame.htm&f=templates&2.0>”.> Acesso em: 05 jun. 2013.</p></div><div data-bbox=\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3961.htm#:~:text=Alterar%20o%20Decreto%20no,23%20de%20setembro%20de%201976.>”.></p></div><div data-bbox=)

de cálculo), diferentemente do IPI, o qual tem a prerrogativa de ser um imposto por fora (não está embutido no preço do produto).

Nota-se que, com a nova alíquota de 4% para vendas interestaduais de bens e mercadorias importadas, não seria mais viável essa sistemática, pois, no exemplo da Imagem 5, ao vender para comerciante em SP a CD teria um débito de ICMS de R\$ 60,00 ($4\% \times R\$ 1.500,00$) e ficaria com o mesmo crédito de R\$ 120,00. Mensalmente, ao efetuar a apuração do imposto, a empresa nada recolheria ao Estado e ainda ficaria com um crédito de R\$ 60,00, que seria computada como custo para a CD. Por isso, o Governo do Estado alterou sutilmente o programa para torná-lo atrativo.

Imagem 5 – Mapa do Invest-ES (modalidade Importação).



Fonte: Elaboração própria com base na Resolução 496/2010.

Alterações no Programa: para alíquotas interestaduais de 4%

Por entender que a Resolução nº 496,³⁴ de 18 de fevereiro de 2010, especifica o caso geral das operações interestaduais (alíquota de 12%), o Governo do Estado decidiu manter o seu texto. Porém, para atender as operações abrangidas pela Resolução nº 13 do Senado,³⁵ alterou o Regulamento do ICMS (RICMS/ES), através da nova redação dada ao § 3.º e ao § 4.º, do artigo 530-E, pelo Decreto nº 3.217-R, de 31.01.13, com efeitos a partir de 01.02.13:

34 Cf. ESPÍRITO Santo. **Resolução nº 496, de 10 de fevereiro de 2010**. Vitória, 2010.

35 Cf. BRASIL. **Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012...** Op. cit.

§ 3.º. A base de cálculo será reduzida de forma que a carga tributária efetiva resulte no percentual de *quatro por cento*, nas operações a seguir indicadas, realizadas por estabelecimento signatário de termo de acordo vinculado ao Programa de Incentivo ao Investimento no estado do Espírito Santo – Invest-ES –, na modalidade Invest-Importação, excluídas as mercadorias ou bens importados que *não possuírem similar nacional e não estiverem sujeitos aos efeitos da Resolução n.º 13, de 2012, do Senado Federal* [grifo nosso]:

I - operações de importação de mercadorias ou bens; ou

II - saídas de mercadorias ou bens importados do exterior com destino a estabelecimento central de distribuição relacionado no anexo do termo de acordo firmado pelo importador

§ 4.º Na hipótese de que trata o § 3.º, considerar-se-á o percentual de estorno de débito previsto em termo de acordo firmado com a Sefaz, para efeito de apuração do montante do imposto a recolher.³⁶

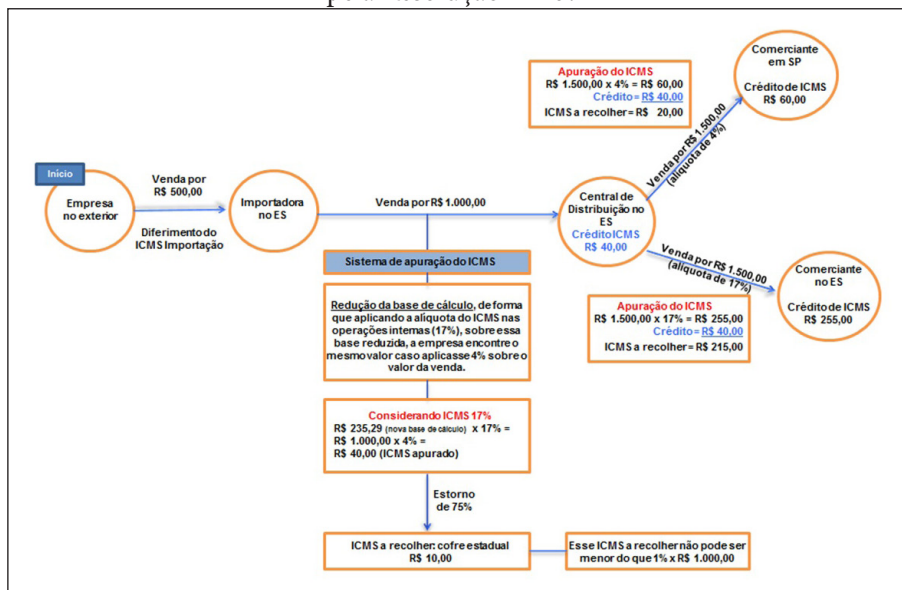
Conforme consta na Imagem 6, do valor encontrado de ICMS apurado [17% x R\$ 235,29 (base de cálculo reduzida) = R\$ 40,00] a empresa irá recolher ao cofre estadual 25% desse valor (R\$ 10,00), ou seja, fará um estorno de 75% do valor do ICMS apurado. Apesar do § 4.º do artigo 530-E relatar que o percentual de estorno de débito é aquele que consta no Termo de Acordo firmado com a Sefaz, a prática tem mostrado que esse é um percentual fixo de 75% do ICMS a recolher. Nesse sentido, somente 1% é recolhido e repassado aos municípios.

Da arrecadação de 4% de ICMS sobre os produtos abrangidos pela Resolução 13, o Governo do Estado abriu mão de 3%, que é justamente a sua parte na distribuição constitucional do imposto. A medida foi extrema para tentar manter as empresas operando no estado e não migrarem para os principais estados consumidores de produtos importados. Pelo menos até o mês de abril de 2014 pouquíssimas empresas enquadradas no Invest-ES solicitaram o cancelamento de seus Termos de Acordo. No mês citado, segundo o Quadro 3 do tópico 4.1.2 deste trabalho, 76 empresas possuíam Termos assinados com a Sefaz, número superior ao verificado em 2013: 71.

Pensou-se no Invest-ES Importação como substituto do Fundap – pois por muito tempo este foi duramente questionado politicamente e judicialmente – e para contrapor a agressividade de alguns estados, especialmente Santa Catarina, na concessão de incentivos fiscais. Atualmente, a importadora tem a faculdade de usufruir dos benefícios do Fundap e do Invest-ES Importação, contudo não pode acumulá-los, ou seja, em cada operação deve optar por um dos dois benefícios.

36 BRASIL. Decreto n.º 3.217-R, de 31 de janeiro de 2013. Vitória, 2013.

Imagem 6 – Mapa do Invest-ES Importação para os produtos abrangidos pela Resolução nº 13.³⁷



Fonte: Elaboração própria com base na Resolução 496/2010 e no Decreto 1.090-R.

Efeito financeiro da alteração na alíquota interestadual de produtos importados

Nesta seção verificam-se os efeitos da redução da alíquota do ICMS interestadual sobre produtos importados no orçamento do estado e dos municípios. Serão mostradas as consequências diretas sobre o recolhimento do ICMS, a arrecadação através do Leilão Fundap, os recursos destinados ao Sistema Fundap, as transferências aos municípios e os ajustes realizados na despesa municipal. Além disso, será observado o comportamento dos indicadores ao qual o ICMS está atrelado.

Os recursos do ICMS compõem a Receita Corrente Líquida e a Receita de Impostos e Transferências de Impostos que são utilizados para a apuração dos indicadores, cujo monitoramento é realizado por meio dos relatórios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).³⁸ Na análise desses indicadores procura-se investigar de que forma a alteração na alíquota interestadual do ICMS sobre produtos importados coloca em

37 Cf. BRASIL. Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012... Op. cit.

38 Cf. SECRETARIA de Estado Da Fazenda (Sefaz). Lei de Responsabilidade Fiscal. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

risco o cumprimento da LRF e de legislações que regem a despesa pública. Optou-se por concentrar a análise em três indicadores relacionados às seguintes despesas: pessoal, educação e saúde. Não foram abordados os indicadores da dívida, pois, tanto para o estado como para os municípios, estão muito abaixo dos limites estabelecidos na LRF.³⁹

O gasto com pessoal deve ser no máximo igual a 60% da Receita Corrente Líquida. A repartição do limite global da despesa total com pessoal não poderá exceder os percentuais:

I – na esfera estadual:

- a) 49% para o Executivo;
- b) 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do estado;
- c) 6% para o Judiciário;
- d) 2% para o Ministério Público do estado.

II – na esfera municipal:

- a) 54% para o Executivo;
- b) 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver.

No que se refere à educação, os estados e os municípios devem cumprir a obrigação constitucional de aplicar um mínimo de 25% do total da receita proveniente de impostos, incluídas as transferências de impostos (artigo 212 da Constituição Federal). Na saúde a aplicação mínima exigida é de 12% para os estados e 15% para os municípios, conforme determina a Emenda Constitucional 29 de 13 de setembro de 2000.

Os dados relativos à evolução do ICMS e ao gasto com pessoal do Poder Executivo foram coletados no site da Secretaria da Fazenda por meio do Balancete do estado e do Relatório de Gestão Fiscal,⁴⁰ respectivamente. As informações dos demais poderes foram coletadas nos sites da Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público. Já os dados dos municípios foram compilados do site do Tribunal de Contas

39 Cf. AEQUUS Consultoria. **Finanças do estado do Espírito Santo**: do Plano Real à crise de 2009. Vitória, 2010. [Relatório final]; INSTITUTO Jones dos Santos Neves. **Investimentos anunciados para o Espírito Santo 2010-2015**. Vitória, 2010; BORGES, A. J. M; VILLELA, T. M. **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória: Aequus Consultoria, 2005.

40 Cf. MINISTÉRIO Público do Estado do Espírito Santo (MP-ES). **Limite de gasto com pessoal (Relatório de Gestão Fiscal)**. Vitória [s. d.]. Disponível em: <<https://www.mpc.es.gov.br/>>.

do estado do Espírito Santo (TCE-ES),⁴¹ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) e Revista Finanças dos Municípios Capixabas.⁴² Exceto quando expressamente mencionado, todos os valores monetários foram corrigidos pelo IPCA de 2013.

Consequências sobre as finanças do estado

Conforme apontado pelos manuais de economia a importação é determinada pela renda interna e pela taxa de câmbio. Um estudo elaborado pela Rosenberg & Associados mostrou que apenas essas duas variáveis explicam 99% da variação das importações brasileiras no período 1990-2010.⁴³ Isso significa que incentivos à importação, como o Fundap e o Invest-ES, não influenciaram a desindustrialização do país. A afirmação é também confirmada pela complementaridade da maioria dos bens importados (bens intermediários e bens de capital) em relação à produção interna.

Os números de 2013 corroboram aquilo que o estudo de Rosenberg & Associados havia provado.⁴⁴ Após a entrada em vigor da Resolução 13, a importação do Brasil aumentou, mesmo com uma taxa de câmbio desfavorável, passando de U\$S 223,2 bilhões, em 2012 para U\$S 239,6 bilhões em 2013. Em grande medida esse desempenho pode ser atribuído a um problema estrutural da economia brasileira, na medida em que depende da compra externa de combustíveis e lubrificantes, equipamentos mecânicos e aparelhos eletroeletrônicos. No mesmo período as importações do Espírito Santo recuaram de U\$S 10,7 bilhões para U\$S 8,7 bilhões (Gráfico 1).

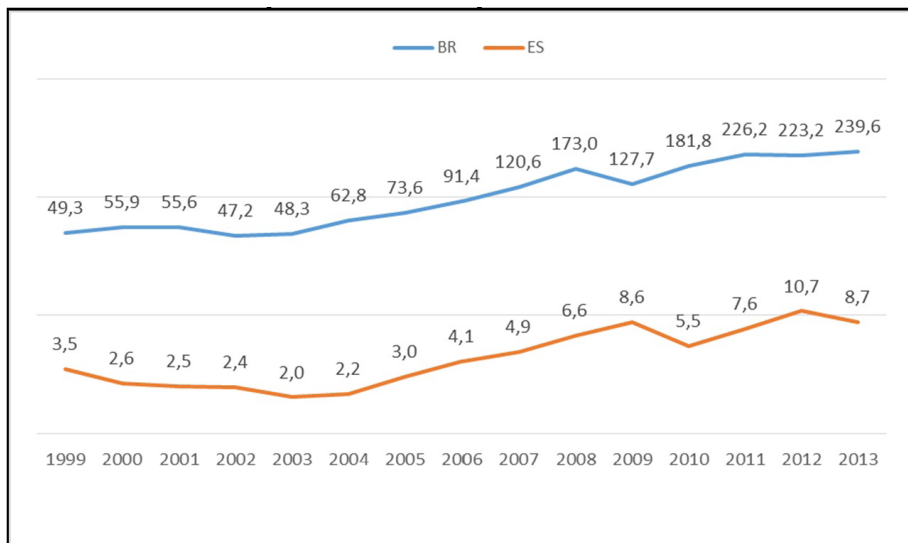
41 Cf. TRIBUNAL de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES). **Relatório Resumido das Verificações Relativas à LRF**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <http://sisaudweb.tce.es.gov.br/LRF/rel_resum_verf_rel_lrf.aspx>. Acesso em: 23 jun. 2014.

42 SISTEMA de informações sobre orçamentos públicos em educação (SIOPE). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.fnade.gov.br/siope/relatorio_RREOMunicipal2006.do>. Acesso em: 05 set. 2014.

43 Cf. ROSENBERG e Associados. **Importações e Incentivos Fiscais...** *Op. cit.*

44 *Ibidem*.

Gráfico 1 – Evolução da importação no Brasil e no Espírito Santo, 2000-2013
– em U\$S bilhões

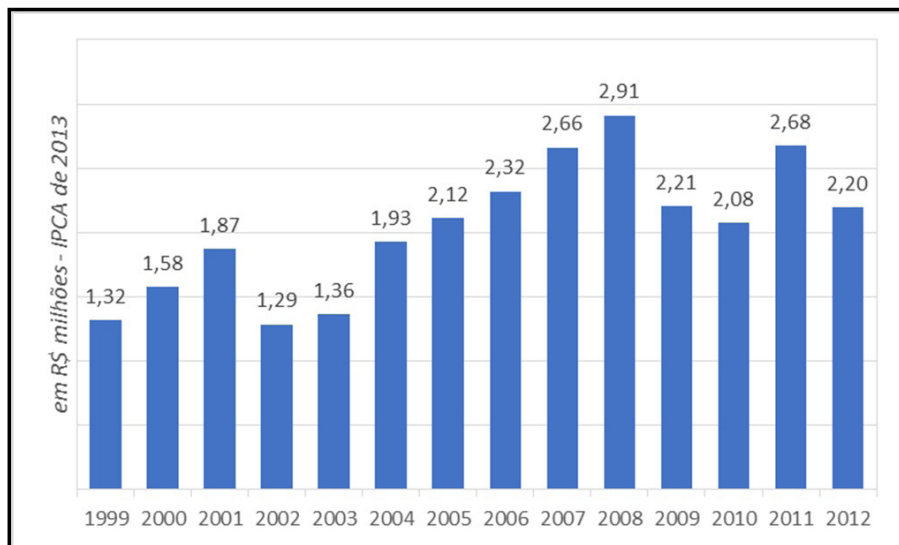


Fonte: elaboração própria com base nos dados do MDIC.

Nos últimos anos, o avanço das importações alavancou a arrecadação do ICMS importação no estado, elevando os recursos destinados ao Sistema Fundap e aprofundando a dependência dos municípios. Os recursos recolhidos anualmente, conforme Gráfico 2, oscilaram abaixo de R\$ 2 bilhões entre 1999 e 2004. Em 2005 superou essa cifra e cresceu consecutivamente até atingir R\$ 2,91 bilhões em 2008. Nos dois anos seguintes os valores foram menores devido aos efeitos da crise econômica mundial sobre a economia capixaba e em razão do acordo firmado com São Paulo, no qual ficou estabelecido que o ICMS importação nas categorias “Por conta e ordem de terceiros” e “Importação por encomenda” passasse a ser tributado no destino.⁴⁵ Em 2011, a arrecadação atingiu o segundo maior patamar da série, R\$ 2,68 bilhões; já em 2012, um pouco abaixo: R\$ 2,20 bilhões.

⁴⁵ Cf. CONSELHO Nacional de Política Fazendária. **Protocolo ICMS 23, de 3 junho de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

Gráfico 2 – Evolução anual do ICMS importação no Espírito Santo – 1999-2012



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Balancete do estado do Espírito Santo, da Sefaz-ES.

Como efeito da redução da alíquota sobre operações interestaduais interestadual com mercadorias importadas que entram pelo estado, o recolhimento do ICMS encolheu -10,4% em 2013 comparativamente a 2012. Essa retração ficou concentrada no ICMS incidente sobre a importação cuja retração foi de -59,5%. Enquanto em 2012 a arrecadação do ICMS oriunda das importações havia sido de R\$ 2,20 bilhões, o valor recolhido em 2013 foi de R\$ 889,9 milhões (Tabela 1). A redução só não foi maior porque no mês de janeiro os recursos arrecadados pelo Fundap tiveram como fato gerador o mês de dezembro de 2012, o que determinou o maior recolhimento mensal de 2013. O mês de janeiro de 2013 obteve o mesmo patamar do mês anterior, mas muito abaixo do valor recolhido no mesmo mês do ano anterior.

Tabela 1 – Arrecadação do ICMS, ICMS importação, Leilão Fundap e Concessão de empréstimos em 2012 e 2013 – IPCA de 2013

Itens	2012	2013	Variação
ICMS (total)	9.596.213.383,12	8.597.843.137,16	-10,4%
ICMS importação	2.196.991.980,47	889.876.630,81	-59,5%
Leilão Fundap	149.036.876,58	71.709.638,07	-51,9%
Concessão de empréstimos - Fundap	1.496.537.440,90	677.074.979,86	-54,8%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Balancete do estado do Espírito Santo, da SEFAZ-ES.⁴⁶

46 Cf. SECRETARIA de Estado Da Fazenda (Sefaz). **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

A receita arrecadada através do Leilão Fundap, registrada como receita de capital, também diminuiu. Em 2012, o Leilão gerou recursos da ordem de R\$ 149 milhões contra R\$ 71,7 milhões em 2013. Em termos reais, a queda foi de -51,9% (Tabela 1).

A diminuição dos recursos arrecadados através do ICMS importação reduziu as despesas com concessão de empréstimos às empresas fundapianas. Na comparação entre 2012 e 2013 houve uma redução real de -54,8% (Tabela 1).

Pode-se inferir que o equilíbrio financeiro do estado não ficou comprometido com a redução do ICMS importação por duas razões: a parcela que ficava anteriormente nos cofres estaduais e os valores recolhidos através do Leilão Fundap eram insignificantes em relação à magnitude do orçamento, representando em 2012 pouco mais de 2% da receita total; e a diminuição da arrecadação foi acompanhada pela redução da despesa de concessão de empréstimos às empresas fundapianas. Adicionalmente, a queda da arrecadação do ICMS importação não altera os limites de gasto com a educação e com a saúde, na medida em que os recursos destinados ao financiamento do Fundap não entram no cálculo desses indicadores.

Por outro lado, como já era esperado, o gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida aumentou nos quadrimestres de 2013 em relação aos de 2012. Conforme pode ser observado na tabela abaixo, a proporção do gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida cresceu mais de 7 pontos percentuais no terceiro quadrimestre de 2013 em relação ao último quadrimestre de 2012, quando se totaliza os indicadores de todos os poderes (Tabela 2). Entretanto, os percentuais dos poderes permaneceram muito abaixo dos limites estabelecidos na LRF.

Tabela 2 - Despesa total com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), Estado do Espírito Santo, do 1º quadr. de 2012 a 3º quadr. 2013						
Poderes	2012			2013		
	I	II	III	I	II	III
Pessoal (todos os poderes)	43,40%	43,45%	44,35%	46,98%	49,70%	51,69%
Executivo	35,52%	35,63%	36,32%	38,46%	40,65%	42,42%
Legislativo + TCEES	1,60%	1,62%	1,64%	1,74%	1,79%	1,98%
Judiciário	4,70%	4,66%	4,89%	5,23%	5,62%	5,59%
Ministério Público	1,58%	1,54%	1,50%	1,56%	1,64%	1,71%

Fonte: adaptado de Sefaz-ES (2014)/AL-ES/TCE-ES (2014a)/TJ-ES/MP-ES.⁴⁷

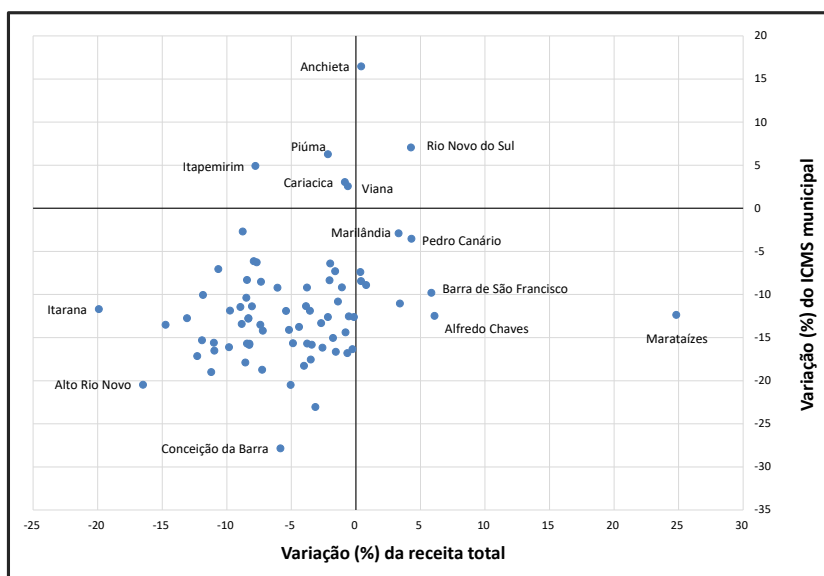
Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>>. Acesso em: 21 jun. 2014

47 Cf. SECRETARIA de Estado Da Fazenda (Sefaz). **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Consequências sobre as Finanças dos municípios

O Gráfico 3, plotado a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas 2014, confirma a redução da transferência do ICMS como principal elemento explicativo da redução da receita das prefeituras, uma vez que o quadrante que relaciona a redução da receita total com a redução do ICMS municipal é o que concentra o maior número de municípios.⁴⁸

Gráfico 3 – Variação percentual 2013/2012 da Receita total e do ICMS dos municípios do



Fonte: elaboração própria com base em Villela (2014) – Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2013.⁵⁰

O repasse de ICMS aos municípios em 2013 sofreu uma queda real de -11% condizente com a retração apresentada na arrecadação estadual de ICMS, que foi de -10,4%. As transferências que foram de R\$ 2,45

Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>>. Acesso em: 21 jun. 2014; TRIBUNAL de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES). **Relatórios de Gestão Fiscal**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/portal-da-transparencia/despesas/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf/>>. Acesso em: 02 set. 2014.

48 Cf. VILLELA, T. M. **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória: Aequus Consultoria, 2014.

49 Cf. TRIBUNAL de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJ-ES). **Gestão Fiscal**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3923&Itemid=41>. Acesso em: 23 jun. 2013.

50 Cf. VILLELA, T. M. **Finanças dos Municípios Capixabas...** *Op. cit.*

bilhões em 2012 recuaram para R\$ 2,18 bilhões em 2013. Desse total, R\$ 222,4 milhões, ou 10,2%, referem-se ao ICMS importação. Nota-se que esse item perdeu importância no total do ICMS repassado aos municípios, pois em 2011 representava, aproximadamente, 30% do total e, em 2012, 22,5%.⁵¹

Tabela 3 – ICMS transferido aos municípios 2011-2013 – IPCA de 2013			
Item	2011	2012	2013
ICMS (I)	2.379.763	2.448.374	2.178.219
ICMS importação (II)	668.670	551.291	222.447
Participação (I/II)	28,1%	22,5%	10,2%

Fonte: elaboração própria com base em Villela (2014) – Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2013.⁵²

A redução dos recursos transferidos gerou dificuldades orçamentárias nos casos em que não houve aumento de receitas que compensassem a queda do repasse do ICMS. Os problemas foram maiores nas localidades que tiveram perdas no Índice de Participação dos Municípios (IPM), que define o percentual ao qual cada cidade tem direito na parte municipal do ICMS. Dos 78 municípios, 53 apresentaram redução no IPM.⁵³

Além disso, alguns municípios apresentaram redução no Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) o que pode estar relacionado à diminuição dos serviços associados à movimentação de cargas nos portos do estado. Após ter crescido a taxas próximas a 7% a partir de 2010, o ISS dos municípios capixabas recuou, em média, -3% entre 2012 e 2013.⁵⁴

A redução da receita municipal forçou os municípios a realizarem ajustes em suas despesas. Como os custeios são dispêndios fixos, o equilíbrio orçamentário foi garantido por meio de cortes nos investimentos que declinou de R\$ 1,64 bilhões, em 2012 para R\$ 774,45 milhões, em 2013 (Gráfico 3).

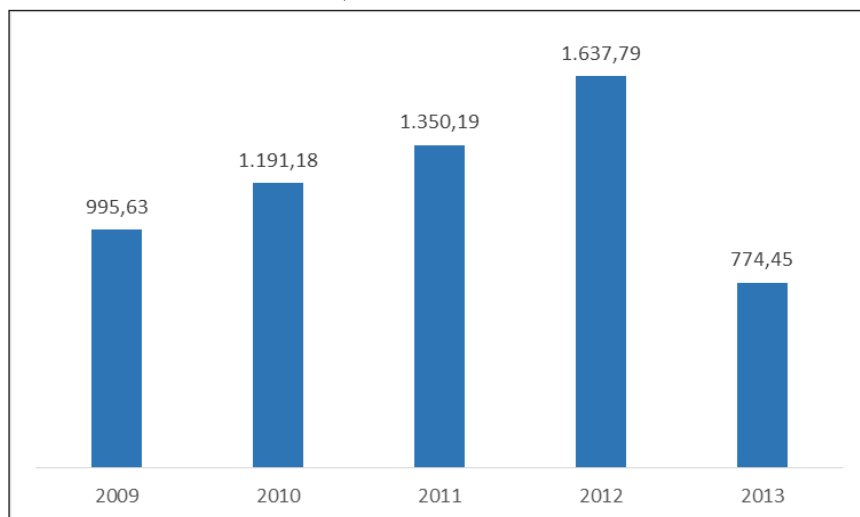
51 Cf. VILLELA, T. M. **Finanças dos Municípios Capixabas...** *Op. cit.*

52 *Ibidem.*

53 Cf. SECRETARIA de Estado Da Fazenda (Sefaz). **Balancetes**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/balancetes.php>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

54 Cf. VILLELA, T. M. **Finanças dos Municípios Capixabas...** *Op. cit.*

Gráfico 3 – Evolução anual do investimento dos municípios do Espírito Santo – 2009-2013, em R\$ milhões – IPCA de 2013



Fonte: elaboração própria com base em Villela (2014) – Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2013.⁵⁵

A redução dos investimentos poderia ser atribuída ao fato do ano de 2013 marcar o primeiro ano de um ciclo político-administrativo, porém ao compará-lo com o primeiro ano do mandato anterior observa-se uma queda de -22,2%, confirmando que, em geral, os municípios equilibraram seus orçamentos a partir de cortes nos recursos investidos.

Tabela 4 – Despesas com pessoal educação e saúde dos municípios 2012-2013 em R\$ mil IPCA de 2013

Despesa	2012	2013	Variação
Pessoal	4.239.512,10	4.316.771,80	1,8%
Educação	2.704.261,30	2.699.764,60	-0,2%
Saúde	1.736.258,00	1.730.259,60	-0,3%

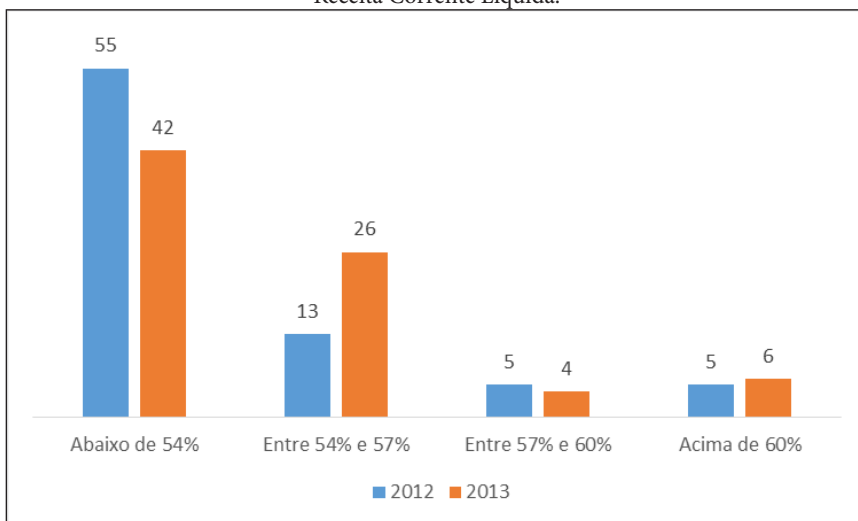
Fonte: elaboração própria com base em Villela (2014) – Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2013.⁵⁶

A despesa com pessoal, por sua vez, aumentou 1,8% (Tabela 4). Isso aliado a redução dos recursos municipais provocou a diminuição dos municípios que comprometiam menos de 54% da RCL com pessoal e o aumento das localidades que destinavam entre 54% e 57% (Gráfico 4). A média do indicador para os municípios capixabas avançou de 46,8% em 2012 para 49,5% em 2013 (Tabela 5).

55 Cf. VILLELA, T. M. *Finanças dos Municípios Capixabas... Op. cit.*

56 *Ibidem.*

Gráfico 4 – Número de municípios por faixa do indicador de Despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida.



Fonte: elaboração própria com no TCE-ES (2014).⁵⁷

Tabela 5 – Indicador de gasto com pessoal, educação e saúde – 2012 e 2013 (em %)		
Indicadores	2012	2013
Pessoal / RCL	46,8	49,5
Educação	28,4	28,4
Saúde	19,6	21,0

Fonte: elaboração própria com base em TCE-ES (2014), Sioppe e Siops.⁵⁸

A redução da receita dos municípios praticamente não se refletiu nas áreas de educação e saúde, nas quais os valores despendidos ficaram praticamente estáveis entre 2012 e 2013, com quedas de -0,2% e -0,3%, respectivamente (Tabela 4). De acordo com os dados do Siops e do Sioppe, completado pelos dados do TCE-ES, a média de recursos aplicados avançaram. Na saúde passou de 19,6% em 2012 para 21,0% em 2013 ao passo que na educação a elevação foi de 28,3% para 28,4% no mesmo período (Tabela 5). De fato, mesmo reduzindo os gastos não era esperado fortes variações nesses indicadores, pois são apurados levando em consideração os gastos com recursos próprios (impostos e transferência de impostos). Entretanto, seu monitoramento ganha relevância na medida em que inibe o argumento de queda na receita como subterfúgio para colocar menos recursos nessas áreas.

⁵⁷ Cf. TRIBUNAL de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES). **Relatórios de Gestão Fiscal...** Op. cit.

⁵⁸ *Ibidem*.

Considerações finais

Em 2013, as alterações promovidas pela Resolução 13 do Senado Federal,⁵⁹ provocaram os efeitos que já eram esperados nos orçamentos do estado e dos municípios: queda na arrecadação estadual do ICMS importação tendo como consequência a redução do repasse para os municípios e a diminuição dos recursos destinados ao financiamento do sistema Fundap; alterações no indicador de gasto com pessoal sobre a receita corrente líquida do estado; corte nos investimentos municipais; e poucas mudanças nos indicadores dos municípios que mesmo com a queda de receita tendem a cumprir a aplicação mínima de recursos na educação e na saúde.

A Resolução do Senado nº 13 deixou ainda mais confusa a complexa sistemática de apuração e arrecadação do ICMS. A principal fonte de receita dos estados tem uma legislação complicada e abre margem para batalhas judiciais. A guerra fiscal chega num ponto onde as armas já estão difundidas e ninguém abre mão delas, tornando letra morta a legislação aplicável que tenta minimizá-la. Isso se observa com o flagrante descumprimento do recente Convênio ICMS 123 de 07/11/12,⁶⁰ firmado pelas as unidades da federação no CONFAZ: não aplicar benefícios fiscais de ICMS nas operações interestaduais abrangidas pela Resolução 13.⁶¹

Como todos os estados portuários possuem algum tipo de benefício para atrair empresas importadoras para efetuarem operações por seus portos, um ponto a destacar é que um importador nato (não inovador) não deixará de importar por portos mais próximos a seus clientes – nos estados com maior mercado consumidor – para se instalar ou permanecer no ES somente pela redução do ICMS de 4% para 1% (caso do Invest-ES, já que no Fundap a sistemática não garante uma redução para 1%, mas fica próximo desse percentual) nos produtos abrangidos pela Resolução nº 13. Tais benefícios, a depender do baixo volume negociado, distância de transporte, armazenamento e outros, podem não cobrir os custos. O que se percebe é que as empresas possuem filiais em vários estados portuários e a depender da localização de seu cliente escolhem por onde importar as mercadorias. Trata-se de um planejamento tributário efetuado com rigor pelas importadoras.

Os novos padrões de competitividade não permitem que se tenham somente benefícios para importadoras. Mais importante que abrir mão

59 Cf. BRASIL. Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012... *Op. cit.*

60 *Idem*. Convênio ICMS 123, de 07 de novembro de 2012... *Op. cit.*

61 *Idem*. Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012... *Op. cit.*

de receita de impostos é reduzir os custos das empresas, tornando as importações e exportações pelo estado competitivas com os demais portos brasileiros. O porto público que se tem hoje (“Porto de Vitória”) não atende as novas dimensões de navios, possui insatisfatória interligação com o sistema de transporte terrestre, principalmente com a malha ferroviária, que é insuficiente e atende, em sua maioria, aos objetivos privados da Vale. Além disso, as principais rodovias federais possuem grandes gargalos a serem transpassados, sobretudo em relação a duplicação e adequação de trechos.

Nesse sentido, a administração pública deve convergir esforços para projetos bem estruturados de logística e de fomento à inovação, pois assim atenderia não só ao segmento importador, como também ao industrial. Ao mesmo tempo, deve juntar esforços na inclusão de empresas na formalidade, intensificar a fiscalização a fim de evitar a evasão fiscal, reduzir gastos com a máquina administrativa e buscar a efetividade dos gastos sociais.

Referências:

AEQUUS Consultoria. **Finanças do estado do Espírito Santo**: do Plano Real à crise de 2009. Vitória, 2010. [Relatório final].

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Espírito Santo (AL-ES). **Orçamento Fiscal**. Vitória, [s. d.].

BANCO de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes). **Manual Operacional do Fundap**. Vitória, [s. d.].

BANCO de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes). **Dados do Fundap e Invest-ES** - Gerência de Análise de Crédito. Vitória, [s. d.].

BORGES, A. J. M; VILLELA, T. M. **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória: Aequus Consultoria, 2005.

SECRETARIA Executiva da Câmara de Comércio Exterior - Camex. **Ministério da Economia**. Brasília, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/%20conteudo/%20exibe/area%20/0/menu/78>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Legislativo, Brasília, 16 set. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp87.htm>.

Acesso em: 30 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.** Altera a Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação. Executivo, Brasília, 11 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10176.htm>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007.** Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD; altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga o art. 26 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005. Brasília, 31 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11484.htm>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.** Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8248.htm>. Acesso em: 21 mai. 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991.** Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. Executivo, Brasília, 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8387.htm>. Acesso em: 22 mai. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 3.961, de 10 de outubro de 2001.** Altera o Decreto no 79.094, de 5 de janeiro de 1977, que regulamenta a Lei no 6.360, de 23 de setembro de 1976. Executivo, Brasília, 10 out. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3961.htm#:~:text=Altera%20o%20Decreto%20no,23%20de%20setembro%20de%201976.>. Acesso em: 27 jun. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.** Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Executivo, Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. **Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012.** Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior. Brasília,

25 abr. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm>. Acesso em: 30 abr. 2012.

BRILL, Alex; HASSETT, Kevin A. **Revenue Maximising Corporate Income Taxes: the Laffer Curve in OECD Countries**, [s. l.], 2007. Disponível em: <<https://www.aei.org/research-products/working-paper/revenue-maximizing-corporate-income-taxes/>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

CONSELHO Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). **Convênio ICMS 123, de 07 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a não aplicação de benefícios fiscais de ICMS na operação interestadual com bem ou mercadoria importados submetidos à tributação prevista na Resolução do Senado Federal nº 13/12. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/>>. Acesso em: 06 mai. 2013.

CONSELHO Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). **Protocolo ICMS 23, de 3 junho de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

ESPÍRITO Santo. **Lei nº 2.508, de 22 de maio de 1970**. Vitória, 1970. Disponível em: <<https://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

ESPÍRITO Santo. **Lei nº 7.000, de 27 de dezembro de 2001**. Vitória, 2001. Disponível em: <<http://www.sefaz.es.gov.br/legislacaoonline>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

ESPÍRITO Santo. **Decreto nº 1951-R, de 25 de outubro de 2007**. Vitória, 2007. Disponível em: <<http://www.sedes.es.gov.br/images/stories/investes>>. Acesso em: 02 mai. 2012.

ESPÍRITO Santo. **Decreto nº 3174-R, de 14 de dezembro de 2012**. Vitória, 2012. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

ESPÍRITO Santo. **Decreto nº 3194-R, de 28 de dezembro de 2012**. Vitória, 2012. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

ESPÍRITO Santo. **Decreto nº 3224-R, de 05 de fevereiro de 2013**. Vitória, 2013. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 27 mai. 2013.

ESPÍRITO Santo. **Decreto nº 3338-R, de 25 de junho de 2013**. Vitória, 2013. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

ESPÍRITO Santo. **Decreto nº 3473-R, de 19 de dezembro de 2013**. Vitória, 2013. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 08 jul. 2014.

ESPÍRITO Santo. **Resolução nº 496, de 10 de fevereiro de 2010**. Vitória, 2010.

ESPÍRITO Santo. **Decreto n.º 3.217-R, de 31 de janeiro de 2013**. Vitória, 2013.

GOVERNO do Estado do Espírito Santo. **Governo do ES garante financiamento de R\$ 3,4 bi para o Proedes**. Espírito Santo, 07 dez 2012. Disponível em: <<https://semobi.es.gov.br/governo-do-es-garante-financiamentos-de-r-34-2>>. Acesso: 15 mar. 2013.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos; TONETO JR, Rudinei. Governo e política fiscal. In.: GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MINISTÉRIO Público do Estado do Espírito Santo (MP-ES). **Limite de gasto com pessoal (Relatório de Gestão Fiscal)**. Vitória [s. d.]. Disponível em: <<https://www.mpc.es.gov.br/>>. Acesso em: 04 set. 2014.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Importação pelo Espírito Santo 2012**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608&refr=608>>. Acesso em: 04 mai. 2012.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Balança comercial**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>>. Acesso em: 02 set. 2014.

PEREIRA, G. H. **Política Industrial e localização de investimentos: o caso do Espírito Santo**, Vitória: Edufes, 1998.

PEREIRA NETO, C; SANTOS, A. C; LAGO, J. N. O. Considerações sobre alguns Incentivos fiscais e financeiros no Espírito Santo. V Encontro de Economia do Espírito Santo. **Anais...** Vitória, 2014.

ROCHA, H; MORANDI, A. **Cafeicultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo 1955/1985**. 2 ed. Vitória: Espírito Santo em Ação, 2012.

ROSENBERG e Associados. **Importações e incentivos fiscais: desconstruindo mitos**. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/CAE/AP/AP20110525_Luis_Rosenberg.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2011.

ROSSI, S; DAFFLON, B. *Tax competition between subnational governments: theoretical and regional policy issues with reference to Switzerland*. In.: Hein E; Heise A; Truger A. **Finanzpolitik in der Kontroverse**. Metropolis-Verlag: Marburg, 2004. Disponível em: <https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/test/Rossi_Dafflon_Taxcompetition.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2013

SECRETARIA Executiva da Câmara de Comércio Exterior - Camex. **Ministério da Economia**, Brasília, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/%20conteudo/%20exibe/area%20/0/menu/78>>.

SECRETARIA de Estado Da Fazenda (Sefaz). **Balancetes**. Vitória, [s. d.]. Disponível

em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/balancetes.php>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

SECRETARIA de Estado Da Fazenda (Sefaz). **Índice de Participação dos Municípios**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <http://internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/arrecadacao/ipm/rel_publicos/ipm.php>. Acesso em: 30 jun. 2013.

SECRETARIA de Estado Da Fazenda (Sefaz). **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

SECRETARIA de Estado Da Fazenda (Sefaz). **Decreto nº 1.090-R, de 25 de outubro de 2002**. Regulamento do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – RICMS/ES. Disponível em: <<http://www.sefaz.es.gov.br/legislacaoonline/lpext.dll/InfobaseLegislacaoOnline/ricms%20-%20dec%201090-r/ricms%20-%20EDndice.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

ESPÍRITO Santo. **Decreto nº 4.357-N, de 10 de novembro de 1998**. Regulamenta o art. 3.º da Lei n.º 4.761, de 18 de janeiro de 1993, que dispõe sobre o Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias – FUNDAP. Vitória, 11 nov. 1998. Disponível em: <<http://www.sefaz.es.gov.br/legislacaoonline/lpext.dll/InfobaseLegislacaoOnline/decretos/1998/dec4357n.htm?fn=document-frame.htm&f=templates&2.0>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

SISTEMA de informações sobre orçamentos públicos em educação (SIOPE). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio_RREOMunicipal2006.do>. Acesso em: 05 set. 2014.

SISTEMA de informações sobre orçamentos públicos em saúde (SIOPS). **Indicadores Municipais**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <<http://siops-asp.datasus.gov.br/CGI/deftohtm.exe?SIOPS/serhist/municipio/indicES.def>>. Acesso em: 05 set. 2014.

TRIBUNAL de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES). **Relatórios de Gestão Fiscal**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/portal-da-transparencia/despesas/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf/>>. Acesso em: 02 set. 2014.

TRIBUNAL de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES). **Relatório Resumido das Verificações Relativas à LRF**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <http://sisaudweb.tce.es.gov.br/LRF/rel_resum_verf_rel_lrf.aspx>. Acesso em: 23 jun. 2014.

TRIBUNAL de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJ-ES). **Gestão Fiscal**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3923&Itemid=41>. Acesso em: 23 jun. 2013.

VILLELA, T. M. **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória: Aequus Consultoria, 2014.

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF): o caso do Espírito Santo no período 1998-2011¹

Marco A. Guilherme²

Robson A. Grassi³

Ana Carolina Giuberti⁴

Introdução

De um modo geral, a situação financeira dos Estados brasileiros agravou-se de forma continuada nas décadas de 1980 e 1990. Em meados da década de 90, após implantação do Plano Real, alguns Estados enfrentavam situação de insolvência financeira com interrupção dos fluxos de pagamentos e ameaças de paralisação do suprimento de serviços básicos para a população. A renegociação da dívida financeira tornou-se assim uma necessidade imposta não só pelas circunstâncias políticas, mas também pelo risco de contaminar e comprometer o funcionamento da economia como um todo.

A falta de limites — a despeito de um notável aparato regulador — caracterizou a evolução do endividamento subnacional até o final da década de 1990. A dificuldade de estabelecer um arcabouço compatível com certa flexibilidade, de modo a combinar a rigidez necessária ao cumprimento da lei e a maleabilidade requerida em processos caracterizados por sua natureza de longo prazo, sempre foi uma questão-chave na discussão federativa.⁵

Assim, a União propôs o refinanciamento de praticamente todo estoque de dívida estadual parametrizado pela Lei 9.496/97 e condicionado a uma abrangente reestruturação patrimonial e à realização de um ajuste fiscal.⁶ Os Estados, além de terem suas dívidas alongadas,

1 Artigo submetido à área de Finanças Públicas do IV Encontro de Economia do Espírito Santo.

2 Marco Antonio Rocha Lima Guilherme é graduado em Economia pela UFRJ e mestre em Economia pela UFES. Atualmente é Consultor do Tesouro Estadual/SEFAZ-ES. E-mail: mguilherme@sefaz.es.gov.br

3 Robson Antonio Grassi é professor do Departamento de Economia e do Mestrado em Economia da UFES. E-mail: ragrassi@uol.com.br

4 Ana Carolina Giuberti é professora do Departamento de Economia e do Mestrado em Economia da UFES. E-mail: ana.giuberti@ufes.br.

5 Cf. MORA, M; GIAMBIAGI, F. **Federalismo e endividamento subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

6 Cf. BRASIL. **Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras

comprometeram-se, em contrapartida, a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir os Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), que visavam à implementação de medidas que permitissem aos entes subnacionais alcançarem o equilíbrio orçamentário sustentável, constituindo um marco nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais.

O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, assinado pelos governadores dos Estados que refinanciaram suas dívidas (exceção de Amapá e Tocantins), apresenta metas anuais para um triênio, cujo cumprimento é avaliado anualmente. As metas e compromissos são atualizados também anualmente, levando em consideração a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos governos estaduais.

É importante destacar que, no ambiente histórico, é um fato marcante um refinanciamento de dívidas se manter inalterado por mais de uma década no Brasil. Além disso, é igualmente marcante a existência de um Programa de Ajuste Fiscal de longo prazo para cada um dos Estados em um processo de renegociação das dívidas.

Diante do exposto, este estudo justifica-se pela necessidade de uma avaliação sobre os erros e acertos da renegociação financeira e sobre os resultados efetivos do PAF nos Estados, buscando identificar novas tendências e desafios futuros para a gestão fiscal e financeira dos entes subnacionais. O trabalho procurará examinar ainda outras evidências, já que há pleitos por parte dos governadores no sentido de rever os contratos de refinanciamento.

Em particular, torna-se relevante um estudo mais aprimorado da realidade fiscal dos Estados Brasileiros, principalmente do Espírito Santo, mais de treze anos após a renegociação financeira da dívida, com a finalidade de se demonstrar quão eficaz é o PAF, sob o ponto de vista de promover o equilíbrio econômico-financeiro para os entes subnacionais, inclusive para apontar também suas limitações.

Desta forma, o objetivo geral deste artigo é apresentar o conceito, as metas e os respectivos resultados do PAF obtidos pelos entes subnacionais, em particular, pelo Estado do Espírito Santo, no período de 1998 a 2011. Como objetivos específicos, busca-se discutir conceitos e as questões metodológicas pertinentes ao Programa, avaliar a evolução da situação financeira dos Estados brasileiros após a assinatura do programa e

que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Executivo, Brasília, 11 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9496.htm>.

discutir os resultados do Programa para o Estado do Espírito Santo, tanto no âmbito da política fiscal quanto no da dívida pública. O trabalho procurará examinar ainda outras evidências, já que há pleitos por parte dos governadores no sentido de rever os contratos de refinanciamento.

Para cumprir seus objetivos, o presente artigo é estruturado da seguinte forma: a seção 2 traz uma apresentação do contexto histórico sobre a política fiscal no Brasil, com ênfase no endividamento dos Estados brasileiros desde a década de 1980 até o ano de 1997, quando foi instituída a Lei 9.496 e o PAF. A seção 3 demonstra os conceitos e os resultados efetivos do PAF para os Estados brasileiros desde a sua implantação até o ano de 2011, principalmente em relação às duas metas sínteses do programa (obtenção de resultados primários positivos e redução da dívida fundada em relação à receita líquida real). Faz também uma análise específica da gestão fiscal do Estado do Espírito Santo antes e após o PAF entrar em vigor, até o ano de 2011. São retratados os indicadores e as metas Fiscais do PAF, os resultados efetivos e em que medida o programa foi importante para o Estado. A seção 4, por sua vez, aponta a necessidade de revisão de determinados conceitos para que o PAF tenha resultados mais eficazes de forma a contribuir para a sustentabilidade das dívidas públicas estaduais e, consequentemente, para a evolução da gestão fiscal e financeira dos entes subnacionais. Por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho.

Breve histórico sobre a gestão fiscal no setor público brasileiro durante as décadas de 1980 e 1990

Os governos com frequência escolhem políticas fiscais reconhecidamente insustentáveis no longo prazo, que geram déficits fiscais elevados e dívidas públicas crescentes que tendem a comprometer a estabilidade macroeconômica e as perspectivas de crescimento econômico. No Brasil, os esforços de ajuste fiscal foram recorrentemente perturbados ao longo das décadas de 1980 e 1990 pelos desequilíbrios financeiros do governo federal e dos governos subnacionais. Giambiagi (2002) alerta para uma das características da gestão fiscal no Brasil antes do Plano Real:

O problema fiscal do Brasil nas décadas de 1980 e 1990, em parte, parece refletir a existência do que a literatura denomina uma situação típica de *soft budget constraint*, ou ‘restrição orçamentária fraca’. Essa situação se caracteriza pela atribuição ao Estado de um papel paternalista que o leva a assumir responsabilidades por uma série de tarefas, sem ter o devido lastro de receita para isso.⁷

7 Cf. GIAMBIAGI, F. Superando as metas fiscais. In.: GIAMBIAGI, F. **Conjuntura**

Tavares (2005) sintetiza bem as importantes perturbações econômicas que o mundo experimentava no início dos anos 1980:

Além dos efeitos da segunda crise do petróleo, com todos os reflexos negativos sobre as contas externas dos países importadores dessa commodity, iniciava-se uma longa fase de escassez de crédito externo para o Brasil e a América Latina, advinda, principalmente, da suspensão dos pagamentos dos serviços de dívida externa dos países mais endividados, como foi também o caso do Brasil. Adicionalmente, tornava-se cada vez mais comum a atenção dos acionistas e investidores para a contabilidade, os riscos e os resultados dos bancos privados que mantinham posições nos países em desenvolvimento, tornando ainda maiores as restrições a novos empréstimos externos para os países em desenvolvimento, em particular para a América Latina.⁸

Segundo Silva e Sousa,⁹ a crise externa do início dos anos 80, após a moratória da dívida externa mexicana em 1982, marcada pela redução do fluxo de capital externo para o país, levou a um grande endividamento dos Estados brasileiros, que deixaram de honrar seus compromissos externos, obrigando o Governo Federal a pagar as dívidas estaduais, visto que o Tesouro Nacional era garantidor dessas operações.

Para Tavares (2005),¹⁰ o arranjo institucional-legal de finanças públicas instituído em 1964/65, com a criação do Banco Central, e ainda vigente no início dos anos 1980 no Brasil, era absolutamente insatisfatório, onde se prejudicava a boa condução da política macroeconômica e havia pouca transparência, dificultando a ação fiscalizadora do Congresso e da sociedade:

A principal característica desse arranjo institucional-legal era a completa confusão de competências entre as autoridades fiscal e monetária. A autoridade fiscal, representada pelo ministro da Fazenda, tomava decisões à revelia da autoridade monetária, representada pelo presidente do Banco Central (BC). E esta, por sua vez, administrava e representava interesses da primeira sem qualquer tipo de prestação de contas.¹¹

Tavares (2005) deixa evidente que a ineficácia na gestão fiscal e financeira da União tinha como um dos principais motivos a inexistência

Econômica. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 30.

8 TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 81 *et. seq.*, 2005.

9 SILVA, I; SOUSA, M. **Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros**: uma análise de dados de painel. Brasília: Editora UnB, 2002, p. 3.

10 Cf. TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil... *Op. cit.*

11 *Ibidem*, p. 80 *et. seq.*

de um órgão que representasse todos os interesses e obrigações do Tesouro Nacional (TN):

Os haveres e os passivos da Fazenda Pública Nacional eram administrados por diferentes órgãos ligados ao Ministério da Fazenda (MF), como o Banco do Brasil S.A. (BB) e o próprio Banco Central. Até 1984, o BB funcionava como agente do TN, concedendo empréstimos para agricultura e para as exportações, fundeados com recursos do Tesouro. O BB também realizava gastos tipicamente fiscais por meio de uma simples autorização do ministro da Fazenda, cuja origem dos recursos utilizados eram financiamentos com emissão primária de moeda.¹²

Desta forma, com a mudança no cenário internacional, que tornou o crédito externo escasso e trouxe preocupações quanto à inflação, determinadas medidas foram implementadas, de forma a fortalecer a gestão da União, como o encerramento da “conta movimento” no BB, de forma a impedir o financiamento inflacionário de gastos fiscais não autorizados pelo Congresso Nacional; em 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com a missão de administrar todos os haveres e todos os passivos da Fazenda Pública Nacional, de acompanhar as finanças dos Estados e Municípios, e de desenvolver e gerenciar um sistema único de contas e de administração financeira para o governo central (Siafi); e foi instituída a “conta única” do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central.¹³

Segundo Silva & Souza (2002),¹⁴ mesmo diante de um cenário de crise externa, os Estados continuaram ampliando gastos:

No início da década de 80, a despeito da crise no mercado financeiro internacional, que clamava por regras de contenção ao crédito, os estados, com o apoio do governo federal, continuaram a ampliar gastos por meio do aumento de transferências de recursos não regulares e da contratação de novos empréstimos com instituições financeiras federais e com seus próprios bancos.¹⁵

Nesse contexto, abriu-se espaço para o endividamento crescente dos Estados visto que a imposição de limites mostrou-se ineficaz no controle da dívida por serem, na prática, bastantes flexíveis caso estivessem em jogo as prioridades e procedimentos estabelecidos pela União.¹⁶

12 TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil... *Op. cit.*, p. 82.

13 *Ibidem*.

14 Cf. SILVA, I; SOUSA, M. **Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros...** *Op. cit.*

15 *Ibidem*, p. 3.

16 *Ibidem*.

Lopreato (2000) destaca os refinanciamentos que ocorreram no final da década de 1980 e início da década de 1990, ainda antes da instituição da Lei 9.496/97, de forma a tentar socorrer os entes subnacionais:

A incapacidade de gestão da crise financeira no âmbito dos próprios estados forçou a federalização de parte da dívida estadual. O Banco do Brasil, com base na Lei n. 7.976, de 27 de dezembro de 1989, foi autorizado a refinarciar, pelo prazo de 20 anos, a dívida junto ao Tesouro Nacional relativa aos pagamentos da dívida externa realizados através dos Avisos MF e as operações internas feitas ao amparo da Lei n. 7.614/87, para socorrer as finanças estaduais.¹⁷

[...] A aprovação da Lei n. 8.727, de 5 de novembro de 1993, seguindo os termos da Lei n. 8.388/91, permitiu o refinanciamento, por 20 anos, pelo Tesouro Nacional, dos saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive das parcelas vencidas, de todas as operações de crédito interno contratadas, até 30 de setembro de 1991, junto a instituições financeiras federais e estabeleceu limites de comprometimento das receitas com o pagamento das prestações mensais do refinanciamento.

O acordo de renegociação significou o alongamento do perfil do endividamento e a possibilidade de retomada dos pagamentos das obrigações estaduais suspensas desde o governo Collor.¹⁸

Entretanto, segundo Abrucio (1998),¹⁹ os Estados entraram numa grave crise financeira com a implantação do Plano Real, já que a consequência imediata do novo Plano foi o fim do floating, que permitia o adiamento dos pagamentos e, em paralelo, o investimento do dinheiro “arrecadado” no mercado financeiro, possibilitando assim uma elevação artificial dos recursos e uma diminuição artificial relativa das despesas dos governadores. Com o fim do floating, as despesas se elevaram em regime inflacionário e as receitas passaram a se comportar em regime de estabilidade, proporcionando graves perdas financeiras aos Estados.

Abrucio (1998) também destaca a adoção de medidas tributárias centralizadoras como fundamentais para acentuar a crise financeira dos entes subnacionais:

Primeiro, aumentando-se a participação das contribuições sociais no bolo de recursos do Governo Federal. Ora, essas contribuições sociais não entram na partilha constitucional de recursos, ficando somente nos cofres do Tesouro Nacional. Neste sentido, a criação do IPMF – depois CPMF – foi a medida mais relevante, mas não a única, uma vez que

17 LOPREATO, F. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, p. 128, 2000.

18 *Ibidem*, p. 130.

19 Cf. ABRUCIO, F. **Reforma do estado e federalismo**: o caso dos governos estaduais brasileiros. Pernambuco: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

desde 1988 as contribuições sociais foram, proporcionalmente, a parte que mais aumentou na receita da União.

A centralização tributária esteve presente em outra medida importante, o Fundo Social de Emergência (FSE), o qual reteve 20% dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios nos cofres da União. O FSE teria validade provisória, mas foi posteriormente prorrogado e alterado o seu nome para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), mostrando que o Executivo Federal não precisava mais esconder o verdadeiro propósito desta medida. Mais do que a alocação em si dos recursos, a aprovação do Fundo Social de Emergência teve uma importância simbólica reveladora: foi a primeira vez que a União teve uma vitória tributária contra os Estados desde o início da redemocratização.²⁰

Para Piancastelli & Vasconcelos & Miranda (2006) a parcela de culpa das próprias gestões estaduais para a crise financeira dos Estados não pode ser desprezada:

A queda abrupta dos níveis de inflação doméstica, após a introdução do Plano Real, em 1994, provocou uma inédita transformação nas finanças públicas do país, e em particular dos Estados e dos Municípios. Todos os níveis de governo passaram a conviver com a perda de receitas inflacionárias e a enfrentar uma situação fiscal até então jamais verificada. A prática de concessão de reajustes para despesas de pessoal e de custeio com base na inflação passada não foi imediatamente abandonada, o que ocasionou um desencontro entre os fluxos financeiros oriundos de receitas fiscais e as obrigações de pagamentos. Tal situação provocou profunda crise em alguns Estados, com ruptura da ordem financeira e interrupção na oferta de serviços públicos essenciais à população e, de modo geral, para todos os Estados, houve inusitada restrição financeira nunca vivenciada pelo setor público brasileiro.²¹

Segundo Lopreato (2000), a crise deu espaço político ao governo federal e o Plano Real viabilizou mudanças na política de controle do endividamento de anos anteriores:

A nova orientação surgiu quando a equipe econômica defendeu a venda de empresas estaduais para viabilizar a revisão dos acordos de rolagem das dívidas firmados com base na Lei n. 8.727/93 e o saneamento dos bancos estaduais. Ganhou corpo com a promulgação do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, consubstanciado no Voto CMN n. 162, de 1995, voltado ao refinanciamento das dívidas estaduais. O programa, pela primeira vez, associou o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial. Os Estados participantes teriam a obrigação de fixar, de forma organizada

20 Cf. ABRUCIO, F. **Reforma do estado e federalismo...** *Op. cit.*, p. 23.

21 VASCONCELOS, J; PIANCASTELLI, M; MIRANDA, R. Esforço fiscal dos estados brasileiros. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 37, n. 1, p. 9, 2006.

e monitorada, compromissos com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, sendo forçados a adotar medidas de controle salarial e corte de pessoal, privatização, concessão de serviços públicos e a obter a aprovação da Assembleia Legislativa à implementação do programa.²²

Por fim, Lopreato (2000) destaca que o governo ainda ampliou, com base na MP 1.560/96, o âmbito das negociações e defendeu o refinanciamento total das dívidas:

A União, desde que haja a prévia aprovação do Senado Federal e das Assembleias Legislativas, seria responsável por refinarciar a dívida mobiliária e a dos Estados com os respectivos bancos, além dos empréstimos da CEF, concedidos ao amparo do Voto CMN n. 162/95. As negociações seriam caso a caso, e o refinanciamento dependeria das medidas de reestruturação fiscal definidas no âmbito do Programa de Ajuste e Reestruturação Fiscal dos Estados, cuja meta básica era a redução da dívida financeira total dos Estados a valor não superior ao da receita líquida real. O programa, como será detalhado à frente, também introduz um mecanismo de controle global do endividamento, não permitindo a emissão de nova dívida mobiliária até que a meta fiscal seja alcançada e só autoriza a contratação de novos empréstimos caso a relação dívida/receita se mantenha sempre decrescente.²³

Em síntese, após o lançamento do Plano Real, em julho de 1994, a situação financeira dos Estados se agravou, devido à combinação de aumentos autônomos de gastos, redução significativa da inflação e elevação da taxa de juros real, fatores esses que aumentaram as despesas reais desses governos. Os déficits elevados e o crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e das perspectivas de retomada do crescimento econômico.²⁴

Desde o final de 1995, o governo federal adotou um conjunto de medidas destinadas a melhorar os resultados fiscais dos governos subnacionais. Elas incluem a ampla renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para o desempenho fiscal dos Estados, principalmente a geração de resultados primários como forma de manter o endividamento em nível prudente.

22 LOPREATO, F. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90... *Op. cit.*, p. 131.

23 *Ibidem*, p. 132.

24 Cf. RIGOLON, F; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

A instituição da Lei 9.496/97, implantação do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) e os seus resultados

As renegociações das dívidas estaduais ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 evidenciaram o relaxamento dos Estados na condução fiscal responsável de suas finanças resultando no comportamento explosivo de suas dívidas e na deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais.²⁵

Os déficits fiscais elevados dos Estados refletiam a grave situação financeira que os entes subnacionais enfrentavam, cuja consequência natural seria, no médio e longo prazo, a insustentabilidade fiscal:

O estoque da dívida mobiliária estadual aumentou de R\$ 16,7 bilhões em dezembro de 1990 para R\$ 55,9 bilhões em novembro de 1997 (a preços constantes de dezembro de 1998), com uma taxa de crescimento real média igual a 20% a.a. A partir de dezembro de 1997, com a progressiva assunção das dívidas estaduais pela União, a dívida mobiliária estadual começou a cair, em contrapartida à elevação da dívida renegociada.²⁶

As sucessivas renegociações dessas dívidas criaram, por um lado, um problema de risco moral, na medida em que incentivou um endividamento excessivo dos Estados no presente, apoiado na crença de um socorro financeiro no futuro. Por outro, elas contribuíram para o progressivo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das finanças estaduais.²⁷

Nesse contexto, cabe destacar que o governo central pode influenciar a ação dos governos estaduais, por meio de instrumentos legais ou regulatórios, políticas regionais e transferências, com vistas à equalização da capacidade de atingir objetivos de política econômica. Como o principal problema fiscal dos Estados era a dificuldade de se gerar superávits primários (diferença entre as receitas e despesas não-financeiras), ou seja, não se geravam receitas necessárias para honrar os compromissos de curto prazo, e nem mesmo para pagar os juros da dívida, e com isso o endividamento crescente assumia caráter não estacionário ou explosivo, acarretando a chamada “insustentabilidade” da dívida pública, a União delineou a instituição da Lei 9.496, em 1997, onde o governo federal

25 Cf. SILVA, I; SOUSA, M. **Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros...** *Op. cit.*

26 Cf. RIGOLON, F; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados...** *Op. cit.*, p. 10.

27 Cf. SILVA, I; SOUSA, M. **Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros...** *Op. cit.*

estipulou um Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.²⁸

Rigolon & Giambiagi (1999) detalham os valores que foram efetivados renegociados junto aos Estados pela União:

A União assumiu R\$ 101,9 bilhões de dívidas estaduais, sendo R\$ 77,5 bilhões refinanciados pelo prazo máximo de 30 anos, a uma taxa de juros real mínima de 6% a.a., R\$ 11,4 bilhões a amortizar com receitas de privatizações estaduais e R\$ 13 bilhões referentes à diferença de encargos pela rolagem das dívidas entre a data de corte e a data de assinatura dos contratos (valores expressos em reais constantes de 1998). O montante assumido pela União (R\$ 101,9 bilhões) equivalia a 11,3% do PIB e a 77,9% da dívida líquida de Estados e Municípios em dezembro de 1998.²⁹

Após a aprovação de medidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) autorizando a abertura de linhas de crédito para o suporte de medidas de saneamento das finanças estaduais, tais como redução da folha de pagamentos por meio de Programas de Demissão Voluntárias (PDVs), extinção e incorporação, pela Caixa Econômica Federal, dos sistemas estaduais de habitação, dentre outras medidas, simultaneamente foi implantado vigoroso esforço de privatização dos bancos estaduais, que constituíam na época uma das mais importantes causas das dificuldades financeiras dos Estados.

Em apoio às medidas iniciais adotadas pelo CMN foi publicada a Medida Provisória (MP) nº. 1.560-8/1997, convertida na Lei nº 9.496/1997 pelo Congresso Nacional, que disciplinou e aprofundou os fundamentos legais do processo de renegociação das dívidas financeiras e instituiu o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados.³⁰

Desta forma, a União propôs o refinanciamento de praticamente todo estoque de dívida estadual condicionado a uma abrangente reestruturação patrimonial e à realização de um ajuste fiscal. O PAF, assinado pelos

28 Pela primeira vez no país foram acordados e efetivados empréstimos entre governos estaduais e entidades federais vinculados à antecipação de receita de privatização futura de empresas estaduais, à transferências de imóveis e participações acionárias e ao apoio para demissão de funcionários públicos. Cf. RIGOLON, F; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados...** *Op. cit.*

29 *Ibidem*, p. 20.

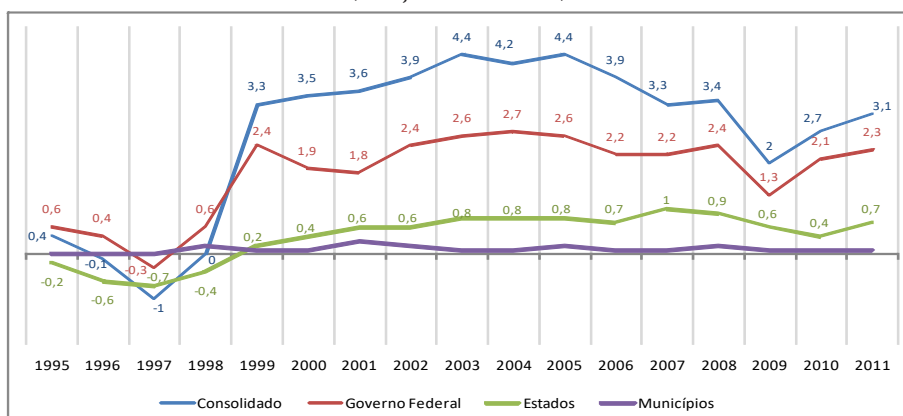
30 É importante ressaltar que, partir deste novo arcabouço legal, aliado posteriormente à aprovação da LRF, em 2000, mudanças importantes foram implementadas, como a adoção de limites de despesas e de gastos com pessoal, imposição de novas regras para a efetivação de operações de crédito e a proibição de renegociação de dívidas entre os entes federativos. Cf. BRASIL. **Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997...** *Op. cit.*

governadores dos Estados que refinanciaram suas dívidas (exceção de Amapá e Tocantins), apresenta metas anuais para um triênio, cujo cumprimento é avaliado anualmente, para cada Estado. As metas e compromissos são atualizados também anualmente, levando em consideração a evolução das respectivas finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos respectivos governos estaduais. No Programa, constam metas relacionadas aos seguintes tópicos para cada Estado: dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR; resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; despesas com funcionalismo público; arrecadação de receitas próprias; privatização ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; e despesas de investimento em relação à RLR.

Resultado consolidado do setor público

No gráfico abaixo, apresentam-se os resultados primários consolidados do setor público no Brasil (Governo Federal, Estados e Municípios) e as respectivas composições, em % do PIB, de 1995 até 2011. Observa-se, de forma nítida, a evolução fiscal do Brasil durante o período observado, além da importância relativa dos entes subnacionais na composição dos resultados primários consolidados positivos.

Gráfico 1 – % Resultado Primário do Setor Público em relação ao PIB (Preços Correntes)



Fonte: Banco Central do Brasil.³¹

Cabe destacar que, antes do PAF, no período entre 1995 e 1998, os Estados brasileiros não contribuíam para obtenção de superávits primários

31 Cf. BANCO Central do Brasil. **Resultado Primário do Setor Público em relação ao PIB**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

consolidados do setor público, em virtude de resultados primários negativos. A partir de 1999, são treze anos consecutivos que os Estados colaboram, com importante relevância, para que o setor público obtenha resultados primários positivos.

Conforme a tabela abaixo, os Estados apresentaram, em média, resultado primário positivo de 0,65% do PIB, entre os anos de 1999 e 2011. No mesmo período, o resultado consolidado foi, em média, de 3,52% do PIB, e os superávits primários obtidos pelos Estados representaram, em média, 18,6% dos superávits primários consolidados do setor público. Ressalta-se que, ao se analisar os últimos cinco anos, a importância dos entes subnacionais na geração de resultados primários positivos elevou-se ainda mais, chegando a compor em média 24,8% do resultado primário total do setor público.

Tabela 1 – Médias dos Resultados Primários do Setor Público e das respectivas composições entre os anos de 1999 e 2011		
Variáveis	Média Resultados Primários em % PIB	% Composição Média
Consolidado	3,52	100
Governo Federal	2,22	63,2
Estados	0,65	18,6
Municípios	0,14	3,9

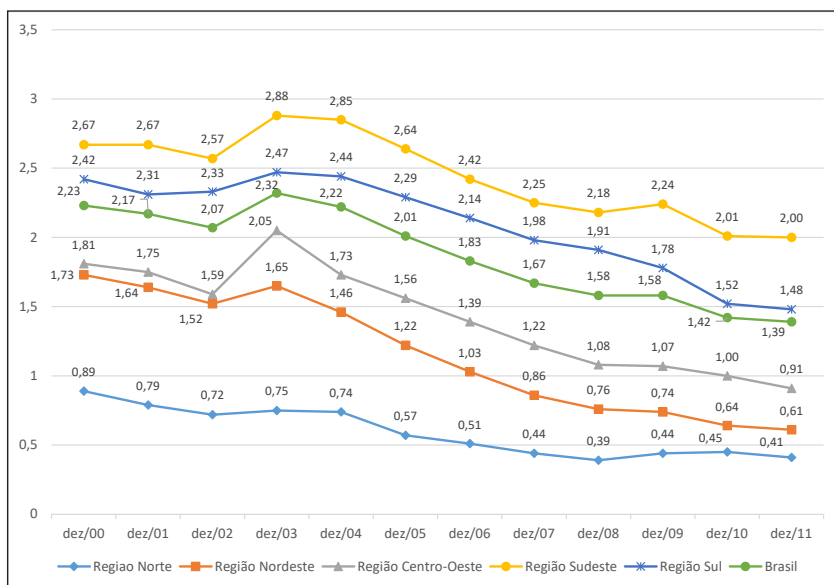
Fonte: Banco Central do Brasil.³²

Verifica-se de forma clara a reversão dos déficits primários dos entes subnacionais, surgindo nova tendência de geração de superávits primários por todos os Estados durante toda a execução do programa até o ano de 2011, com algumas poucas exceções, o que por si só induz a raciocinar que a implantação do PAF contribuiu para que fosse criada nos entes a cultura da importância de uma gestão fiscal e financeira sólida, que buscasse superávits primários de forma a manter o endividamento público em níveis prudentes.

O controle do endividamento público dos Estados, influenciado positivamente pela geração de resultados primários positivos, é retratado no gráfico abaixo, onde se verifica a relação de dívida fundada financeira sobre a receita líquida real corrigida dos Estados, por região, desde o ano 2000 até o ano de 2011. Cabe ressaltar que em todas as regiões do Brasil houve redução neste indicador ao longo dos últimos onze anos.

32 Cf. BANCO Central do Brasil. **Médias dos Resultados Primários do Setor Público e das respectivas composições entre os anos de 1999 e 2011.** [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

Gráfico 2 – Evolução da Dívida Estadual Consolidada e por Região (DF/RLR Corrigida)



Fonte: Tesouro Nacional.³³

Por fim, na tabela a acima demonstram-se comparativos entre os fluxos planejados, isto é, as metas fiscais definidas para o conjunto dos Estados, e os efetivos resultados obtidos, nos últimos cinco anos. Mais uma vez, fica evidente que em todos os anos analisados os resultados primários obtidos superaram as metas propostas, com exceção ao ano de 2009, onde os Estados sofreram com a perda de receitas em virtude da crise macroeconômica global, mas, no entanto, o valor ficou muito próximo à meta e, ao mesmo tempo, foi alcançado o superávit primário no somatório de todos os Estados.

33 Cf. GOVERNO do Brasil. **Tesouro nacional**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>.

Tabela 2 – Resultados do PAF consolidados de 2007 a 2011 (Preços Correntes em R\$ Milhões)

Discriminação	2007		2008		2009		2010		2011	
	Metas	Realizado	Metas	Realizado	Metas	Realizado	Metas	Realizado	Metas	Realizado
I - Receita Bruta	282.952	295.204	334.788	351.651	362.546	361.078	396.051	421.486	462.999	463.578
II - Despesa Trans. a Municípios	52.622	54.210	61.256	64.113	66.830	66.551	73.118	77.742	86.044	85.892
III - receita líquida (I-II)	230.330	240.994	273.532	287.538	295.716	294.527	322.933	343.744	376.955	377.686
IV - Despesa Não Financeira	213.329	216-587	253.949	261.660	283.969	287.863	318.103	332.021	364.359	350.625
V - Resultado Primário	17.001	24.407	19.582	25.877	11.746	10.664	4.831	11.723	12.596	27.061
VI - Juros da Dívida	14.019	12.774	15.400	12.626	15.915	12.614	17.043	13.343	19.501	11.932
VII - Nec. Financ. Líquida (-V+VI)	-2.982	-11.633	-4.182	-13.251	4.169	1.950	12.212	1.621	6.905	-15.129
VIII - Amortizações da Dívida	9.152	10.084	11.054	13.108	12.599	14.595	12.991	14.414	14.317	19.146
XI - Nec. Financ. Bruta (VII+VIII)	6.170	-1.549	6.872	-143	16.768	16.545	25.203	16.035	21.222	4.016
X - Fontes de Financiamento	6.561	3.083	9.434	4.857	20.777	14.597	28.142	15.388	20.365	8.683
XI - Atrasos/Deficiência	-392	-4.632	-2.563	-5.001	-4.009	1.949	-2.938	648	857	-4.667

Fonte: Tesouro Nacional.³⁴³⁴ Cf. GOVERNO do Brasil. *Tesouro nacional... Op. cit.*

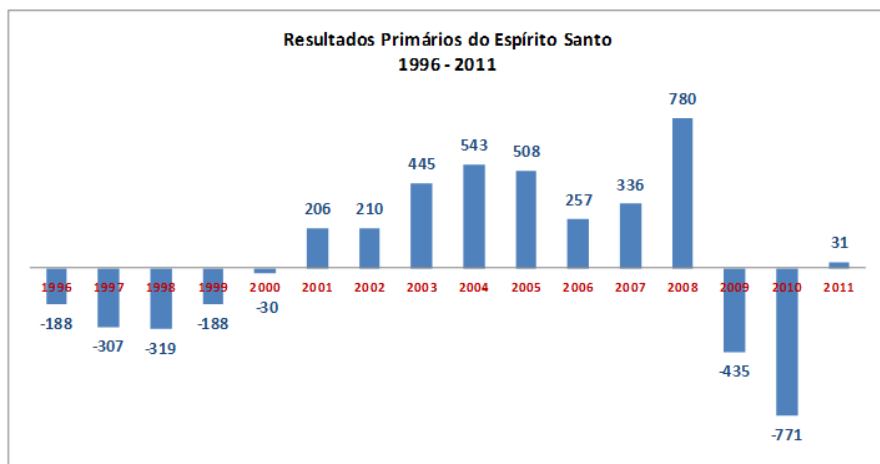
Os resultados do Estado do Espírito Santo

Nesta seção, demonstrar-se-ão os principais indicadores de gestão fiscal do Estado do Espírito Santo, coletados a partir dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Espírito Santo dos anos de 1999 a 2011 e dos Relatórios de Avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a Situação Financeira do Espírito Santo entre os anos de 1996 e 2011,³⁵ de forma a verificar a evolução financeira do ente após a implantação do PAF e em que medida o programa influenciou o panorama fiscal do Estado.

As duas principais metas do programa são a geração de superávits primários e a redução do endividamento do ente, de forma que a relação de dívida sobre a receita líquida real (RLR) seja menor que 1 e possua trajetória descendente.

No gráfico a seguir, apresentam-se os resultados primários anuais do Estado nos últimos quinze anos, ou seja, desde o ano de 1996.

Gráfico 3 – Resultados Primários do Espírito Santo desde 1996 (Preços correntes em R\$ Milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES.

Entre os anos de 1996 e 1998, quando começa a vigorar o PAF, os resultados primários negativos refletem a situação financeira complicada que o Espírito Santo enfrentava. Este quadro de grave desequilíbrio financeiro também é refletido na sua deficiência financeira (necessidade líquida de financiamento), que saltou de R\$ 81 milhões para R\$ 352

35 Cf. SECRETARIA de Estado da Fazenda. **Programas de reestruturação e ajuste fiscal do Espírito Santo dos anos de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.** Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<https://internet.sefaz.es.gov.br/>>.

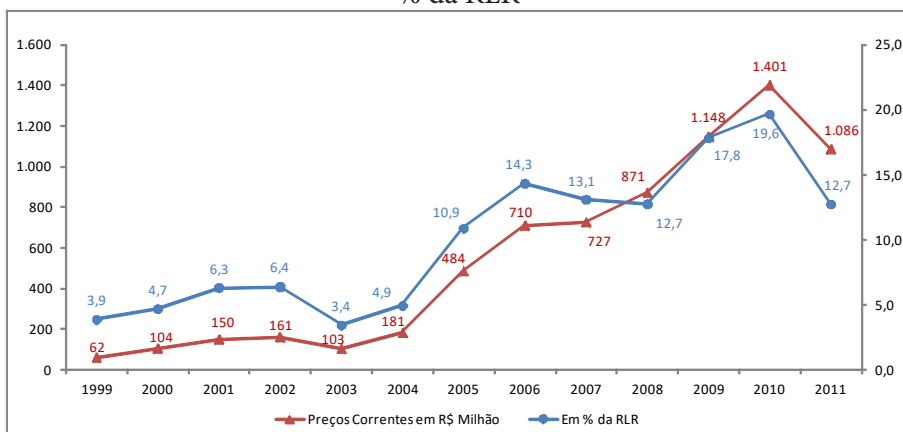
milhões ao longo destes três anos, chegando a 19% da receita líquida real no ano de 1998. Durante este período houve atrasos de pagamentos (dívida flutuante).

Entretanto, após a implementação do PAF, também é perceptível a tendência de melhora nos resultados primários: embora ainda se observe déficits primários nos anos de 1999 e 2000, estes foram de magnitudes bem inferiores aos dos anos anteriores. No ano 2000, o déficit primário foi de apenas R\$ 30 milhões.

A partir daí, o Estado apresentou sucessivos superávits primários, desde 2001 até 2008, chegando ao patamar de R\$ 780 milhões neste ano. Apenas no ano de 2009 o Espírito Santo incorreu novamente num déficit primário, de R\$ 435 milhões, que se repetiu em 2010, na magnitude de R\$ 771 milhões. No entanto, o contexto financeiro em que estes resultados aconteceram era totalmente diferente do final da década de 1990.

Primeiramente, cabe ressaltar que o mundo enfrentava a crise macroeconômica global de 2008. Apesar de se ter projetado algumas perdas devido à crise financeira, é importante salientar que os déficits primários nestes anos foram em decorrência da abertura de créditos adicionais ao orçamento anual com recursos oriundos de superávits financeiros apurados em exercícios anteriores, decorrentes de superávits primários de R\$ 257 milhões em 2006, R\$ 336 milhões em 2007 e R\$ 780 milhões em 2008, de forma a manter os investimentos em patamares elevados para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, na ordem de R\$ 1,15 bilhão e R\$ 1,40 bilhão nos anos de 2009 e 2010, respectivamente, conforme detalhado no gráfico abaixo. Em 2011, o Espírito Santo promoveu um maior controle fiscal, mantendo os investimentos em torno de R\$ 1,09 bilhão de reais, e novamente obteve um superávit primário, na ordem de R\$ 31 milhões.

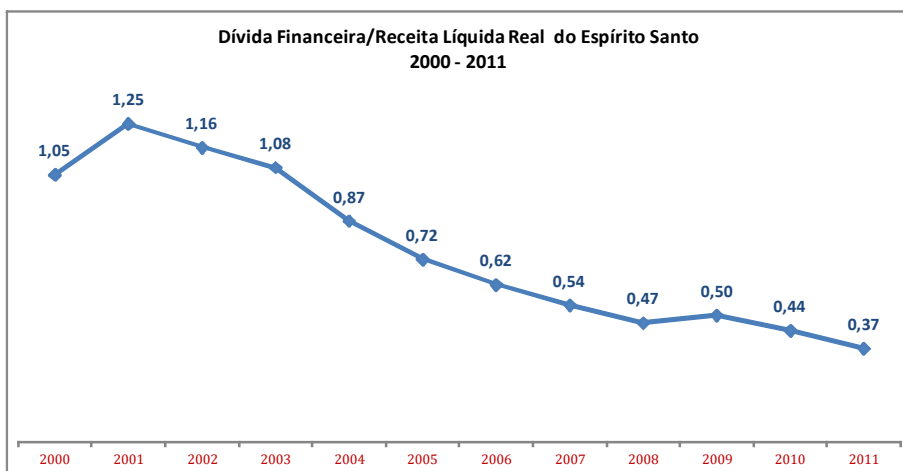
Gráfico 4 – Investimentos do ES em Preços Correntes (R\$ Milhões) e em % da RLR



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES.

Em relação à outra meta-síntese do PAF, qual seja, o controle do endividamento através da manutenção da relação dívida financeira total sobre a receita líquida real menor que um, o gráfico abaixo apresenta os seguintes resultados:

Gráfico 5 – Relação Dívida Financeira sobre a Receita Líquida Real do Espírito Santo desde 2000 (Preços Correntes)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES.

Entre os anos de 2000 a 2002, a relação dívida financeira sobre a receita líquida real encontrava-se acima da meta. Cabe lembrar que, durante o refinanciamento do estoque de dívida de quase todos os Estados, ocorrido em 1998, com a assinatura do PAF, aqueles que tinham esta

relação acima de um teriam como meta reduzir esta relação para menos que um, além de demonstrar uma dívida mais sustentável no longo-prazo através de uma relação decrescente ao longo dos anos.

Primeiramente, ao se analisar a variação do estoque da dívida do Espírito Santo de 2001 em relação a 2000, nota-se um crescimento de 19,63% da dívida interna, o que significa aumento real de 8,36%, considerando a inflação acumulada de 2001 de 10,40%, medida pelo IGP-DI. A inclusão de novos débitos relativos ao parcelamento de dívidas junto ao INSS foi o principal responsável pela variação no estoque de um ano para o outro. Nem mesmo a ocorrência de amortizações extraordinárias no saldo de refinanciamento da dívida interna, amparada pela Lei nº 9.496/97, ocorridas durante o ano de 2001, provenientes das receitas com a Federalização dos Portos Estaduais, em 15 de fevereiro de 2001, e recursos destinados ao PDV, conforme Portaria 88/01 do MINIFAZ, em 1º de novembro de 2001, totalizando o valor de R\$ 180 milhões em amortizações, foram suficientes para controlar o crescimento da dívida, que teve como consequência a elevação na relação da dívida financeira sobre a receita líquida real para 1,25.

Após o ano de 2001, o Estado apresenta grande tendência de queda no endividamento até o ano de 2011, saindo de uma relação de 1,25 em 2001, que continuou acima da meta de 1 ainda em 2003, para 0,37 em 2011.

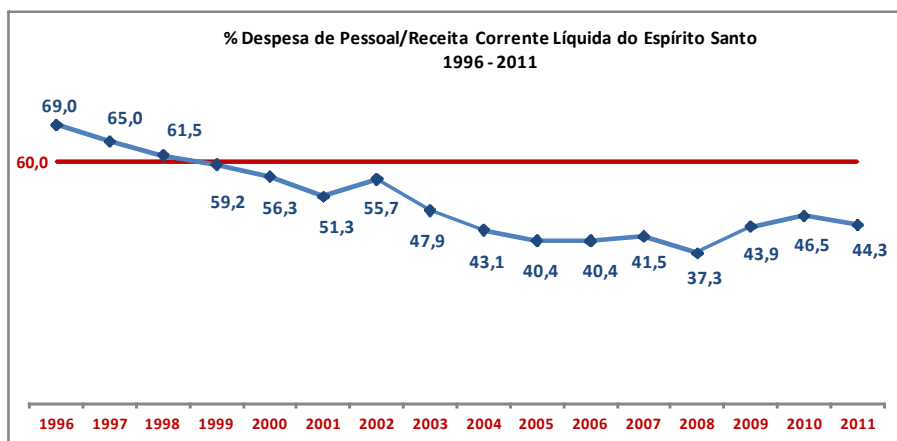
Fugindo um pouco do escopo do PAF, cabe destacar que o índice criado pela LRF para medir o endividamento dos Estados, qual seja, a relação dívida consolidada líquida (DCL) sobre a receita corrente líquida (RCL), ratifica a melhora no perfil da dívida pública capixaba já evidenciado no gráfico anterior. Esta relação parte de 0,98 em 2000, chegando a 1,16, em 2002, mas reduzindo para 0,14 em 2011, bem abaixo do limite máximo de endividamento de 200% sobre a RCL estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

Além de exigir a realização de resultados primários positivos e o respectivo controle da dívida pública, o PAF também tem metas que devem ser cumpridas de reformas patrimoniais, controle no custeio e em despesas de pessoal, limites de investimentos e melhorias na gestão fiscal e financeira do Estado, pois pretende viabilizar a sustentação fiscal e financeira do Espírito Santo em bases permanentes.

Em relação ao controle sobre os limites de gastos com pessoal, o Estado descumpriu o limite máximo estabelecido pela Lei Complementar

nº 82,³⁶ de 1995, de 60% da RCL, nos três anos anteriores a assinatura do PAF (1996 a 1998); em 1996, as despesas partiram de um patamar de 69,0% da RCL. Desde 2000, com a aprovação da LRF, revogando a lei anterior e estabelecendo novas regras, mas mantendo o limite de máximo de 60% de despesa de pessoal sobre a Receita Corrente Líquida para todos os poderes, com exceção no ano de 2002, houve queda nos gastos em relação à receita até o ano de 2008, quando houve uma retomada no crescimento, chegando a 44,31% em 2011, mas ainda com certa folga em relação ao limite prudencial estabelecido na Lei Complementar Federal (LRF) de 46,55% da RCL. O gráfico a seguir demonstra estes resultados:

Gráfico 6 – % Despesa de Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida do Espírito Santo desde 1996 (Preços Correntes).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES

O controle efetivo do custeio, ou outras despesas correntes, também é revisado anualmente nas missões que a STN realiza, quando se estabelecem novas metas para o próximo triênio e verificam-se os percentual destes gastos em relação a receita líquida real.

Em 1999, por exemplo, o comprometimento da receita líquida real do Estado com estas rubricas foi de 20,60%, mantendo-se praticamente inalterado no ano seguinte, em 20,36%, e tendo uma redução em 2001,

36 Lei Complementar nº 82, de 27/03/1995, conhecida como Lei Camata: primeira Lei Complementar que disciplinou os limites de pessoal em atendimento ao art. 169 da CF/88, definindo limites para os três entes federativos, sem separá-los por Poder: 60% das respectivas receitas correntes líquidas (RCL). Cf. BRASIL. **Lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Legislativo, Brasília, 27 mar. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm>.

para 18,59%, ou seja, em gastos correntes, passou de R\$ 331 milhões em 1999 para R\$ 443 milhões em 2001.

Já no triênio 2006-2008, os gastos com custeio aumentaram, chegando ao patamar de 26,53% da RLR em 2006, mantendo-se inalterado até 2008, quando chegou a 26,98%. No triênio seguinte, as despesas continuaram aumentando, chegando a 31,73%, 33,36% e 30,28% nos anos de 2009, 2010 e 2011 respectivamente. No último ano, o Espírito Santo não cumpriu a meta estabelecida no programa para esta rubrica, de 29,78%, mas como cumpriu as metas de resultado primário e de controle da dívida pública, o PAF é considerado cumprido.

Em relação às obrigações impostas pelo PAF sob o aspecto patrimonial e de gestão, cabem destacar algumas ações solicitadas desde o início do programa, em 1998, até o ano de 2011.

No PAF 2002-2004, por exemplo, a meta número 5 letra a já estipulava que o Estado deveria implantar o Sistema Integrado de Recursos Humanos – SIARHES, cujo objetivo era dotar o governo do Estado de instrumento para gerenciamento e controle da atividade de Administração de Recursos Humanos, integrando as unidades setoriais de pessoal da Administração Direta e Indireta por uma rede corporativa de computadores. E a meta foi cumprida ao longo do exercício de 2002.

Já no Programa do exercício de 2003, a meta número 5 letra b previa a continuação da implantação do SIARHES, de forma a integrar, em 2004, a folha de pessoal militar e, em 2005, a folha da Administração Indireta (autarquias, fundações e fundos). A meta foi alcançada conforme o determinado.

Neste mesmo PAF havia também como meta o Estado adotar o procedimento de não pagar despesas em um exercício sem empenhá-las, ou seja, não fazer lançamentos de despesas a regularizar no fim do exercício. Esta meta foi inserida em virtude de, nos últimos 2 anos, ter se constatado o procedimento contábil de pagar despesas em um exercício e empenhar no exercício seguinte devido à falta de dotação orçamentária. No exercício em que as despesas foram pagas, o Estado registrou-as como despesas a regularizar. Como o regime utilizado para a despesa é o de competência, foi feita a reclassificação de tais despesas no ano correto, o que resultou na alteração do histórico.

No exercício de 2004, ressalta-se que o Estado cumpriu o compromisso de encaminhar à STN, até o dia 31 de maio, relatório da execução do

Programa relativo ao exercício anterior, contendo análise detalhada do cumprimento ou descumprimento de cada meta ou compromisso, bem como as ações executadas. Este compromisso é cobrado todo ano desde então.

Cabe destacar também a meta inserida no programa referente ao exercício de 2007, qual seja, elaborar relatório anual de acompanhamento dos investimentos oriundos das operações de crédito, cujos objetivos visam dar complementaridade aos investimentos infraestruturais a serem realizados no Estado, pelo Governo Federal, dentro do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. Este relatório deverá discriminar, por operação de crédito, no mínimo as seguintes informações: dados gerais do projeto (custo, objetivo, produto, indicador de resultado), relação custo-benefício com memória de cálculo; custos futuros de manutenção e atualização do investimento; impacto sobre renda e emprego ao longo da vida útil do projeto e retorno fiscal esperado, dentre outros.

No exercício de 2008, o Espírito Santo não cumpriu duas metas inseridas no PAF. Uma delas era constituir estrutura técnico-institucional de acompanhamento de empresas estatais dependentes. A outra, que já foi explicada anteriormente, era limitar as outras despesas correntes ao percentual de 26,46% da RLR. Esta última meta não foi cumprida por muito pouco, pois o percentual efetivo foi de 26,98%. Além disso, como Estado obteve um grande superávit primário neste ano e redução no endividamento, o PAF foi considerado cumprido.

No PAF 2010-2012, a Secretaria do Tesouro Nacional exigiu, através de meta no programa, a divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos dados e informações relativos ao PAF a partir de 2010. O Estado cumpriu esta meta e todos os dados referentes ao programa, desde então, podem ser encontrados no site da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo.

O programa referente ao exercício de 2011 exigiu também a instituição, no âmbito do Poder Executivo Estadual, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Fazenda, de setor responsável pelo acompanhamento, controle e execução das metas e compromissos do Programa, além da manutenção do Grupo de Trabalho denominado Grupo de Procedimentos Contábeis do Estado do Espírito Santo – GTCON/ES, com o fim de elaborar planejamento estratégico e implementar medidas que possibilitem a adaptação da contabilidade pública estadual aos requerimentos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP e a adoção do novo

Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP. A meta foi cumprida integralmente pelo Estado.

A necessidade de reavaliação do PAF: Uma análise a partir do caso do Espírito Santo

Nesta seção, abordam-se dois importantes aspectos que caracterizam o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados brasileiros: o indexador (IGP-DI) e os juros das dívidas estaduais refinanciadas a partir da Lei 9.496/97. A abordagem é baseada nos dados empíricos do Estado do Espírito Santo, com o intuito de demonstrar que o PAF deve ser modificado nestes aspectos de modo a contribuir de forma mais eficaz para a evolução fiscal e financeira dos Estados.

Condições do contrato de refinanciamento da dívida da Lei 9.496/97 do Espírito Santo

Em 24 de março de 1998, o Estado do Espírito Santo e a União firmaram o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas (Contrato nº 006/98/STN/COAFI), sob o amparo da Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997.

Segundo relatório anual da dívida pública da Sefaz/ES de 2011, pelo contrato assinado e demais arranjos legais, a União assumiu 100% da dívida mobiliária estadual e os contratos do Estado perante a Caixa Econômica Federal, cujo montante total foi de R\$ 430 milhões. A União ofereceu ainda um subsídio de R\$ 43 milhões na assinatura do Contrato, cabendo ao Estado, portanto, como parcela refinanciável, o valor total de R\$ 387 milhões, dos quais R\$ 27 milhões corresponderam à parcela amortizada com bens e direitos, registrada em conta gráfica.

Pode-se destacar, do mesmo relatório, que ainda houve a adesão por parte do Estado ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, que promoveu o saneamento do sistema financeiro estadual, injetando R\$ 260 milhões no Banestes.

Pelas condições contratuais, o refinanciamento foi realizado no prazo de 360 prestações mensais e consecutivas, calculadas a partir da Tabela Price. Cabe destacar o limite de dispêndio mensal de 1/12 de 13% da Receita Líquida Real do Estado. Desta forma, caso o valor da prestação exceda ao limite de dispêndio, o mesmo deverá ser acumulado como

resíduo para pagamento nos meses subsequentes em que o serviço da dívida refinanciada for inferior ao referido limite.

Os encargos financeiros estipulados no contrato estabelecem atualização monetária pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e juros nominais de 6% ao ano, ambos calculados sobre o saldo devedor existente.

Devido aos encargos contratuais acima, considera-se a dívida baseada na Lei 9.496/97 uma das mais onerosas ao Estado. Pelo fato da sua correção obedecer à variação do IGP-DI (FGV), que por anos se comportou acima do índice oficial de preços utilizado nas metas da União, que é o IPCA (índice de preços ao consumidor amplo - IBGE), o saldo devedor cresceu vertiginosamente desde sua vigência, um problema não só das finanças do Espírito Santo, mas de todos os Estados que refinanciaram suas respectivas dívidas pelas regras da referida Lei.

A tabela abaixo apresenta um cálculo retroativo simulando a utilização do IPCA (IBGE) como indexador de correção do saldo devedor, de forma a comparar o impacto nas finanças estaduais em relação à situação em vigor, ou seja, indexação por IGP-DI (FGV).

Tabela 3 – Simulação comparando o Refinanciamento da Dívida por dois indexadores de 1998 a 2011: IGP-DI e IPCA (em R\$ Mil)			
Variáveis	Valores Contratados	Valores Pagos até Dez/2011	Valores Pagos até Dez/2011
IGP-DI + 6%	606.379	1.059.593	1.136.636
IPCA + 6%	606.379	943.103	1.025.107

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo.³⁷

Fica evidenciada a discrepância entre os valores já realizados ao se comparar o comportamento do contrato pelos dois indexadores, caracterizando os termos em que foram firmados os contratos da Lei 9.496/97 como demasiado onerosos para os padrões atuais. De um total refinanciado em torno de R\$ 607 milhões,³⁸ teriam sido pagos em torno de R\$ 116 milhões a menos, isto é, 11% a menos do que foi pago até hoje,

37 SECRETARIA de Estado da Fazenda do Espírito do Espírito Santo (SEFAZ). Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<https://internet.sefaz.es.gov.br/>>.

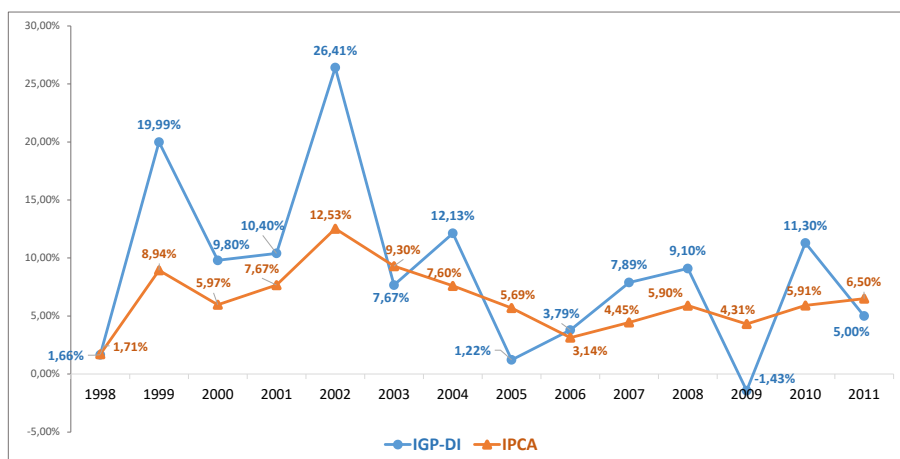
38 A dívida total refinanciada pelo Estado era composta de R\$ 360 milhões, referente a diversos credores, mais R\$ 260 milhões referente ao PROES, totalizando R\$ 620 milhões. No entanto, em função de recálculos e postergação de prazos, o total refinanciado foi de R\$ 606,4 milhões. SECRETARIA de Estado da Fazenda do Espírito do Espírito Santo (SEFAZ). **Relatório anual da dívida pública e do programa de ajuste fiscal**. Vitória, 2011. Disponível em: <<http://www.sefaz.es.gov.br>>.

caso o contrato fosse indexado por IPCA. Além disso, o saldo devedor em dezembro de 2011 também seria R\$ 112 milhões menor, que representa 10% a menos de dívida, caso o IPCA fosse o parâmetro utilizado.

IGP-DI x IPCA

O gráfico abaixo traz uma demonstração da evolução histórica do IGP-DI e IPCA desde 1998 até o ano de 2011, demonstrando a grande volatilidade do índice adotado na correção da dívida do contrato. A indicação do IPCA como alternativa para um novo indexador do contrato em questão se dá pelo fato de que o mesmo se sujeita a menos choques externos e variações cambiais, o que o torna historicamente menos volátil e, por consequência, mais estável, além de ser o índice utilizado como referência para o cumprimento das metas de inflação do BACEN.

Gráfico 7 – Índices anuais do IGP-DI e do IPCA de 1998 a 2011



Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo.³⁹

O IPCA é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde 1979, e mede a variação dos preços ao consumidor em 11 regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Brasília e Goiânia), refletindo variações de preço em uma cesta típica de bens que as famílias com faixa de renda entre 1-40 salários mínimos consomem.⁴⁰

39 Cf. SECRETARIA de Estado da Fazenda do Espírito Santo. **Índice Geral de Preços**. Vitória, [s. d.]. Disponível em: <www.sefaz.es.gov.br>.

40 Cf. INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/>

Já o IGP foi concebido para ser uma medida ampla do movimento dos preços, com o objetivo de compreender não só as diferentes atividades econômicas, mas as distintas fases do processo produtivo. Este índice é a média aritmética ponderada de três outros índices de preços: o Índice de Preços por Atacado (IPA), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e o Índice Nacional de Preços da Construção Civil (INCC). O peso de cada índice tem a seguinte distribuição: 60% para o IPA; 30% para o IPC; e 10% para o INCC. Além disso, o IGP apresenta três versões com coleta de preços encadeadas, cada uma dependendo do período de coleta: o IGP-DI, o IGP-M e o IGP-10. O IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna) compreende o período entre o primeiro e o último dia do mês de referência. Os IGPs foram divulgados pela primeira vez em novembro de 1947 e a série história retroage a 1944.⁴¹

A análise do comportamento do IGP-DI e do IPCA desde 1997 até o final de 2011 revela o comportamento diferente tomado por estes dois índices. O IPCA, com média de 0,51% ao mês e variância de 0,17, apresenta um comportamento muito mais estável do que o IGP-DI, com média de 0,7% a.m. e variância de 0,77 (Tabela 4).

Tabela 4 – Análise Estatística IGP-DI e IPCA de 1997 a 2011(% a.m.)		
Variáveis	IPCA	IGP-DI
Média	0,51	0,70
DP	0,42	0,88
Variância	0,17	0,77
Máximo	3,02	5,84
Mínimo	-0,51	-0,84

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.⁴²

A variação acumulada muito maior no IGP-DI em relação ao IPCA ao longo do período analisado também é relevante. Enquanto o IPCA aumentou 2,5 vezes de 1997 a 2011, o IGP-DI aumentou 3,46 vezes no período.

A adoção do IPCA como a meta de inflação pelo governo foi um marco para a economia, já que o índice passou a ser aceito como o índice oficial de referência para variações de preços, em detrimento do IGP-M e

[defaultinpc.shtm](#)>. Acesso em: 29 jul. 2013.

41 Cf. FUNDAÇÃO Getúlio Vargas - Instituto Brasileiro de Economia. **Índices Gerais de Preços**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6160B0D7D>>.

42 Cf. INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada. **Índice Geral de Preços**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>.

do IGP-DI. Esta mudança não é simples, já que há importante diferença na metodologia de cálculo dos indicadores. Enquanto o IGP-DI é fortemente influenciado pelo setor de preços no atacado, e sofre influência maior em relação ao IPCA quando há aumento nos preços das commodities de exportação, o IPCA só incide sobre os preços ao consumidor.

Necessidade de revisão nos juros do contrato

O quadro de estabilidade macroeconômica no Brasil nos últimos anos, influenciado pela política de metas de inflação através de controle do Banco Central, que utiliza a Selic como instrumento, tem impactado o nível de taxas de juros reais domésticas.

O presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, apresentou junto à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE), em março de 2011, a evolução da taxa de juros real (taxa de juros nominal Selic menos a inflação) no Brasil entre os anos de 1996 e 2011. Constatou-se que a taxa de juros real tem uma tendência de queda desde os choques que ocorreram em 1998, quando chegou aos patamares em torno de 30% a 40% ao ano, mas a partir de 2007 as taxas se encontram em magnitudes bem inferiores, abaixo de 10% ao ano.

Tal fato é ratificado ao se analisar os custos da dívida pública federal no Brasil. Em dezembro de 2011, conforme a tabela abaixo, a dívida pública federal (DPF) total era de R\$ 1.866 bilhão, sendo que a dívida pública federal interna (DPMFi) representa 96% da dívida total, restando apenas 4% para a dívida externa DPFe. Da dívida doméstica (DPMFi), 31% é composta pelas LFT, 25% pelas NTN-B, 23% pelas LTN, 16% pelas NTN-F e apenas 4% pela NTN-C.

Tabela 5 – Composição da Dívida Pública Federal (DPF) em Dezembro de 2011	
Variáveis	Dez/2011
DPF	1.866,35
DPMFi	1.783,06
LFT	548,66
LTN	402,38
NTN-B	453,53
NTN-C	62,44
NTN-F	280,25
Dívida Securitizada	9,72
TDA	4,01
Demais	22,07
DPFe	83,29

Fonte: Tesouro Nacional.⁴³

43 Cf. GOVERNO do Brasil. **Tesouro nacional...** *Op. cit.*

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, as características dos títulos que compõem a DPF são as seguintes:

a) Títulos indexados ao IPCA - títulos com rentabilidade vinculada à variação do IPCA, acrescida dos juros definidos no momento da compra. São as NTN-B Principais (Notas do Tesouro Nacional – Série B – Principal) e as NTN-B (Notas do Tesouro Nacional – Série B);

b) Títulos prefixados - títulos públicos cuja rentabilidade é definida no momento da compra. São as LTN (Letras do Tesouro Nacional) e as NTN-F (Notas do Tesouro Nacional – Série F);

c) Títulos indexados à taxa Selic - títulos pós-fixados cuja rentabilidade segue a variação da taxa SELIC, a taxa de juros básica da economia. Sua remuneração é dada pela variação da taxa SELIC diária registrada entre a data de liquidação da compra e a data de vencimento do título, acrescida, se houver, de ágio ou deságio no momento da compra. São as LFT (Letras Financeiras do Tesouro).

d) Títulos indexados ao IGP-M - títulos públicos com rentabilidade vinculada à variação do IGP-M, acrescida de juros definidos no momento da compra. São as NTN-C (Nota do Tesouro Nacional - Série C).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão responsável pela gestão da dívida pública federal, detalhou no Plano Anual de Financiamento de 2011 os principais pontos da estratégia relacionada à dívida pública federal a serem executados durante o exercício de 2011, quais sejam, a manutenção das ofertas de NTN-B com vencimentos em 2030, 2040 e 2050, possibilitando o aumento de sua liquidez em mercado; a oferta de instrumentos prefixados ao longo de toda a curva de juros desses títulos, destacando-se a manutenção da NTN-F 2021, título de referência para o prazo de 10 anos, a qual foi muito bem recebida pelos investidores ao longo de 2010; a substituição da NTN-F de 3 anos pela LTN de mesmo prazo; e a continuidade da oferta de títulos indexados a taxas flutuantes, mantendo-se a política de emitir-los com prazo médio superior ao do estoque da DPF.

Na tabela a seguir, listam-se os títulos de referência (benchmarks) que foram ofertados pelo Tesouro Nacional em 2011:

Tabela 6 – Títulos ofertados pelo Governo Federal em 2011

Rentabilidade	Título	Benchmark	Vencimento
Prefixados	LTN	6 meses	Abril, Outubro
		12 meses	Abril, Outubro
		24 meses	Janeiro, Abril, Julho e Outubro
		36 meses	Janeiro
Prefixados	NTN-F	5 anos	Janeiro
		10 anos	Janeiro
Taxa Flutuante	LFT	Prazo superior ao do prazo médio da DPF	Março e Setembro
Índices de Preços	NTN-B	3, 5, 10, 20, 30 e 40 anos	Maior - para venc. em ano ímpar
			Agosto - para venc. em ano par

Fonte: Plano Anual de Financiamento.⁴⁴

Ao se analisar os custos da dívida federal para o Tesouro Nacional, destaca-se a diminuição da rentabilidade até o vencimento das obrigações dos títulos para os investidores, justamente devido à redução nos juros pagos pelo Tesouro, proporcionando redução nos custos da dívida.

Na tabela abaixo, extraída em 06/05/2013 diretamente do site do “Tesouro Direto”, local de negociação direta do público de obrigações do Tesouro com a STN, verifica-se o rendimento até o vencimento das obrigações. De acordo com esta tabela, os rendimentos até o vencimento de NTN-B, títulos indexados ao IPCA, são, em geral, entre 3,6% e 4,38%, de acordo com o prazo de pagamento do título, que varia entre 2019 e 2050.

Como as dívidas pagas no refinanciamento da Lei 9.496/97 têm vencimento em 2028, pode-se compará-las tanto com o título NTNB Principal 150824, que vence em 2024, quanto com o NTNB 150535, imaginando um limite mínimo e máximo de juros que remunerariam o contrato. Neste caso, deveria se cobrar uma taxa de juros dentro de um intervalo de 4,10% e 4,38%, o que demonstra que os juros pagos pelo Estado do Espírito Santo, de 6% ao ano, são elevados para os padrões atuais, tornando esta dívida com custos mais onerosos que os próprios custos da dívida federal.

⁴⁴ GOVERNO do Brasil. **Plano Anual de Financiamento 2011**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <www.stn.gov.br>.

Tabela 7 – Preços e taxas dos títulos públicos federais disponíveis para compra				
Tipo do Título	Título	Vencimento	Taxa de Compra (a.a.)	Preço Unitário Dia de Compra
Indexados ao IPCA	NTNB Principal 150519	15/05/2019	3,60%	R\$ 1.846,07
	NTNB 150820	15/08/2020	3,66%	R\$ 2.644,42
	NTNB Principal 150824	15/08/2024	4,10%	R\$ 1.452,86
	NTNB 150535	15/05/2035	4,24%	R\$ 2.910,90
	NTNB Principal 150535	15/05/2035	4,38%	R\$ 890,66
	NTNB 150850	15/08/2050	4,38%	R\$ 2.982,40
Prefixados	LTN 010116	01/01/2016	8,76%	R\$ 799,63
	LTN 010117	01/01/2017	8,98%	R\$ 730,05
	NTNF 010123	01/01/2023	9,49%	R\$ 1.065,37
Indexados à Taxa Selic	LFT 070317	07/03/2017	-0,04%	R\$ 5.586,45

Fonte: Tesouro Nacional.⁴⁵

Em torno de 4% da dívida federal interna no mercado, que representa R\$ 62,44 bilhões, ainda é representada por NTN-C, título indexado ao IGP-M. Cabe destacar, no entanto, que as NTN-C não estão sendo mais ofertadas para compra no Tesouro Direto desde 2006, sendo que o Tesouro Nacional atua apenas na recompra deste título às quartas-feiras. Estes títulos são os únicos referenciados por um índice de preços do tipo IGP, mas, desde 2004, novas emissões de NTN-C foram gradualmente substituídas por novas emissões de NTN-B até o ano de 2006, quando a STN decidiu não emitir mais NTN-C.

É evidente que esta decisão retrata a opção do governo federal de, depois de introduzir o IPCA como referência do sistema de metas de inflação e da política monetária, substituir o IGP pelo IPCA como o índice usual para ajustar contratos e ativos financeiros.

Em resumo, é nítido que o custo de títulos federais do Tesouro está bem abaixo do que estava em 1997, quando se iniciou o processo de renegociação das dívidas estaduais. A necessidade de substituir o IGP-DI, como o índice de inflação aplicada sobre as dívidas contratuais dos Estados, é evidente, pois o próprio Governo Federal o fez com sua dívida, substituindo-o por títulos prefixados ou indexados ao IPCA e à SELIC, conforme demonstrado. O IPCA seria um bom sucessor do IGP-DI, pois é um índice mais estável e é o índice oficial de referência para o regime de metas de inflação.

45 Cf. GOVERNO do Brasil. **Tesouro nacional...** *Op. cit.*

Além disso, a revisão dos juros do contrato, de 6% ao ano para o Espírito Santo, mas que chega a 9% para alguns Municípios, também se torna imperativa. O país está apresentando um cenário econômico de taxas reais de juros muito abaixo dos que prevaleceram nos últimos 15 anos e, além disso, o rendimento de obrigações do Tesouro ligado ao IPCA é atualmente de 4,38% para títulos com prazo até 2038, período muito acima dos contratos estaduais, que vão até 2028, ou seja, o custo de financiamento do Tesouro Nacional está claramente abaixo do custo da dívida refinanciada dos Estados. Portanto, estabelecer uma nova reestruturação da dívida para os governos subnacionais, até como forma de se reduzir dispêndios com encargos financeiros e possibilitar aos entes incrementar os respectivos investimentos, torna-se necessário.

Conclusão

Como mostrado na seção 2, desde a década de 1980, em um contexto de crise no mercado financeiro internacional, que clamava por regras de contenção ao crédito, os Estados brasileiros, com a benevolência do governo federal, continuaram a ampliar gastos por meio do aumento de transferências de recursos não regulares e da contratação de novos empréstimos com instituições financeiras federais e com seus próprios bancos.

Em consequência, abriu-se espaço para o endividamento crescente dos Estados, visto que a imposição de limites mostrou-se ineficaz no controle das dívidas por serem, na prática, bastantes flexíveis. As dívidas vinculadas aos Bancos estaduais, por exemplo, quadruplicaram no período que vai de 1983 a 1995. Outro fator de expansão do endividamento foi a inexistência de controle das garantias oferecidas para a contratação das operações de crédito

Em meados da década de 1990, os Estados vivenciaram uma grave crise financeira, cujo estopim foi, sem dúvida alguma, a implantação do Plano Real. Com o fim da inflação, os governos estaduais deixaram de ganhar a receita provinda do floating, que permitia o adiamento dos pagamentos e o investimento do dinheiro arrecadado no mercado financeiro, possibilitando assim uma elevação artificial dos recursos e uma diminuição igualmente artificial de boa parte das despesas dos Estados.

Assim, a União refinanciou praticamente todo estoque de dívida estadual parametrizado pela Lei 9.496/97, mas condicionado a uma abrangente reestruturação fiscal e patrimonial, isto é, os Estados e o

Distrito Federal seriam obrigados a cumprir as metas fiscais que seriam estabelecidas anualmente nos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de cada ente subnacional.

O PAF é, sem dúvida, um marco importante nas finanças públicas do país. A partir dele, os Estados realizaram esforços no sentido de sanear suas finanças, promovendo ações que estimulassem aumento nas receitas e, em paralelo, iniciava-se gradualmente a cultura de controle nas despesas. O refinanciamento das dívidas, pela União, trouxe alívio imediato de fluxo de caixa para os entes, que apresentavam relevantes dificuldades na gestão financeira frente à nova realidade macroeconômica que se desenhava no país à época.

Em síntese, o PAF conseguiu promover a responsabilidade fiscal no âmbito subnacional, visando à estabilidade e à sustentabilidade das finanças estaduais. Dentro desse contexto, esse artigo teve como principais objetivos:

- Apresentar os conceitos e a metodologia pertinente ao Programa;
- Apresentar argumentos e discutir os resultados do PAF para os Estados e, em particular, para o Estado do Espírito Santo, desde 1998 ao ano de 2011, tanto no âmbito da política fiscal quanto no da dívida pública.
- Apontar situações empíricas, tendo como base o Espírito Santo, que evidenciam a necessidade de modificações no PAF como forma de torná-lo ainda mais eficaz, após treze anos do Programa entrar em vigor.

Na seção 3 foi destacado que, antes do PAF, no período entre 1995 e 1998, os Estados brasileiros não contribuíam para obtenção de superávits primários consolidados do setor público, em virtude de resultados primários negativos. A partir de 1999, são treze anos consecutivos que os Estados colaboram, com importante relevância, para que o setor público obtenha resultados primários positivos. Em média, nos últimos cinco anos, em torno de 25% do resultado primário total do setor público em relação ao PIB foi obtido pelos entes subnacionais.

O controle do endividamento público dos Estados, influenciado positivamente pela geração de resultados primários positivos, é retratado por meio da relação de dívida fundada financeira sobre a receita líquida real dos respectivos Estados. Em todas as regiões do Brasil houve redução neste indicador ao longo dos últimos onze anos.

Em relação ao Estado do Espírito Santo, ressalta-se que, entre os anos de 1996 e 1998, quando começa a vigorar o PAF, os resultados

primários negativos refletem a situação financeira complicada que o Estado enfrentava. Este quadro de grave desequilíbrio financeiro perdurou até o início dos anos 2000, onde ainda havia atraso nos pagamentos.

Entretanto, a partir daí é perceptível a tendência de melhora nos resultados primários, ratificados por sucessivos superávits primários até 2008. Apenas nos anos de 2009 e 2010 o Espírito Santo incorreu novamente em déficits primários. No entanto, o contexto financeiro em que estes resultados aconteceram era totalmente diferente do final da década de 90, já que os déficits primários nestes anos foram em decorrência da abertura de créditos adicionais ao orçamento anual com recursos oriundos de superávits financeiros apurados em exercícios anteriores, de forma a manter os investimentos em patamares elevados para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, na ordem de R\$ 1,15 bilhão e R\$ 1,40 bilhão nos anos de 2009 e 2010, respectivamente. Em 2011, o Espírito Santo obteve novamente um superávit primário, na ordem de R\$ 31 milhões.

Em relação ao controle sobre os limites de gastos com pessoal, o Estado descumpriu o limite máximo estabelecido pela lei vigente nos três anos anteriores à assinatura do PAF (1996 a 1998). Desde então, houve tendência de queda nos gastos com pessoal sobre a RCL e, a partir de 2003, o Estado encontra-se abaixo em relação ao limite máximo estabelecido na Lei Complementar Federal de 2000 (LRF).

A dívida pública do Estado apresenta grande tendência de queda a partir de 2001, saindo de uma relação de dívida fundada sobre a receita líquida real de 1,25, que ainda estava acima da meta de 1 estabelecida no PAF, para 0,37 em 2011.

Em síntese, ratificou-se que o Espírito Santo, mais precisamente a partir de 2001, obteve relevantes superávits primários e redução em sua relação de dívida sobre a receita, além de demonstrar controle nos gastos com pessoal e no custeio e aumentar seus investimentos públicos, cumprindo as metas do PAF em quase todos os anos.

Por fim, na seção 4, buscou-se demonstrar que o índice de atualização monetária IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, que atualiza monetariamente o estoque da dívida refinanciada no âmbito da Lei 9.496/97, não é o indexador mais adequado para ser utilizado em tal tipo de contrato. Além disso, também se evidenciou que os juros de 6% ao ano cobrados ao Espírito Santo são maiores que o próprio custo de rolagem da

dívida federal, tornando nítido que os encargos financeiros deste contrato estão demasiadamente onerosos aos cofres estaduais.

Em resumo, demonstrou-se que o PAF deve ser aperfeiçoado com o intuito de continuar colaborando de forma eficaz para a evolução da gestão fiscal e financeira dos Estados, fato que ocorre desde 1998 e que foi ratificado neste artigo por meio das evidências empíricas mostradas.

Referências:

ABRUCIO, F. **Reforma do estado e federalismo**: o caso dos governos estaduais brasileiros. Pernambuco: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

BANCO Central do Brasil. **Resultado Primário do Setor Público em relação ao PIB**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

BRASIL. **Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Executivo, Brasília, 11 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9496.htm>.

BRASIL. **Lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Legislativo, Brasília, 27 mar. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm>.

FUNDAÇÃO Getúlio Vargas - Instituto Brasileiro de Economia. **Índices Gerais de Preços**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6160B0D7D>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

GIAMBIAGI, F. Superando as metas fiscais. In.: GIAMBIAGI, F. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 29 jul. 2013.

LOPREATO, F. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, p. 117-158, 2000.

MORA, M; GIAMBIAGI, F. **Federalismo e endividamento subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. [Texto para Discussão 1142].

GOVERNO do Brasil. **Tesouro nacional**. [s. d.], [s. l.]. Disponível em: <www.tesouro.gov.br>.

fazenda.gov.br>.

SECRETARIA de Estado da Fazenda. **Programas de reestruturação e ajuste fiscal do Espírito Santo dos anos de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.** Vitória, [s. d.]. Disponível em: <<https://internet.sefaz.es.gov.br/>>.

SECRETARIA de Estado da Fazenda do Espírito do Espírito Santo (SEFAZ). **Relatório anual da dívida pública e do programa de ajuste fiscal.** Vitória, 2011. Disponível em: <<http://www.sefaz.es.gov.br>>.

RIGOLON, F; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999. [Texto para Discussão 69].

SILVA, I; SOUSA, M. **Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros:** uma análise de dados de painel. Brasília: Editora da UnB, 2002. [Texto 259].

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, 2005.

VASCONCELOS, J; PIANCASTELLI, M; MIRANDA, R. Esforço fiscal dos estados brasileiros. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 37, n. 1, 2006.

Uma análise da demografia escrava a partir das mudanças econômicas no Espírito Santo do Oitocentos¹

Rafaela D. Lago²

Introdução

Os escravos eram significativos na composição social espiritossantense do Oitocentos: entre 1824 e 1872 representavam aproximadamente um terço dos habitantes da Província. A manutenção da escravidão ocorria fundamentalmente pela reprodução natural, alternativa mais viável aos proprietários da região e que abriu caminho para a construção de laços familiares estáveis no interior das escravarias.³ A Lei de 28 de setembro de 1871 exerceu impacto direto na fonte principal de manutenção da escravidão: o ventre das escravas. Se em 1872 o Espírito Santo contava com 22.659 cativos, quantidade nunca antes vista no local, em 1886 havia na Província uma população de 13.381 mancípios. Ou seja, pouco mais da metade do contingente escravo calculado em 1872.⁴

Acredita-se que a diversidade de configuração social e econômica influenciou na diferenciação do perfil demográfico de escravos nos municípios e freguesias da Província do Espírito Santo. Este trabalho se concentra justamente na análise de duas regiões do solo espiritossantense com características distintas. Vitória, região central, afastada do mercado transatlântico de escravos, era marcada por pequenas propriedades

1 Este trabalho é uma versão resumida do primeiro capítulo da dissertação de mestrado intitulada “Sob os olhos de Deus e dos homens: escravos e parentesco ritual na Província do Espírito Santo (1831-1888)”, defendida em 2013 no Programa de Pós-graduação em História da UFES, sob orientação da profa. Doutora Adriana Pereira Campos.

2 Doutoranda em História pelo Programa de Pós-graduação em História da UFES. Membro do Laboratório de História, Poder e Linguagens (UFES). E-mail: rafaela.lago@yahoo.com.br

3 Cf. MERLO, Patrícia Maria da Silva. **O nó e o ninho: estudo sobre a família escrava em Vitória, Espírito Santo, 1800-1871**. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008; CAMPOS, Adriana Pereira. **Escravidão, reprodução endógena e criouliização o caso do Espírito Santo no Oitocentos**. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, 2011; RIBEIRO, Geisa Lourenço. **Enlaces e desenlaces: família escrava e reprodução endógena no Espírito Santo (1790-1871)**. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

4 Cf. INSTITUTO brasileiro de geografia e estatística. **Recenseamento Geral do Império de 1872**. Diretoria Geral de Estatística, Rio de Janeiro, Typ. Leuzinger/ Tip. Comercial, 1876, 12 volumes. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>; CONRAD, Robert. **Os últimos anos da escravatura no Brasil: 1850-1888**. 2 ed. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1978, p. 346. [Tabela 3, populações escravas, 1864-1887].

dedicadas ao abastecimento do mercado interno e composta de escravarias antigas e estabilizadas. Já Itapemirim emergia no cenário provincial, na segunda metade do Oitocentos, como reduto das grandes lavouras de café. Ocupação recente e promissora, a região sul atraiu diversos fazendeiros de outras províncias e recebeu migração forçada de mão de obra escrava, inclusive africana.

Texto

A Província do Espírito Santo possuía reduzida população:⁵ atingia pouco menos de um por cento (0,8%) dos habitantes do Brasil no Oitocentos.⁶ Entretanto, contou com crescimento populacional expressivo. Em 1790 agrupava 22.493 indivíduos; em 1872 esse número praticamente quadruplicou, chegando à marca de 82.137.

Interessa destacar a presença marcante dos escravos a partir de uma visão inicialmente panorâmica da população da Província. Na tabela a seguir, visualiza-se o crescimento demográfico do período em tela:

Tabela 1. Estimativa populacional da província do Espírito Santo (1790, 1824, 1856 E 1872						
Ano	Livres		Escravos		População total	
	n.*	%	n.	%	n.	%
1790	10.749	47,7	6.834	30,3	22.493**	100
1824	22.165	62,7	13.188	37,3	35.353	100
1856	36.793	75,3	12.100	24,7	48.893	100
1872	59.478	72,4	22.659	27,6	82.137	100

Fontes: História do Estado do Espírito Santo; Memória Estatística da Província do Espírito Santo escrita no ano de 1828; Recenseamento Geral do Império de 1872.⁷

5 CAMPOS, Adriana Pereira. Escravidão e creolização: a Capitania do Espírito Santo, 1790-1815. In.: FRAGOSO, João *et. al.* **Nas rotas do Império**: eixos mercantis, tráfico e relações sociais no mundo português. Vitória/Lisboa: Edufes/IICT, 2006, p. 575.

6 No ano de 1874 o Brasil contava com uma população de 9.761.779 e a Província do Espírito Santo com 81.775 habitantes. **Fonte**: Diretoria Geral da estatística, Relatório e Trabalhos Estatísticos (Rio de Janeiro, 1875), páginas 46-62; Relatório do Ministério da Agricultura, 10 de maio de 1883, p. 10. CONRAD, Robert. **Os últimos anos da escravatura no Brasil...** *Op. cit.*, p. 345].

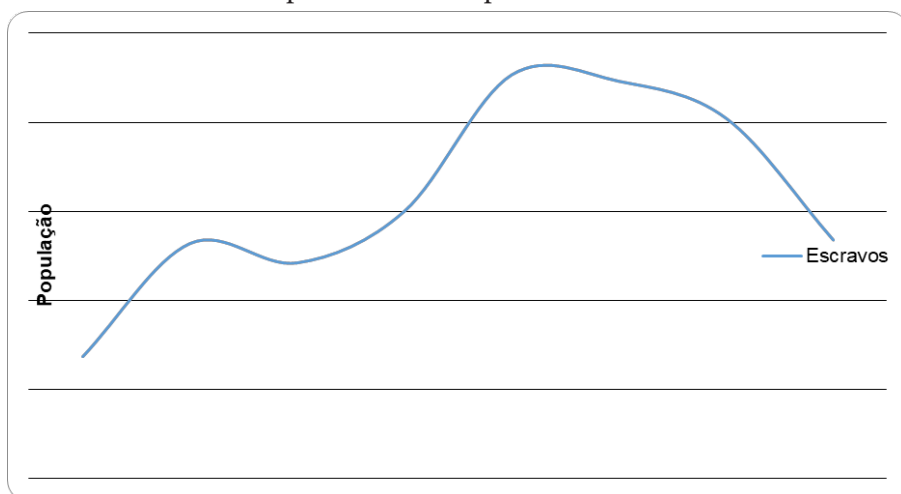
7 Capitão-mor Ignacio Mongiardino 1790 *apud* OLIVEIRA, Jose Teixeira de. **História do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo, 1824, p. 239. [Nota IV]; VASCONCELOS, Ignácio Accioli de. **Memória Estatística da Província do Espírito Santo escrita no ano de 1828**. Arquivo Publico Estadual, Vitória, 1978. [Transcrição do manuscrito original realizada por Fernando Achiamé]; 1856: Relatório com que o Exm. Snr. Presidente da Província do Espírito Santo, o Doutor José Mauricio Fernandes Pereira de Barros, passou a administração da Província ao Exmo. Sr. Comendador, José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim, segundo Vice-Presidente, no dia 13 de fevereiro de 1857; INSTITUTO brasileiro de geografia e estatística. **Recenseamento Geral do Império de 1872...** *Op. cit.*

* n.=número absoluto.

Em 1790, livres e cativos correspondiam a 10.749 e 6.834 indivíduos, respectivamente. Em 1824 o número de livres aumentou para 22.165 e o de escravos para 13.188. Ou seja, praticamente o dobro do contingente de habitantes da Província em 1790.

A seguir, visualiza-se mais detalhadamente o crescimento populacional dos escravos entre a última década do século XVIII e as vésperas do fim da escravidão.

Gráfico 1. Estimativa do crescimento populacional de escravos na província Do Espírito Santo



Fontes: Robert Conrad.⁸

O gráfico revela dois momentos de elevação da população escrava na Província.⁹ O primeiro, como já referido anteriormente, na década de 1820 e o segundo a partir de 1850, com ritmo de crescimento elevado até 1872.

Segundo Adriana Campos,¹⁰ a explicação mais provável para o primeiro pico populacional na Província relaciona-se à explosiva demanda por escravos verificada na América nos anos 20 do século XIX.

**A informação fornecida pelo Capitão Mor Mongiardino soma as Vilas da Vitoria, Nova Almeida, Espírito Santo, Guarapari e Benevente.

⁸ 1790, 1824, 1856 e 1872 – conferir referências da tabela 1; 1864, 1874, 1884 e 1887: Perdigão Malheiro, A escravidão, II, 198; Relatório do Ministério da Agricultura, 10 de maio de 1883, página 10; *ibid.*, 30 de abril de 1885, página 372; *ibid.*, 14 de maio de 1888, página 24. CONRAD, Robert. **Os últimos anos da escravidão no Brasil...** *Op. cit.*, p. 346.

⁹ Os dois períodos foram identificados pela pesquisadora Adriana Pereira Campos em, CAMPOS, Adriana Pereira. *Escravidão, reprodução endógena e criouliização o caso do Espírito Santo no Oitocentos...* *Op. cit.*

¹⁰ *Ibidem*, p. 86.

De acordo com Rafael de Bivar Marquese,¹¹ o intenso comércio de escravos para portos como Rio de Janeiro e Salvador nas primeiras décadas do Oitocentos está ligado à expansão da produção agrícola de exportação. Em decorrência da Revolução escrava de Saint-Domingue (1791) tornou-se necessário suprir a produção da ex-colônia francesa, até então maior produtora mundial de café, responsável pelo fornecimento de cerca de 30% da produção, em mesma escala, de açúcar e grande exportadora de algodão.¹² Nesse sentido, os senhores de escravos da América responderam à conjuntura favorável ampliando a produção das propriedades rurais já existentes. Tanto em Cuba quanto no Brasil, o tráfico negreiro transatlântico foi o motor da expansão da agricultura escravista de exportação na primeira metade do século XIX.¹³

Outro fator não menos importante nesse contexto foram as pressões inglesas pelo fim do comércio de africanos. Agudas entre 1820 e 1850, tais coações geraram insegurança nos proprietários brasileiros. De acordo com Manolo Florentino, o tratado firmado em 1827 entre Brasil e Inglaterra, que determinava o fim do tráfico atlântico em três anos e ratificado em 7 de novembro de 1831, resultou em um considerável aumento na importação de escravos. Segundo o historiador,¹⁴ depois de receber de 100 a 1.200 escravos por ano entre 1831 e 1834, o Brasil conheceu desembarques anuais de mais de 40 mil africanos em 1838 e 1839. Entre 1846 e 1850, chegou-se à média anual de quase 50 mil escravos desembarcados.

Para Adriana Campos,¹⁵ ainda que modesto, a Capitania do Espírito Santo registrou incremento de cativos no mesmo período, beneficiada pela crescente necessidade dos senhores de escravos de aumentar suas escravarias diante das ameaças externas de cessação do tráfico. Não por coincidência, Patrícia Merlo verificou em análise de inventários,¹⁶ após momento de

11 Cf. MARQUESE, Rafael de Bivar. **Feitores do corpo, missionários da mente**: senhores letrados e o controle dos escravos nas Américas, 1660-1860. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*, p. 266.

14 FLORENTINO, Manolo Garcia. Sobre a lógica demográfica da *plantation* no Brasil, 1789-1850. In.: CAMPOS, Adriana Pereira; SILVA, Gilvan Ventura da. **O sistema escravista lusobrasileiro e o cotidiano da escravidão**. Vitória: Editora GM, 2011, p. 43.

15 CAMPOS, Adriana Pereira. Escravidão, reprodução endógena e crioulização o caso do Espírito Santo no Oitocentos... *Op. cit.*, p. 86.

16 Sobre as escravarias de Vitória entre 1800 e 1830, Patrícia Merlo caracterizou-as como pequenas em sua maioria (entre 1-9 cativos). Após período de estabilidade (1800-1819) a historiadora evidenciou nas escravarias com mais de vinte cativos, elevado crescimento no nos anos de 1820 a 1829. MERLO, Patrícia Maria da Silva. **O nó e o ninho...** *Op. cit.*, p. 59.

estabilidade (1800-1819), forte crescimento das escravarias de Vitória com mais de vinte escravos no período que se estende de 1820 a 1829. Com base nos estudos realizados pela historiadora é possível afirmar terem sido as compras de escravos efetuadas principalmente pelos proprietários mais abastados, enquanto os pequenos e médios investidores viam-se afastados do mercado de cativos devido à alta de preços desencadeada pela suposta supressão do tráfico em 1830.

Em 1839, o presidente da Província, João Lopes da Silva Coito, por meio do secretário de governo, Ildefonso Joaquim Barbosa de Oliveira, enviou o mapa da população do Espírito Santo ao então Ministro e Secretário do Estado dos Negócios da Justiça e encarregado interinamente do Império, Bernardo Pereira de Vasconcelos. Das informações contidas no mapa, organizado à vista dos relatórios parciais apresentados pelos juizes de paz – mesmo diante das ressalvas em relação ao valor absoluto da população – interessam,¹⁷ em parte do documento reproduzido que segue abaixo em forma de tabela, as classificações e as porcentagens relacionadas à população escrava.

Cidade e Vilas	Pardos cativos		Escravos naturais do Brasil		Escravos naturais da África		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Vitória	724	7,8	2061	22,3	485	5,3	3270	35,4
Itapemirim	42	0,5	567	6,1	1026	11,1	1635	17,7
Benevente	21	0,2	263	2,9	202	2,2	486	5,3
Guarapari	133	1,5	233	2,5	96	1,0	462	5,0
Espírito Santo	124	1,3	136	1,5	19	0,2	279	3,0
Serra	319	3,5	494	5,3	313	3,4	1126	12,2
Nova Almeida	71	0,8	159	1,7	58	0,6	288	3,1

17 A primeira tabela evidencia o decréscimo na população escrava, que de 13.188 em 1824, passou a 9.233 em 1839. Em relação à população livre nota-se igual declínio, de 22.165 em 1824, passou para 16.847 em 1839. O próprio presidente da Província, no entanto, questiona tais valores. Nas palavras de Silva Coito: “Não posso dar inteiro credito á maior parte dos mapas parciais enviados pelos Juizes de Paz; não hesito em afirmar que não houve esse decréscimo de população, que aparece; por quanto não deparo com razão alguma, que justifique, antes inclino-me a acreditar que tem havido aumento principalmente desde 1833. Penso que ninguém se convencerá que uma Província salubre, onde não tem donde conste que tenha havido emigração por motivo algum, apresente no espaço de doze anos (1827-1839) uma diminuição de 9:273 habitantes!” (Fala que o Exmo Presidente da Província do Espírito Santo dirigiu a Assembléia Legislativa Provincial no dia 1º de Abril de 1839, p. 7. CENTER for research libraries. **Relatórios presidenciais provinciais:** Espírito Santo. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <http://www.crl.edu/brazil/provincial/esp%C3%ADrito_santo>.

Linhares	9	0,1	11	0,1	10	0,1	30	0,3
Barra de São Matheus	-	-	146	1,6	121	1,3	267	2,9
São Matheus	75	0,8	811	8,8	504	5,5	1390	15,1
Total	1.518	16,5	4.881	52,8	2.834	30,7	9.233	100

Fonte: Arquivo Nacional.¹⁸

De acordo com a tabela 2, em 1839 os escravos africanos representavam 30,7% da população cativa no Espírito Santo, comprovando o dito anteriormente sobre o incremento das escravarias num contexto de desenfreada compra de cativos.

Em relação à distribuição da população escrava da Província nesse período, é notória a concentração na Cidade de Vitória (35,4%).¹⁹ A segunda região com maior percentual de cativos (17,7%), Vila de Itapemirim,²⁰ contava com metade do contingente de mancípios daquela. Os percentuais, no entanto, invertem quando se trata de africanos. Enquanto em Vitória computou-se 5,3%, Itapemirim alcançou a marca de 11,1% no universo dos 30,7% de escravos africanos da Província. Inclusive, se somado o número de escravos pardos e naturais do Brasil, de acordo com a classificação da tabela, esses não alcançavam a metade do quantitativo de cativos da região sul, que juntos correspondiam a 37% (609) deles, enquanto os africanos representavam a maioria: 62,7%.

Com base nos dados demográficos expostos até agora é possível aferir que houve ao menos crescimento da importação de cativos na Província, inclusive de africanos na Vila de Itapemirim, região sul, num período marcado pelo aumento do tráfico atlântico.

Outra questão é a dinâmica do comércio no Espírito Santo. Se o elevado preço de escravos era um empecilho para a aquisição dessa mão de obra pelos

18 Mapa da população da Província do Espírito Santo, 1839. Tabela enviada pela Secretaria do Governo em 29 de abril de 1839. Assinado por Ildefonso Joaquim Barbosa de Oliveira. ARQUIVO Nacional. **Microfilme 015_000_78**. p. 48.

19 Vitória foi ereta em cidade por Carta Imperial de 18 de Março de 1823. Além da Freguesia de Nossa Senhora da Vitória, compõe a Cidade de Vitória as freguesias Nossa Senhora da Conceição de Vianna, Cariacica e Carapina, sendo as ultimas criadas pela Lei provincial de 16 de Dezembro de 1837. Juntas possuíam 2.951 fogos. Ver, Tabela com relação nominal das cidades, vilas e Freguesias da Província do Espírito Santo, 1846. ARQUIVO Nacional. **Microfilme 015_000_78**. p. 45; 53.

20 Nessa época, a Vila de Itapemirim era formada pela freguesia de Nossa Senhora do Amparo, composta por 607 fogos. Tabela com relação nominal das cidades, vilas e Freguesias da Província do Espírito Santo, 1846. *Ibidem*, p. 53.

pequenos proprietários de escravos em Vitória,²¹ não o era para os grandes fazendeiros que estavam se instalando em Itapemirim. Está-se, portanto, diante de um momento de formação da população escrava na região sul e de transformação do desenho demográfico de cativos da Província. Isso graças à gradual substituição da lavoura canavieira pelo café entre 1830 e 1850.

É importante destacar, todavia, que se comparado o percentual de africanos da Província (30,7%) com o de outras regiões do sudeste, onde a agricultura era voltada para a exportação já em meados da primeira metade do século XIX, o número de africanos em terras espiritosantenses torna-se menos expressivo. Na região do agro fluminense, por exemplo, eles representavam praticamente metade dos escravos presentes nos inventários.²² Robert Slenes observou na grande lavoura do Sudeste uma escravidão majoritariamente africana.²³ Segundo o historiador, em treze localidades paulistas de economias variadas, 65% dos escravos adultos eram africanos em 1829. Em Campinas essa cifra atingia 80%. Nas propriedades maiores, a taxa de africanidade era ainda mais alta; em Campinas, no ano de 1829, 89% dos adultos em plantéis com dez escravos ou mais provinham da África.

Como exposto, a Vila de Itapemirim, em 1839, foi a que mais concentrou escravos africanos na Província. Se os cafeeiros ocuparam os sertões do sul do Espírito Santo somente na década seguinte, é possível afirmar que os engenhos de açúcar, instalados a partir do início da ocupação desta região em princípios do século XIX, se utilizavam de mão de obra escrava, sendo a maioria, inclusive, de africanos. Consoante Geisa Lourenço Ribeiro,²⁴ houve notável crescimento deste cultivo na Província entre 1826 e 1852, chegando Itapemirim a exportar o triplo do açúcar produzido por Vitória e mais da metade da produção exportada pela Província em 1852.

Já a Cidade de Vitória, de ocupação mais antiga, destacou-se pela maior concentração de cativos brasileiros, o que indica a manutenção

21 MERLO, Patrícia Maria da Silva. **O nó e o ninho...** *Op. cit.*, p. 128.

22 FLORENTINO, Manolo Garcia; GÓES, José Roberto. **A Paz das Senzalas:** famílias escravas e tráfico atlântico, Rio de Janeiro, c. 1790-c.1850. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 67 *et. seq.*

23 SLENES, Robert. Senhores e subalternos no Oeste paulista. *In.*: ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **História da vida privada no Brasil Império:** a corte e a modernidade nacional. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 249 *et. seq.*

24 De acordo com a historiadora, contudo, a partir de 1855 a exportação de café ultrapassaria a do açúcar, que sofreu vertiginosa queda em relação aos anos anteriores. RIBEIRO, Geisa Lourenço. **Enlaces e desenlaces...** *Op. cit.*, p. 92 *et. seq.*

de mão de obra escrava alicerçada basicamente na reprodução endógena durante a primeira metade do Dezenove.

A região da Capital e de Itapemirim, portanto, destacavam-se no cenário provincial pela elevada concentração de cativos com perfis demográficos distintos. Tal constatação orientou o foco para tais regiões na análise da segunda marca de aumento da população escrava (1850-1872).

Até aqui se utilizou os termos Cidade de Vitória e Vila de Itapemirim por ser coerente com as expressões utilizadas nas fontes. Adiante será empregado, a partir da mesma lógica, o termo município. O município de Vitória era composto pelas freguesias Nossa Senhora da Vitória, São José do Queimado, São João de Cariacica, São João de Carapina e Santa Leopoldina.²⁵ O município de Itapemirim merece maior atenção, pois ocorreram alterações em sua composição devido a mudanças administrativas. Em relatório de presidente de província, este município era composto em 1856 por Itapemirim, Cachoeiro e Itabapoana. No mesmo ano, contudo, Cachoeiro foi elevada de vila a freguesia; em 1872, já como município de Cachoeiro de Itapemirim²⁶ a freguesia de São Pedro de Cachoeiro tinha sob sua jurisdição seis freguesias, a saber, São Pedro de Alcântara do Rio Pardo, São Miguel do Veado, São Pedro de Itabapoana, São José do Calçado, Nossa Senhora da Conceição do Aldeamento Afonsino e Nossa Senhora da Penha do Alegre.²⁷ Já o Município de Itapemirim constituía a freguesia de Nossa Senhora do Amparo de Itapemirim.

O café introduzido no Espírito Santo no início do século XIX acabou por impor-se à economia capixaba em substituição à cultura da cana de açúcar com o surto cafeeiro experimentado pelo sul da Província a partir de 1850.²⁸ De acordo com Vilma Almada,²⁹ a produção de café revitalizou e ampliou a instituição escravista, assegurando o papel de pilar da economia capixaba até 1888, e foi a responsável pelo crescimento populacional da

25 Cf. INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo do Brasil, 1872**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br>>

26 O município de São Pedro de Cachoeiro foi instalado em 25 de março de 1867 pelo presidente da Câmara Municipal de Itapemirim, tenente Joaquim José Gomes da Silva Neto. Cf. DAEMON, Basílio Carvalho. **Província do Espírito Santo**: sua descoberta, história cronológica, sinopse e estatística. Vitória: Tipografia Espírito-santense, 1879, p. 435.

27 Cf. INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo do Brasil, 1872...** *Op. cit.*

28 Daemon relata que em 1815 foram remetidos a diversos lavradores do norte da capitania as primeiras sementes de cafeeiro, recomendando-se seu plantio e cultura. Cf. DAEMON, Basílio Carvalho. **Província do Espírito Santo...** *Op. cit.*, p. 282.

29 Cf. ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira de. **Escravidão e Transição...** *Op. cit.*, p. 12.

Província, que no período de 1856 a 1872 praticamente viu duplicadas suas populações livre e escrava. No que concerne à população cativa, observe a tabela a seguir:

Tabela 3. Distribuição da população escrava de Vitória e Itapemirim (1843-1876)					
Período	Total de escravos da Província	Vitória	Itapemirim	Vitória	Itapemirim
		n	n	%	%
1843	10376	3301	2109	31,8	20,3
1856	12100	3238	3454	26,8	28,5
1872	22659	5455	10355*	24,0	45,7
1875	20847	6082	11516**	29,2	55,2
1876	20806	5839	11863	28,0	57,0

Fontes: Escravismo e Transição.³⁰

Na tabela acima comprova-se o elevado número de escravos nos municípios de Vitória e Itapemirim. Juntos contavam entre 1843 e 1876 com no mínimo 52,1% dos cativos, chegando a alcançar a marca de 85,1% do total de escravos da Província.

Importa ressaltar, nesse período, o movimento demográfico dos escravos no Município de Vitória. Sobre esse aspecto, destaca-se o trabalho de Aloiza Reali de Jesus.³¹ Ao comparar a população livre e escrava das principais localidades da Província com a Capital de Vitória,³² a pesquisadora observou um esvaziamento populacional ocorrido na urbe após o ano de 1850. Aloiza aponta a possibilidade de o movimento populacional ter sido motivado especialmente pela venda de cativos por parte dos pequenos proprietários, realizando o comércio da mão de obra anteriormente concentrada em ocupações urbanas preteridas com

30 1843: Fala com que o Exmo. vice-presidente da Província do Espírito Santo, José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim, abriu a Assembléia Legislativa Provincial no dia 23 de maio de 1844. Rio de Janeiro, Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1845. 1856: Relatório com que o Exmo. Sr. Presidente da Província do Espírito Santo, o Doutor José Mauricio Fernandes Pereira de Barros, passou a administração da Província ao Exmo. Sr. Comendador, José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim, segundo Vice-Presidente, no dia 13 de fevereiro de 1857. Censo de 1872, 1875 e 1876: Relatório e Trabalhos Estatísticos apresentados ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império em 31 de dezembro de 1876. ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira de. **Escravidão e Transição: o Espírito Santo 1850/1888**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984, p. 116.

* Os 10.355 escravos se referem a região de Itapemirim composta pelos municípios de Cachoeiro de Itapemirim e de Itapemirim.

** O quantitativo de escravos em 1875 e 1876 corresponde ao Município de Cachoeiro de Itapemirim.

31 Cf. JESUS, Aloiza Delurde Reali de. **De porta adentro a porta afora: trabalho escravo nas freguesias do Espírito Santo (1850-1871)**. Mestrado (História Social das Relações Políticas). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009, p. 80 *et seq.*

32 A Capital de Vitória corresponde a Freguesia de Nossa Senhora da Vitória.

a expansão cafeeira do período. Segundo a historiadora, os escravos se concentravam em regiões onde se desenvolviam predominantemente atividades agrícolas, principalmente nas plantações de cana e café, não negligenciando-se as plantações de milho, feijão e algodão. O prova, a estatística de 1856,³³ que registrou em Viana e Cariacica 1.274 e 896 cativos, respectivamente, enquanto a Capital contava com 863 mancípios.

Retornando à comparação entre os municípios, se em 1843 a Cidade de Vitória concentrava 31,8% da população escrava de toda a Província, em 1856 notou-se uma variação pouco maior de 1% entre Vitória (26,7%) e Itapemirim (28,5%), que começava a se sobressair no cenário Provincial. Em 1872, observou-se a definitiva inversão da primazia populacional de escravos: o município de Itapemirim alcançou a marca de 45,7% de escravos, enquanto Vitória seguia com 24%. Nos anos subsequentes, a região sul contou sozinha com mais da metade dos escravos de toda a Província: 55,2% em 1875 e 57% em 1876.

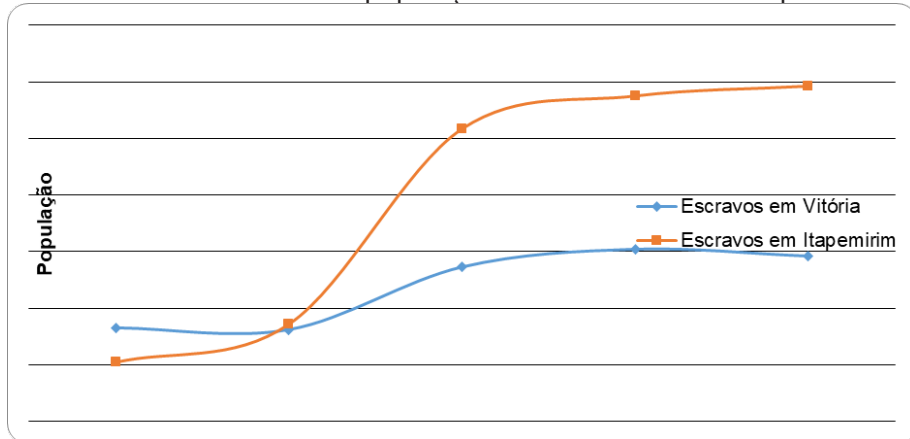
Apesar da diminuição em porcentagem da população cativa em Vitória é preciso frisar, como notório na tabela, o crescimento absoluto dessa população entre 1856 e 1875, mesmo sendo em menor escala se comparada a Itapemirim. De acordo com Vilma Almada,³⁴ na região da Capital ocorreu a quase total absorção da mão de obra escrava rural pelo café, anteriormente empregada na cultura canavieira. Já em Itapemirim, além da cultura canavieira, havia ainda a expansão do cultivo de café em regiões do interior, que cobertas de matas virgens, exigiam na implantação das fazendas um número maior de escravos.

Eis o novo cenário da demografia escrava em terras capixabas. Com o gráfico observa-se o momento em que a região sul assumiu a primazia populacional de cativos na Província:

33 Relatório com que o Exmo. Sr. Presidente da Província do Espírito Santo, o Doutor José Mauricio Fernandes Pereira de Barros, passou a administração da Província ao Exmº. Sr. Comendador, José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim, segundo Vice-Presidente, no dia 13 de fevereiro de 1857.

34 ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira de. **Escravidão e Transição...** *Op. cit.*, p. 70.

Gráfico 2. Crescimento da população escrava de Vitória e Itapemirim



Fontes: Conferir tabela 3.

Se com o crescimento da produção cafeeira a região sul tornou-se importante pólo de atração de mão de obra, de onde vinham os escravos que em 1876 chegaram a representar 57% da população cativa da Província?

Sabe-se por meio de pesquisas realizadas por Vilma Almada que não houve um importante tráfico intraprovincial.³⁵ Ao analisar escrituras de venda de escravos do município de Vitória nos anos de 1871 a 1877, a historiadora não constatou significativo número de vendas para o município de Cachoeiro de Itapemirim.³⁶ Utilizando-se da estatística de 1875 de uma freguesia deste município,³⁷ Almada destacou que 443 escravos (38,1% do total) eram oriundos da região Centro-Sul, sendo que desses, 296 (66,8%) eram naturais de Minas Gerais, 142 (32%) do Rio de Janeiro e 5 (1,2%) de São Paulo. Os demais 282 (24,2% do total) eram africanos, 77 (6,6%) do Norte-Nordeste e apenas 362 (31,1%) tinham nascido no Espírito Santo. Ao explorar os inventários do Município de Cachoeiro entre 1874 e 1886, a historiadora confirma a veracidade dos dados registrados anteriormente. Dos 279 escravos pesquisados, 111, ou seja, 39,8%, haviam nascido no Espírito Santo, enquanto os restantes 168 (60,2%) eram naturais de Minas Gerais. Os demais 44 escravos (15,8%) eram africanos ou naturais

35 ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira de. **Escravidão e Transição...** *Op. cit.*, p. 117.

36 De acordo com Almada, em 80 escrituras, totalizando 91 escravos, 76 (83,5%) permaneceram na região da capital, 13 (14,3%) foram para outras Províncias e apenas dois (2,2%) dirigiram-se para o município de Cachoeiro.

37 Vilma Almada optou por usar os dados estatísticos de 1875 da população de Nossa Senhora da Penha do Alegre por crer na displicência daqueles que responderam ao Censo de 1872 no que se refere à origem dos escravos do município de Cachoeiro. ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira de. **Escravidão e Transição...** *Op. cit.*, p. 117.

de outras Províncias.³⁸ A historiadora conclui, portanto, que um grande número de escravos chegou ao Município de Cachoeiro acompanhando seus senhores, quando estes emigravam das Províncias vizinhas em busca de terras onde pudessem abrir novas fazendas.

Resta tratar da presença dos africanos que não chegaram à região sul espiritosantense acompanhados por seus proprietários. A partir de documentos oficiais como relatórios de Secretários de Estado e de Chefes de Polícia, constatou-se que a Província do Espírito Santo apresentou resistência ao cumprimento da Lei de 04 de setembro de 1850.³⁹ Foram localizados ofícios sobre contrabando de africanos pelo menos até 1856. A seguir, relatou-se algumas correspondências entre autoridades da Corte e da Província a respeito da chegada de embarcações, sobretudo na região sul.

Em ofício enviado pelo chefe de Polícia José Bonifácio Nascentes Azambuja ao Ministério da Justiça foi exposta ocorrência de apreensão realizada pelo comandante do Brigue de Guerra Inglês de uma Sumaca Nacional chamada “Amalia”,⁴⁰ capturada com toda a sua tripulação por estar envolvida com o tráfico de Africanos e enviada à Corte a fim de serem tomadas as devidas providências. Em outro ofício,⁴¹ o mesmo chefe de polícia conta ter apreendido um navio, de nome Pachabote “Segundo,” na Vila de Itapemirim, com africanos “boçaes” e, em seguida, remetido à Corte com sua tripulação e africanos a fim de que se tomassem as devidas providências.

Além de ofícios enviados à Corte pela administração da Província, o Ministério de Justiça também se comunicava com o poder local para relatar denúncias sobre o desembarque de africanos na região. Foi o que aconteceu com o aviso enviado pela Corte ao Presidente da Província e

38 ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira de. *Escravidão e Transição...* Op. cit., p. 117 et. seq.

39 O site, EMORY Libraries & Information Technology. Disponível em: <<http://www.slavevoyages.org>>. informa que 8.812 africanos desembarcaram no Brasil entre 1851 e 1866. Contudo, é necessário destacar que se comparado com anos anteriores (1826-1850), em que desembarcaram 1.236.577 africanos em costas brasileiras, aquele número se torna menos expressivo.

A referida Lei, nº 581, estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de africanos no Império. Conferir na íntegra em: BRASIL. **Lei n. 581, de 4 de setembro de 1850.** Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Executivo, Rio de Janeiro, 04 set. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm>.

40 Cf. APEES. **Ofício do Chefe de Polícia dirigido ao Ministério de Justiça.** [s. l.], Série Accioli, 1851. [Livro 66], [Manuscritos].

41 *Ibidem.*

remetido aos delegados de Itapemirim e Guarapari,⁴² além dos subdelegados de Benevente sobre o desembarque de 170 africanos “boças” feito pelo negociante Joaquim Ferreira de Oliveira com a ajuda de seus sócios Joaquim da Fonseca Guimarães e Geraldo,⁴³ que conduziram os africanos para o interior de Itapemirim. Segundo o secretário do Ministério da Justiça, os delegados deveriam encontrar tais negociantes bem como os papéis relativos ao comércio ilícito para serem enviados à corte juntamente com os africanos capturados.

Em outro ofício fora relatada a carta que o negociante Oliveira escreveu a um de seus sócios, Joaquim da Fonseca Guimarães, que havia auxiliado no desembarque dos africanos. Ao seguir com suas viagens, o negociante

diz a todos que não desiste, e que tomara que de Angola lhe mandem negros que ele está pronto para os receber, e que não tem medo; que já teve ordem para ser deportado, mas que não foi e não vai, e que antes primeiro há de levá-lo o diabo e o Ministério: assim são as cartas que ele escreve para Angola ao seu sócio Francisco Antonio Flores que daqui saiu com passaporte só para mandar negros para cá ao tal papeleta traficante Oliveira Joaquim da Fonseca Guimarães e Geraldo. Vão sair para lá para venderem negros.⁴⁴

Em 1851, o Chefe de Polícia José Bonifacio recebeu um ofício reservado do Chefe de Polícia da Corte, que se prontificava em enviar sua força policial para a Vila de Itapemirim a fim de auxiliar o Delegado na diligência:

denunciando o desembarque em Itapemirim de 270 Africanos na Fazenda do Coronel João Gomes, cunhado, que se diz do Barão de Itapemirim. A mesma denuncia teve o delegado da dita Vila, assim como ordem para varejar a mesma Fazenda e prender os criminosos e capturar os escravos; indigitando-se como Agente do contrabando a Joaquim da Fonseca Guimarães, que se diz fora para este fim a referida Vila.⁴⁵

O desembarque de outros cem Africanos foi informado ao Chefe de Polícia da Vila de Itapemirim. Tal carregamento pertencia ao negociante Jose Bernardino.⁴⁶ Já em 1852, Jose Bonifacio Nascentes de Azambuja

42 APEES. **Ofício enviado aos delegados de Itapemirim e Guarapari e subdelegados de Benevente.** [s. l.], Série Accioli, 1851. [Livro 66], [Manuscritos].

43 O documento não informa o sobrenome de Geraldo.

44 Cf. APEES. **Carta de Denuncia dirigida ao Chefe de Polícia e mandado de prisão contra Joaquim Ferreira de Oliveira.** [s. l.], Série Acioli, 1851. [Livro 66]. [Manuscritos].

45 *Idem.* **Ofício com denúncias dirigidas ao Chefe de Polícia.** [s. l.], Série Accioli, 1851. [Livro 66], [Manuscritos].

46 *Ibidem.*

informou ao Delegado de Polícia de Itapemirim um projeto de desembarque de africanos livres destinados aos Gomes Bitencourt.⁴⁷

Outro ofício enviado pela Corte ao chefe de Polícia Felipe Jose Pereira Leal e posteriormente pelo Secretario de Guerra,⁴⁸ Jose Augusto Cesar Nabuco de Araujo, comunicava o desembarque de aproximadamente 120 africanos que vieram da costa da África em um Palhabote de propriedade de Antonio Pinto da Fonseca. O Chefe de Polícia informou que o desembarque seria realizado entre os pontos de Itabapuama e Piúma e que se esperava um navio negreiro na fazenda chamada Sens, vizinha ao rio Itapemirim, onde já estava um caixeiro de José Bernardino de Sá, de nome Mendes e um tal de Oliveira, aguardando um Patacho.

O ofício “reservado” – entregue pelo comandante do Vapor de Guerra Recife ao Presidente da Província Jose Ildefonso de Souza Ramos – originário do Ministério dos Negócios da Justiça, em 19 de Maio de 1852, continha informações sobre novas tentativas de importação de africanos:

e sendo certo que os traficantes procurarão os portos dessa Província, principalmente Victoria, Aldea Velha, Itapemirim e Itabapoana, para efetuar os desembarques, cumpre que V. Ex. dê providencias para que não sejam surpreendidas as autoridades particularmente nos portos indicados, recomendando toda atenção a respeito dos correspondentes de Jose Bernardino de Sá, negociante nesta Corte.⁴⁹

Passados seis anos da publicação da Lei Eusébio de Queirós, registrou-se a precatória de prisão contra Jose Alz da Costa, negociador e irmão de Manoel Alves da Costa Bastos, que veio da África na Escuna “Mary e Smitte”, apreendida em vinte de janeiro na Barra de São Matheus, onde estava fundeada com 384 africanos boças, importados “contra o disposto nas Leis de sete de Novembro de 1831, quatro de setembro de 1850, e cinco de Junho de 1854”.⁵⁰

Como visto, é evidente, pelo menos até 1856, o desembarque de centenas de africanos nas praias do Espírito Santo. Ainda que parte fosse encaminhada para outras províncias mais ricas, é fato que grandes fazendeiros, principalmente da região sul, praticaram o comércio ilícito com intuito de abastecer de mão de obra africana suas escravarias.

47 Cf. APEES. *Carta de Denuncia dirigida ao Chefe de Polícia e mandado de prisão contra Joaquim Ferreira de Oliveira...* *Op. cit.*

48 *Ibidem.*

49 *Ibidem.*

50 *Idem.* **Precatório de prisão** - ofício do Juiz da Auditoria da Marinha da Província da Bahia contra José Alz da Costa. [s. l.], Série Accioli, [s. d.]. [Livro 66], [Manuscritos].

O recrudescimento da vigilância por parte dos navios ingleses e do governo Imperial em relação à entrada de africanos nos portos colocava o governo da Província em situação complicada. Por um lado havia uma política de apreensão desses africanos livres, inclusive por meio de publicações na região assegurando aos habitantes do litoral prêmio garantido àqueles que apreendessem africanos no ato do desembarque ou imediatamente após ele, e não somente no mar.⁵¹ Por outro lado, as autoridades alertavam com cuidado sobre este termo:

não se devem dar buscas nas Fazendas, Engenhos e mesmo casas particulares, senão em caso de haver quase certeza de poderem ser ali encontrados os mesmos africanos recentemente desembarcados, e de modo a não confundi-los com os escravos possuídos anteriormente a Lei de 4 de Setembro de 1850.⁵²

Nesse sentido, importa destacar o fato de o governo provincial demonstrar sua intenção de não chegar a extremos que pudessem ferir totalmente os grupos poderosos de fazendeiros interessados no comércio ilícito, que, como visto, era composto inclusive por membro da família do Barão de Itapemirim e outros grandes fazendeiros da região.⁵³

Se no sul da Província os inventários levantados por Geisa Ribeiro,⁵⁴ entre 1850 e 1871, informam terem os africanos representado aproximadamente 30% daquela população escrava, na região de Vitória, de acordo com Patrícia Merlo,⁵⁵ eles respondiam no mesmo período por aproximadamente 4% do total de escravos. Como visto anteriormente, sem ter condições de arcar com os altos preços de africanos chegados ao país ilicitamente, a maioria dos proprietários de Vitória encontrou na reprodução endógena a via principal de sustentação de mão de obra escrava.

Horácio Gutiérrez encontrou entre 1798 e 1830, escravarias compostas majoritariamente (85%) por crioulos no Paraná. Dado, segundo ele, extravagante se lembrado o pequeno número de crioulos adscritos às zonas de plantation. Por tratar de pessoas que nasceram na escravidão, ou

51 Cf. APEES. **Circular aos delegados e subdelegados de polícia de todas as Vilas da Província.** [s. l.], Série Accioli, [s. d.]. [Livro 66], [Manuscritos].

52 *Idem.* **Aviso enviado pelo Ministério da Justiça com ordens endereçadas aos delegados e subdelegados da Província.** [s. l.], Série Accioli, 1851. [Livro 66], [Manuscritos].

53 De acordo com a historiadora Leonor Santana de Araujo, o próprio Barão de Itapemirim, um dos maiores negreiros do Sudeste, continuou desembarcando africanos em terras capixabas até o final da década de 1860. Cf. SANTANA, Leonor de Araújo. O negro na historiografia capixaba: a presença negra na obra de Maria Stella de Novaes. **Dimensões**, Vitória, v. 11, p. 304, 2000.

54 Cf. RIBEIRO, Geisa Lourenço. **Enlaces e desenlaces...** *Op. cit.*

55 MERLO, Patrícia Maria da Silva. **O nó e o ninho...** *Op. cit.*, p. 93.

seja, não conheceram um passado de pessoas livres e não cresceram no berço da cultura africana, o pesquisador finaliza seu trabalho indagando se nestas condições os parâmetros de relacionamento étnico, as atitudes, a cultura, a religião, etc. puderam assumir também características singulares.

As regiões em foco neste trabalho parecem responder pelo menos em parte os questionamentos feitos por Gutiérrez. Adiante, procurar-se-á examinar de forma mais detida se a entrada de africanos no sul da Província resultou na formação de perfil distinto ao da população majoritariamente crioula, localizada na região central, bem como o reflexo de tais diferenças.

Os dados para análise que se seguirá foram extraídos de tabelas anexas em Relatórios de Presidente de Província referente aos nascimentos de escravos das paróquias de Vitória e Itapemirim. O período proposto para representar a primeira metade do século XIX restringiu-se preferencialmente entre 1842 e 1847 por terem sido localizados nos documentos informações anuais de forma ininterrupta.⁵⁶ Para a segunda metade do século, utilizou-se a mesma documentação referente aos anos 1851, 1853, 1855 e 1858.

A proposta é expor alguns aspectos demográficos das duas regiões privilegiadas pela pesquisa, que, conforme já asseverado, apesar de pertencerem à mesma Província eram marcadas por características distintas. A tabela adiante retrata o crescimento populacional endógeno de livres e escravos em Vitória a partir de taxas anuais de batismos:

⁵⁶ Cabe ressaltar que os números encontrados nos Relatórios de Presidente de Província são seguros, já que os anos de 1845, 1846 e 1847 coincidem com o computo dos registros de batismos levantados em Vitória nos mesmos anos.

Tabela 4. Batismos Na Paróquia De Vitória (1842-1847)

Paróquia Vitória	Nascimentos									
	Livres			Escravos						Total
	Brancos		De cor	Pardos		Pretos				
	Homens	Mulheres		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres			
1842	49	35	133	92	22	30	47	44	452	
1843	54	38	147	159	18	26	68	61	571	
1844	38	30	136	113	20	16	65	45	463	
1845	46	35	120	72	12	18	84	36	423	
1846	35	39	142	138	11	17	60	64	506	
1847	50	35	135	113	23	36	43	38	473	
Total %	2729,4%	2127,3%	81328,1%	68723,8%	1063,7%	1434,9%	36712,7%	28810%	2888100%	

Fonte: Center for Research Libraries.⁵⁷

⁵⁷ Fontes: 1842: Fala com que o Exm. Presidente da província do Espírito Santo, Wenceslau de Oliveira Bello, abriu a Assembléia Legislativa Provincial no dia 25 de maio de 1843. Rio de Janeiro, Typ. Americana de I.P. da Costa, 1843. 1843: Fala com que o Exm. Vice-presidente da província do Espírito Santo, José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim, abriu a Assembléia Legislativa Provincial no dia 23 de maio de 1844. Rio de Janeiro, Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1845. 1844: Fala com que o Exm. Vice-presidente da província do Espírito Santo, Joaquim Marcellino da Silva Lima, abriu a Assembléia Legislativa Provincial no dia 27 de maio de 1845. Rio de Janeiro, Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1845. 1845: Fala dirigida á Assembléia Legislativa da província do Espírito Santo na abertura da sessão ordinária do ano de 1846 pelo Exm. Vice-presidente da mesma província, Joaquim Marcellino da Silva Lima. Rio de Janeiro, Typ. Brasiliense de F.M. Ferreira, 1846. 1846: Relatório do presidente da província do Espírito Santo, o doutor Luiz Pedreira do Coutto Ferraz, na abertura da Assembléia Legislativa Provincial no dia 23 de maio de 1847. Rio de Janeiro, Typ. do Diário de N.L. Vianna, 1848. 1847: Relatório do presidente da província do Espírito Santo, o doutor Luiz Pedreira do Coutto Ferraz, na abertura da Assembléia Legislativa Provincial no dia 1.o de março de 1848. Rio de Janeiro, Typ. do Diário de N.L. Viana, 1.o de março de 1848. Cf. CENTER for Research Libraries. Disponível em: <http://www.crl.edu/brazil/provincial/esp%C3%AAdrito_santo.>.

Na paróquia de Vitória, em seis anos, ocorreram 2.888 batismos, que representam o número aproximado de nascimentos da população. Desse universo, 68% eram livres (37% meninos e 31% meninas); e 32% escravos (17% meninos e 15% meninas). Ou seja, para cada dois batismos de livres batizava-se um escravo.⁵⁸ Esse dado é um elemento que comprova ter sido a manutenção da população escrava realizada através da reprodução endógena, indicando relativa ausência de interferência da população africana na demografia escrava de Vitória.⁵⁹ Tais aspectos, já evidenciados por outros pesquisadores,⁶⁰ sugerem ter sido a família, seja nuclear ou matrifocal, fundamental para a ampliação das escravarias localizadas na região central da Província.

Dos nascidos escravos, 27,5% foram designados “pardos” e 72,4% denominados “pretos”.⁶¹ Se tratando dos livres, os brancos correspondiam a 24,4%, enquanto os “de cor” representavam 75,6% dessa população. Os números confirmam a assertiva de Patrícia Merlo sobre a predominância de uma população reconhecidamente parda e a de Adriana Campos,⁶² que conclui ter prevalecido na região elevada mestiçagem, dificultando distinções entre livres e escravos, ao menos no campo visual.

A seguir, é possível visualizar na tabela o mesmo tipo de informação a respeito da Freguesia de Itapemirim:

58 Ao que parece, os cativos não se abstinham de procurar o batismo para seus filhos. Nesse sentido, deve ser considerado o fato de tratar-se de crioulos, ou seja, de pessoas que cresceram imbuídas da cultura popular católica.

59 Ao analisar a composição das populações africana e crioula, Manolo Florentino demonstra terem sido os africanos os principais responsáveis pelos desequilíbrios sexual e etário, que por sua vez, comprometiam as capacidades de reprodução natural das escravarias. Cf. FLORENTINO, Manolo. *Em costas negras: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro... Op. cit.*, p. 55 *et. seq.*

60 Cf. MERLO, Patrícia Maria da Silva. **O nó e o ninho...** *Op. cit.*; CAMPOS, Adriana Pereira. *Escravidão, reprodução endógena e criouliização o caso do Espírito Santo no Oitocentos... Op. cit.*; RIBEIRO, Geisa Lourenço. **Enlaces e desenlaces...** *Op. cit.*

61 Em relatório de iniciação científica foi feita comparação entre o significado das cores analisado por Hebe Castro e a utilização desses termos em livros de batismo da Freguesia de Nossa Senhora da Vitória. Cf. LAGO; Rafaela Domingo. **Aos santos óleos: um olhar para a família escrava na Freguesia de Vitória (1850-1871).** Dissertação (Mestrado em História Social das Relações políticas). Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013. [Orientação: Adriana Pereira Campos].

62 Cf. CAMPOS, Adriana Pereira. **Nas barras dos tribunais: direito e escravidão no Espírito Santo do século XIX.** Tese (Doutorado em História). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003, p. 95 *et. seq.*

Tabela 5. Batismos na paróquia de Itapemirim (1842- 1847)

Paróquia Itapemirim	Nascimentos											
	Livres				Escravos							Total
	Branços		De cor		Pardos			Pretos				
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres				
1842	34	22	25	30	21	29	47	34			242	
1843	28	25	23	27	31	29	51	36			250	
1844	29	19	14	15	29	19	50	37			212	
1845	25	27	12	17	15	19	24	22			161	
1846	50	56	37	31	25	20	45	40			304	
1847	18	20	31	35	12	8	50	48			222	
Total %	18413,2%	169012,1%	14210,2%	15511,2%	1339,6%	1248,9	26719,2%	21715,6%			1391 100%	

Fontes: Conferir tabela 4.

De acordo com a tabela 5, em Itapemirim nasceram mais escravos (53%) do que livres (47%). Tais percentuais condizem com a demografia dessa população, que em 1843 era formada majoritariamente por cativos (2.934), em face aos livres (1.825) da região.⁶³ Local de ocupação recente, os dados sugerem ainda o estabelecimento de senhores com um número considerável de escravas já em idade reprodutiva, o que explica a elevada fecundidade. Além dos grandes proprietários do sul contarem com a reprodução endógena das escravarias, havia ainda, como visto anteriormente, a compra de africanos para o abastecimento da mão de obra escrava.⁶⁴ Eis a congruência de diversos fatores ocasionando um crescimento populacional vertiginoso de escravos numa área em pleno crescimento de plantations cafeeiras.

Em relação à cor, em Itapemirim, dos nascidos escravos, 34,7% foram designados pardos e 65,3% pretos. Entre os livres – ao contrário de Vitória – havia maior porcentagem de pessoas brancas (54,3%) do que de cor (45,7%). Se comparada a região central, onde 75,6% da população livre era considerada “de cor”, é possível pensar na possibilidade de ter existido no sul menor intensidade nas relações entre diferentes grupos sociais.

Ao recuar uma década do período em análise, observa-se nos assentos batismais de livres de Vitória, entre 1832 e 1836,⁶⁵ informação mais detalhada que a condição “de cor” dos livres. Dos 807 registros que constam a cor do batizado, 32,1% foram classificados brancos; 47,7% mulatos; 11,9% negros, 7,2% pardos e 1,1% pretos.

Em relação ao batismo de escravos da mesma localidade, ainda na primeira metade do Oitocentos (1845-1850), dos 675 registros em que constam a cor dos cativos, 72,4% eram negros; 26,4% mulatos e 1,2% pardos.⁶⁶

Sabe-se que no Brasil escravista a cor preta e negra era associada a escravidão. A cor, portanto, reforçava a condição social de escravo e não

63 Mapa da população da Província do Espírito Santo, organizado no ano de 1843, á vista das relações parciais, remetidas pelos delegados e subdelegados de policia. Mapa SSN. Fala com que o Exm. Vice-presidente da província do Espírito Santo, José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim, abriu a Assembleia Legislativa Provincial no dia 23 de maio de 1844. Rio de Janeiro, Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1845.

64 Como dito anteriormente, não houve comprovação de significativo comércio interprovincial de escravos. O número considerável de crioulos nascidos em outras províncias provavelmente resultou da migração de cativos com seus senhores e não do tráfico interprovincial ou intraprovincial.

65 Cf. Cúria Metropolitana de Vitória. **Livro de Batismo da Catedral**, 1831-1889.

66 Cf. *Idem*. **Livro de Batismo de escravos da Catedral**, 1845-1859. [L.03].

somente a aparência da tez.⁶⁷ Em Vitória tais cores de fato eram utilizadas com essa função, já que foram constatados cativos negros e pretos nos livros de batismo e relatórios de presidente de província, respectivamente. Havia, contudo, escravos e livres qualificados como pardo e mulato. Tal fato, também constatado por Cacilda Machado em São José dos Pinhais (PR), indica que parte da população livre era vista “com um pé na escravidão”, distinguindo, segundo Roberto Guedes, os egressos do cativo que carregam a ascendência escrava; e ou parte da população escrava que tinha “um pé no mundo dos livres”.⁶⁸

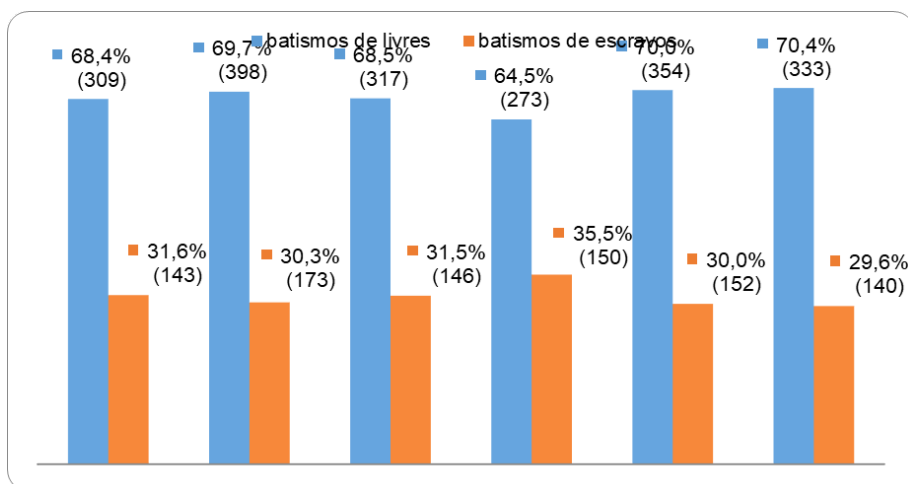
Ainda que o pároco de Itapemirim não tenha registrado a cor de livres e escravos nos assentos batismais pesquisados, o predomínio de brancos (54,3%) sobre os de cor (45,7%) sugere uma população mais heterogênea ou menos diluída, posto tratar-se de uma região em processo de ocupação recente. Não se descarta, contudo, que uma posterior estabilização da sociedade viesse influenciar os padrões até então vigentes.

Os gráficos 3 e 4, apesar de serem confeccionados com dados sobre nascimentos, revelam algo sobre a demografia escrava de Vitória e Itapemirim no período analisado. Enquanto o primeiro ilustra certa constância, típica de região de escravarias antigas, com relativa estabilidade de nascimentos ao longo dos anos, inclusive de livres; o outro delineia instabilidades, reflexo, nesse caso, de uma localidade que exercia atração de livres e, conseqüentemente, a migração forçada de escravos, pelos motivos já destacados, o que explica as frequentes oscilações entre os nascimentos das populações no período em tela.

67 Roberto Guedes observou em Porto Feliz (SP) que a mobilidade social poderia ser expressa na cor, e que esta variava de acordo com o lugar social que o indivíduo ocupava na sociedade escravista. GUEDES, Roberto. **Egressos do cativo**: trabalho, família e aliança e mobilidade social (Porto Feliz, São Paulo, c. 1798-c. 1850). Rio de Janeiro: MauadX/FAPERJ, 2008, p. 94.

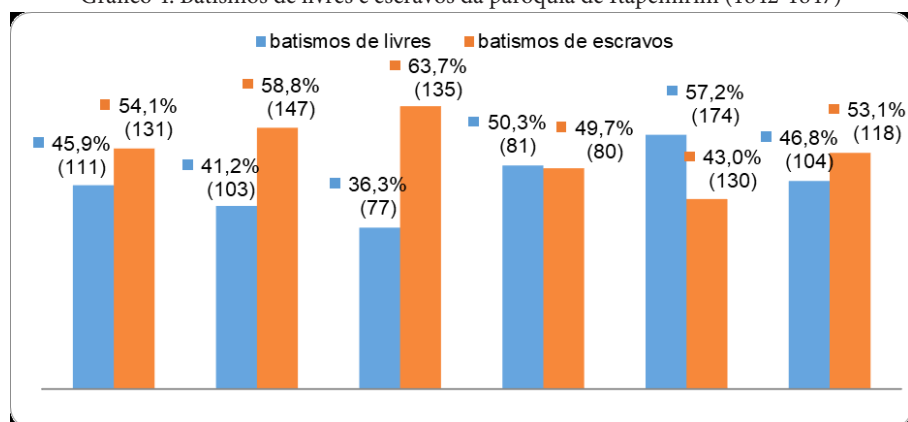
68 MACHADO, Cacilda. **A trama das vontades**: negros pardos e brancos na produção da hierarquia social. (São José dos Pinhais – PR. Passagem do XVIII para o XIX). Tese (Doutorado em História. Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio de Janeiro de Doutorado, Rio de Janeiro, 2006, p. 137.

Gráfico 3. Batismos de livres e escravos da paróquia de Vitória (1842-1847)⁶⁹



Fontes: conferir tabela 4.

Gráfico 4. Batismos de livres e escravos da paróquia de Itapemirim (1842-1847)



Fontes: conferir tabela 4.

Para os anos posteriores à lei antitráfico de 1850 não foram localizados nos Relatórios de Presidente de Província dados anuais ininterruptos como na análise anterior.⁷⁰ Ciente de que a soma dos valores

⁶⁹ O gráfico três, e os demais que seguem, referem-se às porcentagens de batismos de livres e escravos, contudo, foram inseridos os números absolutos de batismo para se ter uma ideia de sua variação ao longo dos anos.

⁷⁰ Apesar de os registros de batismo de Vitória conter os anos consecutivos, o mesmo não acontece com os de Itapemirim, já que o documento mais antigo data de 1859. Por isso privilegiou-se as informações retiradas dos Relatórios de Presidente de Província. 1851: Relatório que o Exmo. Presidente da província do Espírito Santo, o bacharel José Bonifacio Nascentes d'Azambuja, dirigiu a Assembléia Legislativa da mesma província na sessão ordinária de 24 de maio de 1852. Victoria, Typ. Capitaniense de P.A. de Azeredo, 1852. 1853: Relatório com que o Exm. sr. dr. Sebastião

anuais não corresponde ao total de nascidos entre 1851 e 1858, serão extraídas informações da tabela a seguir referentes às proporções entre as populações livres e escravas de Vitória e Itapemirim:

De acordo com a tabela 6 na página 184, dos 824 nascidos na Freguesia de Vitória, 69,4% (572) eram livres e 30,5% (252) escravos. As porcentagens totais entre livres e escravos permaneceram semelhantes às de 1842-1847. Em relação aos nascimentos anuais observou-se gradual queda. Os dados disponíveis para análise não permitem afirmar os motivos de diminuição de nascimentos na região. Contudo, é possível sugerir ter sido consequência do esvaziamento populacional da urbe na década de 1850, como posto anteriormente. Além disso, deve-se considerar também a febre amarela, a varíola, a cólera e outras doenças que assolaram o Espírito Santo na década de 1850, ceifando milhares de vidas. É admissível pensar que a população escrava, por sua condição econômica e social, tenha sofrido mais com tais doenças.⁷¹

O gráfico a seguir figura o que foi dito sobre a queda anual de nascimentos de livres e escravos na Freguesia de Vitória e ainda revela uma tendência mais acentuada de decréscimo da natalidade da população cativa, que em 1858 chegou a representar 26,7% (38) de nascimentos, enquanto os livres 73,2% (104).

Machado Nunes, presidente da província do Espírito Santo abriu a sessão ordinária da respectiva Assembléia Legislativa no dia vinte e cinco de maio do corrente ano. Victoria, Typ. Capitaniense de P.A. d'Azeredo, 1854. 1855: Relatório com que o Exm. Snr. Presidente da Província do Espírito Santo, o Doutor José Mauricio Fernandes Pereira de Barros, passou a administração da Província ao Exm. Snr. Comendador, José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim, segundo Vice-Presidente, no dia 13 de fevereiro de 1857. 1858: Relatório do Presidente da Província do Espírito Santo, o Bacharel, Pedro Leão Velloso, na abertura da Assembléia Legislativa Provincial no dia 25 de maio de 1859. CENTER For Research Libraries. Disponível em: <http://www.crl.edu/brazil/provincial/esp%C3%ADrito_santo>. Acesso em: 28 nov. 2011.

71 OLIVEIRA, José Teixeira de. História do Estado do Espírito Santo. 3. ed. Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo: Secretaria de Estado da Cultura, 2008, p. 368-370.

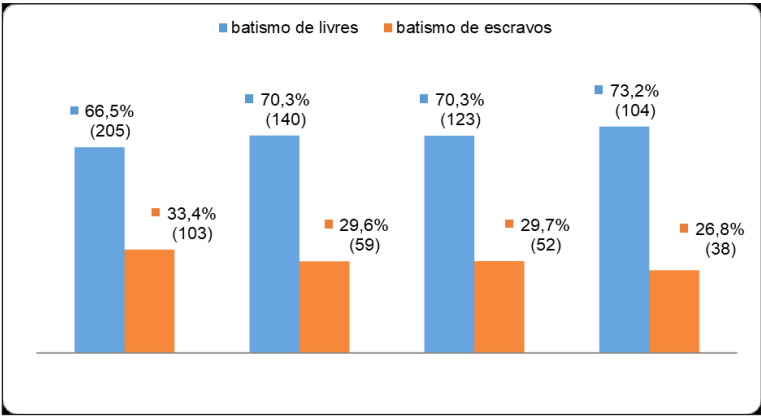
Tabela 6. Batismos na paróquia de Vitória (1851, 1853, 1855, 1858)

Paróquia Itapemirim	Nascimentos									
	Livres				Escravos					
	Brancos		De cor		Pardos		Pretos		Total	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres		
1851	27	28	75	75	10	19	40	34	308	
1853	26	21	46	47	7	9	21	22	199	
1855	41	31	24	27	9	7	24	12	175	
1858	20	16	28	40	4	9	14	11	142	
Total %	11413,8%	9611,7%	17321,0%	18922,9%	303,6%	445,3%	9912,0%	799,6%	824100%	

Fontes: *Center For Research Libraries*.⁷²

72 ICENTER For Research Libraries. Disponível em: <http://www.crl.edu/brazil/provincial/esp%C3%ADrito_santo>. Acesso em: 28 nov. 2011.

Gráfico 5. Batismos de livres e escravos da paróquia de Vitória (1851, 1853, 1855, 1858).



Fontes: conferir tabela 6.

Em relação à Freguesia de Itapemirim ocorreram alterações nas taxas de nascimento como se observa na tabela a seguir:

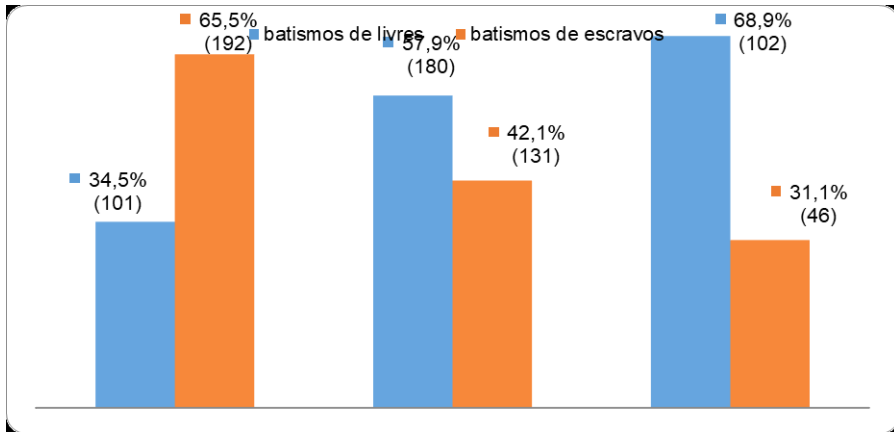
Tabela 7. Batismos na paróquia de Itapemirim (1851, 1853 E 1855)*									
Paróquia Itapemirim	Nascimentos								Total
	Livres				Escravos				
	Branços		De cor		Pardos		Pretos		
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
1851	38	31	17	15	31	33	62	66	293
1853	53	48	42	37	16	18	48	49	311
1855	26	25	25	26	10	13	13	10	148
Total%	11715,5%	10413,8%	8411,2%	7810,4%	577,6%	648,5%	12316,3%	12516,6%	752100%

Fontes: conferir tabela 7.⁷³

Na década de 1840, a maioria dos nascimentos em Itapemirim era de escravos. Entretanto, nos anos seguintes foi constatado relativo equilíbrio da população. De acordo com a tabela anterior, de 752 nascimentos, 50,9% eram livres e 49% escravos. Anualmente, contudo, verificaram-se maiores variações. Com o gráfico 6 nota-se que em 1851 nasceram quase duas vezes mais escravos que livres, já em 1853 elevou-se o número de nascidos livres em detrimento dos cativos, processo que se acentuou mais em 1855.

73 *Não foram enviadas à Câmara as informações da paróquia de Itapemirim referente ao ano de 1858.

Gráfico 6. Batismos de livres e escravos da paróquia de Itapemirim (1851, 1853, 1855)



Fontes: conferir tabela 6.

Cabe ressaltar que as variações observadas no gráfico 6 só poderão ser explicadas a partir de análise da estrutura sexual e etária das populações em questão. Como as pesquisas sobre escravidão na região sul da Província ainda carecem de maior investigação, os dados disponíveis no momento permitem destacar o significativo incremento de escravos por meio do comércio interprovincial e ilegal – como visto anteriormente – como fator preponderante nas oscilações demográficas da região no período analisado.

Para finalizar o tour pelos números da demografia escrava da Província, é oportuno rememorar o primeiro gráfico deste trabalho – já que até aqui foram destacados e analisados momentos de crescimento desta população. Em 1872 o Espírito Santo contava com cativos em quantidade nunca antes vista no local (22.659), a partir de então este índice sofreu progressiva queda. De 1872 a 1874 ocorreu uma diminuição de 362 de cativos; entre 1874 e 1884, observou-se redução de 2.081. Em 1886 havia 6.835 escravos a menos na Província, que passou a contar com uma população de 13.381 mancipios. Ou seja, pouco mais da metade do contingente escravo calculado pelo censo de 1872.

A curva de declínio acentuada no desenho demográfico da Província se deveu a Lei de 28 de setembro de 1871, que além de libertar o ventre das escravas, ou seja, a partir dela não nasciam mais escravos,⁷⁴ criou um fundo de emancipação para ser usado na manumissão de cativos em todas

⁷⁴ Era obrigação dos senhores, contudo, cuidar das crianças até a idade de oito anos. Em troca de qualquer gasto ou inconveniente envolvido em tais responsabilidades, os donos dos escravos podiam escolher entre receber do Estado uma indenização de 600 mil-réis em títulos ou usar o trabalho dos menores até alcançarem a idade de vinte e um anos.

as províncias. Tal norma também reconheceu ao escravo o direito legal de guardar economias (pecúlio) para compra de sua liberdade.⁷⁵ De acordo com Robert Conrad,⁷⁶ a Lei Rio Branco, ao mesmo tempo em que protegia os interesses da geração viva dos senhores, resgatava a geração seguinte de escravos, eliminando sua última fonte de renovação.

Tais medidas contribuíram significativamente para o colapso da escravidão no Brasil, e como comprovado pelos dados, na Província do Espírito Santo. Esta, mesmo dependente da mão de obra escrava até as vésperas da abolição (1888), não possuía condições de impedir o declínio da instituição.

Referências:

ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira de. **Escravidão e Transição: o Espírito Santo 1850/1888**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

APEES. **Ofício enviado aos delegados de Itapemirim e Guarapari e subdelegados de Benevente**. Série Accioli, 1851. [Livro 66], [Manuscritos].

APEES. **Carta de Denúncia dirigida ao Chefe de Polícia e mandado de prisão contra Joaquim Ferreira de Oliveira**. Série Accioli, 1851. [Livro 66], [Manuscritos].

APEES. **Ofício com denúncias dirigidas ao Chefe de Polícia**. Série Accioli, 1851. [Livro 66], [Manuscritos].

APEES. **Precatório de prisão** - ofício do Juiz da Auditoria da Marinha da Província da Bahia contra José Alz da Costa. Série Accioli. [Livro 66], [Manuscritos].

APEES. **Aviso enviado pelo Ministério da Justiça com ordens endereçadas aos delegados e subdelegados da Província**. Série Accioli, 1851. [Livro 66], [Manuscritos].

ARQUIVO Nacional. **Microfilme 015_000_78**, p. 48.

BRASIL. **Lei n. 581, de 4 de setembro de 1850**. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Executivo, Rio de Janeiro, 04 set. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm>.

CAMPOS, Adriana Pereira. **Nas barras dos tribunais: direito e escravidão no Espírito Santo do século XIX**. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CAMPOS, Adriana Pereira. **Nas barras dos tribunais: direito e escravidão no Espírito Santo do século XIX**. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

75 Cf. CAMPOS, Adriana Pereira. *Nas barras dos tribunais...* *Op. cit.*

76 CONRAD, Robert. *Os últimos anos da escravidão no Brasil...* *Op. cit.*, p. 112.

CAMPOS, Adriana Pereira. *Escravidão, reprodução endógena e criouliização o caso do Espírito Santo no Oitocentos*. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, 2011.

CAMPOS, Adriana Pereira. *Escravidão e creolização: a Capitania do Espírito Santo, 1790-1815*. In.: FRAGOSO, João *et al.* (org.). **Nas rotas do Império: eixos mercantis, tráfico e relações sociais no mundo português**. Vitória/Lisboa: Edufes/IICT, 2006.

CENTER for Research Libraries. Disponível em: <http://www.crl.edu/brazil/provincial/esp%C3%ADrito_santo>.

CENTER For Research Libraries. Disponível em: <http://www.crl.edu/brazil/provincial/esp%C3%ADrito_santo>. Acesso em 28 nov. 2011.

CENTER For Research Libraries. **Relatórios presidenciais provinciais: Espírito Santo**. Disponível em: <http://www.crl.edu/brazil/provincial/esp%C3%ADrito_santo>.

CÚRIA Metropolitana de Vitória. **Livro de Batismo de Escravos da Catedral**, L.03, 1845-1859.

CÚRIA Metropolitana de Vitória. **Livro de Batismo de Escravos da Catedral**, L.04B, 1859-1872.

CÚRIA Metropolitana de Vitória. **Livro de Batismo da Catedral**. Vitória, 1831-1889.

CONRAD, Robert. **Os últimos anos da escravatura no Brasil: 1850-1888**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. [Tabela 3, populações escravas, 1864-1887].

DAEMON, Basílio Carvalho. **Província do Espírito Santo: sua descoberta, história cronológica, sinopse e estatística**. Vitória: Tipografia Espírito-santense, 1879.

EMORY Libraries & Information Tecnology. Disponível em: <<http://www.slavevoyages.org>>.

FLORENTINO, Manolo Garcia. *Sobre a lógica demográfica da plantation no Brasil, 1789-1850*. In.: CAMPOS, Adriana Pereira; SILVA, Gilvan Ventura da. **O sistema escravista lusobrasileiro e o cotidiano da escravidão**. Editora GM: Vitória, 2011.

FLORENTINO, Manolo Garcia; GÓES, José Roberto. **A Paz das Senzalas: famílias escravas e tráfico atlântico, Rio de Janeiro, c. 1790-c.1850**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

GUEDES, Roberto. *Egressos do cativeiro: trabalho, família e aliança e mobilidade social (Porto Feliz, São Paulo, c. 1798-c. 1850)*. Rio de Janeiro: MauadX/FAPERJ, 2008.

INSTITUTO brasileiro de geografia e estatística. **Recenseamento Geral do Império de 1872**. Diretoria Geral de Estatística, Rio de Janeiro, Typ. Leuzinger/ Tip. Comercial. v. 12, 1876. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>.

JESUS, Aloiza Delurde Reali de. **De porta adentro a porta afora: trabalho escravo nas freguesias do Espírito Santo (1850-1871)**. Mestrado (História Social das Relações Políticas). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal

do Espírito Santo, Vitória, 2009.LAGO; Rafaela Domingo. **Aos santos óleos: um olhar para a família escrava na Freguesia de Vitória (1850-1871)**. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações políticas). Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013. [Orientação: Adriana Pereira Campos].

MACHADO, Cacilda. **A trama das vontades: negros pardos e brancos na produção da hierarquia social**. (São José dos Pinhais – PR. Passagem do XVIII para o XIX. Tese (Doutorado em História. Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio de Janeiro de Doutorado, Rio de Janeiro, 2006.

MARQUESE, Rafael de Bivar. **Feitores do corpo, missionários da mente: senhores letrados e o controle dos escravos nas Américas, 1660-1860**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

MERLO, Patrícia Maria da Silva. **O nó e o ninho: estudo sobre a família escrava em Vitória, Espírito Santo, 1800-1871**. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós Graduação em História Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, Jose Teixeira de. **História do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo, 2008.

RECENSEAMENTO Geral do Império de 1872. **Diretoria Geral de Estatística**, Rio de Janeiro, Typ. Leuzinger/ Tip. Comercial. v. 12, 1876. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>.

RIBEIRO, Geisa Lourenço. **Enlaces e desenlaces: família escrava e reprodução endógena no Espírito Santo (1790-1871)**. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

SANTANA, Leonor de Araújo. O negro na historiografia capixaba: a presença negra na obra de Maria Stella de Novaes. **Dimensões**, Vitória, v. 11, 2000.

SLENES, Robert. Senhores e subalternos no Oeste paulista. In.: ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **História da vida privada no Brasil Império: a corte e a modernidade nacional**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

VASCONCELOS, Ignácio Accioli de. **Memória Estatística da Província do Espírito Santo escrita no ano de 1828**. Vitória: Arquivo Publico Estadual, 1978. [Transcrição do manuscrito original realizada por Fernando Achiamé].

Consequências das operações com derivativos cambiais após a crise de 2008 no balanço financeiro da Aracruz Celulose¹

Ronaldo César Vilaça Rocha²

Alexandre Ottoni Teatini Salles³

Introdução

Os efeitos das operações especulativas realizadas pela Aracruz Celulose começaram a ser percebidos no segundo semestre de 2008. Após a eclosão da crise financeira mundial e divulgação dos resultados financeiros do 3º trimestre de 2008 o mercado passou a olhar com maior cuidado as operações com derivativos realizados por todas as empresas brasileiras. Foi percebido que elas deixaram de realizar operações simples com objetivo de proteção, e passaram a realizar operações especulativas objetivando ganhos financeiros no curto prazo. Desta forma as empresas deixaram de ter o foco apenas em produção e passaram a ter departamentos próprios para realizar operações especulativas no mercado financeiro.

O objetivo deste artigo é demonstrar através da análise das demonstrações financeiras dos anos de 2007 e 2008 da Aracruz Celulose os resultados operacionais e financeiros da companhia. A partir desta demonstração será possível identificar que os derivativos foram os catalisadores da crise na companhia. Os dados demonstrarão que o desempenho operacional da empresa se manteve em níveis satisfatórios durante a crise. Devido à escassez de literatura sobre estes impactos, toda a análise das sessões 2, 3 e 4 foi Realizada através da coleta de dados diretamente das notas explicativas e *press releases* divulgados trimestralmente pela empresa e do Formulário 20-F⁴ referente ao exercício de 2007 e 2008.

Serão apresentados neste artigo dados referentes à receita líquida operacional, EBITDA,⁵ volume produzido, volume de vendas e

1 Artigo submetido à área 5. Economia regional e urbana do IV Encontro de Economia do Espírito Santo.

2 E-mail: ronaldovilaca.eco@gmail.com

3 Programa de Pós Graduação em Economia - UFES. Economista, Analista de Gestão de Desempenho da VALE. E-mail: aotsalles@gmail.com.

4 20-F: Formulário criado pela Agência Americana que regula valores mobiliários. Todas as empresas que possuem ações negociadas em bolsas americanas obrigatoriamente devem enviar este relatório com seus resultados anuais.

5 EBITDA: Lucro antes de juros, impostos, depreciação, amortização.

principalmente as receitas e despesas financeiras. Os dados estarão em Reais e Dólares americanos. Nos *Press-Releases* divulgados trimestralmente pela companhia os resultados são comentados e demonstrados em Reais. Entretanto quando se trata dos demonstrativos anuais enviados principalmente para a Securities and Exchange Commission (SEC) todos as análises são feitas a partir de dados em Dólares americanos.⁶

Este artigo possui cinco sessões além desta introdutória. Na segunda sessão será demonstrado como se dá o lançamento de operações com instrumentos financeiros nos demonstrativos financeiros das companhias em geral. Na terceira sessão serão analisados os resultados financeiros e operacionais da Aracruz Celulose no ano de 2007. Na quarta sessão serão apresentados os resultados operacionais da companhia no ano de 2008 e na sessão seguinte o resultado financeiro do ano de 2008, adicionando as receitas e despesas financeiras na análise. Os resultados operacionais e financeiros serão analisados em seções distintas objetivando-se identificar o impacto isolado das operações com derivativos cambiais. Por fim na sessão cinco serão apresentadas as considerações finais acerca destes resultados.

Normas para lançamentos de operações com derivativos em demonstrações financeiras

As grandes perdas com derivativos que as empresas reportaram na crise de 2008 evidenciaram o processo de exposição a altos níveis de especulação que estas decidiram por aceitar. Enquanto a utilização de derivativos possuía um caráter especificamente de *hedge*, notas explicativas simples eram suficientes para evidenciar as operações. A partir do momento que a utilização de derivativos no formato especulativo se torna dominante, passa a ser necessária sessão exclusiva para demonstração destes riscos.

Apesar de tratar de forma apenas superficial as operações com derivativos financeiros que foram realizadas antes da crise de 2008, as informações constantes nos *press releases*, notas explicativas e dos balanços financeiros da Aracruz Celulose não inviabilizam o estudo aqui proposto. A partir da crise de 2008 o nível de detalhamento aumenta devido à nova instrução da CMV, o que possibilita distinguir os instrumentos financeiros que causaram maiores prejuízos.

No Brasil, a legislação que instruíra sobre o lançamento das operações com derivativos nas demonstrações financeiras e que vigorou até 2008 era

⁶ SEC: Agência Federal Americana que regula o setor de mercados mobiliários.

a instrução da CVM nº235/95.⁷ Pela instrução, operações com derivativos eram tratadas como itens fora do balanço (*off-balance sheet*) e eram apenas evidenciadas em notas explicativas divulgadas pelas companhias juntamente com os seus balanços. Esta foi a primeira norma brasileira que dispunha sobre divulgação de utilização de instrumentos financeiros. Pela norma, os lançamentos deveriam ser feitos levando em consideração o valor de mercado do derivativo:

I. O valor que se pode obter com a negociação do instrumento financeiro em um mercado ativo, em que comprador e vendedor possuam conhecimento do assunto e independência entre si, sem que corresponda a uma transação compulsória ou decorrente de um processo de liquidação, ou.

II. Na ausência de um mercado ativo para um determinado instrumento financeiro:

a) O valor que se pode obter com a negociação de outro instrumento financeiro de natureza, prazo e risco similares, em um mercado ativo, conforme referido no inciso I deste artigo; ou.

b) O valor presente líquido dos fluxos de caixa futuros a serem obtidos, ajustado com base na taxa de juros vigente no mercado, na data do balanço, para instrumentos financeiros de natureza, prazo e risco similares.⁸

Em 2008, após as empresas brasileiras divulgarem em seus resultados trimestrais perdas bilionárias com operações com derivativos, a CVM identifica que o formato utilizado anteriormente já não atende mais o nível de detalhe que os investidores precisam para sua tomada de decisão. O órgão realiza então reunião em caráter de urgência e delibera como deve ser a divulgação dos resultados com derivativos nos balanços das companhias. Através da Deliberação CVM 550/2008,⁹ todas as companhias abertas devem divulgar, em nota explicativa específica, informações qualitativas e quantitativas sobre todos os seus instrumentos financeiros, reconhecidos ou não como ativo ou passivo em seu balanço patrimonial. Pela deliberação a partir daquele momento e nas divulgações de resultados referente ao 3º trimestre de 2008 era obrigatória a divulgação no novo.

Na resolução supracitada, também é determinado que fosse feita a partir daquele momento análise de sensibilidade sobre os riscos pelos

7 Cf. COMISSÃO de valores mobiliários. **Instrução Nº 235**. Brasília, 1995, p. 2. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/buscas/busca.html>>.

8 *Ibidem*.

9 Cf. *Idem*. **Deliberação Nº 550**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/deliberacoes/deli0500/deli550.html>>.

quais a administração esta exposta ao utilizar os instrumentos financeiros. Juntamente com isso, é necessário demonstrar o efeito de diversos cenários sobre o valor justo dos instrumentos financeiros em carteira, seguindo o seguinte modelo:

Quadro 1 - Demonstrativa de Análise de Sensibilidade – Efeito Na Variação do Valor Justo				
Operação	Risco	Cenário Provável (I)	Cenário (II)	Cenário (III)
Futuro	Alta do CDI	(R\$ 1.000,00)	(R\$ 4.500,00)	(R\$ 9.000,00)
NDF	Queda do US\$	R\$ 1.000,00	(R\$ 4.000,00)	(R\$ 9.000,00)
Derivativo Exótico	Alta do US\$	-----	(R\$ 80.000,00)	(R\$ 180.000,00)
Hedge Dívida em US\$	Derivativo (risco queda US\$)	R\$ 1.000,00	(R\$ 4.000,00)	(R\$ 9.000,00)
	Dívida risco (aumento US\$)	(R\$ 1.000,00)	R\$ 4.000,00	R\$ 9.000,00
	Efeito Líquido	Nulo	Nulo	Nulo

Fonte: Comissão de Valores Mobiliários.¹⁰

Ao preencher a o quadro 1 em seus demonstrativos financeiros, a companhia deve informar os riscos pelos quais estão expostos os instrumentos derivativos que ela possui em carteira. Para estes riscos deve se criar três cenários distintos. O primeiro deve ser o cenário provável que a companhia acredite que se Realize nos meses seguintes. O cenário II deve ser um cenário menos otimista que aquele previsto inicialmente e o por fim um cenário pessimista.

Nas seções a seguir, apresentar-se-á tabelas e quadros demonstrando o valor nocional e *fair value* (valor justo) dos instrumentos financeiros utilizados pela companhia. Para fins de esclarecimento, por valor nocional se entende o valor do contrato do derivativo e que não implica a movimentação efetiva do montante definido no contrato. Já Valor justo é o montante pelo qual um ativo ou derivativo poderia ser trocado naquele momento, ou um passivo liquidado.

Em 17 de dezembro de 2008, a CVM revoga a instrução CVM 235/1995.¹¹ E transforma a deliberação CVM 550/2008 na instrução CVM 475/2008.¹² A instrução agora passaria a regular a forma como as

10 COMISSÃO de Valores Mobiliários. **Deliberação N° 550...** *Op. cit.*, p. 5.

11 *Idem.* **Instrução N° 235...** *Op. cit.*

12 *Idem.* **Instrução N° 475.** Brasília, 2008.

companhias deveriam reportar os instrumentos financeiros utilizados em suas carteiras de investimento.

Resultados financeiros Aracruz celulose em 2007

A Aracruz Celulose terminou o ano de 2007 como a maior produtora de celulose branqueada de fibra curta (BEKP) do mundo. Foram produzidas em 2007, 3.095.000 toneladas de BEKP, o que correspondia a 23% da capacidade mundial de produção deste material. Para o ano de 2008 a companhia projetou o mesmo crescimento de sua produção e colocou como orçamento a produção de 3.300.000 toneladas de celulose.

A Aracruz Celulose gerou em 2007 um total de 12.010 empregos diretos nas localidades em que possuía operação. Deste total, 2.495 posições eram de empregados próprios e 9.515 posições eram empregados vindos de empresas terceirizadas. Dos 12.010, 52% dos empregados estavam lotados na unidade Barra do Riacho, localizada em Aracruz-ES e 25% estavam empregados nas unidades florestais da companhia no norte do estado do Espírito Santo. Percebe-se a partir destes números a relevância da companhia para a manutenção das taxas de empregabilidade do Estado.

O foco de atuação da Aracruz Celulose até a crise que assolou a empresa em 2008 foi o mercado internacional. Entre os anos de 2003-2007 apenas 2% da produção da empresa era voltada para o mercado interno segundo dados divulgados pela companhia. Estes números colocam definitivamente a empresa como exportadora de matérias-primas e demonstra o nível de dependência ao mercado internacional.

Ser uma empresa exportadora de matérias-primas faz com que suas receitas sejam fortemente impactadas por duas variáveis exógenas importantes: preço e câmbio. Com relação à variável preço, o cenário vinha sendo de otimismo para a companhia. Desde 2005 a empresa vinha conseguindo realizar um preço médio de US\$700 na tonelada de BEKP devido ao aumento significativo da demanda por papel que se consolidou após 2004 e o fechamento de diversas fábricas de celulose pelo mundo. A movimentação de queda da oferta de celulose e aumento da demanda por papel impulsionou a valorização dos preços do produto.

A segunda variável extremamente importante e determinante para as receitas da companhia é a taxa cambial. Com uma taxa de câmbio desvalorizada os efeitos para a companhia são em sua maioria positivos. Entretanto, percebe-se a partir dos anos 2000 um novo ciclo de entrada

de capitais internacionais. Os países desenvolvidos começaram a década de 2000 com alta liquidez e esta liquidez acabou por ser aplicada em países emergentes, que apresentavam naquele momento certa estabilidade política, um controle dos níveis inflacionários e as altas taxas de juros. Consequência direta deste novo fluxo foi a valorização do Real face ao Dólar iniciada no Governo Lula. Acompanhando este fluxo o Banco Central do Brasil durante meses comprou todo excesso de moeda norte americano do mercado de Dólar com o objetivo de criar um colchão de liquidez para se proteger de possíveis crises sistêmicas e com isso a cotação do Dólar chega à R\$1,55, o nível mais baixo em anos.

As empresas exportadoras brasileiras tiveram que se adaptar a este novo contexto. Estas empresas possuem sua receita majoritariamente em Dólares e seus custos de produção em Reais. Este descasamento faz com que variações da cotação do Dólar interfiram diretamente na capacidade das empresas de honrar os seus compromissos. Com isso se percebe um aumento do volume de derivativos negociados na bolsa de valores. Empresas como a Aracruz Celulose passaram a vender Dólares no mercado futuro para proteger suas receitas futuras à variações do Dólar. Quando se realiza uma operação desta e o valor de exposição é igual ao valor de suas receitas previstas esta é considerada uma operação de hedge. Percebe-se no entanto que as empresas passaram a realizar operações de dupla exposição como a Target Forwar, Nesta operação a companhia aposta na manutenção da tendência de baixa da cotação do dólar, e expõe mais dinheiro do que possui em seu fluxo de caixa à esta variação. E foram estas operações que trouxeram prejuízos milionários para estas empresas.

A influência do Dólar na dívida da companhia também é grande. A maior parte de sua dívida de longo prazo é vinculada a Dólar. Como se pode verificar pela tabela 1, ao final de 2007 a Aracruz Celulose possuía uma dívida de longo prazo atrelada ao Dólar próxima a US\$1 bilhão. Uma das justificativas dadas para tal exposição é que o número de recursos disponíveis para financiamento em moeda nacional é escasso e por isso a busca por empréstimos em moeda estrangeira. A companhia ao expor mais de 67% de suas dívidas à moeda estrangeira também busca se proteger de possíveis flutuações da cotação do Real. Como suas receitas são provenientes em Dólares é inviável se expor a endividamentos em moeda nacional e que devido às altas taxas de juros domésticas, possuem um custo no curto prazo maior.

Tabela 1 - Demonstrativo da dívida total da Aracruz Celulose – Período: 2006 e 2007 – Em milhões de Dólares		
	Em 31 de dezembro de	
	2006	2007
	(milhões de dólares norte-americanos)	
Dívida de curto prazo		
Parcela anual de dívida de longo prazo		
Moeda local	57,0	73,0
Moeda estrangeira	10,2	9,0
Instrumentos de dívida de curto prazo		
Moeda local	4,7	5,6
Moeda estrangeira (ACC/ACE)	0	0
Custos financeiros acumulados		
Moeda local	2,0	(0,9)
Moeda estrangeira	15,9	10,0
Sutotal	89,8	96,7
Dívida de Longo Prazo		
Moeda local	250,0	367,5
Moeda estrangeira	905,0	944,9
Subtotal	1.155,0	1.312,4
Dívida Total	1.224,8	1.409,1

Fonte: Formulário 20-F Aracruz Celulose, 2008.¹³

Em 2007, a receita líquida da Aracruz Celulose correspondia a US\$1.808,0 milhões em celulose de eucalipto, comparativamente a US\$1.632,2 milhões em 2006 e US\$1.300,2 milhões em 2005. O volume de vendas totalizou 3.104.000 comparado aos 3.021.000 do ano anterior. Já o EBITDA da companhia atingiu R\$ 1,668 bilhão, o que representa uma redução de 4,56% se comparado ao resultado no balanço anterior. A redução foi influenciada principalmente pela valorização do Real perante o Dólar.

A legislação da época não obrigava as companhias a detalharem melhor suas operações com instrumentos financeiros e por isso a base de conhecimento sobre as reais operações da companhia em 2007 é escassa. Entretanto é possível identificar os resultados financeiros obtidos com a utilização destes instrumentos. Através da coleta de dados divulgados pela companhia, foi possível elaborar o quadro 2 que demonstra os resultados

13 ARACRUZ celulose. **Press Releases Trimestrais**. 2008. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

financeiros obtidos e de forma geral os instrumentos utilizados. Percebe-se um lucro de US\$96 milhões no exercício apenas com a utilização de derivativos cambiais através de *swaps* e contratos de derivativos na BM&FBovespa. Entretanto a companhia incorre em um prejuízo de US\$36 milhões após a utilização de derivativos atrelados à taxa de juros.

Quadro 2 - Resultado Financeiro Operações com derivativos – Ano 2007 – Milhões de Dólares		
Tipo de Operação	2007	
Operações com derivativos de câmbio	\$96	
Instrumentos de derivativos - BM&F		\$57
Operações de SWAP		\$38
Operações com derivativos de taxa de juros	-\$36	
Instrumentos de derivativos - BM&F		-\$36
Receitas Financeiras com derivativos – 2007	\$59	

Fonte: Elaboração própria.¹⁴

O prejuízo de R\$36 milhões já evidenciava a fragilidade do setor financeiro da companhia. O ano de 2007 foi marcado por crescimento contínuo e poucas alterações na política econômica nacional. Mesmo assim percebe-se que a companhia não realizou um bom manejo com seus derivativos atrelados a taxa de juros naquele ano.

Em 2007 a companhia era a única empresa do setor de celulose a fazer parte do Índice de Sustentabilidade da Bovespa e do Índice Global Dow Jones de Sustentabilidade. Teve sua classificação de risco no mesmo ano aumentada pelas agências Moody's (Baa3 para Baa2) e pela Standard & Poor's (BBB- para BBB). Além de manter a classificação dada pela Fitch em 2006 (BBB). A confiabilidade das notas dadas pode ter sido colocada em xeque após a crise financeira de 2008. Mas em 2007 o movimento de upgrade das notas de crédito da companhia, aumentou a confiabilidade dos investidores com relação à gestão financeira da companhia e deu o crédito necessário para que a companhia comesçasse a se expor ainda mais no mercado financeiro em 2008.

¹⁴ Dados retirados de, ARACRUZ celulose. **Relatório 20-F...** *Op. cit.*

Através da análises dos balanços financeiros, notas explicativas e *press release* divulgados pela empresa ao final de 2007 o cenário era de otimismo. A demanda por celulose seguiu forte até o ultimo trimestre e a companhia pôde realizar reajustes de preços que foram totalmente absorvidos pelo mercado. O preço Realizado para a tonelada de Celulose vendida para a Europa foi de US\$780, US\$805 para a América do Norte e US\$ 720 para a Ásia.

No seu formulário 20-F a companhia comunica que orçaria para 2008 preços semelhantes aos Realizados em 2007, mas ressalta que esta manutenção dos preços esta condicionada a continuidade do crescimento da economia mundial e manutenção das taxas de câmbio.

Os dados aqui demonstrados evidenciam que a companhia conseguiu acompanhar o processo de crescimento da economia mundial do ano de 2007 com êxito. Ao identificar uma demanda forte por seus produtos a Aracruz soube realizar reajustes de preços que foram completamente absorvidos pelos seus clientes. A eficiência desta politica pode ser evidenciada pelo crescimento da receita liquida ano após ano conforme foi apontado acima. Os níveis de crescimento da produção e consequentemente da exportação da companhia também acompanham o crescimento das demais empresas brasileiras. Como o ano de 2007 é um ano de crescimento das economias e da demanda por celulose a analise sobre a real capacidade da Aracruz de gerar retornos constantes aos seus acionistas fica prejudicada. De uma forma geral a maioria das empresas nacionais realizaram lucros em 2007 refletindo um aumento da demanda global por commodities e pelos produtos brasileiros. Uma melhor analise desta capacidade da empresa pode ser analisada na seção seguinte, onde será analisado o desempenho operacional da companhia no ano de 2008.

Resultados operacionais Aracruz Celulose – 2008

Com o objetivo de melhor visualização dos impactos da crise financeira nos resultados operacionais de 2008, esta seção será dividida em duas subseções. Na primeira, será feita uma analise dos resultados operacionais do primeiro semestre do ano. Este semestre em nada é impactado pela crise mundial de 2008. Na segunda, serão demonstrados os resultados operacionais já com os efeitos da crise mundial sobre a empresa. Nas duas sessões serão demonstrados dados de receita liquida, vendas, preços Realizados e EBITDA.

Resultados operacionais 1º semestre - 2008

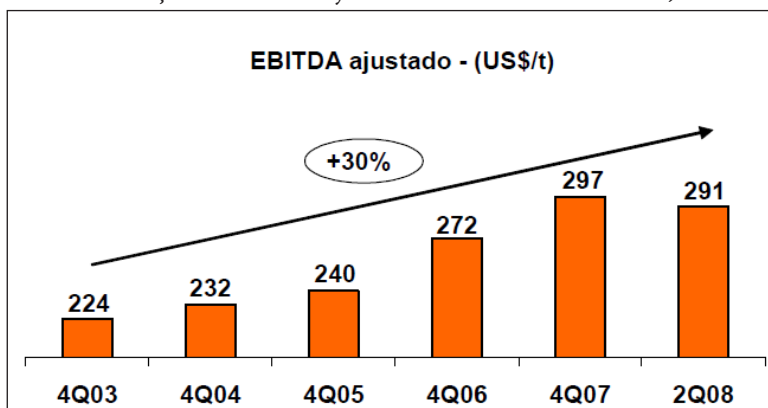
O cenário continua de otimismo para o setor de celulose no primeiro semestre de 2008. A Aracruz consegue implantar dois reajustes de preços logo no início do ano. O primeiro deles em fevereiro e um segundo em abril. Apesar de a empresa perceber uma menor demanda por celulose na América do Norte, os países Asiáticos estavam compensando a diminuição e a demanda mundial como um todo continuava forte. A receita líquida da companhia no primeiro trimestre foi de R\$841,4 milhões, valor 1% acima do mesmo período em 2007. Entretanto o EBITDA tem uma queda de 15% ao ser comparado com o trimestre anterior. O EBITDA foi impactado pela diminuição do volume de vendas em 13,3% devido a uma sazonalidade neste mercado. Melhorias operacionais observadas já no final do primeiro trimestre possibilitariam uma redução do custo por tonelada vendida e que compensaria a diminuição do EBITDA no primeiro trimestre.

Na divulgação dos resultados financeiros no primeiro trimestre de 2008, a Aracruz faz uma observação sobre a influência da taxa de câmbio no nível de preço dos produtos vendidos. Para a empresa, uma continuação do processo de desvalorização do Dólar americano levaria a uma pressão adicional para novos aumentos de preços principalmente devido à diminuição de oferta de celulose no mercado. O Dólar desvalorizado prejudica produtores americanos de celulose que não conseguem competir via preço com os produtores brasileiros e europeus. Eles são incapazes de absorver os custos de produção provenientes da desvalorização cambial.

Este cenário visto pela companhia para o segundo trimestre acaba por se efetivar e a demanda por celulose se intensifica ainda mais. Nos primeiros cinco meses de 2008 a demanda global por celulose de fibra curta cresceu 66% apenas na China. Este processo constante de aumento da demanda possibilitou que a companhia Realize mais dois reajustes de preços no segundo trimestre. O primeiro em abril e que foi efetivado em todo território mundial e um segundo em junho apenas para os clientes Asiáticos.

O EBITDA da companhia no segundo trimestre de 2008 veio 3% abaixo que no primeiro trimestre. Problemas operacionais em geradores de energia da companhia forçaram a compra de energia de curto prazo à preço de mercado. O custo caixa de produção foi 10% acima do anterior, impactando a margem. Os custos maiores foram em parte compensados pelo aumento do preço da celulosa vendida pela companhia e por ganhos com a valorização do Real perante o Dólar no período.

Gráfico 1 – Evolução EBITDA Ajustado – Período Out/03 à Jul/08 – US\$/t



Fonte: Presse Release Aracruz Celulose 2TRI/2008.¹⁵

Ao retirar os efeitos da valorização do Real face ao Dólar e a inflação doméstica o EBITDA da companhia cresceu 30% em menos de cinco anos. Como pode se verificar pelo gráfico 1 o EBITDA sai de US\$224/ton. para US\$291/ton. Influenciado pelos aumentos de preço repassado para os clientes e da adição de capacidades competitivas durante os anos.

Apesar dos problemas operacionais da companhia principalmente no segundo trimestre, o cenário ao final do semestre era de otimismo. A empresa executava preços vantajosos na venda da celulose, a demanda mundial por celulose de fibra curta aumentou significativamente e diversos concorrentes ao redor do mundo estavam paralisando suas operações. Eles não conseguiam cobrir seus custos operacionais devido à desvalorização do Dólar. Aliado a isto, o cenário macroeconômico nacional era de estabilidade. O Brasil em abril de 2008 recebeu o título de *Investment Grade* pela Standard & Poor's levando o índice Bovespa ao seu topo histórico. Não havia motivos ou fatos que fizessem com que as empresas apostassem em mudanças, o que fez com que as empresas projetassem a conjuntura atual para o futuro.

A sub-seção a seguir irá demonstrar que apesar das expectativas pelos agentes de continuidade dos níveis de crescimento e do processo de valorização do Real face ao Dólar, a crise mundial eclode no segundo semestre de 2008 e altera todo o contexto.

Serão analisados os impactos da crise nos resultados operacionais da companhia, excluindo-se os resultados obtidos com instrumentos financeiros que serão analisados em sessão exclusiva adiante.

¹⁵ Cf. ARACRUZ celulose. *Press Releases Trimestrais...* Op. cit.

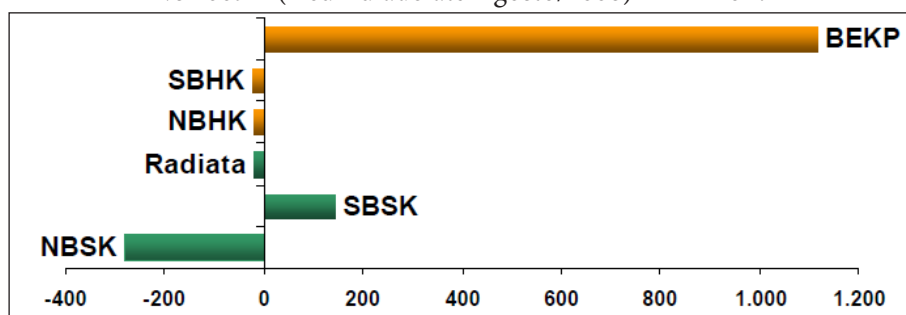
Análise do resultado operacional do 2º semestre e do consolidado de 2008

Em 17 de outubro, a Aracruz divulga os piores resultados financeiros de sua história. A companhia já começa o seu *press-release* trimestral apontando o volume total de prejuízos apurados até a data base com derivativos cambiais. A causa apontada para o prejuízo seria um elevado estresse nos mercados globais e que além de prejudicar as operações com derivativos também estava afetando a liquidez da companhia devido à restrição global de crédito no período de maior stress da crise mundial. O objetivo desta seção será analisar apenas o desempenho operacional da companhia. Os prejuízos com operações financeiras serão tratados em seção seguinte.

De maneira geral, a crise econômica influenciou pouco os resultados operacionais da companhia no 3º trimestre do ano. O volume de produção alcançou 810 mil toneladas, 7% maior que o mesmo período em 2007 e 3% acima do 2º trimestre de 2008. As vendas entretanto foram afetadas por paradas na produção de papel na Europa, influenciadas pela menor demanda principalmente por papéis de imprimir e embalagens. A demanda que vinha crescendo à uma média de 5,5% até o mês de junho, caiu para taxas próximas à 2,7% influenciada pela redução do crescimento da economia global.

Apesar da redução da demanda geral por celulose, o gráfico 2 retirado do *Press Release* com os resultados da companhia no 3º semestre, apontam que a demanda pelo principal produto da companhia, a celulose de fibra curta, não foi afetada significativamente quanto outros produtos:

Gráfico 2 – Aumento da Demanda por Tipo de Celulose de Mercado – 2008 vs 2007 – (Acumulado até Agosto/2008) – Mil Ton.



Fonte: Press Release 3º trimestre Aracruz Celulose.¹⁶

¹⁶ NBHK – Northern hardwood Kraft pulp; SBHK-Southern hardwood Kraft pulp; BEHK: Bleached Eucalyptus Kraft pulp; SBSK- Southern bleached softwood kraft; NBSK: Northern bleached softwood kraft. ARACRUZ Celulose. *Relatório 20-F...Op. cit.*, p. 4.

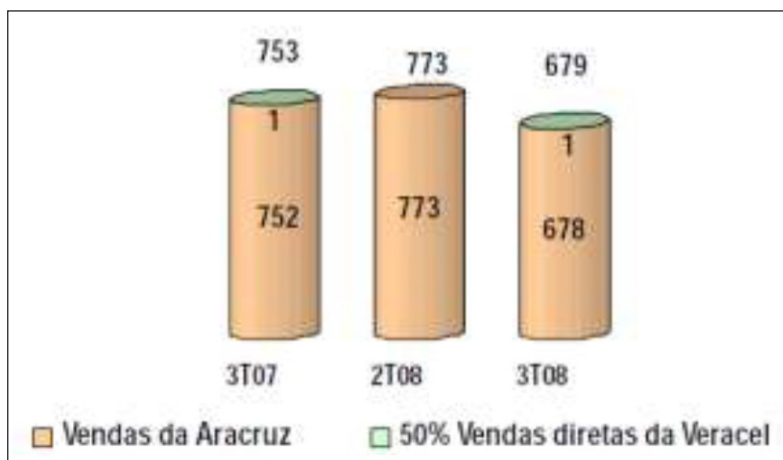
Em resposta à diminuição da demanda, foram antecipadas para o 4º trimestre de 2008 paradas programadas para o ano de 2009 em duas linhas da unidade de Barra do Riacho. Ação que gerou uma redução de 64.000 toneladas produzidas no trimestre.

A receita operacional líquida da companhia no terceiro trimestre de 2008 foi de R\$801,6 milhões, R\$88,9 milhões inferior a do segundo trimestre de 2008. Apesar da queda da receita houve um aumento do preço médio líquido da celulose vendida, alta de 3% com relação ao trimestre anterior. O resultado da receita foi influenciado pelo menor volume de vendas no semestre, 12,1% menor que o trimestre anterior.

O EBITDA ajustado do trimestre foi de R\$ 323,7 milhões (40% de margem), 18% abaixo do mesmo período de 2007. Um maior custo caixa de produção (15%) e um menor volume de vendas (10%) impactaram negativamente o indicador. A queda foi parcialmente compensada pelo maior preço médio líquido em Reais (2%). Ao ser comparado com o trimestre anterior, houve uma queda de 9%. Impactado principalmente pelo menor volume de vendas (12%) e ao impacto do maior custo por tonelada da celulose vendida (5%). Os preços médios líquidos do período impactaram positivamente o EBITDA em 3%.

Analizando apenas os resultados operacionais da empresa e sem analisar os resultados com operações financeiras, percebe-se que o 3º trimestre foi um período complicado devido a uma diminuição global da demanda por celulose. A queda repentina de 12% do volume de vendas indicado pelo gráfico 3 forçou a companhia a adequar sua produção e rotina para o novo cenário. Por outro lado a manutenção dos preços a níveis historicamente altos, principalmente da Celulose de Fibra curta, diminuiu o impacto da crise econômica nos resultados da companhia.

Gráfico 3 – Volume de vendas – 3º Trimestre 2007 vs 3º Trimestre 2008 – Milhões de Toneladas



Fonte: Press Release 3º trimestre ano, p. 5.¹⁷

Para um trimestre de incertezas os resultados operacionais da Aracruz foram satisfatórios. O baixo custo de produção por tonelada vendida da empresa faz com que ela consiga lucrar com preços da celulose próximos à US\$250/t. O seu custo de caixa por tonelada no terceiro trimestre estava próximo à US\$241. Outras empresas nacionais foram mais afetadas pela crise logo no início da crise pois vendem produtos com uma demanda mais elástica ou preços de venda próximos aos seus custos. Como a celulose de fibra curta possui um custo baixo e produz itens de consumo básico como papel higiênico a sua demanda é menos elástica. Esta inelasticidade da demanda faz com que os preços tendam a cair com uma menor velocidade em períodos de crise.

Analisando o ano de 2008 como um todo, verifica-se que a receita operacional líquida da Aracruz Celulose foi de US\$1.825,0 milhões em celulose de eucalipto, um recorde para a companhia e um aumento de 9,4% perante a receita de 2007, US\$1.808,0 milhões e um aumento de 11,8% com relação à receita de 2006, US\$1.632,2 milhões. O volume de produção de celulose totalizou 3,1 milhões de toneladas, sendo que 2,91 milhões foram de celulose de fibra curta. Com relação ao ano de 2007 houve um aumento de 12% no volume de BEKP. Devido à piora da economia mundial no segundo semestre a companhia não conseguiu atingir a meta de produção de celulose para o ano, 3.100.000 toneladas. Segundo dados da Aracruz, ao se comparar a produção de eucalipto desde a fundação da companhia até 2008, houve um aumento médio anual da produção de 9%.

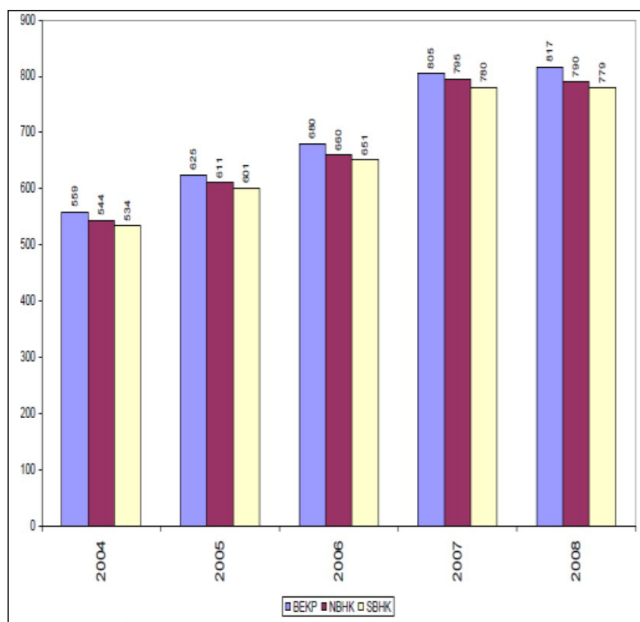
¹⁷ Cf. ARACRUZ Celulose. *Relatório 20-F... Op. cit.*, p. 5.

No mesmo ano o volume de vendas da Aracruz totalizou 2.919.000 toneladas de celulose de eucalipto comparado com as 3.100.300 toneladas vendidas em 2007, uma queda de 7%. A diminuição das vendas acontece no segundo semestre do ano e possui como determinante direto a crise mundial de 2008.

Os preços médios Realizados na venda da celulose de Fibra curta atingiram no mês de agosto de 2008 o seu maior valor histórico. Neste mês, os preços chegaram à US\$860 por tonelada para os clientes localizados na América do Norte. A crise mundial e consequente diminuição do crescimento mundial acabaram por pressionar os preços para baixo, fechando o ano de 2008 US\$685 a tonelada.

O gráfico 8 aponta os preços anuais médios de BEKP, principal produto comercializado pela Aracruz, comparado aos preços de fibra curta do norte (*northern hardwood* — NBHK) e de celulose de fibra curta do sul (*southern hardwood* — SBHK). Percebe-se um processo de valorização constante dos preços e o pico dos preços médios no ano de 2008.

Gráfico 4 - Preços anuais médios de BEKP, NBHK e SBHP – Período: 2004 a 2008 – US\$/ton.



Fonte: Relatório 20-f 2009 Aracruz.¹⁸

18 Nota: NBHK - *northern hardwood Kraft pulp*; SBHK-*Southern hardwood Kraft pulp*; BEHK: *Bleached Eucalyptus Kraft pulp*. Cf. ARACRUZ celulose. **Press Releases Trimestrais...**

O EBITDA ajustado de 2008 da Aracruz foi de R\$ 1.441 milhões (margem de 42%,) R\$228 milhões abaixo do registrado em 2007. A redução do indicador deveu-se principalmente ao maior custo das mercadorias vendidas em função do aumento no custo de produção de celulose e do frete, e ao menor volume de vendas.

O ano de 2008 se mostrou desafiador para todas as empresas produtivas mundiais. A forte volatilidade do sistema financeiro global e redução da demanda global por commodities foi um teste para a saúde financeira das companhias. Através dos números aqui expostos verifica-se que ao excluir da análise os efeitos de utilização de derivativos financeiros, a companhia iria terminar o ano de 2008 com lucros. A demanda pelo seu principal produto vendido não diminuiu significativamente e os preços de venda apenas deixaram de ser Realizados a níveis exageradamente altos para níveis aceitáveis. O que deteriorou a saúde financeira da empresa foi a utilização dos derivativos cambiais. A análise dos impactos destes instrumentos nos resultados da companhia serão evidenciados a seguir.

Resultados financeiros 2008 e desdobramentos da crise com derivativos

A crise de 2008, iniciada nos Estados Unidos, foi resultado de uma grande massa de empréstimos imobiliários dados de forma irresponsável por instituições financeiras para investidores que não possuíam condições de honrar com os compromissos firmados. Não será o foco de nosso trabalho analisar as causas da crise. Entretanto seus efeitos se espalharam rapidamente por todo o mundo.

Como já mencionado anteriormente, durante o período do governo do presidente Lula, ocorreu um processo de valorização do Real face ao Dólar. O aumento do fluxo de capitais vindos para os países em desenvolvimento foi um dos principais fatores que levaram a taxa de câmbio à níveis historicamente baixos. Em 01/08/2008 a taxa de câmbio Real Dólar chega à R\$1,55 e fica durante todo o mês de agosto variando entre R\$1,55-R\$1,60 conforme pode ser verificado pelo Gráfico 5.

Gráfico 5 - Evolução Taxa Câmbio – Período: 2007 à 2008 – R\$/US\$



Fonte: Elaboração própria com auxílio sistema.¹⁹

Em setembro, acontece a eclosão efetiva da crise com a divulgação dos imensos prejuízos da Fannie Mae e Freddie Mac e o aporte de quase US\$200 bilhões realizado pelo governo norte americano para salvar as companhias. Dias depois ocorre também a divulgação da quebra do banco Lehman Brothers. As expectativas pessimistas atingem rapidamente os agentes econômicos, principalmente fundos de investimentos que realizaram um rápido movimento de repatriação de seus investimentos feitos em países subdesenvolvidos para cobrir posições em seus países de origem. Diversos investidores encerraram suas posições em fundos de ações e os bancos precisaram de liquidez imediata para suprir os saques. Esta fuga de capitais gerou uma supervalorização do Dólar. A partir do dia 5 de setembro até o final de 2008, praticamente em todos os pregões a cotação do Dólar subiu. Através do gráfico 5 percebe-se que a valorização foi extremamente rápida e em três meses a cotação chegou à R\$2,482.

Através da análise do Boletim FOCUS percebe-se que era um consenso para o mercado a manutenção da taxa de câmbio Real-Dólar próximo à R\$1,65 até o final do ano de 2008. A expectativa de uma mudança de tendência só foi identificada no boletim divulgado pelo Banco Central em 19 de setembro de 2008 e nos boletins seguintes.²⁰ Se esta valorização repentina não foi verificada pelos agentes econômicos, as empresas produtivas e que não possuem expertise em análises e projeções macroeconômicas também não adiantaram este movimento.

19 Cf. ADVFN Brasil. Portal de investimentos em ações da bolsa de valores do Brasil, com cotações da Bovespa e BM&F. Disponível em: <www.advfn.com.br>.

20 Cf. BANCO Central do BRASIL. **Boletim FOCUS**. 2008.

Em junho de 2008 a Aracruz possuía uma posição vendida de US\$360 milhões. Este valor representa aproximadamente seis meses de exposição do fluxo de caixa da companhia. De dezembro de 2007 à Junho de 2008 a exposição a Dólares da companhia aumentou em mais de 100%. Segundo o resultado do quarto trimestre de 2007 a companhia possuía US\$150 milhões em contratos de venda de Dólar no mercado futuro. Uma exposição que antes equivalia a três meses de fluxo de caixa agora representavam seis meses. Este aumento significativo da exposição e uso de derivativos trouxe um benefício de US\$25/ton. produzida segundo dados divulgados pela companhia. Diminuindo assim o impacto da continua valorização do Real face ao Dólar.

Em 25 de setembro de 2008 o Conselho Administrativo da empresa divulga fato relevante ao mercado (íntegra disponível em anexo) comunicando prejuízos com a utilização destes derivativos. Órgãos internos de controle financeiro da companhia verificaram que um exposição da companhia à instrumentos financeiros derivativos, especificamente a operação de *Target Forward*. Esta operação muito utilizada no período de valorização do Real perante o Dólar, a operação de Target Forward é uma das operações mais arriscadas no mercado. Ao realizar a operação, as empresas apostavam duas vezes na queda do Dólar. O problema principal da operação é o grau de alavancagem. O investidor ao realizar esta operação apenas possui 50% do total de Dólar vendido no mercado futuro. A operação é Realizada da seguinte forma:

1 - Venda de Dólar à termo a determinado banco pelo investidor. A empresa neste momento assume a obrigação de vender Dólar para o banco a uma cotação pré-fixada em uma data futura. O mercado à termo de câmbio é considerado por diversos autores o instrumento de proteção cambial mais clássico, antigo e sempre muito utilizado pelas instituições financeiras. A possibilidade de a empresa garantir imediatamente a taxa de câmbio para compra ou venda futura de divisas atrai investidores para o mercado. A operação realizada sozinha não oferece riscos. No caso de uma operação de venda, caso o Dólar venha a se depreciar durante o período de vigência do contrato o mesmo garante um valor de cotação acima daquele do mercado à vista. Em uma hipótese de valorização do Dólar as receitas provenientes da venda de produtos no exterior também aumentarão e compensarão as perdas do contrato. Dentro da operação de *target forward* este primeiro momento é conhecido como *forward*.²¹

21 Boletim divulgado semanalmente e que através de pesquisa Realizada com diversos tipos de agentes do mercado financeiro. Ele é divulgado toda segunda-feira e mostra a expectativa do

2 - Além desta primeira operação a empresa Realizava também uma nova exposição em um segundo momento no mercado de Dólar futuro. É feito o lançamento de uma opção de compra (*call*). Como já expusemos neste capítulo, ao lançar uma opção de compra o lançador tem a obrigação de vender ao comprador da *call* determinada quantia de Dólar à um preço e prazo previamente determinados.

Caso a companhia que realiza esta operação optasse pela utilização de apenas uma das fases, lançamento de opção ou venda à termo, considerara-se esta uma operação de hedge. Neste caso o nível de exposição à moeda estrangeira seria diretamente proporcional às receitas esperadas no futuro seguinte. Entretanto ao realizar as duas fases da operação a empresa aposta duplamente na continuidade da tendência de desvalorização do Dólar perante o Real. Desta forma a convicção para a manutenção da tendência é forte o suficiente para que a companhia exponha o dobro de seu fluxo de caixa à exposição cambial.

Os problemas envolvidos nesta operação se tornam evidentes quando se tem uma alteração da tendência da taxa de câmbio principalmente em um curto período de tempo. Em 2007 todos os players do mercado projetavam uma continuidade da valorização do Real. Entretanto a crise econômica alterou a tendência e provocou uma valorização excessiva do Dólar em poucos dias. A movimentação contrária a tendência trouxe à tona a exposição das empresas no mercado de Dólar futuro. O montante necessário para cobrirem suas posições aumentou significativamente e as empresas tiveram perdas bilionárias para poderem honrar os compromissos feitos nos contratos à termo e no lançamento das opções do compra.

Este aumento da exposição foi fortemente influenciado pela valorização repentina cotações do Dólar norte-americano. Além disso, é identificado que os valores que a companhia estava exposta ultrapassavam os limites impostos pela política de utilização de derivativos aprovados anteriormente pelo Conselho. Uma empresa especializada é contratada então para realizar a apuração do valor de mercado atualizado das posições em aberto, e do valor total da exposição da Companhia.

Uma semana após o envio do primeiro comunicado ao mercado sobre a utilização de derivativos a Aracruz comunica que após análises feitas pela consultoria contratada, em 30 de setembro de 2008 o valor justo

mercado para taxa de câmbio, juros, inflação e outros índices para o final do ano base e final do ano seguinte.

de suas operações com derivativos cambiais atingiu – R\$1,95bilhão. A tabela 2 demonstra a exposição da companhia em derivativos:

Tabela 2 – Lançamento de instrumentos financeiros no Balanço Financeiro Aracruz Celulose – Período 2º e 3º Trimestres 2008 – Milhões R\$				
Milhões	3T08		2T08	
Contratos de dólar futuro:	Nacional	"Fair Value"	Nocional	"Fair Value"
	US\$	R\$	US\$	R\$
Sell Target Forward	(360) ⁽¹⁾	(1,692)	(220) ⁽²⁾	26
Operação Casada Pré-Pagamento	(200) ⁽¹⁾	(257)	(50) ⁽²⁾	(6)
Subtotal	(560)	(1,949)	(270)	20
NDF - Non Deliverable Forward	(80)	(21)	(140)	6
Compra Dólar Futuro	538	-	-	-
Total	(102)	(1,969)	(410)	26
Contrapontos de SWAP de juros:				
TJLP X US\$	(173)	3	(357)	94
CDI X UU\$	(52)	6	(62)	18
Total	(225)	9	(419)	112

Fonte: Press Release 3º Trimestre.²²

Conforme foi apontado na primeira sessão deste capítulo, as companhias tiveram que alterar a forma como demonstravam suas operações com derivativos já no 3º trimestre de 2008. Seguindo a determinação da CVM é apontado pela companhia um Valor Justo (*Fair Value*) negativo de R\$1,629 bilhão apenas com a operação de Target Forward. Ou seja, caso a companhia desejasse encerrar suas posições abertas ela deveria desembolsar R\$1,629 bilhão. Estes prejuízos resultaram de contratos de derivativos que em setembro de 2008 possuíam um valor nocional de 360 milhões. Por valor nocional se entende o valor inicial do contrato excluindo-se possíveis variações das taxas de rentabilidade do contrato. Após estas identificações a companhia Realiza uma provisão para perdas não Realizadas no valor de US\$ 1 bilhão para cobrir os contratos de venda de Target Forward e das operações casadas com Pré-Pagamentos de exportação em aberto. A provisão pode ser identificada na tabela 4 que demonstra os lançamentos relativos a derivativos no balanço da companhia:

²² Cf. ARACRUZ celulose. **Press Releases Trimestrais**. 2008, p. 10. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

Tabela 3 - Detalhamento de derivativos no balanço patrimonial da Aracruz Celulose - Período: 3TRI 2008 – US\$ Mil		
	30/09/2008	31/12/2008
Ativos circulantes contratos futuros em dólar:		
<i>Sell Target Forward</i>	12.650	
<i>Non Deliverable Forward</i>	5.762	
	18.412	
Contratos de Swap de Juros:		
CDI vs. US\$	3.425	3.417
Total de ativos circulantes	21.837	3.417
Ativos não circulantes Recebíveis a longo prazo		
Contratos de Swap de juros: TJLP vs. US\$	1.467	29.699
Total: Ativos não circulantes	1.467	29.699
Recebíveis a longo prazo		
<i>Passivos circulantes</i>		
Contratos de dólar futuro:		
<i>Sell Target Forward</i> (STF)	896.285	
Operações casadas: pré-pagamento de exportação	134.433	
	1.030.718	
Non Deliverable Forward (NDF)	16.508	
Total de passivos circulantes	1.047.226	

Fonte: Notas explicativas Aracruz Celulose 3º trimestre 2008.

O quadro 3 demonstra a evolução dos resultados da Aracruz Celulose com a utilização de instrumentos financeiros em Reais desde o último trimestre de 2007. Percebe-se que a estratégia utilizada com derivativos vinha sendo vantajosa para a companhia, se beneficiando do processo de valorização sistemática do Real até o segundo trimestre de 2007. Com a supervalorização do Dólar no 3º trimestre de 2008 a empresa perde o controle de suas operações e tem prejuízos gigantescos.

Quadro 3 – Receitas financeiras – Período: 2007 a 2008 – R\$					
Instrumentos	4tri/2007	1tri/2008	2tri/2008	3tri/2008	4tri/2008
Operações com derivativos	R\$ 6	R\$ 23	R\$ 111	R\$ (2.100)	R\$ (2.729)
Variações cambiais e monetárias	R\$ 50	R\$ 14	R\$ 126	R\$ (347)	R\$ (670)
Juros sobre aplicações financeiras	R\$ 23	R\$ 22	R\$ 22	R\$ 27	R\$ 27
Outros	R\$ 2	R\$ 4	R\$ 4	R\$ 4	R\$ 4
Total	R\$ 82	R\$ 63	R\$ 263	R\$ (2.416)	R\$ (3.368)

Fonte: Elaboração Própria – Dados retirados dos Press Releases divulgados pela Aracruz entre 2007 e 2008.²³

Percebe-se então um completo despreparo do setor financeiro da companhia no manejo de derivativos cambiais. Este mesmo despreparado ocorreu também em outras empresas exportadoras. A Sadia e Votorantim Celulose reportaram ao mercado prejuízos bilionários com a utilização de derivativos. Outras empresas exportadoras com boas práticas de governança corporativa não reportaram prejuízos desta magnitude. Quando se tem um controle por parte da diretoria ou conselho administrativo sobre a exposição à este tipo de instrumentos, eventos deste tipo tendem a diminuir. Devido ao caráter brasileiro de ser um país exportador de commodities temos diversos setores e empresas que são prejudicadas com valorizações do Real. Mas a maioria delas apenas utilizam estratégias de hedge. Ou seja, a exposição que elas possuem na venda de dólares no mercado futuro esta próxima de suas previsões de entrada de Dólar em forma de receita. O uso de derivativos feito de maneira correta e com a fiscalização dos órgãos superiores da empresa, traz apenas proteção para as finanças da companhia.

Em 3 de novembro de 2008 a companhia chega a um acordo com os bancos que eram contra partes nas operações de derivativos para eliminar 97% de sua exposição a estes instrumentos. Na data, os prejuízos eram de US\$2,13bilhões. A liquidação é Realizada para todas as operações de *Target Forward*, sendo mantidas apenas algumas operações de *SWAP* conforme se pode verificar pelo quadro 4.

23 Cf. ARACRUZ celulose. **Press Releases Trimestrais...** *Op. cit.*

Quadro 4. Exposição a derivativos cambiais – Período 3º e 4º Tri 2008 – US\$				
R\$ milhões	Valor de referência (nocional)		Valor justo	
	4108	3108	4108	3108
Sell Target Forward (R\$/US\$)	-	(15.602)	-	(1.692)
Swap com strike	(701)	(3.446)	(77)	(257)
Total: Derivativos Exóticos	(701)	(19.047)	(77)	(1.949)

Fonte: Notas explicativas divulgadas pela Aracruz Celulose 4º Trimestre 2008.²⁴

A negociação para definir a forma como se daria o pagamento dos US\$2,1 bilhões é concluída com os bancos em 19 de janeiro de 2009. Foi incluída na negociação também US\$500 milhões em dividas referentes a operações de pré-pagamento da exportação pré-existent. Os principais termos e condições do acordo foram:

- Prazo total de amortização de 9 (nove) anos, podendo ser reduzido para 7 (sete) anos, a depender do desempenho operacional de eventos de liquidez;

- As duas primeiras amortizações serão em 30 de junho e 31 de dezembro de 2009;

- Mais 32 amortizações subsequentes em parcelas trimestrais a partir de 2010;

- Taxa de juros Libor + 3,5% ao ano, com acréscimos de 25 bps, resultando numa taxa ponderada de Libor + 4,6% ao ano;

- Garantias reais da própria Aracruz;

- Penhor de 28% das ações ordinárias de emissão da Companhia;

- Retomada do projeto de expansão da Unidade Guaíba, no Rio Grande do Sul somente a partir do primeiro semestre de 2011;

- Em caso de venda de ativos no período de vigência da dívida, o valor recebido pela companhia irá diretamente para os bancos;

- Restrição sobre o pagamento de dividendos e outras distribuições pela Companhia aos seus acionistas;

- Paralisação do projeto de otimização da unidade Barra do Riacho;

- Retomada do processo de fusão com a Votorantim Celulose, que foi paralisado devido à crise dos derivativos.

²⁴ ARACRUZ celulose. *Press Releases Trimestrais...* Op. cit., p. 10.

Após a negociação com os bancos a dívida de longo prazo da companhia fica em R\$8,1 bilhões ao final do primeiro trimestre de 2009. Um aumento de 335% na dívida de longo prazo ao ser comparado com a dívida da companhia em 31 de março de 2008. Podendo ser verificado na tabela 4:

Tabela 4 - Evolução da Dívida de Longo Prazo Aracruz Celulose – Período 2008 a 2009 – R\$			
(R\$ milhões)	31/03/2009	31/12/2008	31/03/2008
Dívida de curto prazo	887,9	809,4	182,0
Parcela de LP no curto prazo	592,6	450,2	144,6
Instrumentos de dívida de curto prazo	229,9	270,1	10,0
Provisão para juros	65,4	89,1	27,4
Dívida de longo prazo	8.102,5	8.335,4	2.281,5
Dívida total	8.990,4	9.144,8	2.463,5
Caixa, aplicações financeiras e investimentos	(900,8)	(1.008,7)	(923,0)
Dívida líquida da Aracruz	8.089,7	8.136,1	1.540,5

Fonte: Press Release Aracruz Celulose 1º Trimestre 2009.²⁵

Com o objetivo de fortalecer suas práticas de governança a empresa implementa novos processos para evitar uma nova exposição como a anterior. É criada a Diretoria de Controle e Gestão de Risco com atuação independente da Diretoria Financeira e a Pricewaterhousecoopers é contratada para realizar diagnósticos dos modelos de gestão de risco e recomendar melhores praticas de controle interno. Como fruto do trabalho da consultoria foi definido:

- Revisão do modelo de governança corporativo;
- Estruturação de processos e controles;
- Revisão da política financeira e alçadas;
- Revisão da estrutura de reporte.

Aliado à revisão dos controles internos foi feita uma revisão do plano de crescimento da empresa. Projetos de crescimento foram adiados, reduzindo, portanto a previsão de investimentos de capital para os anos de

²⁵ ARACRUZ celulose. **Press Releases Trimestrais...** *Op. cit.*, p. 9.

2009 no Espírito Santo e no Rio Grande do Sul. Foi decidido também pela suspensão da compra de terras e formação de florestas do projeto de Minas Gerais e venda de ativos não operacionais.

Considerações finais

A estabilidade política, aliada ao controle dos níveis inflacionários e as altas taxas de juros criaram um ambiente propício à investimentos nos países emergentes latino americanos. Criou-se então um novo ciclo de entrada de capitais internacionais. Os países desenvolvidos começaram a década de 2000 com alta liquidez e esta liquidez acabou por ser aplicada nestes países emergentes. Consequência direta deste novo fluxo foi a valorização do Real face ao Dólar iniciada no Governo Lula. Acompanhando este fluxo o Banco Central do Brasil durante meses comprou todo excesso de moeda norte americano do mercado de Dólar com o objetivo de criar um colchão de liquidez para se proteger de possíveis crises sistêmicas e com isso a cotação do Dólar chega à R\$1,55, o nível mais baixo em anos.

As empresas exportadoras brasileiras tiveram que se adaptar a este novo contexto. Estas empresas possuem sua receita majoritariamente em Dólares e seus custos de produção em Reais. Este descasamento faz com que variações da cotação do Dólar interfiram diretamente na capacidade das empresas de honrar os seus compromissos. Com isso se percebe um aumento do volume de derivativos negociados na bolsa de valores. Empresas como a Aracruz Celulose passaram a vender Dólares no mercado futuro para se proteger suas receitas futuros à variações do Dólar. Quando se realiza uma operação desta e o valor de exposição é igual ao valor de suas receitas prevista esta é considerada uma operação de hedge. Percebe-se no entanto que as empresas passaram a realizar operações de dupla exposição como a *Target Forward*, Nesta operação a companhia aposta na manutenção da tendência de baixa da cotação do dólar, e expõe seu fluxo de caixa à esta variação. E foram estas operações que trouxeram prejuízos milionários para estas empresas.

Foram criados grandes departamentos dentro das instalações das companhias para realizar operações com derivativos. Em um momento inicial eram realizadas apenas operações de hedge mas estes departamentos passaram operar de forma especulativa objetivando ganhos no curto prazo e trazer retornos financeiros para os acionistas. As empresas escolheram por utilizar suas estruturas que deveriam estar focadas em seu objetivo principal, no caso da Aracruz a produção de Celulose, para realizar

operações financeiras objetivando ganhos especulativos no curto prazo. A ausência de práticas de governança corporativa da Aracruz Celulose agravou os efeitos das operações com derivativos cambiais. Melhores controles e análise internas sobre os impactos destes mecanismos sobre o fluxo de caixa poderiam ter diminuído o problema. Com a divulgação do problema o diretor financeiro foi afastado e em processo que teve seu fim em 2012 foi condenado a indenizar a companhia em 1,5 milhões por violar a política financeira da companhia.

As perdas financeiras com a utilização destes instrumentos foram de US\$2,13 Bilhões apenas para a Aracruz Celulose. Com isso a dívida de longo prazo saiu de R\$2,2 bilhões para R\$8,1 bilhões em apenas 1 ano. Após a identificação dos prejuízos e negociação com os credores a companhia teve que rever o seu plano de investimento e comprometeu seu caixa por longos anos para o pagamento da dívida. Como efeitos destes prejuízos as agências de risco Moody's, S&P e Fitch reduzem o rating da Aracruz. S&P reduziu o rating em moeda estrangeira de 'BBB' para 'BBB-'. A agência manteve o grau de investimento mas com perspectiva negativa. A Moody's reduziu o rating em moeda estrangeira de 'Baa2' para 'Baa3' e também colocou o grau de investimento em revisão para possível rebaixamento. A Fitch rebaixou a nota da companhia de 'BBB' para 'BB+'.

Os prejuízos apontados aqui poderiam ter sido evitados caso a empresa tivesse adotado melhores sistema de controles internos. Apesar de haver normativo interno na empresa que determinava o limite para utilização de derivativos os mesmos não foram respeitados. Após a crise e consultoria da *Pricewaterhousecoopers (Price)* os controles internos foram reforçados para que a empresa não incorresse nos mesmos problemas futuramente.

Referências:

ADVFN Brasil. **Portal de investimentos em ações da bolsa de valores do Brasil, com cotações da Bovespa e BM&F**. Disponível em: <www.advfn.com.br>.

ARACRUZ celulose. **Press Releases Trimestrais**. 2008. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

ARACRUZ celulose. **Press Releases Trimestrais**. 2009. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

ARACRUZ celulose. **Relatório 20-F**. 2008. Disponíveis em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

ARACRUZ celulose. **Relatório 20-F**. 2009. Disponíveis em: <<http://www.cvm.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

BANCO Central do Brasil. **Boletim FOCUS**. 2008.

COMISSÃO de Valores Mobiliários. **Instrução N° 235**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/atos/exiatio.asp?File=/inst/inst235.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

COMISSÃO de Valores Mobiliários. **Instrução N° 475**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/port/infos/press475.asp>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

COMISSÃO de Valores Mobiliários. **Deliberação N° 550**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/port/snc/deli550.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

Este impresso foi composto utilizando-se as famílias tipográficas Miniom Pro e Aramis.

É permitida a reprodução parcial desta obra, desde que citada
a fonte e que não seja para qualquer fim comercial.



EDITORA MILFONTES

2020



PPGEco
UFES

Programa de Pós-Graduação em Economia
Universidade Federal do Espírito Santo



**INSTITUTO
FEDERAL**
Espírito Santo

FUCAPE
BUSINESS SCHOOL
DA GRADUAÇÃO AO DOUTORADO

IDEIES



**Instituto Jones
dos Santos Neves**
#ijsn45anos



**GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO**
*Secretaria de Economia
e Planejamento*

ISBN: 978-65-86207-22-4



9

786586

207224