



**BRASIL EM  
DESENVOLVIMENTO  
2015**

**ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**







**BRASIL EM  
DESENVOLVIMENTO  
2015**

**ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Editores**  
André de Mello e Souza  
Pedro Miranda

## **Governo Federal**

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**  
**Ministro** Nelson Barbosa

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Jessé José Freire de Souza

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

André Bojikian Calixtre

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

### **Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>





**BRASIL EM  
DESENVOLVIMENTO  
2015**

**ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ipea**

Brasília, 2015

**Editores**

André de Mello e Souza  
Pedro Miranda

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

**Projeto**

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

**Série**

Brasil: o estado de uma nação

**FICHA TÉCNICA**

**Editores**

André de Mello e Souza

Pedro Miranda

**Apoio técnico**

Luisa de Azevedo Nazareno

Thamires Fernandes da Silva

Brasil em desenvolvimento 2015 : Estado, planejamento e políticas públicas / editores: André de Mello e Souza, Pedro Miranda . – Brasília : Ipea, 2015.  
292 p. : gráfs. color. – (Brasil: o Estado de uma Nação)

Projeto: Perspectivas do desenvolvimento brasileiro.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-264-6

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Relações Internacionais. 4. Comércio Exterior. 5. Investimentos Estrangeiros. 6. Investimentos Diretos. 7. Políticas Públicas 8. Planejamento Nacional. 9. Brasil. I. Souza, André de Mello e. II. Miranda, Pedro. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 382.0981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas

# SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| <b>APRESENTAÇÃO</b> .....   | VII |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | IX  |
| <b>PARTE I</b>  |     |
| <b>COMÉRCIO EXTERIOR</b> .....  | 13  |
| <b>CAPÍTULO 1</b>   |     |
| POR QUE A ELASTICIDADE-PREÇO DAS EXPORTAÇÕES É BAIXA NO BRASIL?<br>NOVAS EVIDÊNCIAS DESAGREGADAS.....   | 15  |
| Alejandro da Rocha Souto Padrón<br>Claudio Hamilton Matos dos Santos<br>Claudio Roberto Amitrano<br>Fernando José da Silva Paiva Ribeiro<br>Gustavo Bhering |     |
| <b>CAPÍTULO 2</b>   |     |
| EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: PREÇOS E COMPETITIVIDADE .....  | 43  |
| Marcelo José Braga Nonnenberg<br>Flávio Lyrio Carneiro  |     |
| <b>CAPÍTULO 3</b>   |     |
| COMPLEMENTARIDADE PRODUTIVA NA AMÉRICA DO SUL.....  | 65  |
| Renato Baumann  |     |
| <b>CAPÍTULO 4</b>   |     |
| IMPACTO DAS BARREIRAS COMERCIAIS SOBRE A PRODUTIVIDADE<br>DA INDÚSTRIA BRASILEIRA.....  | 85  |
| Alexandre Messa   |     |
| <b>PARTE II</b>   |     |
| <b>INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO</b> .....  | 115 |
| <b>CAPÍTULO 5</b>   |     |
| INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E O PAPEL DAS EMPRESAS ESTRANGEIRAS NO BRASIL .....  | 117 |
| Graziela Ferrero Zucoloto   |     |
| <b>CAPÍTULO 6</b>   |     |
| CAPITAL ESTRANGEIRO NOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E SEUS RISCOS.....  | 139 |
| Edvaldo Batista de Sá<br>Elizabeth Diniz Barros<br>Roberta da Silva Vieira<br>Andrea Barreto de Paiva   |     |

## **CAPÍTULO 7**

FINANCIAMENTO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA:  
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A ATRAÇÃO DE CAPITAL ESTRANGEIRO..... 173  
Edison Benedito da Silva Filho

## **PARTE III**

**POLÍTICA EXTERNA** ..... 203

## **CAPÍTULO 8**

O BRASIL EMERGENTE E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA ..... 205  
Walter Antonio Desiderá Neto  
Pedro Silva Barros

## **CAPÍTULO 9**

GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA AVALIAÇÃO DO POTENCIAL  
DE COOPERAÇÃO NO SETOR DE ENERGIA NO CONTEXTO DOS BRICS ..... 221  
Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez

## **PARTE IV**

**REGIMES INTERNACIONAIS** ..... 237

## **CAPÍTULO 10**

OS MARCOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS BRASILEIRAS  
EM PROL DA POPULAÇÃO IDOSA ..... 239  
Ana Amélia Camarano

## **CAPÍTULO 11**

ACORDOS INTERNACIONAIS E O DIREITO À CIDADE:  
NOTÍCIAS DO BRASIL PARA A HABITAT III ..... 267  
Renato Balbim  
Roberta Amanajás

## APRESENTAÇÃO

A série *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas* tem periodicidade anual e reúne trabalhos de pesquisadores do Ipea com o objetivo de subsidiar a avaliação e a elaboração de políticas públicas para o país. Essa publicação dá continuidade à série intitulada *Brasil: o Estado de uma nação*, cuja primeira edição data de 2005. A edição deste ano, a nona desta série, aborda temática de crescente importância e complexidade: a inserção internacional do Brasil.

Em um mundo contemporâneo globalizado – caracterizado pelo aprofundamento da desregulamentação e liberalização dos fluxos financeiros e de bens e do caráter internacional da produção –, a interdependência entre as economias nacionais cresce significativamente, aumentando o impacto das decisões tomadas no âmbito de outros governos ou de organizações regionais e multilaterais. Diante deste cenário, a dimensão internacional não pode ser ignorada no debate sobre as oportunidades e os desafios para o desenvolvimento brasileiro.

Esta edição aborda temas específicos de comércio exterior, de investimentos estrangeiros diretos, de política externa, da posição brasileira em regimes internacionais e como esses regimes são implementados no país. Essa ampla gama de temas reflete a riqueza da produção de pesquisa do Ipea e de sua contribuição para o aprimoramento das políticas públicas do Brasil. Desta forma, reforça o comprometimento da instituição com o apoio ao Estado em decisões estratégicas.

A elaboração e a edição de um volume como este não seriam possíveis sem que o projeto fosse abraçado pelos editores e outros pesquisadores da casa, mas também por colaboradores externos, como autores e pareceristas, e, sobretudo, pela equipe do editorial. Aos envolvidos, deixo meus agradecimentos e desejo a todos uma ótima leitura.

Jessé Souza  
**Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**



## INTRODUÇÃO

A edição do *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas* deste ano, a nona desta série, trata da inserção internacional do Brasil. A globalização contemporânea tem conferido crescente importância à dimensão internacional do desenvolvimento brasileiro. Em sua vertente econômica, a desregulamentação e liberalização dos fluxos financeiros e de bens e a internacionalização da produção elevam a interdependência entre economias nacionais. Ademais, dada essa maior interdependência e a proliferação e o aprofundamento de instituições e regimes internacionais, a política externa do Brasil e a influência externa nas políticas públicas implementadas em âmbito doméstico ganham relevância indiscutível na estratégia e no planejamento governamentais do país.

Esta edição aborda tanto temas de economia internacional quanto de política internacional. Dividida em quatro partes, ela começa abordando questões de comércio exterior e investimentos estrangeiros diretos nas duas primeiras partes. Logo em seguida, a terceira e quarta partes tratam respectivamente de temas de política externa e da posição brasileira em regimes internacionais e como esses regimes são refletidos no país.

Na primeira parte do livro, composta por quatro capítulos, são discutidos aspectos relacionados ao comércio exterior. No capítulo 1, *Por que a elasticidade-câmbio das exportações é baixa no Brasil? Novas evidências desagregadas*, considerando a taxa de câmbio como elemento importante para o desenvolvimento, os autores analisam sua relação com as exportações brasileiras nos últimos vinte anos. Os resultados obtidos apontam que, no curto prazo, desvalorizações reais da moeda brasileira não conduziram a aumentos expressivos de nossas exportações sem impactos significativos na inflação, na atividade econômica e no emprego. Desta maneira, os autores sublinham a importância de outros instrumentos que sejam capazes de promover mudanças estruturais na indústria brasileira e alavancar sua competitividade.

O segundo capítulo da Parte I é também dedicado à análise das exportações. Intitulado *Evolução das exportações brasileiras, preços e competitividade*, o texto apresenta a evolução das exportações brasileiras no período recente, com foco na importância do ganho de competitividade para a trajetória verificada. Este fator é apontado como relevante de forma geral e contribuiu de forma positiva para o desempenho exportador de produtos primários e de energia. Porém, foi o principal responsável pela queda das exportações de manufaturados. Diante desse resultado, os autores reforçam a importância de políticas que promovam ganhos de competitividade na economia brasileira, como os investimentos em inovação, sobretudo no caso de segmentos de maior intensidade tecnológica.

Em *Complementaridade produtiva na América do Sul* – capítulo 3 –, o tema tratado é o grau de integração entre o Brasil e os países da região, a partir do debate acerca da formação de cadeias globais e/ou regionais de valor. A análise é realizada por setor, considerando os dados

da matriz insumo-produto brasileira e os fluxos de comércio do Brasil e de seus vizinhos no período 2009-2012. Os resultados obtidos apontam existir um potencial para aprofundamento da integração comercial na região. Assim, explicitam a importância de análise detalhada dos obstáculos ao comércio, como barreiras comerciais e limites de infraestrutura, como ponto de partida para elaboração de políticas que visem fomentar o processo de integração na América do Sul.

O capítulo que encerra essa parte, *Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira*, aborda a política de importação brasileira e seus efeitos sobre a produtividade da indústria no período 1999-2012. As estimativas realizadas apontam as barreiras comerciais como um dos responsáveis pela queda da produtividade da indústria na maioria dos setores. O estudo aponta que as barreiras comerciais impactaram também os efeitos do aumento da intensidade de capital, resultando em um efeito negativo indireto sobre a produtividade. Desta forma, salienta a importância do debate acerca da produtividade dos investimentos da indústria brasileira e da trajetória da política comercial brasileira, sobretudo no caso de bens intermediários.

O tema Investimento Estrangeiro Direto é o foco da Parte II, composta por três capítulos. O primeiro deles, *Inovação tecnológica e o papel das empresas estrangeiras no Brasil*, analisa a importância do papel desempenhado por filiais de multinacionais estrangeiras nos investimentos em atividades tecnológicas. Com base nos dados das duas últimas edições da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec), o texto mostra que empresas estrangeiras investem relativamente mais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) que as nacionais. No entanto, quando a comparação é feita controlando pela receita de vendas, esta relação muda em vários setores, incluindo setores intensivos em tecnologia. Além disso, o estudo mostra também que os setores nos quais a presença de empresas estrangeiras é mais forte não são necessariamente aqueles que registram esforços de P&D mais próximos dos níveis verificados em países desenvolvidos. Esses resultados explicitam os limites da contribuição das empresas estrangeiras para o desempenho da capacidade inovativa brasileira e a importância do debate a respeito da implementação de instrumentos que priorizem a atração de investimentos estrangeiros.

O capítulo 6, *Capital estrangeiro nos serviços de assistência à saúde e seus riscos*, parte do entendimento da saúde como direito social e critica a visão da saúde como mercadoria. Os autores oferecem tipologia da Organização Mundial do Comércio (OMC) e dados do comércio internacional de serviços de saúde e fazem referência às mais notáveis experiências de outros países com tal comércio. Eles argumentam, por um lado, que o capital estrangeiro pode fortalecer a segmentação, agravar a desigualdade e aumentar o volume de recursos públicos humanos e financeiros que são desviados do setor público para o setor privado de saúde. Por outro lado, o capital estrangeiro pode também ampliar os recursos para investimento, oportunidades de geração de novos empregos e acesso a novas tecnologias. O estabelecimento de limites referentes às áreas prioritárias ou a restrição a determinadas localizações e a regulação da prática dual poderiam minorar efeitos nocivos do capital estrangeiro no sistema de saúde nacional.



Os desafios e as oportunidades da atração de capital estrangeiro com vistas a incrementar projetos de parcerias público-privadas (PPPs) no setor de infraestrutura no Brasil e em outras economias emergentes constituem o tema do capítulo 7, *Financiamento de parcerias público-privadas no setor de infraestrutura: desafios e oportunidades para a atração de capital estrangeiro*. Este capítulo apresenta modelo teórico básico e *rationale* do financiamento de projetos de PPP, destacando os riscos de financiamento de tais projetos e os limites atuais da expansão do crédito público para sua viabilização. Ele também descreve a evolução do marco regulatório do mercado de capitais no Brasil, assim como as iniciativas do governo brasileiro para atrair investimento estrangeiro privado no setor de infraestrutura. Outrossim, o capítulo discute algumas experiências internacionais de gerenciamento do risco cambial em projetos de PPP. Finalmente, apresenta proposta de financiamento de concessão a partir do caso de concessão rodoviária realizada pelo estado de São Paulo, que geraria economia de recursos públicos além de aumentar a eficiência e transparência dos projetos de infraestrutura.

A Parte III do volume aborda temas de política externa em dois capítulos. O capítulo 8, *O Brasil emergente e a integração sul-americana*, busca analisar o papel da integração regional na América do Sul na estratégia de inserção internacional do Brasil desde o primeiro governo Lula. Para tanto, examina as iniciativas tomadas no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da criação e do desenvolvimento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), enfatizando os desafios enfrentados por tais iniciativas. Os autores argumentam que a ascensão do Brasil à condição de potência emergente e a reestruturação da integração regional sul-americana são processos que têm se reforçado mutuamente. Conquanto o país tenha demonstrado disposição e capacidade para promover a estabilidade e o desenvolvimento da América do Sul, a região tem apoiado a estratégia brasileira de cooperação Sul-Sul e sua defesa do multilateralismo e da multipolaridade, contribuindo para o reconhecimento do país como potência regional e emergente global.

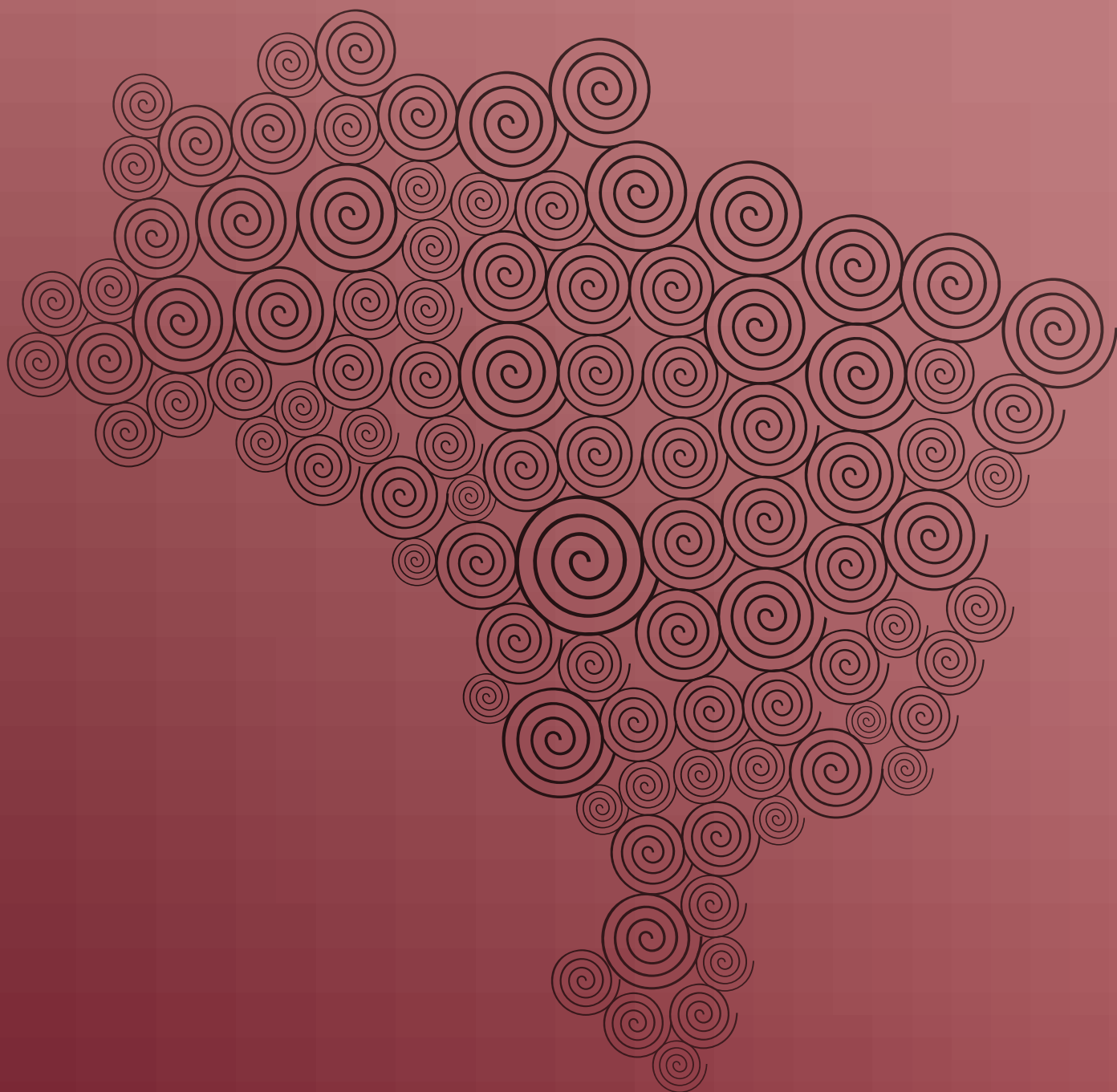
O capítulo 9, *Governança para o desenvolvimento sustentável: uma avaliação do potencial de cooperação no setor de energia no contexto dos BRICS*, traz uma análise de planos de desenvolvimento e do perfil da matriz energética de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul no período recente. A partir desta, identifica o potencial para um acordo conjunto de cooperação que poderia não apenas fortalecer a coordenação entre os cinco países, mas também viabilizar transferências tecnológicas. Considerando o peso dos BRICS na demanda e na oferta mundiais de energia, tal acordo poderia fomentar um rearranjo no mercado mundial de energia, reforçando a importância da inserção deste ponto na pauta da política externa brasileira.

Em seguida, a parte IV trata da interação entre os regimes internacionais e a política brasileira. O capítulo 10, *Os marcos internacionais e as políticas brasileiras em prol da população idosa* aborda um dos desafios sociais enfrentados pelas políticas públicas na atualidade, o envelhecimento populacional. O tema é analisado considerando a evolução da agenda internacional de políticas públicas e seus impactos na agenda brasileira. Planos internacionais de ação, como o de Madri, em 2002, e conferências regionais não constituem obrigações legais, porém, se constituem ações relevantes de sensibilização dos Estados e das sociedades. O texto aponta as

influências das conferências internacionais na agenda de políticas públicas no Brasil e explicita o fato de que a agenda nacional extrapolou as recomendações internacionais. Ao mesmo tempo, sublinha ainda a presença de desafios para as agendas brasileira e internacional, como o fortalecimento de um sistema de cuidados de longa duração e a incorporação nas políticas de saúde de cuidados paliativos na fase final da vida.

Por fim, o último capítulo do livro, *Acordos internacionais e o direito à cidade: notícias do Brasil*, traz informações do processo em curso de preparação e inserção do Brasil nas negociações para a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). O capítulo oferece um histórico dos grandes temas em debate e em cada um dos momentos históricos da Habitat I e II, respectivamente, em 1976 e 1996, com foco principal no Brasil. O capítulo também aborda a preparação do Brasil para a Habitat III, destacando os pontos que singularizam esse processo frente as demais nações, em especial a participação social. Ele apresenta ainda uma radiografia atual das cidades brasileiras e discute especificamente a defesa do Brasil do direito à cidade, tema que deverá orientar os debates durante a conferência. Por fim, os autores ressaltam que a preparação para o Habitat III ainda carece de participação social.

Os capítulos que compõem esta edição oferecem portanto uma ampla gama de temas assim como de abordagens teóricas e metodológicas concernentes às relações internacionais do Brasil. Alguns adotam perspectiva mais abrangente e oferecem descrições – por vezes inéditas – de fluxos de comércio e investimentos, outros focam em questões específicas, como o impacto do câmbio nas exportações brasileiras ou das barreiras comerciais sobre a produtividade. Outrossim, capítulos sobre as relações do Brasil com a América do Sul e os BRICS (no que tange ao potencial de cooperação em energia) incluem temas de política externa enquanto outros abordam o impacto de fóruns e instituições internacionais em políticas públicas domésticas tão divergentes quanto as de áreas urbanas e populações idosas. Em conjunto, eles refletem uma variedade de questões relevantes para o aprimoramento das políticas públicas do Brasil.



**Parte I**

**COMÉRCIO EXTERIOR**



## POR QUE A ELASTICIDADE-PREÇO DAS EXPORTAÇÕES É BAIXA NO BRASIL? NOVAS EVIDÊNCIAS DESAGREGADAS

Alejandro da Rocha Souto Padrón<sup>1</sup>  
Claudio Hamilton Matos dos Santos<sup>2</sup>  
Claudio Roberto Amitrano<sup>3</sup>  
Fernando José da Silva Paiva Ribeiro<sup>4</sup>  
Gustavo Bhering<sup>5</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Uma das questões mais importantes no debate econômico contemporâneo diz respeito ao papel que a taxa de câmbio cumpre na trajetória de desenvolvimento econômico. Diversos têm sido os estudos, tanto teóricos quanto empíricos, que procuraram identificar a relação entre câmbio e crescimento, principalmente, no que tange aos canais específicos por meio dos quais o câmbio influencia o desempenho das economias.

De um modo geral, a literatura sobre o tema (Balassa, 1978; Krueger, 1980; Sachs, 1985; Dollar, 1992; Williamson, 2003; Frenkel, 2004; Rodrik, 2004; 2007 e Bresser-Pereira, 2004; 2007, entre outros) tem dado suporte à tese de que taxas de câmbio competitivas têm efeitos positivos e relativamente importantes na trajetória de longo prazo das economias. No entanto, os mecanismos por meio dos quais essa influência positiva opera são controversos.

Entre os diversos canais de transmissão apontados pela literatura, tais como o investimento (Williamson, 2003; Gala, 2007; Levy-Yeyati e Sturzenegger, 2007) e as compensações às falhas de mercado e contratuais (Rodrik, 2007), um dos mais importantes está associado à redução das restrições no balanço de pagamentos (Barbosa-Filho, 2006; Thirlwall, 2013), sobretudo no que diz respeito ao estímulo às exportações (Gala, 2007).

Este capítulo tem como objetivo investigar a relação entre a taxa de câmbio e a evolução das exportações brasileiras no período compreendido entre 1996 e 2014. São duas as hipóteses a serem investigadas aqui. A primeira é que a elasticidade-preço das exportações brasileiras é relativamente baixa. A segunda é que esta baixa elasticidade está estritamente relacionada à composição da pauta de exportações excessivamente concentrada em *commodities* e em manufaturas nas quais a concorrência internacional não se dá via preços.

---

1. Pesquisador no Programa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea; e mestrando pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac do Ipea.

4. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac do Ipea.

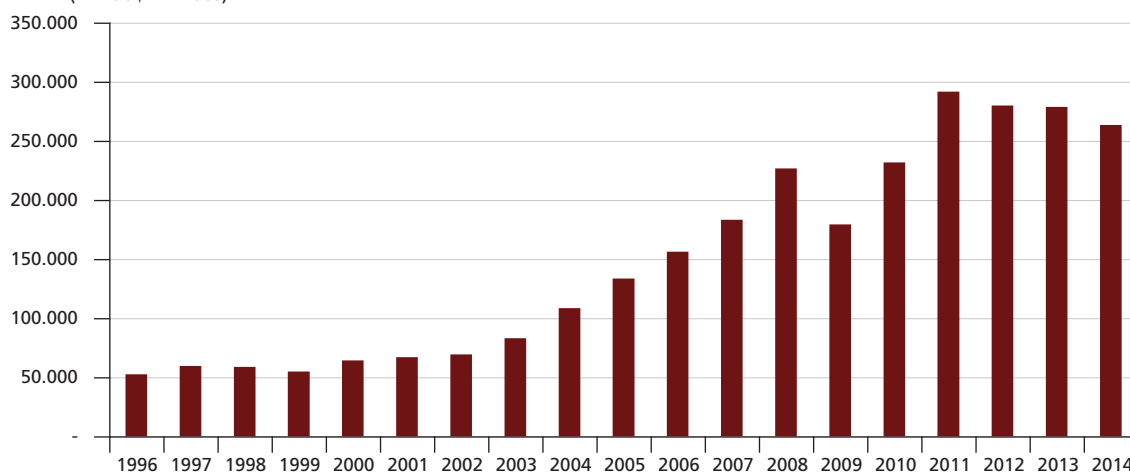
5. Doutorando pelo Instituto de Economia da UFRJ.

O restante deste texto está dividido em quatro seções. A seguir, na segunda seção, são apresentados os principais fatos estilizados sobre a trajetória das exportações brasileiras no período recente, desagregadas por grau de elaboração, setores de atividade, intensidade tecnológica e intensidade de fatores. A terceira seção, por seu turno, se ocupa dos argumentos de natureza tanto empírica quanto teórica que dão suporte à hipótese de que a elasticidade-preço das exportações brasileiras é relativamente baixa. A quarta seção apresenta os resultados de várias especificações econométricas que sugerem que, de fato, a elasticidade-preço das exportações é baixa no Brasil.

## 2 FATOS SOBRE A DINÂMICA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE BENS E SERVIÇOS (1996-2014)

O gráfico 1 permite visualizar o comportamento das exportações brasileiras de bens e serviços no período 1996-2014. Registre-se, inicialmente, a clara tendência de crescimento anual do valor em dólar das exportações entre os anos de 2003 e 2008. A eclosão da crise financeira internacional explica a brusca queda (de 21%) no valor exportado entre 2008 e 2009. A recuperação após a crise, entretanto, foi rápida e em 2010 o país já havia superado ligeiramente o valor das exportações de 2008. A partir do ano de 2011, no qual o valor exportado pela economia brasileira atinge um máximo histórico de US\$ 293 bilhões, o saldo das exportações tem decrescido, ano após ano.

GRÁFICO 1  
Evolução das exportações de bens e serviços (1996-2014)  
(Em US\$ milhões)



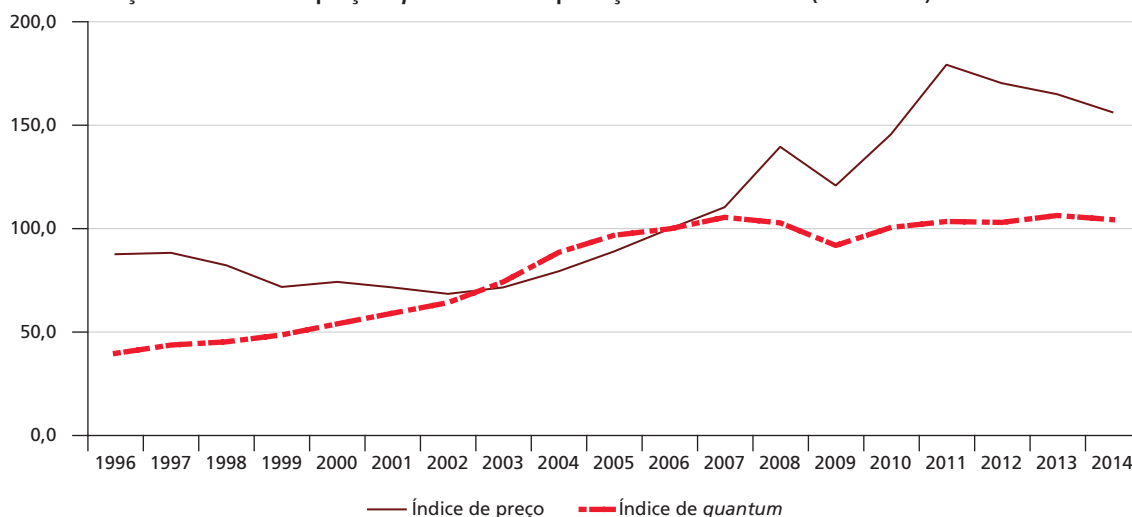
Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).  
Elaboração dos autores.

A análise das exportações em termos de valor reflete, obviamente, a evolução dos preços e das quantidades exportadas. É interessante notar, em particular, que o índice de preços das exportações de bens decresceu 1,5% entre 1996 e 2005, ao passo que o índice de *quantum* cresceu cerca de 145%. Daí que o crescimento de 148,2% no valor das exportações de bens

entre 1996 e 2005 foi devido, fundamentalmente, ao crescimento do volume exportado. Por outro lado, entre 2006 e 2014, o crescimento de 63,3% do valor exportado se deveu basicamente ao crescimento de 56,5% do índice de preços, tendo o índice de *quantum* crescido 4,4%.

GRÁFICO 2

Evolução dos índices de preço e *quantum* das exportações totais de bens (1996-2014)



Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.

Perto de 85% das exportações brasileiras totais são compostas por exportações de bens. Para os propósitos deste texto, é útil desagregar as exportações totais de bens por grau de elaboração, isto é, em exportações de: *i*) bens básicos; *ii*) bens semimanufaturados; e *iii*) bens manufaturados.<sup>6,7</sup> Os cinco principais itens de cada uma destas categorias estão listados na tabela 1, para fins de ilustração. O gráfico 3 apresenta a participação relativa destas três categorias ao longo do período 1977-2014. Em 1996, os manufaturados eram responsáveis por mais da metade da pauta (55%), enquanto os básicos figuravam com 25%. A partir do ano de 2006, entretanto, os bens básicos ganham terreno progressivamente, chegando a quase 48% da pauta em 2014, restando aos manufaturados 36,5% e 13% aos semimanufaturados. Isso representou uma reversão da tendência dominante a partir do final da década de 1970, em que os manufaturados ganham progressivamente importância relativa na pauta de exportação em detrimento dos produtos básicos.

6. Os dados desagregados por grau de elaboração são disponibilizados pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex). Os produtos básicos são aqueles que guardam suas características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração. Os semimanufaturados são aqueles que ainda não estão em sua forma definitiva de uso, quer final quer intermediário, pois deverão passar por outro processo produtivo para então se transformarem em produto manufaturado.

7. As desagregações foram testadas de modo a comprovar a compatibilidade dos dados nominais e de volume com aqueles presentes nas Contas Nacionais Trimestrais (CNT) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 1  
Principais itens de cada categoria exportada

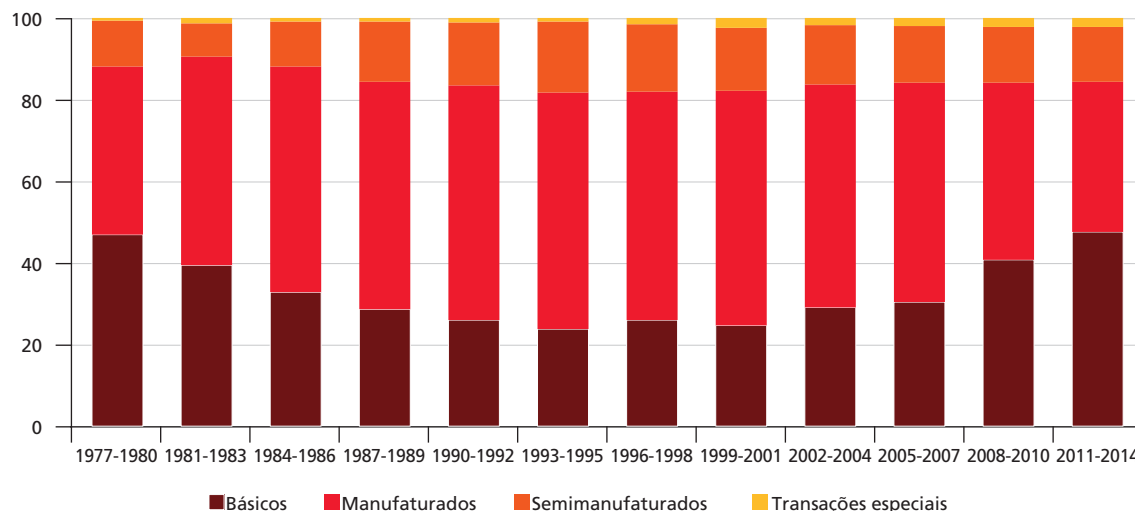
| Básicos  | Semimanufaturados                           | Manufaturados  |
|--|---|--|
| Minérios de ferro e seus concentrados                              | Açúcar de cana, em bruto                    | Aviões   |
| Soja mesmo triturada   | Celulose                                    | Óleos combustíveis (óleo diesel, <i>fuel-oil</i> , e demais) |
| Óleos brutos de petróleo   | Produtos semimanufaturados de ferro ou aços | Automóveis de passageiros                                    |
| Farelo e resíduos da extração de óleo de soja                      | Couros e peles, depilados, exceto em bruto  | Partes e peças para veículos automóveis e tratores           |
| Carne de frango congelada, fresca ou refrigerada, inclusive miúdos | Ferro-ligas                                 | Óxidos e hidróxidos de alumínio                              |

Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.

Uma vez mais, as dinâmicas distintas dos índices de *quantum* e de preços (gráficos 4 e 5) esclarecem os determinantes da evolução dos valores. Deixam claro, em particular, que a crescente participação dos produtos básicos na pauta a partir de 2006 se deveu, por um lado, à mudança de preços relativos – a variação do índice de preços dos básicos no período (de 88,4%), foi mais de duas vezes maior que a verificada nos manufaturados (40,8%) – e, por outro, ao aumento expressivo (de 44,4%) do *quantum* exportado dos bens básicos acompanhado da significativa queda (de 24,1%) do volume exportado de manufaturados.

Esses dados vêm suscitando grandes debates acerca de uma eventual “reprimarização” da pauta exportadora, ou de uma “especialização regressiva”,<sup>8</sup> ou ainda que o país estaria sofrendo da “doença holandesa”. Em qualquer das hipóteses, a valorização real da taxa de câmbio é apresentada como um dos elementos determinantes da perda de dinamismo das exportações de bens manufaturados.

GRÁFICO 3  
Participação das exportações de bens por grau de elaboração (1977-2014)  
(Em %)

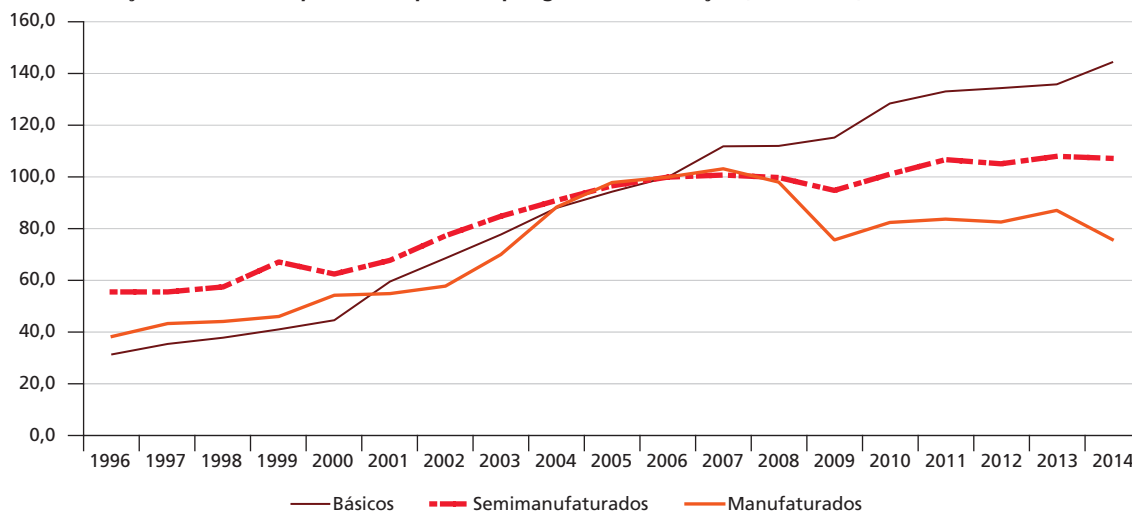


Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.

8. Para mais informações, ver Coutinho (1997).

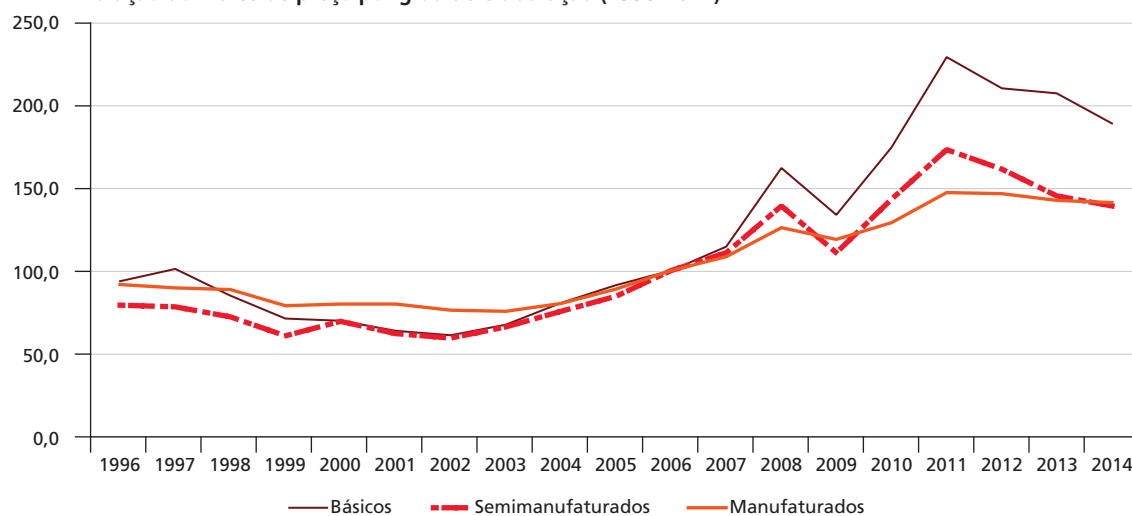


GRÁFICO 4  
Evolução do índice de *quantum* exportado por grau de elaboração (1996-2014)



Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5  
Evolução do índice de preço por grau de elaboração (1996-2014)



Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.

A retração de 24,1% do *quantum* exportado de manufaturados desde 2006 salta aos olhos e requer uma análise mais detalhada. Interessa, em particular, saber de que maneira essa queda do *quantum* se distribui pela indústria brasileira. A tabela 2 permite avaliar o desempenho do *quantum* exportado por setor de atividade na Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE). É possível ver que o setor primário, em geral, teve desempenho positivo no período

2006-2014, com destaque para o setor agropecuário (81,6%). A indústria extrativa também se situou em patamares positivos e significativos quanto ao crescimento do *quantum* exportado, sobretudo nos setores de *extração de minerais metálicos* (42,7%) e de *petróleo e gás natural* (41,3%). O mesmo não pode ser dito quanto à indústria de transformação, entretanto. Dos 23 setores que compõem a referida indústria, somente seis tiveram crescimento positivo do volume exportado entre 2006 e 2014. Cabe destacar os elevados crescimentos do *quantum* exportado do setor de *farmoquímicos e farmacêuticos* (131%), *outros equipamentos de transporte*,<sup>9</sup> exceto *veículos automotores* (67,3%) e *celulose, papel e produtos de papel* (46,7%). É notável que entre os setores com pior desempenho estejam presentes tanto setores tradicionais como *confeção de artigos do vestuário e acessórios* (-67,5%) e *produtos de madeira* (-51,3%), quanto setores mais sofisticados, como *equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos* (-66,4%) e *veículos automotores, reboques e carrocerias* (-43,3%).

TABELA 2  
Desempenho setorial do *quantum* exportado

| Segmento                   | Setores CNAE   | 1997 x 2005 (%)        | 2006 x 2014 (%) |
|----------------------------|--|------------------------|-----------------|
| Primários                  | Agricultura e pecuária   | 130,3                  | 81,6            |
|                            | Produção florestal   | -32,5                  | 9,4             |
|                            | Pesca e aquicultura  | 106,7                  | -67,5           |
| Indústria extrativa        | Extração de minerais metálicos                                 | 74,5                   | 42,7            |
|                            | Extração de petróleo e gás natural                             | 186.366 <sup>(1)</sup> | 41,3            |
|                            | Extração de minerais não metálicos                             | 187,8                  | 3,1             |
| Indústria de transformação | Produtos farmoquímicos farmacêuticos                           | 92,2                   | 131,1           |
|                            | Outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | 221,6                  | 67,3            |
|                            | Celulose, papel e produtos de papel                            | 90,3                   | 46,7            |
|                            | Produtos alimentícios  | 171,2                  | 8,1             |
|                            | Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos              | 106,4                  | 4,5             |
|                            | Produtos químicos  | 67,3                   | 0,3             |
|                            | Bebidas  | 108,4                  | -6,1            |
|                            | Metalurgia   | 48,9                   | -7,8            |
|                            | Produtos têxteis   | 140,6                  | -15,0           |
|                            | Produtos de borracha e de material plástico                    | 113,2                  | -15,3           |
|                            | Produtos do fumo   | 24,4                   | -15,6           |
|                            | Produtos de minerais não metálicos                             | 165,8                  | -20,2           |

(Continua)

9. As exportações de aeronaves pela Embraer possuem peso majoritário neste setor. Os dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) sugerem que no período 1996-2013, a participação média de *aviões e equipamentos associados* neste setor representou 83% dentro do item *outros equipamentos de transporte*.

(Continuação)

| Segmento                   | Setores CNAE  | 1997 x 2005 (%) | 2006 x 2014 (%) |
|----------------------------|---|-----------------|-----------------|
| Indústria de transformação | Indústrias diversas   | 142,2           | -21,4           |
|                            | Máquinas e equipamentos                                     | 151,6           | -24,3           |
|                            | Máquinas, aparelhos e materiais elétricos                   | 148,7           | -31,5           |
|                            | Couros, artefatos de couro, artigos para viagem e calçados  | 40,2            | -31,7           |
|                            | Derivados do petróleo biocombustíveis e coque               | 487,7           | -36,0           |
|                            | Móveis  | 215,8           | -42,0           |
|                            | Veículos automotores, reboques e carrocerias                | 152,2           | -43,3           |
|                            | Produtos de madeira   | 165,0           | -51,3           |
|                            | Impressão e reprodução de gravações                         | 58,6            | -57,9           |
|                            | Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos | 376,3           | -66,4           |
|                            | Confecção de artigos do vestuário e acessórios              | 89,2            | -67,5           |

Fonte: Funcex.

Nota: <sup>1</sup> As exportações de petróleo e gás natural em 1997 foram próximas de zero, o que implica um valor muito elevado para a taxa de crescimento no período 1997-2005.

Elaboração dos autores.

Os dados da tabela 3, por seu turno, indicam que a exportação brasileira de manufaturados tem se concentrado em produtos de baixa intensidade tecnológica.<sup>10</sup> O ganho de 7,4% na participação relativa dos manufaturados de baixo teor tecnológico se deve ao melhor desempenho em termos de valor exportado (53,9%) desses produtos ante o dos manufaturados de média-alta e alta intensidade tecnológica (4,2% e 1,8%, respectivamente).

TABELA 3  
Decomposição da pauta de exportação de manufaturados por intensidade tecnológica (2006 e 2014)

| Intensidade tecnológica | 2006                 |                  | 2014                 |                  | Variação  |                  |
|-------------------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|-----------|------------------|
|                         | Valor (US\$ milhões) | Participação (%) | Valor (US\$ milhões) | Participação (%) | Valor (%) | Participação (%) |
| Baixa                   | 36.788               | 35,0             | 56.601               | 42,4             | 53,9      | 7,4              |
| Média-baixa             | 24.868               | 23,7             | 31.957               | 23,9             | 28,5      | 0,3              |
| Média-alta              | 34.829               | 33,2             | 36.283               | 27,2             | 4,2       | -6,0             |
| Alta                    | 8.552                | 8,1              | 8.706                | 6,5              | 1,8       | -1,6             |

Fonte: Funcex.

Elaboração dos autores.

10. A abertura por intensidade tecnológica é fornecida pela Funcex a partir de dados calculados com base no critério da OCDE. Esta classificação se baseia em indicadores como, por exemplo, a razão entre os gastos com P&D e o valor adicionado do setor e a razão entre os gastos com P&D e o valor da produção total do setor. Obviamente, quanto maiores essas razões, mais intenso em tecnologia é o setor.

TABELA 4  
**Decomposição da pauta de exportação de manufaturados por intensidade de fator de produção (2006 e 2014)**

| Origem setorial | Intensidade de fator                                      | 2006                 |           | 2014                 |           | Variação  |           |
|-----------------|---|----------------------|-----------|----------------------|-----------|-----------|-----------|
|                 |   | Valor (US\$ milhões) | Part. (%) | Valor (US\$ milhões) | Part. (%) | Valor (%) | Part. (%) |
| Manufaturados   | Indústrias intensivas em trabalho                         | 8.558                | 14,1      | 8.589                | 13,0      | 0,4       | -1,1      |
|                 | Indústrias intensivas em economias de escala              | 28.074               | 46,2      | 29.367               | 44,4      | 4,6       | -1,8      |
|                 | Fornecedores especializados                               | 14.064               | 23,1      | 18.727               | 28,3      | 33,2      | 5,2       |
|                 | Indústrias intensivas em pesquisa e desenvolvimento (P&D) | 10.090               | 16,6      | 9.415                | 14,2      | -6,7      | -2,4      |

Fonte: Funcex.  
 Elaboração dos autores.

Os dados da tabela 4 apresentam as exportações de bens manufaturados segundo uma classificação que separa os produtos de acordo com o fator que é mais relevante para determinar a competitividade, quais sejam: trabalho, economias de escala, pesquisa e desenvolvimento ou a capacidade de fornecer bens especializados e customizados conforme a necessidade dos clientes – neste último caso, envolvendo, basicamente, bens de capital.<sup>11</sup> Os dados parecem corroborar, pelo menos parcialmente, a análise por intensidade tecnológica, na medida em que apontam para uma queda no valor exportado de manufaturas intensivas em P&D da ordem de 6,7%. O único segmento que obteve significativo aumento tanto em termos de valor como de participação no referido período foi o de fornecedores especializados, refletindo algum dinamismo em setores específicos da indústria de bens de capital.

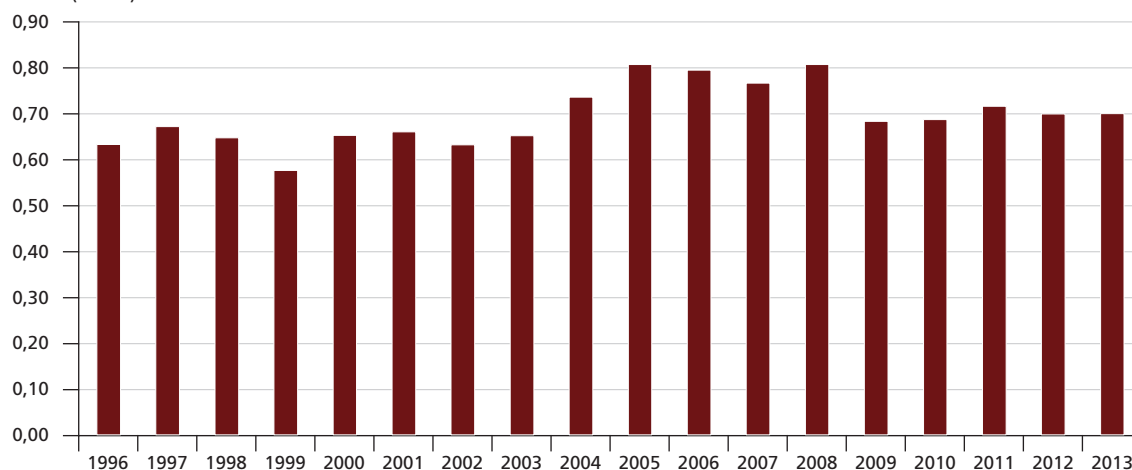
As indústrias intensivas em trabalho, assim como aquelas em que preponderam as economias de escala, ainda que tenham apresentado ligeiro aumento no valor de suas exportações, perderam participação no total exportado entre 2006 e 2014. No caso das primeiras, é possível que isso se deva ao aumento expressivo dos custos unitários de trabalho que ocorreu no país nos últimos dez anos, reduzindo a capacidade competitiva de setores intensivos neste fator, especialmente ante competidores internacionais de baixo custo, como a China e, mais recentemente, Indonésia, Vietnã, Paquistão, Índia etc. No caso dos setores intensivos em escala, há vários fatores que podem estar pesando, a exemplo da baixa participação do país em cadeias globais de valor e a baixa integração comercial e produtiva com países comerciais de grande porte econômico.

Uma possível explicação para o mau desempenho das exportações de manufaturados como um todo, e também da evolução diferenciada entre os setores ou grupos de produtos, seria o comportamento da demanda mundial. A análise da evolução das importações mundiais destes bens a partir de dados da Unctad, porém, não corrobora esta hipótese. Com efeito, as exportações de manufaturas brasileiras cresceram a um ritmo quase duas vezes menor do que o das importações mundiais destes bens (24,4% contra 41,3%), implicando uma perda gradual de *market-share*. O gráfico 6 ilustra um ganho de *market-share* de 0,18 pontos percentuais (p.p.) entre 1996 e 2005, e uma subsequente perda de 0,10 p.p. entre 2006 e 2013. A rigor, apenas as exportações brasileiras de produtos básicos excederam a procura mundial, como se vê na tabela 5.

11. Classificação elaborada pela Funcex a partir de uma taxonomia originalmente proposta por Pavitt (1984).

GRÁFICO 6

**Evolução do *market-share* brasileiro nas importações mundiais de manufaturados (1996-2013)**  
(Em %)



Fonte: Unctad. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Elaboração dos autores.

TABELA 5

**Varição do valor exportado/importado entre 2006 e 2013**  
(Em %)

|                              | Brasil exportações | Mundo importações | China importações | Estados Unidos importações | União Europeia importações | América do Sul importações |
|------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Básicos                      | 137,4              | 67,0              | 226,4             | 25,6                       | 35,2                       | 129,2                      |
| Combustíveis e lubrificantes | 68,3               | 84,3              | 254,1             | 12,8                       | 66,1                       | 168,7                      |
| Manufaturados                | 24,4               | 41,3              | 94,9              | 22,2                       | 15,4                       | 109,5                      |

Fonte: Unctad. Elaboração dos autores.

Com relação aos grupos de produtos dentro dos manufaturados, a tabela 6 mostra que, nos últimos anos, o Brasil ganhou *market-share* em apenas seis grupos de um total de 34. Mais especificamente, o Brasil ganhou *market-share* em um grupo de produtos que equivale a 12,8% das importações mundiais totais, e perdeu em manufaturados que representam 54% destas últimas importações. Entre os produtos em que o país mais ganhou *market-share*, destacam-se os mesmos setores que tiveram forte crescimento do *quantum* exportado, tais como *produtos medicinais e farmacêuticos* e *outros equipamentos de transporte* (que inclui os aviões, importante produto de nossa pauta). Em suma, a demanda mundial não explica o mau desempenho das exportações de manufaturados, não apenas no total destes produtos, mas também na grande maioria dos produtos que o compõem. O Brasil simplesmente não foi capaz de acompanhar o ritmo de crescimento da demanda mundial de manufaturados, denotando problemas mais abrangentes e competitividade.

TABELA 6  
**Varição de valor das exportações brasileiras, das importações mundiais e do *market-share* brasileiro entre 2006 e 2013**  
 (Em %)

| Manufaturados  | Variação de valor    |                     | Variação do <i>market share</i> brasileiro | Peso nas exportações brasileiras | Peso nas importações mundiais |
|--|----------------------|---------------------|--|----------------------------------|-------------------------------|
|  | Brasil (exportações) | Mundo (importações) |  |                                  |                               |
| Outros equipamentos de transporte  | 235,7                | 43,0                | 2,33                                       | 3,3                              | 1,7                           |
| Couro, manufaturas de couro e artigos de pele animal   | 27,9                 | 21,9                | 0,37                                       | 1,0                              | 0,2                           |
| Manufaturas de metais  | 81,0                 | 48,8                | 0,13                                       | 1,2                              | 2,1                           |
| Produtos farmacêuticos e medicinais  | 140,5                | 66,7                | 0,09                                       | 0,6                              | 2,9                           |
| Papel, cartão e artigos de pasta de celulose, de papel ou de cartão  | 33,5                 | 23,6                | 0,08                                       | 1,0                              | 1,1                           |
| Fertilizantes (outros que não aqueles do grupo 272)  | 144,7                | 125,6               | 0,04                                       | 0,2                              | 0,4                           |
| Artigos manufaturados diversos   | 55,4                 | 42,2                | 0,02                                       | 0,7                              | 3,4                           |
| Produtos e materiais químicos  | 77,8                 | 73,4                | 0,02                                       | 0,6                              | 1,2                           |
| Equipamentos metalúrgicos  | 9,5                  | 15,7                | -0,02                                      | 0,2                              | 0,5                           |
| Químicos inorgânicos   | 57,5                 | 62,8                | -0,03                                      | 0,5                              | 0,7                           |
| Instrumentos e aparelhos profissionais, científicos e de controle  | 31,3                 | 51,3                | -0,03                                      | 0,3                              | 2,1                           |
| Máquinas para escritório e máquinas automáticas de processamento de dados  | -26,6                | 9,8                 | -0,03                                      | 0,2                              | 3,7                           |
| Plásticos em forma não primária  | 46,3                 | 54,7                | -0,03                                      | 0,3                              | 0,7                           |
| Artigos de viagem, bolsas e artefatos semelhantes  | -27,0                | 83,1                | -0,03                                      | 0,0                              | 0,3                           |
| Materiais de coloração, tingimento e bronzeamento  | 26,9                 | 36,2                | -0,04                                      | 0,2                              | 0,4                           |
| Químicos orgânicos   | 42,9                 | 49,1                | -0,05                                      | 2,4                              | 2,4                           |
| Óleos essenciais, resinóides e produtos de perfumaria; banheiro, polimento e preparações de limpeza                              | 53,7                 | 66,0                | -0,05                                      | 0,5                              | 0,8                           |
| Máquinas e aparelhos elétricos e suas partes (incluindo contrapartes não elétricas e de equipamento para uso doméstico elétrico) | 13,4                 | 48,9                | -0,05                                      | 1,4                              | 8,3                           |
| Artigos de vestuário e seus acessórios   | -46,6                | 35,5                | -0,06                                      | 0,1                              | 2,4                           |
| Aparelhos fotográficos, equipamentos e suprimentos de óptica e relógios  | -33,4                | 36,3                | -0,08                                      | 0,1                              | 0,7                           |
| Máquinas industriais e equipamentos em geral, e peças de máquinas  | 28,2                 | 53,9                | -0,12                                      | 2,1                              | 3,6                           |
| Plásticos em forma primária  | 31,4                 | 53,5                | -0,13                                      | 1,1                              | 1,7                           |
| Máquinas e aparelhos especializados para determinadas indústrias   | 21,9                 | 39,6                | -0,14                                      | 2,1                              | 2,4                           |
| Veículos de estrada (incluindo os veículos de colchão de ar)   | 14,2                 | 31,1                | -0,15                                      | 6,3                              | 7,2                           |

(Continua)

## Por Que a Elasticidade-Preço das Exportações é Baixa no Brasil? Novas Evidências Desagregadas

(Continuação)

| Manufaturados   | Variação de valor    |                     | Variação do <i>market share</i> brasileiro | Peso nas exportações brasileiras | Peso nas importações mundiais |
|---|----------------------|---------------------|--|----------------------------------|-------------------------------|
|   | Brasil (exportações) | Mundo (importações) |  |                                  |                               |
| Construções pré-fabricadas, sanitários, canalização, aquecimento e iluminação equipamentos e acessórios | -34,7                | 50,3                | -0,18                                      | 0,1                              | 0,3                           |
| Máquinas e equipamentos geradores de energia  | 24,6                 | 51,2                | -0,28                                      | 2,4                              | 2,3                           |
| Manufaturas de borracha   | 39,0                 | 74,1                | -0,30                                      | 0,9                              | 0,8                           |
| Têxteis de fios, tecidos, artigos confeccionados, e produtos relacionados                               | -30,4                | 32,4                | -0,30                                      | 0,6                              | 1,6                           |
| Manufaturas de minerais não metálicos   | 2,9                  | 54,0                | -0,32                                      | 1,0                              | 1,7                           |
| Móveis e suas partes; roupas de cama, colchões, suportes colchão, almofadas e semelhantes               | -27,2                | 32,0                | -0,36                                      | 0,4                              | 0,9                           |
| Equipamentos e aparelhos de telecomunicação, reprodução, e de gravação de som                           | -80,0                | 34,2                | -0,48                                      | 1,0                              | 4,3                           |
| Ferro e aço   | -4,5                 | 22,0                | -0,53                                      | 5,3                              | 3,0                           |
| Manufaturas de cortiça e madeira (excluindo móveis)   | -35,0                | 10,6                | -1,14                                      | 0,6                              | 0,4                           |
| Calçados  | -35,8                | 55,4                | -1,40                                      | 0,9                              | 0,7                           |

Fonte: Unctad.

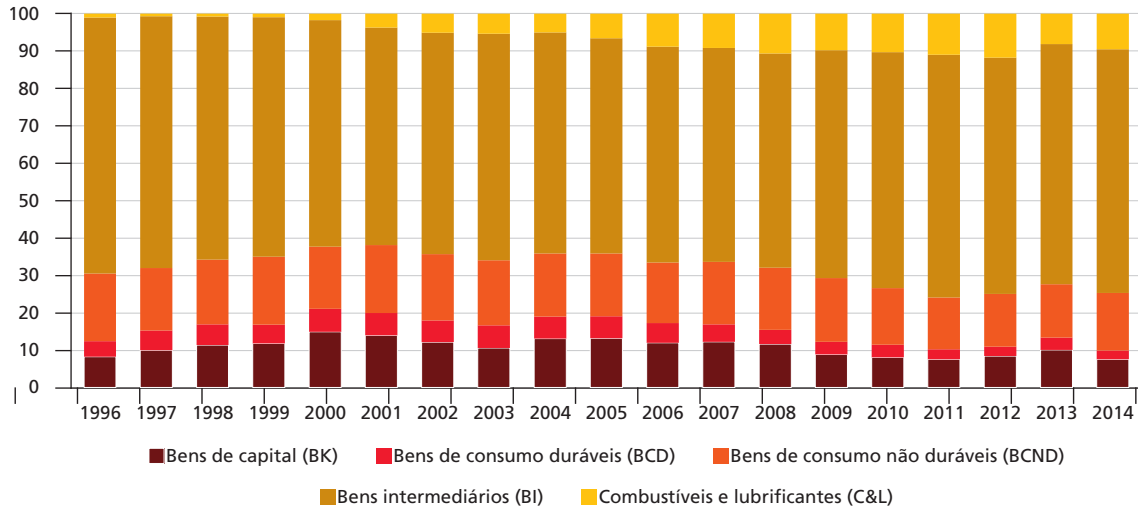
Elaboração dos autores.

Obs.: Quando da elaboração deste texto, só havia dados de comércio mundial disponíveis até 2013.

Ainda sobre as exportações de bens, cumpre notar que a composição das exportações por categoria de uso (gráfico 7), se mostrou relativamente estável ao longo do período 1996-2014. Destaca-se, contudo, a evolução da participação de combustíveis e lubrificantes (C&L) na pauta de exportação, que representava cerca de 1% em 1996 e avançou para cerca de 10% em 2014.<sup>12</sup> Cabe notar também que o valor exportado de C&L supera o de bens de capital (BK) desde 2009, à exceção do ano de 2013. Este ganho de participação relativa de C&L se deu tanto pelo elevado crescimento de seu índice de preço quanto pelo de *quantum* entre 1996 e 2014, na magnitude de 350% e 840%, respectivamente. A variação dos índices de preço e *quantum* para as outras categorias de uso são significativamente menores que a observada para C&L, ainda que valha a pena apontar para o crescimento do *quantum* dos BK da ordem de 200%, constituindo o segundo maior crescimento em termos de *quantum* entre as demais categorias de uso.

12. A categoria C&L é majoritariamente composta por bens básicos, especialmente petróleo bruto. A dinâmica das exportações de petróleo ajuda a explicar, portanto, o *boom* das exportações de básicos. Note-se, entretanto, que a despeito do bom desempenho recente das exportações, o país permanece sendo altamente deficitário no comércio exterior de C&L.

GRÁFICO 7  
**Exportação de bens por categoria de uso (1996-2014)**  
 (Em %)



Fonte: Funcex.  
 Elaboração dos autores.

### 3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A BAIXA ELASTICIDADE-PREÇO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Viu-se acima que praticamente metade das exportações brasileiras são constituídas de *commodities* (ou bens primários). A outra metade, de bens manufaturados e semimanufaturados. Os bens semimanufaturados, que respondem por cerca de 15% das exportações brasileiras, também são constituídos primordialmente por bens intensivos em *commodities*, embora sujeitas a algum grau de industrialização – como açúcar em bruto, celulose e produtos siderúrgicos básicos. Neste sentido, aproximadamente dois terços das nossas exportações são constituídas de *commodities* ou bens intensivos em *commodities*. O mercado internacional de *commodities* é caracterizado por bens com baixa elasticidade-preço da demanda (Thirlwall, 2013; Unctad, 2013).<sup>13</sup> Segundo Thirlwall:

Os países podem tentar tornar os preços dos produtos que produzem mais competitivos por vários meios, mas muitos dos bens produzidos por países em desenvolvimento (pelo menos quando tomados em conjunto) são preço-inelásticos (por exemplo, *commodities* básicas). São as características não ligadas aos preços dos bens, capturadas pela elasticidade-renda da demanda, como a qualidade, a sofisticação técnica e o *marketing*, que parecem ser os fatores determinantes do desempenho exportador (Thirlwall, 2013, p. 119, tradução nossa).<sup>14</sup>

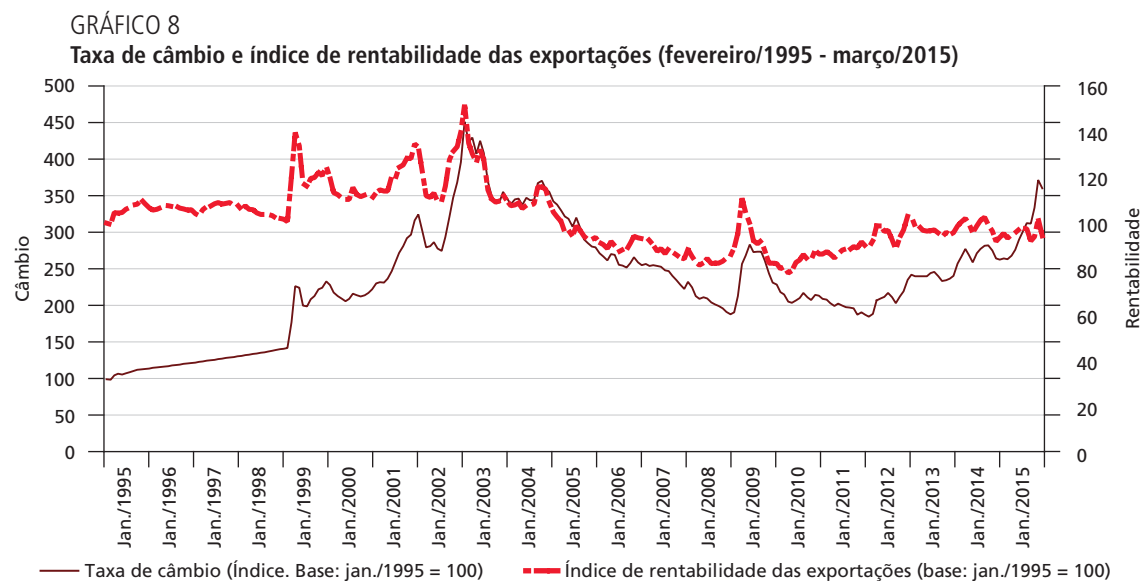
13. No Brasil, o pessimismo em relação às elasticidades-preço no mercado de *commodities* é, sem dúvida, uma ideia clássica. Podemos destacar esta interpretação já nos trabalhos, por exemplo, de Tavares (1972), Rangel (2005) e Delfim Netto (2009) sobre a exportação de café no Brasil. Segundo Tavares (1972): "Com a queda dos preços do café e a reação pouco elástica do *quantum* exportado, a capacidade para importar tendeu a declinar e o *quantum* geral de importações só conseguiu manter-se à custa de considerável financiamento externo."

14. No original: "Countries can try and make their goods more price competitive by other means, but many of the goods developing countries produce (at least collectively) are price inelastic (for example, primary commodities). It is the non-price characteristics of goods, captured by the income elasticity of demand, such as their quality, technical sophistication and marketing, which seem to be the most important factor in determining trade performance".



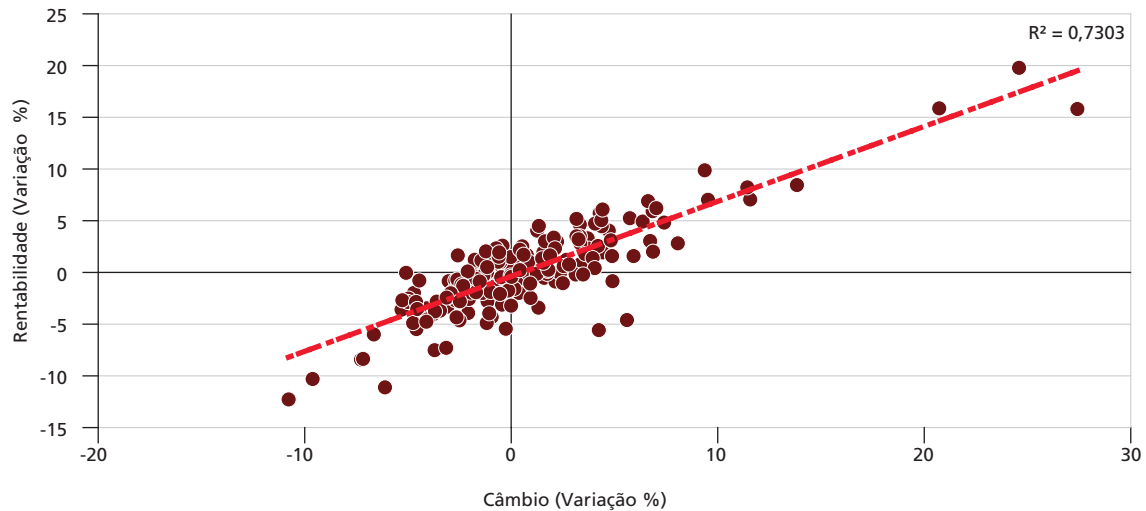
Em geral, *commodities* são caracterizadas como bens complementares e que não possuem substitutos – por exemplo, bens saláris ou matérias-primas. Não havendo substituição, estes bens são demandados em proporções fixas. No caso de alimentos, por exemplo, a demanda e o peso na cesta salarial dependem muito mais dos padrões de consumo e da evolução da renda do que de mudanças de preços relativos (Unctad, 2013). Desta forma, quedas nos preços das *commodities* dificilmente levam a um aumento da demanda mundial por estes bens. Daí que a exportação de *commodities*, via de regra, segue a evolução da demanda mundial por estes bens, que é preço-inelástica.

Além disto, mesmo que a oferta brasileira seja suficientemente grande para ter alguma influência nos preços em alguns mercados específicos (por exemplo, no mercado de soja), não parece incorreta a afirmação de que somos basicamente tomadores de preços de *commodities* em geral. Isto significa que no curto prazo – dada a rigidez da oferta, notadamente no caso dos produtos agrícolas<sup>15</sup> – eventuais variações na taxa de câmbio afetam primordialmente a rentabilidade do setor exportador de *commodities*. O caso brasileiro no período compreendido entre janeiro de 1995 a abril de 2015 ilustra bem essa situação. De acordo com os gráficos 8A e 8B, parece existir uma forte correlação entre as variações da taxa de câmbio e as variações do índice de rentabilidade das exportações calculado pela Funcex.<sup>16</sup>



15. Registre-se, entretanto, que a decisão de elevar o volume de produção de minérios também costuma levar tempo para se efetivar.

16. O índice de rentabilidade das exportações da Funcex é calculado a partir da relação entre o índice de preço e o índice de custo para o total das exportações. O índice de preço das exportações (em dólar) é transformado em reais pela taxa de câmbio nominal média do mês. O índice de custo das exportações é calculado agregando-se os índices setoriais ponderados por sua respectiva participação nas exportações. Por sua vez, o índice de custo de um determinado setor baseia-se na participação dos insumos (bens e serviços) de procedência nacional, dos insumos importados e dos salários e encargos. Para a metodologia de cálculo dos índices setoriais de custo, ver Guimarães (1995).



Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.

Em prazos mais longos, é possível argumentar que um câmbio mais desvalorizado poderia estimular o aumento da produção e das exportações de *commodities*. Entretanto, dois fatores relativizam este argumento: *i*) o fato de o país possuir amplas vantagens comparativas implica que as exportações de *commodities* são suficientemente rentáveis mesmo em um quadro de taxa de câmbio bastante apreciada; e *ii*) a produção das *commodities* de exportação supera largamente o tamanho da demanda interna desses produtos, e, portanto, o produtor não possui margem de manobra para redirecionar parte significativa da produção para o mercado interno, caso o câmbio seja menos favorável. Isso posto, é razoável supor que as decisões de produção e de exportação sejam condicionadas, fundamentalmente, pelo comportamento esperado da demanda mundial, e pouco (ou nada) pela taxa de câmbio.

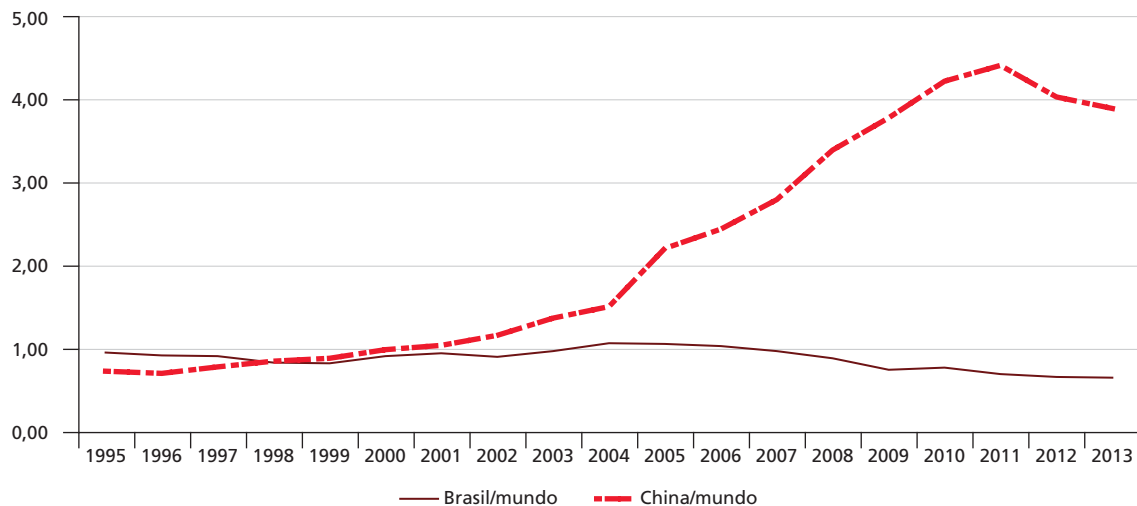
Já no caso dos bens manufaturados, poderíamos esperar uma maior sensibilidade a mudanças nos preços relativos, tendo em vista a maior capacidade de alterar os níveis de produção no curto prazo e também de ajustar a *mix* de vendas entre os mercados interno e externo. Nesse caso, entretanto, a capacidade brasileira de expandir exportações em reação a um câmbio mais favorável parece ser seriamente limitada por dois fatores.

O primeiro diz respeito à composição da demanda mundial, que cresceu na direção de demandar mais *commodities* que bens manufaturados. Porém, no caso de bens manufaturados, o mercado mundial tem demandado mais bens intensivos em P&D e bens com maior intensidade tecnológica (Correa, 2012; Unctad, 2002). No caso da produção destes bens, o Brasil possui graves deficiências de oferta, que se devem basicamente a barreiras de tecnologia e ausência de escala na produção. Isto acaba limitando a inserção brasileira nestes mercados, o que dificilmente se corrige com mudanças incrementais nos preços relativos.

GRÁFICO 9

Participação das exportações brasileiras e chinesas no total mundial exportado de produtos intensivos em trabalho e em recursos naturais (1995-2013)<sup>17</sup>

(Em %)



Fonte: Unctad.  
Elaboração dos autores.

O segundo fator relaciona-se a problemas estruturais de competitividade em setores intensivos em trabalho. Os dados da Unctad presentes na tabela 6 indicam que o Brasil perdeu *market share* nesse tipo de bens (como os da indústria de calçados e da indústria têxtil). A brutal queda no *quantum* exportado destes produtos se dá pela diferença entre os custos unitários do trabalho no Brasil em relação a seus principais concorrentes no mercado mundial, em especial, a China. Os dados da Unctad são absolutamente contundentes a esse respeito.

Mesmo que parte desta diferença de competitividade pudesse ser atribuída às valorizações cambiais e aos aumentos salariais no Brasil, a crescente inserção chinesa nestes mercados, com um diferencial de custos altíssimo, é o fator principal para explicar esta mudança na evolução das exportações mundiais de manufaturados. Não há apenas um enorme abismo entre o custo unitário de trabalho na China e no Brasil, mas há também uma grande diferença no crescimento da produtividade.<sup>18</sup>

Isto quer dizer que, mesmo que estes setores intensivos em trabalho sejam sensíveis a mudanças nos preços relativos, esta sensibilidade é descontínua. Ou seja, apenas uma desvalorização do câmbio aparentemente muito grande seria suficiente para eliminar o enorme diferencial de custos a ponto de tornar estes setores competitivos no mercado mundial. Desvalorizações – pequenas ou grandes – que não consigam eliminar este diferencial, não tornam estes setores competitivos, gerando apenas efeitos distributivos de recomposição das margens de lucro. Ademais, mesmo que uma desvalorização conseguisse eliminar o

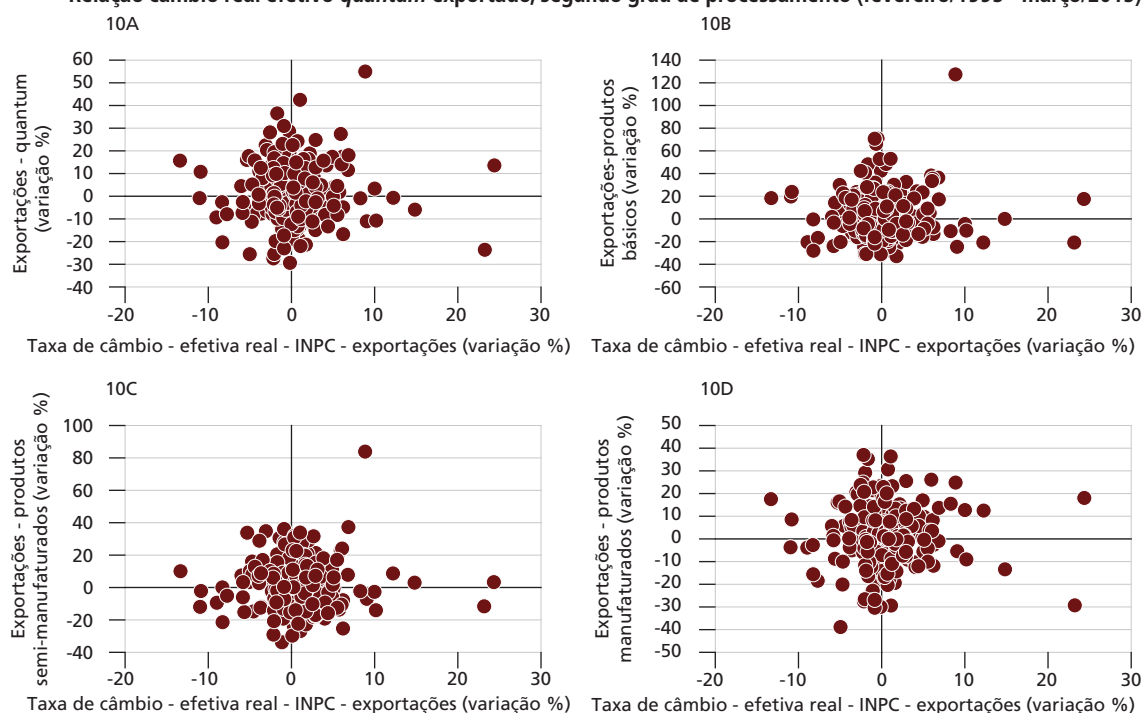
17. Os produtos intensivos em trabalho e recursos naturais incluem, entre outros: couros e manufaturas de couro, produtos de madeira, papel, têxteis, vestuário, calçados, materiais para construção, produtos de vidro e móveis.

18. Em relação a grande diferença do custo unitário do trabalho e o crescimento da produtividade na China, ver Medeiros (2008).

diferencial de custos, a grande diferença de crescimento da produtividade entre o Brasil e a China requereria contínuas desvalorizações ao longo do tempo. Nestes mercados, portanto, apenas condições específicas levariam a uma sensibilidade do *quantum* exportado em relação aos preços relativos. Daí que, de maneira geral, podemos considerar que mesmo estes setores não possuem uma alta elasticidade-preço da demanda.

Em síntese, as exportações brasileiras tendem a apresentar uma baixa elasticidade-preço da demanda por três motivos principais: *i*) a inelasticidade-preço da demanda mundial de *commodities* e a dificuldade de se competir via preço nestes mercados; *ii*) deficiência na oferta de bens intensivos em P&D por barreiras de tecnologia e escala de produção; *iii*) grande diferença de custo unitário do trabalho entre o Brasil e a China, o que cria dificuldades em competir em bens intensivos em trabalho.

GRÁFICO 10  
Relação câmbio real efetivo-*quantum* exportado, segundo grau de processamento (fevereiro/1995 - março/2015)



Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.

Os dados preliminares a esse respeito parecem corroborar as hipóteses aventadas pela literatura. Como mostram os gráficos 10A, 10B, 10C e 10D, as variações da taxa de câmbio real efetiva parecem guardar pouca relação com o *quantum* exportado tanto de produtos básicos como de semimanufaturados e manufaturados.

No entanto, diagramas de dispersão e indicadores de correlação servem apenas de pistas preliminares. A próxima seção se dedica a encontrar evidências econométricas, a partir de estimativas para as elasticidades-renda e preço das exportações brasileiras por grau de elaboração.

#### 4 ELASTICIDADES-RENDA E CÂMBIO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

É usual supor (Schettini, Squeff e Gouvêa, 2012) que existe uma relação linear de equilíbrio de longo prazo, possivelmente sujeita a quebras estruturais, entre as exportações brasileiras ( $X$ , medidas por um índice de *quantum*), a taxa de câmbio efetiva real ( $e * p^{ext} / p^{dom}$ ) e as importações mundiais ( $M^w$ , também medidas por um índice de *quantum*).<sup>19</sup>

Esta hipótese pode ser testada por meio da seguinte regressão linear:

$$\ln X_t = \beta_1 + \beta_2 * \ln(e * p_t^{ext} / p_t^{dom}) + \beta_3 * \ln M_t^w + \varepsilon_t \quad (1)$$

onde  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$  são parâmetros fixos (em forma reduzida e sujeitos a quebras estruturais),  $\ln$  é o logaritmo neperiano e  $\varepsilon_t$  é um erro aleatório independente e identicamente distribuído. Neste contexto, os parâmetros  $\beta_2$  e  $\beta_3$  devem ser interpretados como estimativas das respostas relativas de equilíbrio do *quantum* exportado  $X_t$  a variações, respectivamente, na taxa de câmbio efetiva real e nas importações mundiais totais – ou, em outras palavras, respectivamente como a elasticidade-preço e a elasticidade-renda de equilíbrio do *quantum* exportado  $X_t$ .

Ao contrário de Schettini, Squeff e Gouvêa (2012), que trabalharam com as exportações agregadas, optou-se aqui por rodar especificações diferentes para as exportações de produtos básicos ( $X_{bas}$ ), semimanufaturados ( $X_{semi}$ ) e manufaturados ( $X_{manuf}$ ), todas medidas por índices de *quantum*. A opção por trabalhar com especificações desagregadas se justifica porque há bons motivos teóricos para se esperar que as elasticidades nos três casos em questão sejam diferentes entre si (seções 2 e 3.1).

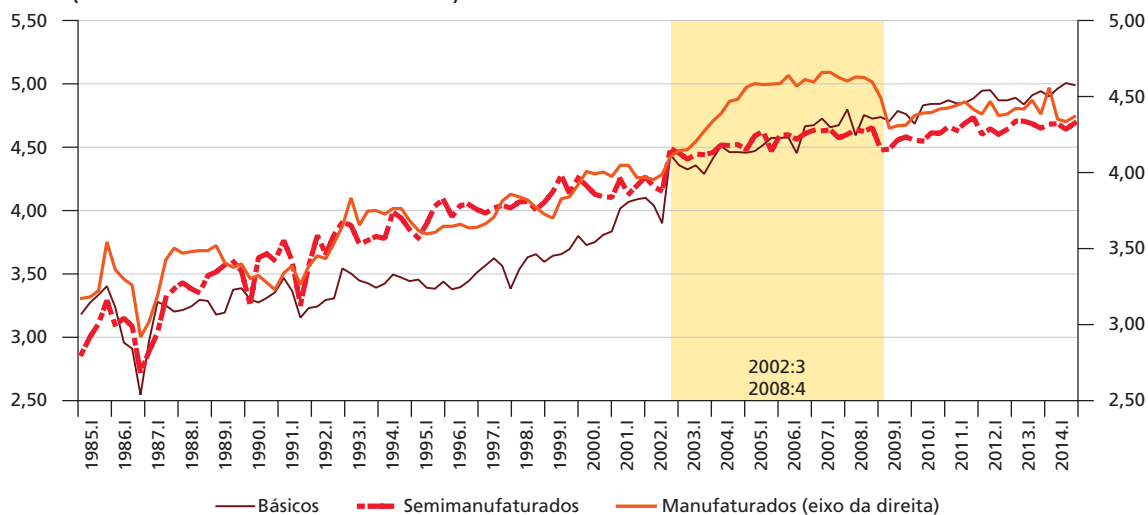
Os índices de *quantum* e o índice de taxa de câmbio efetiva real utilizados são aqueles calculados pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex). O índice de *quantum* das importações mundiais tem como fonte o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os dados utilizados são mensais e, em ambos os casos, foram trimestralizados, transformados para logaritmo neperiano e dessazonalizados (gráficos 11 e 12 adiante). A amostra utilizada neste trabalho cobre o período entre o primeiro trimestre de 1985 (1985:1) e o terceiro trimestre de 2014 (2014:3), totalizando 119 observações.

Quatro qualificações devem ser feitas antes de seguir em frente. A primeira delas é que a simples inspeção visual das séries parece sugerir quebras estruturais nas séries de exportações brasileiras em dois momentos: no final de 2002, quando do início do chamado “superciclo das *commodities*”, e no final de 2008, quando da eclosão da crise financeira mundial. Daí, em grande medida, a opção por estimar modelos que levam em consideração explicitamente a possibilidade de quebras estruturais, notadamente modelos de cointegração com quebras estruturais e modelos de alternância de regimes markovianos. Há, ademais, um par de observações aberrantes dignas de nota, a saber as quedas abruptas verificadas nos índices de *quantum* exportados no final do Plano Cruzado (1986:4 e 1987:1), um período marcado pelo superaquecimento da demanda interna. Estas últimas foram tratadas com a introdução de variáveis *dummy* nos modelos estimados.

19. O estudo de Schettini, Squeff e Gouvêa (2012) é recomendável também aos leitores interessados em resenhas da literatura econométrica recente sobre o tema.

GRÁFICO 11

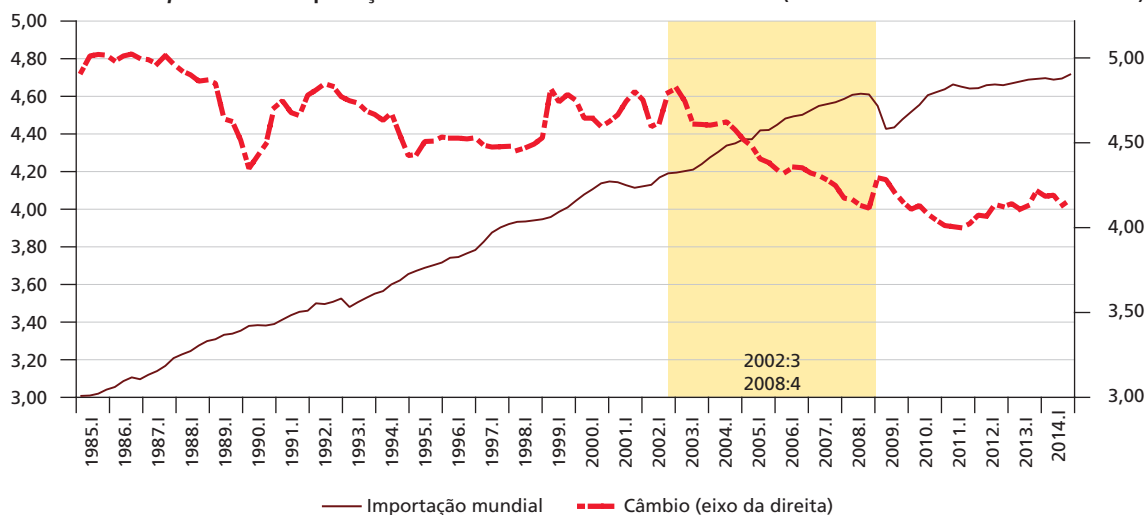
Índices de *quantum* das exportações brasileiras de produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados (1º trimestre/1985 – 3º trimestre/2014)



Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 12

Índice de *quantum* das importações mundiais e taxa de câmbio efetiva real (1º trimestre/1985 – 3º trimestre/2014)



Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.

Em segundo lugar, regressões lineares tais como as estimadas neste trabalho estão sempre sujeitas ao chamado “viés de endogeneidade”. Conquanto nos pareça razoável a hipótese de que tanto a demanda mundial por importados (por conta do pequeno tamanho relativo

do Brasil no comércio mundial) quanto a taxa de câmbio efetiva real da economia (afetada também por variáveis financeiras e expectativas) sejam exógenas a choques contemporâneos nos índices de *quantum* exportados, alguns modelos vetoriais autoregressivos (VARs) foram estimados para averiguar se os resultados qualitativos dos modelos de apenas uma equação mudam significativamente em contextos mais gerais.

Registre-se que a plausibilidade da hipótese de exogeneidade das variáveis explicativas e a aparente multiplicidade de quebras estruturais fazem com que os VARs não sejam obviamente superiores a modelos de uma única equação no caso em questão. Com efeito, a introdução de não linearidades (por meio da adição de *dummies*) em VARs é um procedimento notoriamente arbitrário. O mesmo vale para os procedimentos de estimação e seleção de modelos de alternância de regimes markovianos quando o número de regimes cresce. Daí a opção por rodar modelos em subamostras da amostra total. Duas são particularmente úteis para os nossos propósitos, a saber, a subamostra que se inicia em 1995 – dada a percepção generalizada da existência de uma quebra estrutural nos parâmetros relevantes após o Plano Real – e a que se inicia em 2003, pelos motivos já mencionados.

Por fim, regressões entre variáveis com tendência e ordem de integração diferentes frequentemente levam a resultados espúrios. Por outro lado, os resultados dos testes de raízes unitárias convencionais também são significativamente afetados por quebras estruturais. Daí, aliás, a opção pelo teste de Lee e Strazicich (2003), que admite explicitamente a existência de (até duas) quebras estruturais na hipótese nula e tem a vantagem adicional de permitir testar formalmente a significância das referidas quebras, lançando luz sobre a datação precisa destas últimas. Os resultados da aplicação do teste de Lee e Strazicich na amostra total e nas duas subamostras supracitadas são apresentados na tabela 7. Para fins de comparação, a tabela 7 apresenta, ainda, os resultados da aplicação dos testes ADF (Dickey e Fuller, 1981) e Zivot e Andrews (1992).

A multiplicidade de quebras estruturais e amostras parece não ter afetado o resultado dos testes de raiz unitária, que sugerem fortemente a rejeição da hipótese nula de raiz unitária no caso dos índices de *quantum* dos bens primários e semimanufaturados e a não rejeição da mesma hipótese no caso dos índices de *quantum* dos bens manufaturados e das importações mundiais totais e da taxa de câmbio efetiva real. As diferentes propriedades estocásticas das séries temporais dos componentes das exportações sugerem que ganhos analíticos podem ser obtidos tratando os vários componentes das exportações de modo diferenciado. Implicam, ademais, a inexistência de relação de longo prazo entre as exportações de básicos e semimanufaturados com as importações mundiais totais e a taxa de câmbio efetiva real – como, aliás, seria de se esperar em vista dos argumentos da seção 3.<sup>20</sup>

---

20. Esperar-se-ia, entretanto, que as exportações de básicos e semimanufaturados acompanhassem, de alguma maneira, a demanda mundial por estes produtos. Infelizmente a variável de demanda mundial utilizada neste texto é por demais agregada para testar por esta possibilidade.

**TABELA 7**  
**Resultados da aplicação de testes selecionadas para raízes unitárias**

| Amostra total   | ADF     | Zivot e Andrews                                    | Lee e Strazicich  |
|-----------------|---------|--|---|
| $\ln X_{bas}$   | -3,57** | -7,33** (quebra no nível e na tendência em 2002:2) | -6,49** (1 quebra de tendência em 2001:1)                                   |
| $\ln X_{manuf}$ | -2,70   | -4,56 (quebra no nível e na tendência em 2003:2)   | -4,72 (quebra na tendência em 2003:2 e no nível em 2008:4)                  |
| $\ln X_{semi}$  | -3,94** | -5,93** (quebra no nível e na tendência em 1991:4) | -5,45** (quebra no nível em 1987:2 e em 2007:3)                             |
| $\ln M^w$       | -1,22   | -3,67 (quebra no nível e na tendência em 1991:2)   | -3,74 (quebra no nível em 1994:4 e na tendência em 2004:3)                  |
| $\ln$ cambio    | -1,71   | Não se aplica                                      | Não se aplica   |
| 1995:1 – 2014:3 | ADF     | Zivot e Andrews                                    | Lee e Strazicich  |
| $\ln X_{bas}$   | -1,58   | -6,37** (quebra no nível e na tendência em 2002:2) | -8,09** (quebra na tendência em 2000:3 e no nível em 2004:4)                |
| $\ln X_{manuf}$ | -1,10   | -3,84 (quebra no nível e na tendência em 2003:3)   | -5,07 (quebra na tendência em 2003:2 e no nível e na tendência em 2008q4)   |
| $\ln X_{semi}$  | -2,85   | -5,82** (quebra no nível e na tendência em 2002:2) | -5,25** (quebra no nível em 2008:3 e em 2011:3)                             |
| $\ln M^w$       | -1,73   | -4,27 (quebra no nível e na tendência em 2004:3)   | -4,73 (quebra na tendência em 2004:3 e em 2011:4)                           |
| $\ln$ cambio    | -2,34   | Não se aplica                                      | Não se aplica   |
| 2003:1 – 2014:3 | ADF     | Zivot e Andrews                                    | Lee e Strazicich  |
| $\ln X_{bas}$   | -5,36** | -7,54** (quebra no nível e na tendência em 2008:3) | -7,53** (quebra na tendência em 2008:3 e no nível e na tendência em 2012:1) |
| $\ln X_{manuf}$ | -2,56   | -5,1* (quebra no nível e na tendência em 2012:1)   | -4,25 (quebra na tendência em 2006:4 e em 2009:1)                           |
| $\ln X_{semi}$  | -4,47** | -6,34** (quebra no nível e na tendência em 2008:3) | -6,26* (quebra na tendência em 2007:1 e em 2010:1)                          |
| $\ln M^w$       | 0,48    | -3,98 (quebra no nível e na tendência em 2005:1)   | -1,07 (quebra no nível em 2007:1)   |
| $\ln$ cambio    | -2,93*  | Não se aplica                                      | Não se aplica   |

Elaboração dos autores.

Faz sentido, por outro lado, rodar testes de (não) cointegração de Engle e Granger (1987) e Gregory e Hansen (1992) para as exportações de manufaturados, a taxa de câmbio efetiva real e as importações mundiais totais.<sup>21</sup> A tabela 8 apresenta os resultados relevantes.

21. O teste de Johansen (1991), particularmente sensível à presença de quebras estruturais, não é adequado ao caso em questão.



TABELA 8  
Resultados dos testes de (não) cointegração de Engle e Granger (1987) e Gregory e Hansen (1992)

| Amostra total   | Engle e Granger (1987)                     | Gregory e Hansen (1992)   |
|-----------------|--|---|
| $X_{manuf}$     | -3,84<br>$\beta_2=0,25$ , $\beta_3=0,93$   | -5,93** (quebra na constante e na tendência em 2003:4).<br>$\beta_2=0,27$ ; $\beta_3=0,77$ (antes da quebra);<br>$\beta_2=-0,14$ ; $\beta_3=-0,45$ (depois da quebra) |
| 1995:1 – 2014:3 | Engle e Granger (1987)                     | Gregory e Hansen (1992)   |
| $X_{manuf}$     | -0,97<br>$\beta_2=0,26$ , $\beta_3=0,95$   | -4,33 (quebra na constante e na tendência em 2003:4)<br>$\beta_2=0,02$ ; $\beta_3=1,32$ (antes da quebra);<br>$\beta_2=-0,14$ ; $\beta_3=-0,45$ (depois da quebra)    |
| 2003:1 – 2014:3 | Engle e Granger (1987)                     | Gregory e Hansen (1992)   |
| $X_{manuf}$     | -2,49<br>$\beta_2=-0,41$ , $\beta_3=-0,52$ | -5,16 (quebra na constante e na tendência em 2008:3)<br>$\beta_2=-0,75$ ; $\beta_3=-0,75$ (antes da quebra);<br>$\beta_2=-0,17$ ; $\beta_3=0,02$ (depois da quebra)   |

Elaboração dos autores.

Os resultados da tabela 8 sugerem a existência de não linearidades na suposta relação de equilíbrio entre as variáveis em questão. Não apenas apontam para a rejeição da hipótese nula de não cointegração no período 1985:1-2014:4 com uma quebra em 2003:4, como sugerem oscilações importantes nas estimativas de  $\beta_2$  e  $\beta_3$ . A fim de testar de modo mais rigoroso a existência das referidas não linearidades, optou-se por rodar modelos de alternância de regimes markovianos com especificações semelhantes à da equação 1. A tabela 9 apresenta os resultados obtidos.

TABELA 9  
Resultados das especificações com alternância de regimes markovianos

| Amostra/número de regimes <sup>1</sup> | Resultados   |
|--|--|
| Amostra toda,<br>2 regimes.            | Regime 1: $\beta_2=0,06$ e $\beta_3=0,92$ . Vigência: 1989:2-2002:2 e 2008:4-2014:4<br>Regime 2: $\beta_2=-0,25$ e $\beta_3=0,90$ . Vigência: 1985:1-1989:1 e 2002:3-2008:3  |
| Amostra toda,<br>3 regimes             | Regime 1: $\beta_2=-0,05$ e $\beta_3=0,79$ . Vigência: 1990:1-1992:3, 1996:2-1997:1, 1998:3-1999:3 e 2014:1-2014:4<br>Regime 2: $\beta_2=0,22$ e $\beta_3=0,95$ . Vigência: 1989:2-1989:4, 1992:4-1996:1, 1997:2-1998:2, 1999:4-2003:1 e 2008:4-2013:4<br>Regime 3: $\beta_2=-0,02$ e $\beta_3=1,03$ . Vigência: 1985:1-1989:1 e 2003:2-2008:3 |
| 1995:1-2014:3,<br>2 regimes            | Regime 1: $\beta_2=0,11$ e $\beta_3=0,88$ . Vigência: 1995:1 – 2002:3 e 2009:1-2014:4<br>Regime 2: $\beta_2=-0,75$ e $\beta_3=-0,09$ . Vigência: 2002:4-2008:4   |
| 1995:1-2014:3,<br>3 regimes            | Regime 1: $\beta_2=-0,02$ e $\beta_3=0,70$ . Vigência:<br>Regime 2: $\beta_2=0,08$ e $\beta_3=0,74$ . Vigência:<br>Regime 3: $\beta_2=-0,58$ e $\beta_3=-0,21$ . Vigência: 2003:3-2008:4   |

Nota: <sup>1</sup> Não foram estimados modelos para a subamostra 2003:1-2014:3 por conta de limitações no número de graus de liberdade.  
Elaboração dos autores.

Tomados em conjunto, os resultados das tabelas 8 e 9 sugerem fortemente a existência de não linearidades na suposta relação de equilíbrio entre as variáveis em questão. Reforçam, ademais, a excepcionalidade do período 2002:3-2008:3 e a suposição de que a elasticidade-preço das exportações de manufaturados, na maior parte do tempo, positiva e baixa no Brasil, se aproximando de zero em anos de atividade econômica mais fraca como 1990-1991, 1998 e 2014.

O “sinal trocado” das estimativas para  $\beta_2$  no período de bonança das exportações brasileiras sugere, ainda, a possibilidade de causalidade reversa no período em questão, com a taxa de câmbio reagindo – anormalmente, ao que parece – ao dinamismo das exportações.<sup>22</sup> A fim de testar por esta possibilidade foram estimados VARs para a amostra toda e para as duas subamostras supracitadas. Em todos os casos, duas possibilidades de ordenamento foram utilizadas a fim de identificar as funções impulso-resposta. O primeiro ordenamento supõe que as importações mundiais não são impactadas por choques contemporâneos em nenhuma das demais variáveis, que a taxa de câmbio é impactada contemporaneamente apenas pelas exportações de manufaturados e que estas últimas são impactadas por choques contemporâneos em ambas as demais variáveis. O segundo supõe que as importações mundiais não são impactadas por choques contemporâneos em nenhuma das demais variáveis, que a taxa de câmbio é impactada contemporaneamente apenas pelas importações mundiais e que as exportações de manufaturados são impactadas por choques contemporâneos em ambas as demais variáveis.

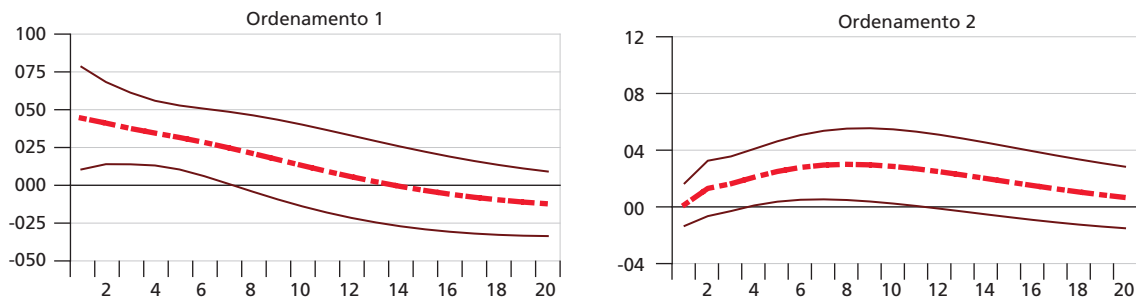
Em tese, o segundo ordenamento – que é equivalente a supor que ambas as importações mundiais totais e a taxa de câmbio são exógenas às exportações de manufaturados – deveria apontar para resultados parecidos com os obtidos nos períodos normais das tabelas 8 e 9. Já o primeiro ordenamento – que implica que a taxa de câmbio é endógena às importações mundiais – deveria apontar resultados diferentes, por não incorrer no suposto viés de endogeneidade. O gráfico 13 resume os resultados obtidos com ambos os ordenamentos em toda a amostra e nas duas subamostras supracitadas e apresenta resultados compatíveis com a hipótese de elasticidade-preço das exportações de manufaturadas baixa, positiva e variável, independentemente do ordenamento adotado. Adicionalmente, os testes de diagnóstico dos resíduos dos VARs gerados atestaram, tanto para a amostra total quanto para as subamostras, os seguintes resultados: ausência de autocorrelação, não normalidade e presença de heterocedasticidade. A presença de heterocedasticidade nos resultados é, aqui, especialmente importante porque corrobora os resultados anteriores de quebras estruturais nas séries. Os diferentes padrões das funções impulso-resposta para diferentes recortes da amostra, conforme se vê no gráfico 14, são indícios adicionais da presença de quebras estruturais.

22. Pode sugerir também a omissão de variáveis afetando apenas a oferta de bens manufaturados para a exportação ou a demanda mundial por bens manufaturados brasileiros. Uma das variáveis que poderia afetar apenas a oferta de exportações de manufaturados seria o grau de utilização da capacidade industrial. Registre-se, entretanto, que esta última variável é estacionária.

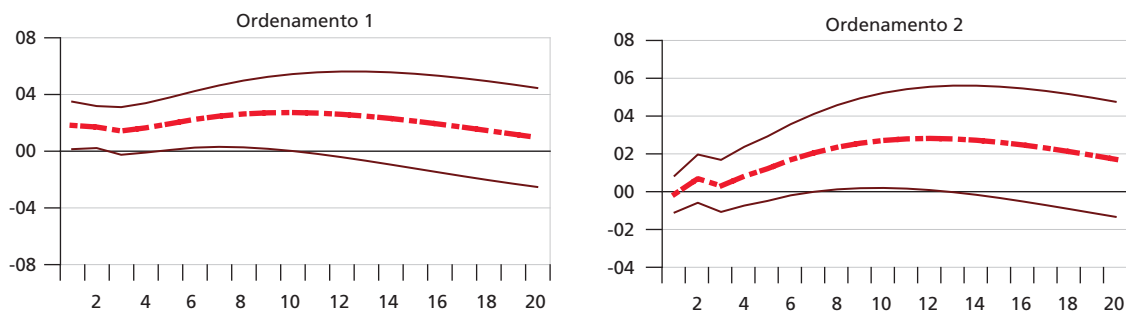
GRÁFICO 13

Respostas do *quantum* exportado de manufaturados a choques de câmbio no VAR estrutural

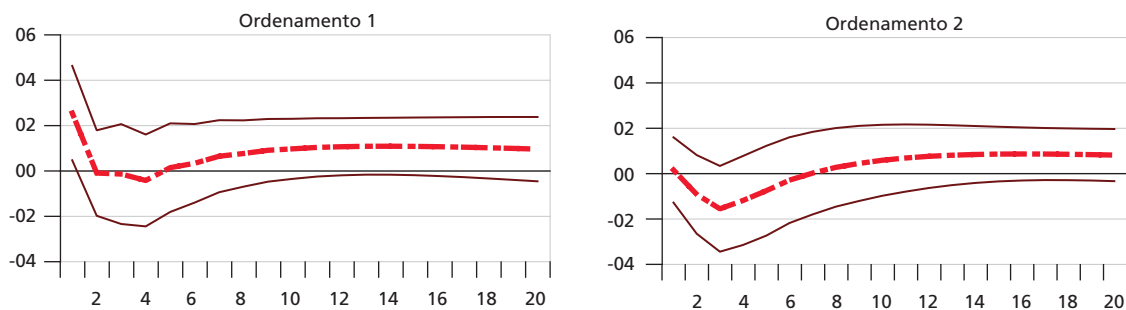
13A – Amostra total



13B – 1995:1-2014:3



13C – 2003:1-2014:3



## 5 CONCLUSÃO

Conquanto admitidamente preliminares, os resultados apresentados acima, tomados em conjunto, dão suporte à argumentação da seção 3.1 e a estudos anteriores apontando que as exportações brasileiras reagem relativamente pouco a taxa de câmbio efetiva real, parecendo determinadas por fatores setoriais/estruturais (Schettini, Squeff e Gouvêa, 2012; Muinhos e Alves, 2003; Minella e Souza Sobrinho, 2009). Em termos práticos, isso significa que uma eventual desvalorização da taxa de câmbio real não seria capaz, por si só, de promover uma dinamização significativa das exportações brasileiras no curto prazo de alguns trimestres a dois anos.

De outra forma, é possível argumentar que, para que o câmbio pudesse exercer algum impacto significativo sobre o desempenho exportador, seria necessário promover uma desvalorização muito forte, o que produziria impactos indesejados sobre a taxa de inflação e o nível dos salários reais, além de induzir medidas fiscais e monetárias compensatórias que teriam impactos negativos sobre a atividade econômica e o emprego. O comportamento dos indicadores econômicos durante os processos de ajuste da taxa de câmbio ocorridos no início da década de 1980 e no final da década de 1990 ilustra com clareza os custos econômicos e sociais relacionados a grandes desvalorizações cambiais.

Portanto, a evidência aponta para a necessidade de focar as iniciativas de política em fatores capazes de promover uma melhoria estrutural da competitividade do setor industrial brasileiro. Há candidatos óbvios nesse sentido, como o aumento da taxa de investimento com foco em setores produtores de bens comercializáveis; o crescimento dos dispêndios em atividades de pesquisa e desenvolvimento voltadas à inovação no setor industrial; e a redução de gargalos de infraestrutura. Mas parece importante também avaliar fatores específicos relacionados aos diferentes setores produtivos que limitam sua competitividade. Isso exige novos esforços de levantamento de dados e confecção de estudos e análises que permitam identificar os referidos fatores setoriais, bem como as medidas capazes de enfrentá-los e superá-los.

## REFERÊNCIAS

- BALASSA, B. Export and economic growth: further evidence. **Journal of development Economics**, v. 5, n. 2, p. 181-189, 1978.
- BARBOSA-FILHO, N. H. Exchange rates, growth and inflation. *In*: ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT AND CHANGE. Campos do Jordão, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/5Z0H9O>>.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Exchange rate, fix, float or manage it? *In*: VERNENGO, M. (Ed.). **Financial integration or dollarization: no panacea**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Macroeconomia da estagnação**. São Paulo: Editora 34, 2007.
- CORREA, A. Taxa de câmbio e preços de exportação no Brasil: avaliação empírica dos coeficientes de *pass-through* setoriais. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 1 (44), p. 61-91, 2012.
- COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. *In*: VELLOSO, J. P. R. (Org.). **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.
- DELFIN NETTO, A. **O problema do café no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- DICKEY, D. A; FULLER, W. A. Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a Unit Root. **Econometrica**, v. 49, n. 4, p. 1057-1079, 1981.

DOLLAR, D. Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976-1985. **Economic Development and Cultural Change**, v. 40, n. 3, p. 523-544, 1992.

ENGLE, R. F.; GRANGER, C. W. J. Co-integration e error correction: representation, estimation, and testing. **Econometrica**, v. 55, n. 2, p. 251-276, 1987

FRENKEL, R. **Real exchange rate and employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico**. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/0BhukN>>.

GALA, P. Real exchange rate levels and economic development: theoretical analysis and empirical evidence. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35. Recife: Anpec, 2007.

GREGORY, A. W.; HANSEN, B. E. Residual-based tests for cointegration in models with regime shifts. **Journal of Econometrics**, v. 70, n. 1, p. 99-126, 1996.

GUIMARÃES, E. A. **Taxas de câmbio: metodologias e resultados**. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, 1995. (Texto para Discussão, n. 106).

JOHANSEN, S. Estimation and hypothesis testing of cointegration vectors in Gaussian vector autoregressive models. **Econometrica**, v. 59, n. 6, p. 1551-1580, 1991.

KRUEGER, A. Trade policy as an input to development. **American Economic Review**, v. 70, n. 2, p. 288-292, 1980.

LEE, J; STRAZICICH, M. C. Minimum LM unit root test with two structural breaks. **Review of Economics and Statistics**, v. 85, n. 4, p. 1082-1089, 2003.

LEVY-YEYATI, E.; STURZENEGGER, F. **Fear of floating in the reverse**: exchange rate policy in the 2000s. 2007. Mimeografado.

MEDEIROS, C. China: desenvolvimento econômico e ascensão internacional. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL: O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ, 3. Brasília: Funag; MRE, 2008.

MINELLA, A.; SOUZA-SOBRINHO, N. F. **Monetary channels in Brazil through the lens of a semi-structural model**. Brasília: BCB, 2009. (Working Papers, n. 181).

MUINHOS, M. K.; ALVES, S. A. L. **Medium-size macroeconomic model for the Brazilian economy**. Brasília: BCB, 2003. (Working Paper, n. 64).

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, v. 13, n. 6, p. 343-373, 1984.

RANGEL, I. Duas frentes no problema do café. *In*: RANGEL, I. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

RODRIK, D. **Growth strategies**. John F. Kennedy School of Government, 2004. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **The real exchange rate and economic growth**: theory and evidence. John F. Kennedy School of Government, 2007. Mimeografado.

SACHS, J. D. External debt and macroeconomics performance in Latin America and East Asia. **Brookings Papers an Economic Activity**, v. 16, n. 2, p. 523-573, 1985.

SCHETTINI, B. P.; SQUEFF G. C.; GOUVÊA R. R. Estimativas da função de exportações brasileiras agregadas com dados das contas nacionais trimestrais (1995-2009). **Economia Aplicada**, v. 16, n. 1, p. 167-196, 2012.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. *In*: TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

THIRLWALL, A. P. **Economic growth in an open developing economy**: the role of structure and demand. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and development report**. Genebra: Unctad, 2002.

\_\_\_\_\_. **Trade and development report**. Genebra: Unctad, 2013.

WILLIAMSON, J. **Exchange rate policy and development**. Nova Iorque: Columbia, 2003.

ZIVOT, E.; ANDREWS, D. W. K. Further evidence on the great crash, the oil price shock and the unit root hypothesis. **Journal of Business and Economic Statistics**, v. 10, p. 251-270, 1992.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

GOMES, M. F. **Formação de preços de commodities no Brasil**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.

## ANEXO

TABELA A.1  
**Crescimento do valor, preço e quantidade das exportações de bens totais e por grau de elaboração**  
(Em %)

| Período   | Componente     | Básicos | Manufaturados | Semimanufaturados | Total        |
|-----------|----------------|---------|---------------|-------------------|--------------|
| 1996-2005 | Preço          | -2,3    | -3,0          | 6,7               | <b>1,5</b>   |
|           | <i>Quantum</i> | 198,8   | 155,0         | 73,6              | <b>144,7</b> |
|           | Valor          | 191,8   | 147,5         | 85,3              | <b>148,2</b> |
| 2006-2014 | Preço          | 88,4    | 40,8          | 38,8              | <b>56,5</b>  |
|           | <i>Quantum</i> | 44,4    | -24,1         | 7,3               | <b>4,4</b>   |
|           | Valor          | 172,0   | 6,9           | 48,9              | <b>63,3</b>  |

Fonte: Funcex.  
Elaboração dos autores.





## EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: PREÇOS E COMPETITIVIDADE

Marcelo José Braga Nonnenberg<sup>1</sup>  
Flávio Lyrio Carneiro<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este estudo visa analisar a evolução da participação das exportações brasileiras nos seus principais mercados nos últimos quinze anos, verificando os impactos dos preços sobre essa variável para vários subperíodos. Será usado também o método de *constant market share* (CMS), ou participação de mercado constante, para uma análise mais detalhada, de forma a medir qual o ganho de competitividade por principais grupos de produtos. Em função dos resultados e das perspectivas globais sobre variáveis como preços de *commodities* e crescimento do comércio mundial, serão levantadas algumas conjecturas sobre a provável evolução futura dessas participações.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. A segunda seção analisará a evolução dos principais produtos de exportação entre 2000 e 2014, por principais destinos. A terceira seção irá mostrar como essa evolução foi influenciada pelas variações de preço desses produtos. A quarta seção irá analisar a metodologia de CMS; a quinta seção realizará a análise dos dados utilizando este método. A última seção apresenta as conclusões.

### 2 EVOLUÇÃO RECENTE DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

A variação das exportações brasileiras, a partir de 2006, foi dada basicamente pela flutuação dos preços, uma vez que a quantidade exportada pouco variou nesses últimos anos, como se pode observar pelo gráfico 1. O valor exportado cresce quase continuamente – com queda em 2009 – até 2011, caindo a partir daí, juntamente com os preços. Esse comportamento é influenciado principalmente pelos produtos básicos,<sup>3</sup> cujos preços iniciam um período de forte alta em 2003, indo até 2011 (gráfico 2). Simultaneamente, as quantidades continuam a crescer, mas a um ritmo bem inferior. Os manufaturados, após um crescimento espetacular entre 2003 e 2008 – quando saltam de US\$ 39,8 bilhões para US\$ 92,7 bilhões –, ficam praticamente estagnados nos anos seguintes (gráfico 3). Seus preços também subiram fortemente entre 2004 e 2011, caindo discretamente a partir daí. Em compensação, as quantidades caem desde 2008. Os semimanufaturados se comportam de maneira análoga à dos básicos. Portanto, o bom desempenho das exportações entre 2003 e 2011 foi fruto principalmente dos preços em alta nesse período, e a queda posterior foi resultado também da redução dos preços.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e professor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

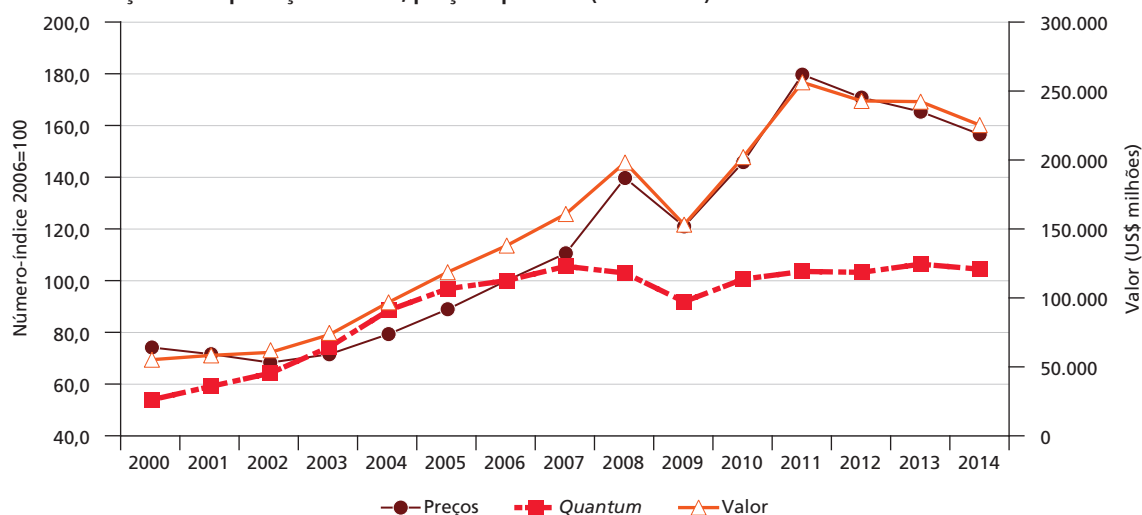
2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

3. Nesta seção, iremos utilizar a classificação da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), que divide os produtos exportados em básicos, semimanufaturados e manufaturados.

As quantidades dos produtos básicos e dos semimanufaturados pouco ou nada cresceram, ao passo que as dos manufaturados decaíram no período em análise.

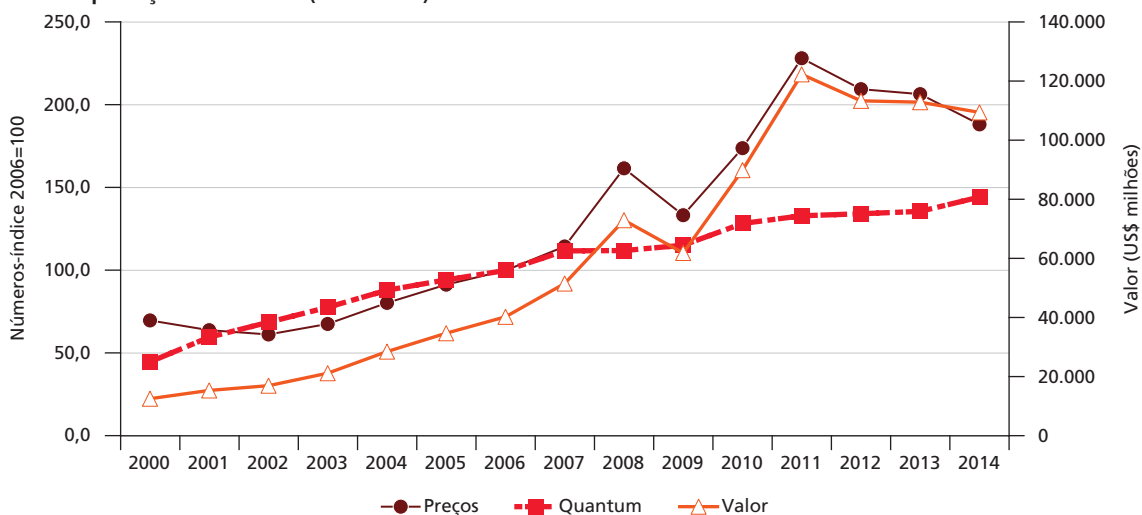
Fica, portanto, nítido que o crescimento das exportações brasileiras nesse período foi resultado, principalmente, do recentemente encerrado *boom* de *commodities*. Mas será que esse crescimento se deu de forma mais ou menos igual em todos os produtos primários e de forma semelhante nos maiores mercados? *Terá havido algum aumento de competitividade em algum conjunto de produtos que não devido ao simples aumento de preços?* Nesse caso, em que produtos isso ocorreu? Para isso, é necessária uma análise em um nível mais desagregado.

GRÁFICO 1  
Evolução das exportações – valor, preço e quantum (2000-2014)



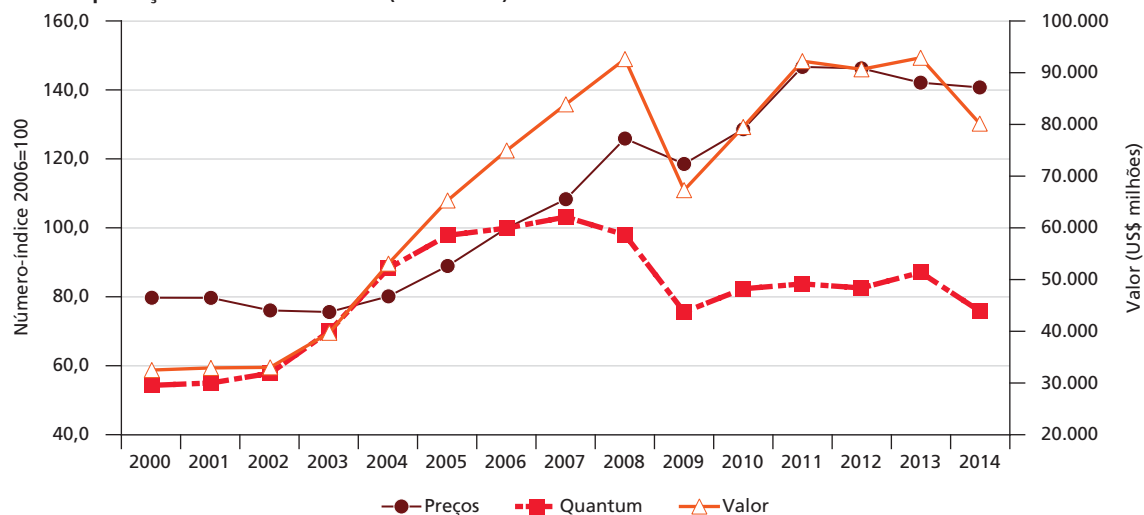
Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).

GRÁFICO 2  
Exportações de básicos (2000-2014)



Fonte: Funcex.

GRÁFICO 3  
Exportações de manufaturados (2000-2014)



Fonte: Funcex.

Tomando por base 2013, os primeiros 75 produtos na classificação do Sistema Harmonizado (SH) (1996) a quatro dígitos representavam cerca de 80% das exportações brasileiras. Esses produtos totalizavam apenas 675% das exportações, em 2000, indicando que houve uma concentração das exportações, pois, enquanto o total das exportações cresceu 12,1% ao ano (a.a.) no período, esse grupo de produtos cresceu 13,5% a.a.

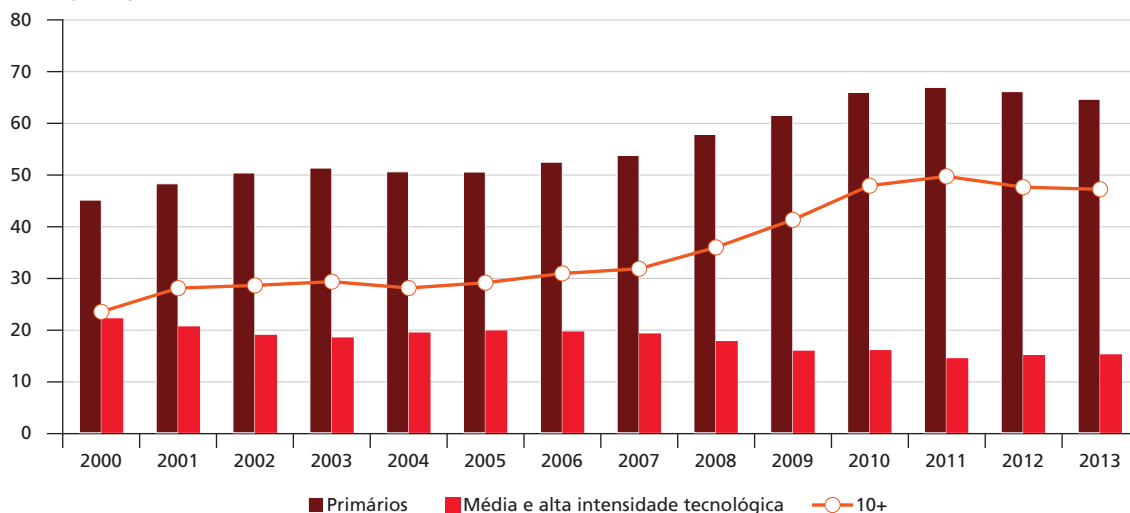
Separando esses produtos em primários e manufaturados de média e alta intensidade tecnológica,<sup>4</sup> verifica-se que os primeiros passaram de 49% para 65% do total, ao mesmo tempo em que os segundos caíram de 19% para 15% entre 1999 e 2013, o que denota uma primarização das exportações. Tomando-se apenas os dez maiores (em 2013) primários, sua participação sobe de 26% para 47% nesse período. Em suma, as exportações ficaram mais concentradas em menor número de produtos primários.

O gráfico 4 indica que essa tendência é mais ou menos contínua ao longo do período, acentuando-se a partir de 2007. Esse movimento foi devido, em grande parte, ao forte aumento dos preços das *commodities*.

Com relação aos principais destinos, verificou-se um forte deslocamento em direção à Ásia. Os gráficos seguintes ilustram a evolução das participações por principais destinos para os mesmos produtos. Como mostra o gráfico 5, a China foi o destino que mais cresceu, ao passo que a participação da União Europeia e, principalmente, dos Estados Unidos caiu bastante, enquanto a da América Latina subiu nos primeiros anos para voltar a cair no final, seguindo a Argentina.

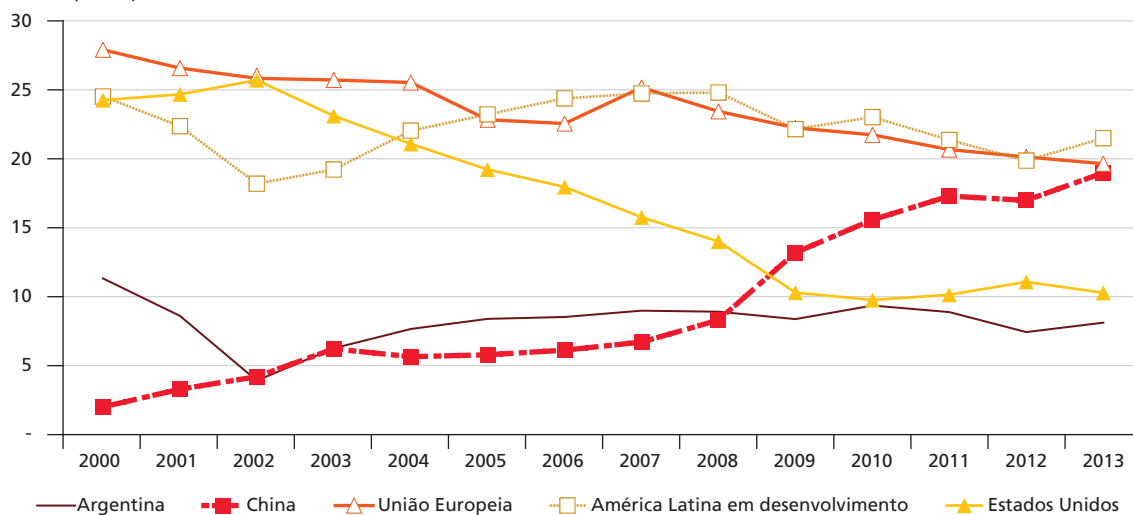
4. Foi criada uma classificação de produtos específica para esse grupo de produtos, baseada, em grande parte, na classificação de intensidade tecnológica usada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Os produtos primários incluem os primários, os intensivos em recursos naturais e os de baixa intensidade tecnológica. Os produtos de média e alta intensidade tecnológica são basicamente os mesmos.

**GRÁFICO 4**  
**Participação dos principais produtos de exportação por intensidade tecnológica (2000-2013)**  
 (Em %)



Fonte: World Integrated Trade Solution (WITS).  
 Elaboração dos autores.

**GRÁFICO 5**  
**Evolução das exportações totais – por principais destinos (2000-2013)**  
 (Em %)

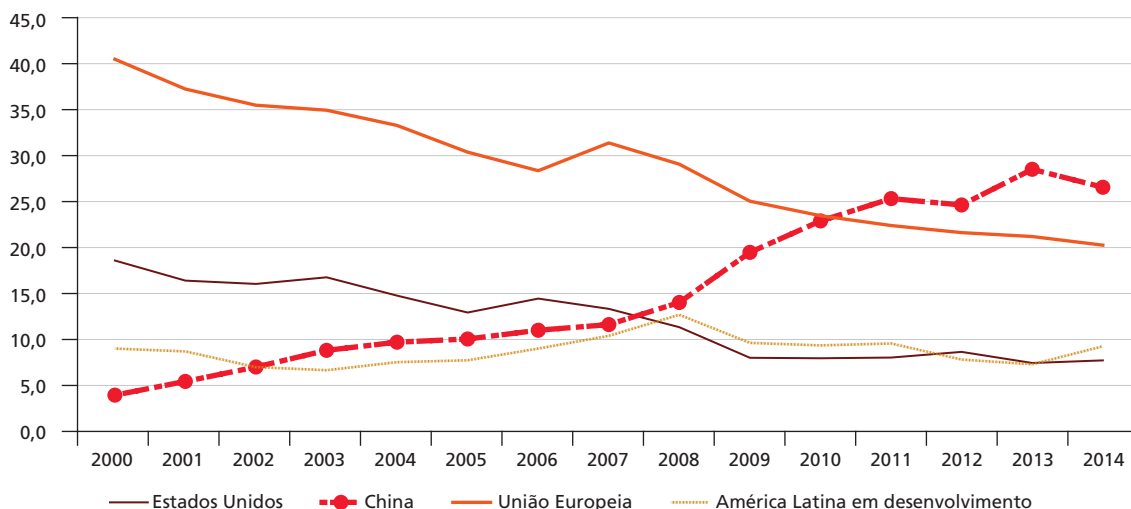


Fonte: WITS.  
 Elaboração dos autores.

O gráfico 6 ilustra a evolução percentual das exportações de produtos primários – com a mesma classificação usada antes – por principais destinos. Observa-se também uma expressiva queda da participação da União Europeia, contrabalançada principalmente pelo aumento do peso da China. Ao mesmo tempo, a participação dos Estados Unidos também

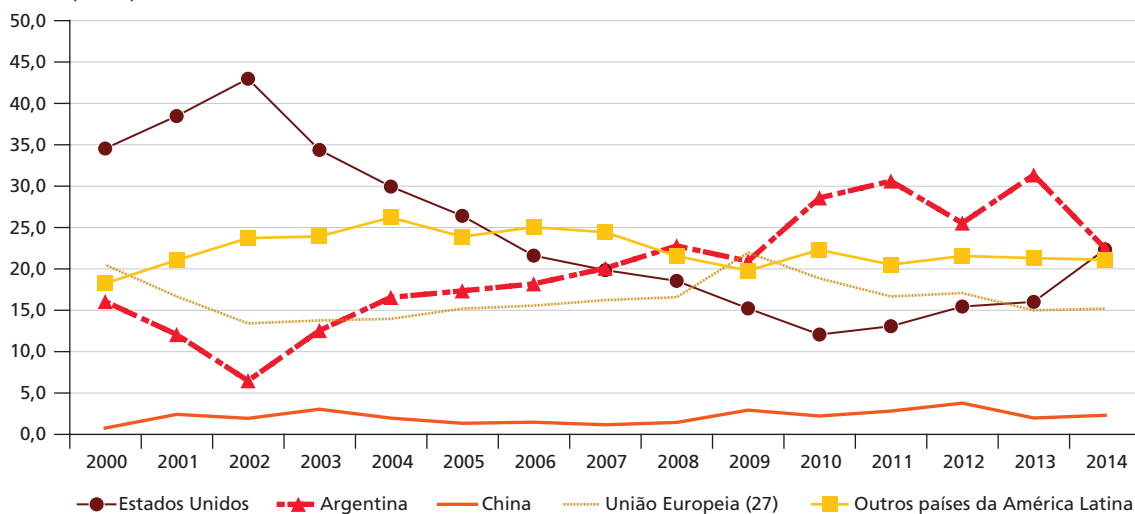
experimentou queda substancial, para esses produtos. Pode-se observar que a participação dos países latino-americanos é muito pequena para tais produtos.

**GRÁFICO 6**  
Evolução das exportações dos produtos primários – por principais destinos (2000-2014)  
(Em %)



Fonte: WITS.  
Elaboração dos autores.

**GRÁFICO 7**  
Evolução das exportações dos produtos de média e alta intensidade tecnológica – por principais destinos (2000-2014)  
(Em %)



Fonte: WITS.  
Elaboração dos autores.

A situação é muito diferente quando se analisam os produtos de média e alta intensidade tecnológica (gráfico 7). A participação dos Estados Unidos cai de cerca de 40% no início dos

anos 2000 para um mínimo de 12% em 2010, voltando para 22% em 2014. O número relativo à União Europeia oscila entre 15% e 20%, ao longo de todo o período. Entre os principais parceiros, cresce apenas a participação da Argentina, ao mesmo tempo que a China tem peso bastante reduzido nessas exportações.

### 3 EVOLUÇÃO POR PRINCIPAIS PRODUTOS

A tabela 1 apresenta o número de casos em que a variação média anual dos valores e dos valores médios<sup>5</sup> superou os 10%, para os mesmos 75 maiores produtos para cinco subperíodos. Nota-se que as variações elevadas ocorreram principalmente nos períodos 2003-2008 e 2011-2012, especialmente no primeiro. Chama atenção também que a variação dos valores foi muito influenciada pela elevação dos preços – valores médios. Ou seja, preços e valores que caíram ou ficaram estagnados durante a depressão do período 2008-2009 recuperaram-se parcialmente nos anos seguintes. O apêndice B apresenta as tabelas completas com os códigos dos produtos.

TABELA 1  
Número de produtos com variação acima de 10% – 75 maiores produtos (2000-2014)

|             | 2000-2002 | 2003-2008 | 2009-2010 | 2011-2012 | 2013-2014 |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Em valor    | 30        | 68        | 15        | 36        | 11        |
| Valor médio | 6         | 49        | 9         | 24        | 2         |

Fonte: Wits.  
Elaboração dos autores.

O exame mais detalhado (apêndice B) mostra que os aumentos de valores médios foram muito mais acentuados no grupo dos produtos primários – códigos inferiores a 8000, para a maioria dos casos –, variando essas porcentagens, no período 2003-2008, de 10% a 29%. Mas mesmo no segundo grupo de produtos, principalmente nos capítulos de 84 a 87 (máquinas e equipamentos, elétricos e não elétricos, e material de transporte), houve aumentos significativos de valores médios de 2003 em diante. Isso, provavelmente, reflete mudanças de composição dentro de cada posição, com aumento da predominância de produtos com valores médios mais elevados. Isso é mais notado nas posições 8411, 8433, 8481, 8504, 8544 e 8708. Portanto, ao menos para uma parte importante das exportações de produtos mais intensivos em tecnologia. Ademais, houve um aumento dos valores exportados impulsionado por fatores outros que não apenas os aumentos de preços, mas também modificação da qualidade dos produtos vendidos, o que deve ter sido provocado por algum ganho de competitividade. Deve-se lembrar que a variação de preços, nos casos de nomenclaturas de produtos com alguma agregação, incorpora três efeitos: *i*) uma variação dos preços individuais de cada produto, impossível de ser captada por qualquer nomenclatura; *ii*) uma variação de qualidade de cada produto; e, ainda, *iii*) mudanças na composição média desses produtos agregados.

5. Os valores médios foram calculados pela divisão dos valores em dólar pelo peso em quilogramas. Optou-se por essa unidade por ser a que mais apresentava valores diferentes de 0, com relação à quantidade, em unidades.

#### 4 METODOLOGIA UTILIZADA

Utilizada em análises de desempenho exportador desde Tyszynki (1951), a metodologia CMS ou participação de mercado constante permite decompor *ex post* o crescimento das exportações, identificando a contribuição de diferentes fatores, como a composição da pauta em termos de produtos e destinos, e ganhos relativos de competitividade *vis-à-vis* os demais concorrentes nos mercados internacionais.

A análise CMS parte de um princípio simples, explicitado por seu próprio nome, e que se assemelha à primeira lei de Newton na física: a hipótese de que o *market share* de um determinado país em um dado mercado deveria se manter constante, a não ser que algum fator exerça alguma força capaz de modificá-lo. Como colocam Leamer e Stern (1970, p. 171), é possível identificar ao menos três fatores que poderiam fazer com que o ritmo de crescimento das exportações de um dado país diferísse daquele das exportações mundiais – fazendo, por exemplo, com que o *market share* desse país aumente<sup>6</sup>. Em primeiro lugar, os destinos de suas exportações, quando o país concentra estas em países cujas importações crescem mais que a média mundial. Em segundo lugar, os produtos que exporta, se sua pauta for composta majoritariamente de bens cuja demanda mundial cresce mais que a média. Em terceiro lugar, a competitividade, que o permitiria ganhar mercado em relação a outras origens destes produtos.

Com base nessa *rationale*, o método CMS se mostrou uma ferramenta relativamente simples, capaz de identificar determinantes que explicariam o desempenho comercial de um país ao longo de um determinado período, decompondo a variação de suas exportações – ou do *market share* de suas exportações –, identificando os componentes relativos à estrutura da pauta em termos de produtos e destinos, e atribuindo a variação restante ao efeito da competitividade relativa do país.

Essa formulação, sistematizada em Leamer e Stern (1970) ou Richardson (1971), por exemplo, foi – a despeito de sua grande popularidade<sup>7</sup> – objeto de um conjunto de críticas, tanto do ponto de vista empírico quanto sobre sua suposta falta de embasamento teórico.<sup>8</sup> Uma das principais críticas era que os estudos que utilizavam esta metodologia tendiam a interpretar erroneamente os componentes estruturais (efeito-composição de produtos e efeito-composição de destinos) como resultantes de mudanças na estrutura da pauta, quando na verdade se referem ao efeito advindo da estrutura existente em um dado período utilizado como base (Richardson, 1971).

Além disso, boa parte das críticas à metodologia se concentrou nas dificuldades enfrentadas na transposição de um modelo explicativo em tempo contínuo para aplicações em tempo discreto. Isto tornava os resultados dependentes não apenas de escolhas quanto aos períodos e níveis de agregação utilizados, mas também da própria ordem em que os efeitos são calculados – o que

6. Evidentemente, raciocínio análogo vale para o caso em que o *market-share* do país diminui.

7. Entre os trabalhos recentes que utilizam a metodologia *constant market share* (CMS), pode-se mencionar Almeida, Silva e Angelo (2012), Amador e Cabral (2008), Buitelaar e Van Kerkhoff (2010), de Munnick, Jacob e Sze (2012), Pandiella (2015) e Skriner (2009), por exemplo.

8. Para uma proposta de fundamentação teórica do modelo CMS, ver, por exemplo, Merkies e Van Der Meer (1988).

complica sua interpretação, especialmente do efeito “residual” de competitividade (Richardson, 1971). A formulação em tempo discreto também dá origem a problemas de números-índices, em que os resultados dependem da escolha do período-base.<sup>9</sup>

Diante dessas críticas, Fagerberg e Sollie (1987) propuseram uma formulação alternativa para aperfeiçoar o modelo. A versão proposta pelos autores adota o período inicial como base para o cálculo de todos os índices, e o termo residual decorrente dessa escolha é dividido entre dois efeitos que possuem interpretação econômica explícita – que se relaciona com a capacidade do país em análise de adaptar a estrutura de sua pauta exportadora a mudanças na composição das importações mundiais, em termos de produtos e mercados. Assim, essa versão da metodologia CMS decompõe a variação no *market share* das exportações de um país em cinco – e não mais três – efeitos: além dos mencionados efeito-produto, efeito-destino e efeito-competitividade,<sup>10</sup> há dois efeitos adicionais, que o autor denomina *efeito-adaptação de produtos* e *efeito-adaptação de mercados*.

Como Fagerberg e Sollie (1987, p. 1574-1575) demonstram o sinal e o valor dos efeito-adaptação de produtos e de mercados dependem da correlação entre as mudanças nos *market shares* do país em produtos e destinos específicos – o que os autores denominam *micro shares* – e as mudanças ocorridas na composição das importações mundiais, em termos de produtos e mercados. Por esta razão, segundo os autores, é possível interpretá-los como a capacidade relativa do país em questão de, ao longo do período, adaptar sua estrutura exportadora e adequá-la às mudanças ocorridas na composição das importações mundiais, tanto no que tange aos produtos comercializados quanto no que concerne aos mercados envolvidos.

Há, portanto, dois grupos de efeitos para cada dimensão da estrutura da pauta. Um – com os efeitos-composição – é estático e se relaciona com a situação inicial da pauta: o país verá seu *market share* nas importações globais crescer caso sua pauta, no período-base, seja concentrada em produtos – ou mercados, conforme a dimensão – cujas importações mundiais crescem mais que a média. O segundo – com os efeitos-adaptação – é dinâmico, no sentido em que se refere à mudança na estrutura da pauta ao longo do período: a parcela do país nas importações globais também aumentará caso, ao longo do período, a composição de sua pauta se modifique de forma que suas *micro shares* aumentem mais em produtos ou mercados cujas importações mundiais crescem proporcionalmente mais.

9. Por exemplo, se o pesquisador opta por utilizar o período inicial como base para calcular um dos efeitos – isto é, utilizando índices de Laspeyres –, é obrigado a utilizar índices de Paasche – adotando o período final como base – no cálculo do outro efeito, para que a soma dos efeitos seja igual à variação total; caso o mesmo tipo de índice seja utilizado para calcular os dois efeitos, é necessário incluir um terceiro termo – também chamado de *efeito-interação* –, cuja interpretação econômica nem sempre é clara (Richardson, 1971; Fagerberg e Sollie, 1987; Milana, 1988). Richardson (1971, p. 236) sugere interpretar o “efeito-interação” como uma “segunda medida de competitividade”, pois indicaria “*whether the country was increasing its export shares in rapidly growing commodities and markets*” [“se o país aumentou sua participação nas exportações em produtos ou mercados que cresceram rapidamente”] (tradução nossa, grifo do original) – interpretação que guarda relação com a dos dois efeitos adicionais introduzidos por Fagerberg e Sollie (1987). Contudo, como estes últimos ressaltam (*op. cit.*, p. 1577), aquele autor não oferece nenhuma prova formal de sua interpretação.

10. Os autores chamam esse efeito de *market share effect*; aqui, por conveniência, manter-se-á a nomenclatura *efeito-competitividade*, para ressaltar que se trata da variação *residual* no *market share* do país nas exportações de um dado produto para um dado destino (“*the effect of changes in the micro shares*” [o efeito de mudanças nas *micro shares*] tradução nossa), que não decorre nem da estrutura inicial da pauta nem das adaptações dessa estrutura ao longo do período.



O efeito restante deriva da variação na participação do país nas importações de um produto específico<sup>11</sup> por um dado país. Como não pode ser explicado a partir da – ou de mudanças na – estrutura da pauta de exportações, costuma ser associado à competitividade do país *vis-à-vis* seus concorrentes em cada mercado ou produto específico; razão porque é chamado de efeito-competitividade ou simplesmente efeito-*market share*.

Em suma, a variação no *market share* do país em análise nas importações globais ( $\Delta M^k$ ) pode ser decomposta em cinco efeitos:

$$\Delta M^k = \Delta M_a^k + \Delta M_b^k + \Delta M_c^k + \Delta M_{ab}^k + \Delta M_{mc}^k$$

Onde:

- Efeito-competitividade – ou efeito-*market share*:  $\Delta M_a^k$
- Efeito-composição de produtos:  $\Delta M_b^k$
- Efeito-composição de destinos:  $\Delta M_c^k$
- Efeito-adaptação de produtos:  $\Delta M_{ab}^k$
- Efeito-adaptação de destinos:  $\Delta M_{mc}^k$

Para os cálculos, foram utilizados dados do United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN/Comtrade), agregados a quatro dígitos do Sistema Harmonizado, o que totaliza 1.244 produtos – ou seja, nos termos da notação acima,  $n = 1.244$ . Foram selecionados doze destinos que compreendem praticamente todos os países do mundo: Estados Unidos, Canadá, União Europeia (27 países), China, Mercosul, demais países da América Latina e do Caribe, países desenvolvidos da Ásia (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura), Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) – constituída por Malásia, Indonésia, Tailândia e Filipinas –, demais países da Europa, demais países da Ásia e do Pacífico, da África e do Oriente Médio e Comunidade dos Estados Independentes (CIS) ou Commonwealth of Independent States e outros.<sup>12</sup>

Os efeitos foram calculados para três intervalos distintos (2002-2008, 2008-2011 e 2011-2013), e também para o período completo (2002-2013).<sup>13</sup> O ano inicial se justifica por ser o primeiro de um ciclo de elevação dos preços dos produtos de exportação do Brasil, em especial das *commodities*. E 2013 é o último ano para o qual se dispõem de estatísticas de comércio exterior para todos os países.

11. Evidentemente, a associação desse efeito à competitividade deve ser encarada com cuidado. Por exemplo, deve-se ter em mente que a própria ideia de *um produto específico* depende das limitações impostas pela disponibilidade de dados, e, mesmo no nível mais desagregado em que as estatísticas globais de comércio exterior são divulgadas (a seis dígitos do Sistema Harmonizado (SH), nível máximo que permite comparabilidade entre dados de países diferentes), é certo que muitos produtos não são homogêneos e, portanto, não poderiam ser comparados diretamente.

12. A lista com os países por região está no apêndice C.

13. Cabe aqui um esclarecimento sobre a divisão em subperíodos de tamanhos distintos. Uma vez que a metodologia tem por princípio central a hipótese de que a participação de mercado tenderia a se manter constante no tempo, não haveria nenhum efeito de tendência que fizesse supor que a variação de *market share* em um período mais longo fosse necessariamente maior que em um período mais curto. Assim, optou-se por utilizar como critério para a delimitação dos subperíodos as tendências observadas no comportamento das exportações, analisadas na seção 2 – forte crescimento até 2008, queda e recuperação entre 2008 e 2011, e estagnação a partir de 2011 –, que tornariam a análise mais relevante do que se fosse utilizado algum critério cronológico mecanicamente determinado.

A análise foi feita inicialmente para o conjunto de produtos, utilizando a nomenclatura SH 2002 com quatro dígitos, e, em seguida, esses produtos foram agrupados em três conjuntos: primários, manufaturados e de energia.<sup>14</sup>

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

Como apresentado na metodologia, a variação da participação de mercado é dividida em cinco efeitos: efeito-parte de mercado, efeito-composição de mercadoria, efeito-adaptação de mercadoria, efeito-composição de mercado e efeito-adaptação de mercado. A análise também foi realizada tanto em valores como em quantidades. A soma dos cinco efeitos é igual à variação total.

Cabe aqui uma explicação. O mais adequado para uma análise em quantidade seria, evidentemente, partir da construção de um índice de *quantum*, a partir da determinação dos valores médios das exportações de cada item. Contudo, seria necessário que essa análise fosse feita em um nível bastante desagregado. Mesmo que os dados fossem levantados a seis dígitos do SH, ainda seria insuficiente, por misturar em um mesmo código produtos muito distintos entre si. Portanto, apesar de não ser a melhor alternativa, do ponto de vista metodológico, optou-se por fazer os cálculos de quantidades simplesmente somando pesos líquidos das exportações. Por essa razão, decidiu-se apresentar os resultados apenas para produtos primários e de energia, uma vez que os resultados para manufaturados devem ser muito afetados pela composição. Ainda assim, vale a pena examinar os dados em quantidades, uma vez que os dados em valor são afetados pela variação de preços, que foi muito elevada para diversos produtos no período em análise.

Inicialmente, são analisados os dados em valor. As três primeiras colunas de cada tabela apresentam os resultados para cada subperíodo e a última, para todo o período. As porcentagens se referem a variações com relação ao *market share* inicial de cada intervalo. Como era de esperar, a variação total, para o conjunto de produtos, é muito maior no primeiro período, caindo no segundo e passando a negativa no último. Mas é interessante notar que, ainda que a variação dos produtos primários tenha sido maior que a dos demais no período – 73,5% –, as variações dos manufaturados e dos de energia também foram elevadas entre 2002 e 2008, com 34,6% e 80,9%, respectivamente.

No primeiro período, excetuando-se os produtos de energia, a maior variação foi do efeito-composição de mercadorias, principalmente no caso dos manufaturados. Esse resultado não surpreende, pois reflete uma variação que, desde Tyszynski (1951), é denominada de estrutural, na medida em que considera as mudanças na composição dos produtos exportados. Ou seja, se o país exportava mais produtos cujas exportações cresceram mais que a média no período, sua participação de mercado também deve crescer. Então, fica evidenciado que a principal razão para o aumento da participação

14. O conjunto dos produtos primários compreende as posições de 0101 a 2621 e de 4001 a 7118 do SH; o dos produtos manufaturados, de 2801 a 3926 e de 7201 a 9706; e o dos produtos de energia, de 2701 a 2716. A lista completa pode ser disponibilizada mediante solicitação aos autores. A categoria aqui denominada, por simplicidade, como *primários* inclui alguns produtos que, a rigor, seriam mais bem classificados como manufaturas intensivas em trabalho ou em recursos naturais.

de mercado do Brasil entre 2002 e 2008, considerando a totalidade dos produtos, foi a mudança na composição dos produtos exportados, e não a variação da competitividade. E isso se deu de forma bem mais acentuada no caso dos manufaturados, com variação de 21% na composição de mercadorias e de apenas 1,8% na participação de mercado. Os demais efeitos tiveram papel reduzido. Entre 2008 e 2011, que, como foi visto na seção 2, compreende o período de maior redução das exportações e posterior recuperação, os efeitos-composição de mercadorias e de mercados foram os principais responsáveis pelo aumento da participação de mercados no caso dos produtos primários e de energia. Mas não impediram a forte queda no caso dos manufaturados. A competitividade caiu muito ligeiramente no caso dos primários e acentuadamente no caso dos manufaturados, tendo crescido substancialmente para energia.

Como ficou demonstrado na metodologia, o efeito *market share*, nesse tipo de análise, deve refletir a evolução da competitividade das exportações, pois mostra como variou essa participação, baseado em estrutura fixa de mercados e mercadorias.

TABELA 2

**Varição da participação de mercado – dados em valor expressos como variação do *market share* inicial (2002-2013)**  
(Em %)

| Resultados agregados            | 2002-2008 | 2008-2011 | 2011-2013 | 2002-2013 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Varição total                   | 42,4      | 10,8      | -11,4     | 39,8      |
| Efeito <i>market share</i>      | 12,8      | 0,3       | -7,3      | 1,9       |
| Efeito-composição de mercadoria | 15,9      | 5,3       | -6,4      | 15,1      |
| Efeito-adaptação de mercadoria  | 2,3       | -0,1      | 1,3       | 0,7       |
| Efeito-composição de mercado    | 7,9       | 4,2       | 0,9       | 9,9       |
| Efeito-adaptação de mercado     | 3,6       | 1,0       | 0,1       | 12,2      |
| Produtos primários              |           |           |           |           |
| Varição total                   | 65,8      | 11,1      | -5,8      | 73,5      |
| Efeito <i>market share</i>      | 16,3      | -0,1      | -1,9      | 13,9      |
| Efeito-composição de mercadoria | 28,8      | 5,1       | -6,3      | 26,2      |
| Efeito-adaptação de mercadoria  | 1,1       | -0,2      | 1,4       | -1,3      |
| Efeito-composição de mercado    | 10,2      | 5,5       | 1,3       | 12,6      |
| Efeito-adaptação de mercado     | 9,3       | 0,8       | -0,3      | 22,1      |
| Produtos manufaturados          |           |           |           |           |
| Varição total                   | 34,6      | -9,1      | -12,9     | 6,6       |
| Efeito <i>market share</i>      | 1,8       | -9,0      | -10,3     | -19,8     |
| Efeito-composição de mercadoria | 21,0      | -4,2      | -3,6      | 8,3       |
| Efeito-adaptação de mercadoria  | -0,9      | 0,6       | -0,3      | -0,1      |
| Efeito-composição de mercado    | 6,6       | 4,0       | 1,2       | 13,2      |
| Efeito-adaptação de mercado     | 6,1       | -0,6      | 0,0       | 5,0       |
| Produtos de energia             |           |           |           |           |
| Varição total                   | 80,9      | 38,3      | -34,6     | 63,6      |
| Efeito <i>market share</i>      | 87,4      | 42,3      | -31,2     | 65,2      |
| Efeito-composição de mercadoria | 2,2       | -1,1      | -3,0      | 16,3      |
| Efeito-adaptação de mercadoria  | -0,4      | -2,1      | 1,9       | -13,7     |
| Efeito-composição de mercado    | -8,7      | -3,2      | -3,3      | -22,4     |
| Efeito-adaptação de mercado     | 0,3       | 2,4       | 1,0       | 18,1      |

Fonte: Wits.  
Elaboração dos autores.

Finalmente, no último período, a participação das exportações brasileiras caiu 11%, devido, basicamente, à queda dos efeitos-competitividade e estrutural. Essas proporções permanecem válidas tanto no caso dos produtos primários como no dos manufaturados. No caso dos de energia, a variação negativa de 34,6% é em razão, basicamente, da queda de competitividade.

O que ressalta dessa análise é que a competitividade foi responsável apenas por uma parte do aumento da participação das nossas exportações e, mesmo assim, somente no caso dos produtos primários e de energia – entre 2002 e 2008. No caso dos manufaturados, o efeito também foi relevante nos dois últimos subperíodos, mas no sentido contrário: tivemos queda da competitividade entre 2008 e 2013. Note-se, porém, que o período de elevação na competitividade dos produtos primários e de energia corresponde exatamente a um grande aumento de preços das *commodities* e, como as exportações estão denominadas em valor, esse aumento deve estar refletindo, em grande parte, a elevação dos preços. Por essa razão, optou-se por analisar os dados em quantidades, não obstante os problemas metodológicos descritos anteriormente.

Como se observa na tabela 3, no caso dos produtos primários, no primeiro período, o efeito-competitividade teve acréscimo de 34,5%, contrabalançado por efeitos negativos nos demais componentes, que acabaram por tornar a variação total negativa. Note-se que esse aumento é cerca de duas vezes maior que em valor. No segundo período, o efeito de composição de mercadorias foi o responsável pelo forte crescimento da participação de mercado, enquanto os efeitos decorrentes da estrutura dos mercados se anularam. No terceiro período, quatro dos cinco efeitos experimentaram redução, levando a uma queda de 19% no total.

No caso dos produtos de energia, a variação foi muito grande no primeiro período, de 88%, e ainda grande no segundo, com 24%. Nesses dois períodos, a maior parte da variação deve ser atribuída ao crescimento da competitividade. Mas esse quadro é revertido no terceiro período, quando a participação brasileira cai, principalmente em razão da competitividade.

TABELA 3

**Varição da participação de mercado – dados em quantidade expressos como variação do *market share* inicial (2002-2013)**  
(Em %)

|                                 | 2002-2008 | 2008-2011 | 2011-2013 | 2002-2013 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Produtos primários              |           |           |           |           |
| Varição total                   | -17,0     | 41,0      | -19,2     | -5,4      |
| Efeito <i>market share</i>      | 34,5      | -1,3      | -2,9      | 10,0      |
| Efeito-composição de mercadoria | -14,2     | 41,8      | -9,6      | -22,6     |
| Efeito-adaptação de mercadoria  | -22,9     | -4,3      | 2,0       | -0,2      |
| Efeito-composição de mercado    | -2,2      | 39,4      | -3,2      | 8,2       |
| Efeito-adaptação de mercado     | -12,2     | -34,6     | -5,4      | -0,9      |
| Produtos de energia             |           |           |           |           |
| Varição total                   | 87,7      | 24,3      | -40,2     | 39,4      |
| Efeito <i>market share</i>      | 101,5     | 30,8      | -32,8     | 37,6      |
| Efeito-composição de mercadoria | 12,4      | -1,9      | 2,0       | -19,3     |
| Efeito-adaptação de mercadoria  | -1,8      | -1,4      | 1,0       | 51,1      |
| Efeito-composição de mercado    | -18,8     | -1,4      | -12,3     | -42,8     |
| Efeito-adaptação de mercado     | -5,9      | -1,8      | 1,8       | 12,2      |

Fonte: WITS.

Elaboração dos autores.

Em suma, para o período como um todo, o crescimento da participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais, de cerca de 40%, decorreu de aumentos estruturais e de adaptação de mercados, e não de ganhos de competitividade, aí incluídos os efeitos-preço. No caso dos manufaturados, esse crescimento foi muito pequeno, com variação negativa da competitividade. Para os primários, a variação foi bastante acentuada, de 73,5%, resultado de vários efeitos, mas a competitividade respondeu por apenas 14%. No entanto, quando se isola o efeito dos preços, essa variação foi negativa, apesar de um ganho de 10% na competitividade. Os produtos de energia, ao contrário, tiveram expressivo aumento ao longo do período, em grande parte por causa da competitividade. Ou seja, ainda que o aumento dos preços tenha sido o principal fator para o crescimento da participação das exportações brasileiras nesse período, ao menos uma pequena parte decorreu de ganhos de competitividade, até mesmo quando se isolam os efeitos de preços.

Qual a sinalização que pode ser tirada para o futuro, em um momento em que não é mais possível esperar grandes elevações de preços de exportação, principalmente de produtos primários? Primeiro, um aspecto positivo, que resulta da percepção de que, ao contrário do que apontam várias análises, as exportações brasileiras tiveram algum ganho de competitividade, que não resultou de variação de preços, inclusive nos produtos primários. Segundo, que se isso foi possível no passado recente, pode voltar a ocorrer no futuro próximo. Mesmo no caso de produtos relativamente menos intensivos em tecnologia, é possível haver ganhos de competitividade em decorrência de inovação e produtividade. A concorrência nunca é realizada baseada unicamente em preços, mas também em qualidade e incorporação de novas tecnologias. Isso é verdade em produtos como alimentos, processados ou não, têxteis, confecções, calçados etc., classificados como primários. Portanto, é fundamental continuar investindo e estimulando as inovações nesses setores. Além, claro, dos demais, mais intensivos em tecnologia.

## 6 CONCLUSÕES

Este estudo buscou analisar brevemente a evolução recente das exportações brasileiras, destacando o tipo de produtos, dividindo-os em primários e manufaturados – e de energia –, do início do século XXI até o momento. Verificou-se, primeiro, que ocorreu um aumento da participação dos produtos primários, em detrimento dos de maior intensidade tecnológica, e um crescimento relativo da China e de outros países asiáticos como destinos de nossas exportações.

Uma análise mais detalhada revelou que boa parte dos aumentos das exportações foi decorrente de elevações de preços. Isso ocorreu predominantemente entre os produtos primários, o que não constitui novidade. Mas os dados revelam também que, no caso dos produtos manufaturados – com maior intensidade tecnológica –, também houve aumentos de preços, provavelmente em razão de mudanças de composição de produtos, nas categorias analisadas, o que deve ter sido provocado por algum ganho de competitividade.

Finalmente, foi utilizada a metodologia de *constant market share* para determinar a importância dos ganhos de competitividade entre os períodos mais relevantes, dividindo-se os produtos entre primários, manufaturados e de energia. Verificou-se que os ganhos de participação de mercado no período resultaram principalmente de mudanças na pauta de produtos e de mercados, com baixo peso de elevações de competitividade. Mas quando se isolam as diferentes

categorias de produtos, nota-se que tanto os produtos primários quanto os de energia apresentaram ganhos de competitividade, seja no cálculo em valor, seja no cálculo em quantidade. Isso indica que esses produtos ganharam mercados graças a aumentos de competitividade, ainda que sejam de menor intensidade tecnológica relativa. Essa evidência sugere que, no futuro, poderá continuar a haver ganhos de mercado graças à competitividade, desde que haja contínuos investimentos em inovação.

No caso dos manufaturados, a evolução do efeito associado à competitividade – principal responsável pela redução da participação brasileira nas exportações mundiais desses produtos – sugere preocupação, reforçada pelo fato de que os demais efeitos – de composição e adaptação da pauta – se mostraram cada vez menos intensos. Diante desse quadro, parece pouco provável que o Brasil seja capaz de voltar a ganhar participação de mercado nestes produtos sem que ocorra ganhos substanciais de competitividade.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A.; SILVA, J.; ANGELO, H. Desempenho das exportações do Brasil e Canadá no mercado de madeira serrada de coníferas durante a crise do *subprime*. **Scientia Forestalis**, v. 40, n. 94, p. 267-277, jun. 2012.
- AMADOR, J.; CABRAL, S. The Portuguese export performance in perspective: a constant market share analysis. **Banco de Portugal Economic Bulletin**, p. 201-221, 2008.
- BUITELAAR, P.; VAN KERKHOFF, H. The performance of EU foreign trade: a sectoral analysis. **DNB Occasional Studies**, v. 8, n. 1, p. 7-48, 2010.
- DE MUNNICK, D.; JACOB, J.; SZE, W. **The evolution of Canada's global export market share**. Ottawa: Bank of Canada, 2012. (Working Paper, 2012-31).
- FAGERBERG, J.; SOLLIE, G. The method of constant market shares analysis reconsidered. **Applied Economics**, v. 19, n. 12, p. 1571-1583, 1987.
- LEAMER, E. E; STERN, R. M. **Quantitative international economics**. Chicago: Allyn and Bacon, 1970.
- MERKIES, A.; VAN DER MEER, T. A theoretical foundation for constant market share analysis. **Empirical Economics**, v. 13, n. 2, p. 65-80, 1988.
- MILANA, C. Constant market-shares analysis and index number theory. **European Journal of Political Economy**, v. 4, n. 4, p. 453-478, 1988.
- PANDIELLA, A. **A constant market share analysis of Spanish goods exports**. Paris: OECD, 2015. (Working Papers, n. 1186).
- RICHARDSON, J. D. Constant market-shares analysis of export growth. **Journal of International Economics**, v. 1, n. 2, p. 227-239, 1971.
- TYSZYNSKI, H. World trade in manufactured commodities: 1899-1950. **The Manchester School of Economics and Social Studies**, v. 19, n. 3, p. 272-304, Sept. 1951.
- SKRINER, E. **Competitiveness and specialization of the Austrian export sector: a constant market shares analysis**. Princeton: IAS, 2009. (Economics Series, n. 235).

## APÊNDICE A

**CÁLCULO DOS EFEITOS NO MODELO *CONSTANT MARKET SHARE***

Formalmente, os efeitos podem ser descritos como se segue. Sendo  $0$  e  $t$  os períodos inicial e final, respectivamente,  $n$  o número de mercadorias e  $s$  o número de países, defina:<sup>1</sup>

$X_i^{kl}$  = exportações do produto  $i$ , do país  $k$  para o país  $l$ .

$B_i^l$  = importações do produto  $i$  pelo país  $l$ .

$M^k$  = *market share* do país  $k$  nas importações mundiais;  $M^k = \sum_l \sum_i X_i^{kl} / \sum_l \sum_i B_i^l$ .

$a^{kl}$  = *market shares*, por mercadoria, do país  $k$  nas importações do país  $l$ ; vetor-linha de dimensão  $n$ :  $a^{kl} = (a_1^{kl}, \dots, a_n^{kl})$ , onde  $a_i^{kl} = X_i^{kl} / B_i^l$ .

$b^l$  = participação de cada mercadoria nas importações do país  $l$ ; vetor-coluna de dimensão  $n$ :  $b^l = (b_1^l, \dots, b_n^l)'$ , onde  $b_i^l = B_i^l / \sum_i B_i^l$ .

$c$  = participação de cada país nas importações mundiais; vetor-coluna de dimensão  $s$ :  $c = (c^1, \dots, c^s)'$ , onde  $c^l = \sum_i B_i^l / \sum_l \sum_i B_i^l$ .

$m^k$  = participação do país  $k$  nas importações de cada país; vetor-linha de dimensão  $s$ :  $m^k = (M^{k1}, \dots, M^{ks})'$ , onde  $M^{kl} = \sum_i X_i^{kl} / \sum_i B_i^l$ .

A variação no *market share* do país em análise nas importações globais ( $\Delta M^k$ ) pode ser decomposta em cinco efeitos:

$$\Delta M^k = \Delta M_a^k + \Delta M_b^k + \Delta M_c^k + \Delta M_{ab}^k + \Delta M_{mc}^k.$$

Onde:

- Efeito-competitividade – ou efeito-*market share*:  $\Delta M_a^k = \sum_l (a_t^{kl} - a_0^{kl}) b_0^l c_0^l$ .
- Efeito-composição de produtos:  $\Delta M_b^k = \sum_l a_0^{kl} (b_t^l - b_0^l) c_0^l$ .
- Efeito-composição de destinos:  $\Delta M_c^k = m_0^k (c_t - c_0)$ .
- Efeito-adaptação de produtos:  $\Delta M_{ab}^k = \sum_l (a_t^{kl} - a_0^{kl}) (b_t^l - b_0^l) c_0^l$ .
- Efeito-adaptação de destinos:  $\Delta M_{mc}^k = (m_t^k - m_0^k) (c_t - c_0)$ .

1. A notação acompanha a adotada por Fagerberg e Sollie (1987).



**APÊNDICE B**
**TABELA B.1**  
**Variações médias anuais dos valores – 75 maiores produtos (2000-2014)**  
 (Em %)

| Código do Sistema Harmonizado | 2000-2002 | 2003-2008 | 2009-2010 | 2011-2012 | 2013-2014 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 0102                          | -12,1     | 188,0     | 30,0      | -5,0      | 7,1       |
| 0201                          | 31,7      | 1,7       | 28,0      | 30,1      | 0,8       |
| 0202                          | 15,9      | 39,3      | -4,6      | 4,3       | 16,2      |
| 0203                          | 59,9      | 19,5      | -5,2      | 4,8       | 3,6       |
| 0206                          | 16,9      | 37,0      | 6,8       | 21,0      | 18,1      |
| 0207                          | 16,0      | 26,9      | -0,5      | 8,0       | 0,7       |
| 0210                          | 5,5       | 116,2     | -6,2      | -3,7      | 6,4       |
| 0504                          | 10,5      | 28,1      | 3,8       | 18,7      | 6,1       |
| 0901                          | -18,7     | 23,0      | 11,7      | 5,0       | 2,7       |
| 1005                          | 233,3     | 31,8      | 25,6      | 55,9      | -14,5     |
| 1006                          | -23,7     | 92,6      | -28,9     | 86,1      | -14,7     |
| 1201                          | 23,9      | 23,9      | 0,4       | 25,0      | 16,2      |
| 1507                          | 4,2       | 22,8      | -29,0     | 24,0      | -26,2     |
| 1602                          | 1,3       | 30,6      | -16,0     | 5,8       | -3,8      |
| 1701                          | 3,1       | 17,4      | 52,6      | -0,4      | -13,5     |
| 2009                          | -5,3      | 11,9      | -5,4      | 12,9      | -6,0      |
| 2101                          | -7,4      | 21,7      | -3,0      | 13,7      | -8,3      |
| 2106                          | -2,3      | 17,8      | 14,0      | -12,5     | 5,7       |
| 2207                          | 36,9      | 55,5      | -34,9     | 46,8      | -35,9     |
| 2304                          | 13,5      | 12,1      | 4,0       | 18,2      | 3,0       |
| 2401                          | 3,1       | 18,3      | 0,4       | 8,7       | -13,1     |
| 2601                          | 3,5       | 32,6      | 32,2      | 3,5       | -8,7      |
| 2603                          | 0,0       | 0,0       | 1,7       | 10,5      | 9,3       |
| 2709                          | 935,1     | 41,7      | 9,1       | 11,6      | -10,2     |
| 2710                          | 46,5      | 26,2      | -20,0     | 32,4      | -14,5     |
| 2804                          | 4,4       | 21,8      | -5,0      | 7,0       | -19,4     |
| 2818                          | -0,4      | 42,3      | 6,1       | 5,3       | 12,7      |
| 2901                          | 6,0       | 27,2      | 47,0      | 19,5      | -0,4      |
| 2902                          | -12,6     | 33,0      | -5,8      | 5,8       | 0,8       |
| 2909                          | 11,2      | 19,0      | -1,4      | 8,2       | 0,0       |
| 2922                          | 5,5       | 28,4      | 4,4       | 0,0       | 0,0       |
| 3004                          | 4,1       | 23,9      | 16,9      | 11,0      | 4,4       |
| 3901                          | 3,4       | 25,6      | 6,0       | 12,0      | -6,3      |
| 3902                          | -14,7     | 38,9      | 35,9      | 13,5      | 3,6       |
| 4011                          | -1,9      | 20,1      | -4,9      | 7,0       | -9,0      |

(Continua)



## Evolução das Exportações Brasileiras: preços e competitividade

(Continuação)

| Código do Sistema Harmonizado | 2000-2002 | 2003-2008 | 2009-2010 | 2011-2012 | 2013-2014 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 4104                          | 9,8       | 15,7      | -3,4      | 9,2       | 19,3      |
| 4409                          | 14,2      | 31,9      | -4,9      | 0,2       | 1,1       |
| 4412                          | 8,3       | 6,3       | -18,7     | -1,2      | 7,1       |
| 4703                          | -2,3      | 22,6      | 8,4       | -1,2      | 6,6       |
| 4802                          | 11,2      | 14,2      | 9,6       | -3,9      | -4,7      |
| 4810                          | -1,4      | 22,8      | 7,3       | 5,1       | -3,8      |
| 5201                          | 173,4     | 39,7      | 8,6       | 60,0      | -19,7     |
| 6402                          | 15,4      | 23,6      | 0,8       | 1,5       | 2,3       |
| 6403                          | 4,1       | 0,4       | -15,7     | -23,2     | -5,0      |
| 6802                          | 10,3      | 17,6      | -0,3      | 8,0       | 13,5      |
| 7108                          | 0,1       | 19,8      | 32,1      | 21,6      | -6,6      |
| 7201                          | 13,6      | 37,1      | -44,4     | 17,9      | -12,6     |
| 7202                          | 2,0       | 32,2      | -6,0      | 16,9      | -0,8      |
| 7207                          | 5,3       | 21,3      | -19,3     | 13,2      | -15,2     |
| 7208                          | -9,1      | 22,4      | -0,6      | -1,3      | 6,2       |
| 7224                          | 42,4      | 2,9       | -22,4     | 115,3     | 14,9      |
| 7304                          | 19,3      | 19,2      | 0,8       | 32,3      | 42,4      |
| 7601                          | -1,2      | 11,8      | -19,5     | -9,6      | -21,3     |
| 8307                          | 446,8     | 15,6      | 136,1     | 10,2      | 4,9       |
| 8407                          | 26,3      | 1,2       | 30,2      | 16,1      | -23,7     |
| 8409                          | 1,2       | 14,5      | -6,7      | 10,4      | -5,7      |
| 8411                          | -18,8     | 24,1      | 51,9      | 10,5      | 123,4     |
| 8413                          | -8,7      | 23,1      | -6,7      | 7,0       | -4,1      |
| 8414                          | 5,0       | 12,3      | -5,9      | 12,6      | -15,6     |
| 8429                          | 5,0       | 31,1      | -11,0     | 26,6      | -6,5      |
| 8433                          | 5,1       | 40,4      | -10,5     | -1,1      | -3,2      |
| 8481                          | 26,9      | 22,3      | 14,1      | -1,7      | 12,5      |
| 8483                          | 2,4       | 17,8      | -3,0      | 10,6      | -6,6      |
| 8501                          | 7,7       | 25,1      | -5,2      | 10,9      | 0,0       |
| 8503                          | 28,8      | 37,9      | -39,9     | 65,7      | -25,6     |
| 8504                          | 9,9       | 28,4      | -6,9      | -8,6      | 2,3       |
| 8544                          | 2,6       | 35,0      | -5,3      | 3,9       | -10,9     |
| 8701                          | 27,0      | 38,7      | -26,8     | 9,2       | -9,5      |
| 8703                          | 20,8      | 16,1      | -5,2      | -8,2      | -7,4      |
| 8704                          | -11,9     | 31,1      | -12,0     | 11,1      | -15,3     |
| 8706                          | 20,4      | 24,8      | -9,7      | 2,8       | -2,6      |
| 8708                          | -1,8      | 20,2      | -1,8      | 5,7       | -17,4     |
| 8802                          | 15,0      | 12,5      | -14,7     | 9,1       | -15,0     |
| 8803                          | -9,6      | 30,8      | -7,6      | 12,3      | 14,8      |
| 8803                          | 11,3      | 9,0       | -12,9     | -5,9      | 0,8       |

|             |              |              |
|-------------|--------------|--------------|
| Menor que 0 | Entre 0 e 10 | Maior que 10 |
|-------------|--------------|--------------|

Fonte: WITS.  
Elaboração dos autores.

TABELA B.2  
**Variações médias anuais dos valores médios – 75 maiores produtos**  
 (Em %)

| Código do Sistema Harmonizado | 2000-2002 | 2003-2008 | 2009-2010 | 2011-2012 | 2013-2014 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 0102                          | 31,4      | 1,5       | 1,4       | 9,6       | -4,3      |
| 0201                          | -13,3     | 15,5      | 1,5       | 4,3       | -1,1      |
| 0202                          | -16,6     | 15,8      | 0,8       | 7,5       | 0,4       |
| 0203                          | -11,8     | 18,7      | -4,8      | 1,0       | 13,1      |
| 0206                          | -10,6     | 17,3      | -0,5      | 9,5       | 8,6       |
| 0207                          | -9,7      | 13,1      | -3,0      | 6,3       | -0,3      |
| 0210                          | -13,7     | 11,2      | -0,9      | -0,9      | 3,2       |
| 0504                          | -4,2      | 18,3      | -11,8     | 7,2       | 2,2       |
| 0901                          | -24,0     | 22,8      | 4,7       | 14,7      | -10,6     |
| 1005                          | -53,4     | 14,4      | -3,2      | 15,2      | -16,3     |
| 1006                          | -11,2     | 19,9      | -21,3     | 12,7      | -5,1      |
| 1201                          | 2,0       | 15,3      | -7,8      | 18,3      | -2,1      |
| 1507                          | -3,2      | 19,2      | -13,4     | 16,8      | -14,3     |
| 1602                          | -3,8      | 10,1      | -5,0      | 7,8       | 3,5       |
| 1701                          | -0,2      | 10,3      | 27,2      | 7,5       | -13,7     |
| 2009                          | -9,2      | 3,9       | -3,4      | 15,0      | -6,7      |
| 2101                          | -13,7     | 17,2      | -4,0      | 12,4      | -7,8      |
| 2106                          | -22,6     | -2,6      | -10,1     | 116,5     | 6,0       |
| 2207                          | 9,8       | 13,9      | 6,8       | 15,1      | -4,5      |
| 2304                          | 6,8       | 12,4      | -1,4      | 15,6      | 5,2       |
| 2401                          | -6,9      | 11,1      | 17,8      | -3,4      | 1,2       |
| 2601                          | -2,3      | 21,4      | 25,8      | 1,0       | -11,1     |
| 2603                          | 0,0       | 0,0       | 2,3       | 6,6       | -2,7      |
| 2709                          | 38,1      | 27,7      | -9,6      | 19,7      | -7,7      |
| 2710                          | 14,8      | 24,8      | -10,0     | 17,5      | -3,6      |
| 2804                          | -1,2      | 17,2      | -3,3      | 3,0       | -1,7      |
| 2818                          | -4,0      | 13,9      | -11,0     | -1,3      | 4,0       |
| 2901                          | 4,4       | 22,8      | -3,9      | 8,5       | -6,4      |
| 2902                          | 8,3       | 21,9      | -3,0      | 19,4      | -5,2      |
| 2909                          | 5,6       | 21,4      | -3,0      | 13,7      | -5,7      |
| 2922                          | -2,6      | 11,2      | 6,4       | 0,0       | 0,0       |
| 3004                          | 6,2       | 9,9       | 14,2      | 23,7      | -7,5      |
| 3901                          | -5,6      | 19,2      | -7,2      | 3,5       | 5,6       |
| 3902                          | 2,5       | 18,9      | -3,1      | 1,9       | 6,1       |
| 4011                          | -5,6      | 11,0      | 3,0       | 17,4      | -4,7      |
| 4104                          | 12,2      | 7,0       | -11,5     | 1,5       | 7,3       |
| 4409                          | -15,9     | 12,5      | 5,7       | 8,1       | 2,6       |
| 4412                          | -8,5      | 9,5       | -0,7      | 2,5       | -1,2      |
| 4703                          | -5,5      | 8,2       | -0,6      | -2,0      | -4,6      |
| 4802                          | 3,4       | 5,9       | -3,7      | 2,3       | 0,0       |

(Continua)

## Evolução das Exportações Brasileiras: preços e competitividade

(Continuação)

| Código do Sistema Harmonizado | 2000-2002 | 2003-2008 | 2009-2010 | 2011-2012 | 2013-2014 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 4810                          | -6,5      | 7,5       | -0,1      | 6,1       | 3,5       |
| 5201                          | -10,5     | 7,3       | 10,8      | 11,7      | -4,8      |
| 6402                          | -1,8      | 6,9       | 0,7       | 6,7       | -2,8      |
| 6403                          | 1,0       | 15,0      | 4,1       | 4,0       | -1,0      |
| 6802                          | 11,2      | 17,4      | -2,5      | 1,1       | -0,8      |
| 7108                          | 3,5       | 18,9      | 17,9      | 15,4      | -16,8     |
| 7201                          | 0,4       | 29,2      | -8,2      | 3,0       | -5,5      |
| 7202                          | 1,3       | 28,9      | 0,0       | 0,0       | 0,0       |
| 7207                          | 1,5       | 25,9      | -16,0     | 7,8       | -6,4      |
| 7208                          | 2,4       | 24,3      | -19,8     | 8,7       | -5,5      |
| 7224                          | -0,9      | 26,5      | -22,9     | 9,9       | -7,4      |
| 7304                          | 9,8       | 19,8      | 13,1      | -3,5      | 2,4       |
| 7601                          | 0,5       | 11,9      | -10,6     | -2,7      | 1,6       |
| 8307                          | -19,2     | 23,1      | -5,9      | 10,1      | 3,2       |
| 8407                          | -1,3      | 1,6       | 11,6      | 4,8       | -8,4      |
| 8409                          | -2,2      | 6,9       | 2,1       | 8,4       | -6,3      |
| 8411                          | -1,3      | 15,9      | -1,5      | -0,4      | 154,5     |
| 8413                          | -10,4     | 4,3       | 9,3       | -11,9     | 8,9       |
| 8414                          | -6,1      | 11,0      | -2,3      | 13,2      | -1,6      |
| 8429                          | -0,6      | 2,8       | 2,8       | 11,5      | 0,8       |
| 8433                          | -7,0      | 10,6      | 7,1       | 7,8       | -0,9      |
| 8481                          | -1,7      | 12,3      | 9,9       | 9,1       | 5,2       |
| 8483                          | 3,0       | 4,3       | -5,8      | 11,7      | 6,5       |
| 8501                          | -5,0      | 9,3       | 1,4       | 4,1       | 0,8       |
| 8503                          | -2,4      | 5,5       | 2,7       | 17,5      | -5,8      |
| 8504                          | -1,3      | 12,8      | 6,3       | 1,5       | 1,1       |
| 8544                          | -6,3      | 11,2      | 6,7       | 11,0      | -3,7      |
| 8701                          | -3,9      | 8,3       | 2,0       | 6,4       | -2,2      |
| 8703                          | 1,7       | 5,3       | 0,8       | 2,0       | 2,2       |
| 8704                          | -6,1      | 8,1       | 1,3       | 8,5       | -3,2      |
| 8706                          | -4,4      | 6,8       | 1,0       | 8,8       | 0,7       |
| 8708                          | -4,0      | 11,9      | 9,5       | 5,4       | -2,2      |
| 8802                          | 13,0      | -0,4      | 2,4       | 0,8       | -1,6      |
| 8803                          | -5,3      | 5,1       | 15,6      | -0,2      | 8,0       |
| 9403                          | -1,9      | 5,3       | -0,2      | 0,5       | -2,1      |

|             |              |              |
|-------------|--------------|--------------|
| Menor que 0 | Entre 0 e 10 | Maior que 10 |
|-------------|--------------|--------------|

Fonte: WITS.  
Elaboração dos autores.

## APÊNDICE C

TABELA C.1  
África e Oriente Médio

|                              |              |                        |
|------------------------------|--------------|------------------------|
| Argélia                      | Gana         | Nigéria                |
| Angola                       | Guiné        | Omã                    |
| Barein                       | Guiné-Bissau | Catar                  |
| Benin                        | Irã          | Ruanda                 |
| Burkina Faso                 | Iraque       | Arábia Saudita         |
| Burundi                      | Israel       | Senegal                |
| Camarões                     | Jordânia     | Serra Leoa             |
| Cabo Verde                   | Quênia       | Somália                |
| República Centro-Africana    | Kuwait       | África do Sul          |
| Chade                        | Líbano       | Suazilândia            |
| Comoros                      | Lesoto       | Síria                  |
| Congo, República Democrática | Libéria      | Tanzânia               |
| Congo, República             | Líbia        | Togo                   |
| Costa do Marfim              | Madagascar   | Tunísia                |
| Djibuti                      | Malawi       | Uganda                 |
| Egito                        | Mali         | Emirados Árabes Unidos |
| Eritreia                     | Mauritânia   | Iêmen                  |
| Etiópia                      | Marrocos     | Zâmbia                 |
| Sudão                        | Moçambique   | Zimbábue               |
| Gabão                        | Namíbia      | —                      |
| Gambia                       | Níger        | —                      |

Elaboração dos autores.

TABELA C.2  
Resto da Europa

|             |
|-------------|
| Croácia     |
| Groenlândia |
| Islândia    |
| Noruega     |
| Sérvia      |
| Suíça       |

Elaboração dos autores.

**TABELA C.3**  
**América Latina e Caribe – menos Mercosul**

|                   |                      |                          |
|-------------------|----------------------|--------------------------|
| Antígua e Barbuda | Cuba                 | México                   |
| Aruba             | Dominica             | Montserrat               |
| Bahamas           | República Dominicana | Nicarágua                |
| Barbados          | Equador              | Panamá                   |
| Belize            | El Salvador          | Peru                     |
| Bermuda           | Granada              | São Tomé e Príncipe      |
| Bolívia           | Guatemala            | São Kitts e Nevis        |
| Ilhas Cayman      | Guiana               | Santa Lucia              |
| Chile             | Haiti                | São Vicente e Grenadinas |
| Colômbia          | Honduras             | Suriname                 |
| Costa Rica        | Jamaica              | Venezuela                |

Elaboração dos autores.

**TABELA C.4**  
**Resto da Ásia e Pacífico**

|             |                |                  |
|-------------|----------------|------------------|
| Afganistão  | Laos           | Palau            |
| Samoa       | Maldivas       | Papua Nova Guiné |
| Austrália   | Ilhas Marshall | Samoa            |
| Butão       | Ilhas Maurício | Seychelles       |
| Brunei      | Micronésia     | Ilhas Solomon    |
| Camboja     | Mongólia       | Sri Lanka        |
| Comoros     | Myanmar        | Tonga            |
| Timor Leste | Nepal          | Tuvalu           |
| Fiji        | Nova Zelândia  | Vanuatu          |
| Índia       | Paquistão      | Vietnã           |
| Kiribati    | –              | –                |

Elaboração dos autores.

**TABELA C.5**  
**CIS e outros**

|             |               |
|-------------|---------------|
| Albânia     | Moldova       |
| Armênia     | Rússia        |
| Azerbaijão  | Tajiquistão   |
| Belarus     | Turquia       |
| Geórgia     | Turcomenistão |
| Cazaquistão | Ucrânia       |
| Quirguistão | Uzbequistão   |
| Macedônia   | –             |

Elaboração dos autores.



## COMPLEMENTARIDADE PRODUTIVA NA AMÉRICA DO SUL

Renato Baumann<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Os propósitos de promover a integração regional na América Latina vêm de longa data.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1948. Já no ano seguinte, os países da América Central pediram à instituição apoio técnico para viabilizar um processo de aproximação que permitisse ampliar os diminutos mercados nacionais e possibilitar a produção industrial em escala. Isso deu origem a um acordo firmado antes do Tratado de Roma, que criou a Comunidade Europeia, que é considerado um marco zero dos processos de integração regional no mundo capitalista.<sup>2</sup>

Há, evidentemente, grandes diferenças entre a experiência europeia e a latino-americana. De imediato, o fato – frequentemente mencionado – de que no caso europeu a maior parte das transações de cada país europeu sempre foi com outros países da mesma região. A criação da Comunidade do Carvão e do Aço e posteriormente da Comunidade Europeia reflete não apenas o esforço para se criar um ambiente que dificultasse a repetição das traumáticas guerras que assolaram aquele continente por séculos, mas também – o que é relevante do ponto de vista econômico – essencialmente consolidou uma situação de fato, proporcionando um arcabouço institucional para um volume expressivo de transações.

No caso da América Latina, é possível identificar alguma relação entre os diversos exercícios de integração sub-regional e suas origens enquanto vice-reinados, no período colonial, mas a aproximação essencialmente se esgota nas raízes históricas e nos bons propósitos políticos (Baumann, 2014). As relações econômicas entre os países da região sempre foram muito limitadas. A decisão de promover a integração permanece, sobretudo, uma decisão política: trata-se de procurar criar os vínculos econômicos que não tiveram origem de forma natural, a exemplo do caso europeu.

Isso não significa dizer que a criação desses vínculos econômicos não possa ser feita como decorrência de acordos e estratégias políticas. Dois exemplos ilustram essa possibilidade.

Na América do Norte, a proximidade com a maior economia do planeta determinava um grau significativo de transações por parte do Canadá e do México com os Estados Unidos. No entanto, o acordo de livre comércio firmado no início da década de 1990 não apenas

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

2. Em 1949, foi criado o The Council for Mutual Economic Assistance (Comecon), entre os países da Europa do Leste, mas essa não é uma iniciativa considerada estritamente comparável com as demais, do mundo capitalista.

consolidou essa situação mas também proporcionou condições para um aumento expressivo dessa interação, inclusive em novos setores, como é o caso dos serviços. De fato, a elevada correlação dos ciclos de atividade nas três economias hoje é uma novidade histórica para esses países.

Algo distinto teve lugar no Sudeste Asiático. Marcados por conflitos de diversos tipos, os países asiáticos foram, de um modo geral, tradicionalmente resistentes à negociação de acordos de preferências comerciais em nível regional. No entanto, desde a década de 1970, o grau de interação entre a economia japonesa e a dos então denominados *tigres asiáticos* era marcante e deu origem à representação de seu desempenho como um conjunto de *gansos voadores*.

Esse modelo foi até certo ponto uma referência para o que se observa a partir da década de 1990, quando capitais inicialmente japoneses e sul-coreanos e posteriormente (e com muito mais intensidade) chineses passaram a buscar nos países vizinhos fontes de oferta de mão de obra e insumos a preços mais baixos, como forma de assegurar competitividade. Hoje é comum a percepção de que essa região tornou-se a mais competitiva no comércio de produtos manufaturados graças, em grande medida, ao modelo adotado de complementaridade produtiva. A prosperidade compartilhada favoreceu a convivência pacífica e construtiva das economias da região até aqui.

Comparada com a trajetória dessas outras regiões, parece claro que a experiência latino-americana (e particularmente a sul-americana) é marcada por duas características: a baixa tradição de intercâmbio entre os países e o limitado grau de complementaridade produtiva em nível regional. Condicionantes geográficos (uma cordilheira e uma das maiores florestas do planeta), políticas comerciais restritivas, instabilidade macroeconômica e em alguns casos também política, associados à falta de um projeto de longo prazo para a inserção internacional dos países fizeram com que o nível de transações comerciais intrarregionais tenha permanecido há tempos em patamares bem inferiores aos observados em outras regiões.

TABELA 1  
**Importância relativa das exportações regionais nas exportações totais (2014)**  
(Em %)

|  |      |
|--|------|
| Mercosul (Mercado Comum do Sul)                              | 13,9 |
| CAN (Comunidade Andina)                                      | 7,4  |
| Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte)         | 50,2 |
| Asean (Associação de Nações do Leste Asiático)               | 25,5 |
| UE (União Europeia)  | 63,0 |
| Cemac (Comunidade Econômica e Monetária da África Central)   | 2,6  |
| Comesa (Mercado Comum do Leste e Sul da África)              | 8,5  |
| CIS (Comunidade dos Estados Independentes)                   | 1,8  |
| Ecowas (Comunidade Econômica dos Estados do Oeste da África) | 6,4  |
| SADC (Comunidade para o Desenvolvimento Sul-Africano)        | 7,7  |
| WAEMU (União Econômica e Monetária do Oeste da África)       | 12,4 |

Fonte: Disponível em: <www.wto.org>.



A tabela 1 ilustra os graus variados de importância relativa do comércio regional. Nos dois exercícios de integração sul-americanos indicados – Comunidade Andina e Mercosul –, o peso das transações intrarregionais é bem mais baixo que, por exemplo, no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), na Associação de Nações do Leste Asiático (Asean) e na União Europeia, embora seja mais expressivo que no caso de diversos exercícios no continente africano. Essa é uma situação que perdura há alguns anos, em que pese a longa tradição de manifestações oficiais em prol da integração regional.

Neste capítulo, parte-se da hipótese de que um estímulo ao processo de integração regional poderia derivar da promoção de integração produtiva entre os países, a exemplo do que se observa nas regiões com maior dinamismo. Isso remete à tendência, nos últimos anos, a fragmentar o processo produtivo em diversos setores e etapas realizadas em países distintos.

A lógica de produção em cadeias de valor poderia ser uma fonte de competitividade para alguns setores – ao possibilitar acesso a insumos a preços mais baixos – ao mesmo tempo em que poderia ser um elemento de estímulo ao processo de integração regional. Um *jogo de soma positiva* em que os países se unam para produzir de forma conjunta itens destinados à venda em terceiros mercados certamente contribui mais para identificar rumos e estimular a integração regional do que o frequente conflito derivado da imposição de barreiras ao comércio bilateral.

Desse modo, a pergunta básica que se procurará responder neste capítulo é se existem indicações de que há um potencial significativo para se promover complementaridade produtiva entre as economias da América do Sul. Para isso, será feito um mapeamento da capacidade potencial de oferta por parte dos países vizinhos de insumos presentes na pauta de importação brasileira.

O argumento é apresentado aqui com base em alguns indicadores de que existe um potencial de complementaridade a ser explorado na região. Isso ainda não se concretizou por razões de carência na infraestrutura existente na região e – sobretudo – por razões de política, em que ainda predomina tendência à busca de saldos comerciais bilaterais, em lugar de promoção da complementaridade.

A próxima seção apresenta algumas das características da nova lógica produtiva, em cadeias de valor. A seção 3 apresenta a metodologia utilizada. A quarta seção traz os resultados obtidos, e a quinta seção mostra algumas das restrições que permanecem e dificultam a integração produtiva com outros países. A última seção apresenta algumas considerações gerais.

## 2 A LÓGICA DAS CADEIAS PRODUTIVAS

O fatiamento das etapas de um processo produtivo é antigo. Desde que Henry Ford adotou de forma ampla o processo de produção em linha – mais tarde imortalizado de forma irônica no filme *Tempos modernos* de Charlie Chaplin – diversos setores passaram a adotar essa estratégia. Mais recentemente, na década de 1970, as empresas japonesas adaptaram esse processo a uma sincronização com a formação de estoques, beneficiando-se da estratégia batizada de *just in time*, com produção fatiada, e de resposta (rápida) à certeza da existência de demanda.

A novidade das últimas décadas é a possibilidade de que as diversas etapas da produção possam ocorrer em países distintos.

A importância que esse tema tem adquirido está associada não apenas à sua peculiaridade, mas também – sobretudo – ao fato de que para diversos países esse procedimento tem constituído fonte de competitividade. Isso é verdade, em particular, na fabricação de alguns tipos de produtos manufaturados.

Além disso, boa parte do comércio internacional hoje é em produtos intermediários, o que reforça a indicação da importância desse tipo de processo produtivo e leva ao reconhecimento de que as estatísticas convencionais de comércio contêm forte componente de dupla contagem (Ahmad e Ribarsky, 2014).

A opção pela fragmentação do processo produtivo em países distintos pressupõe que as unidades em localidades variadas podem reduzir seus custos, ao conseguir acesso a matérias-primas e/ou a fatores de produção a custos mais baixos do que na alternativa de concentrar todas as atividades em um único país (Blyde, 2014).

E a participação nesse processo fragmentado dá margem a novas oportunidades, em particular para economias de menor porte. Passa a ser possível, por exemplo, que um país possa participar de uma cadeia de valor em setores nos quais não tem claras vantagens comparativas, mas apresente vantagens em termos locais que facilitem a implementação de etapas produtivas específicas, para suprir a linha de montagem em outro país. Participar de cadeias de valor é reconhecido como um instrumento que tem permitido a algumas economias menos desenvolvidas reduzir seu tempo de aproximação em relação às economias mais ricas (Baldwin, 2011).

Há (ao menos) três formas básicas para a participação de um país numa cadeia de valor. A mais simplista é quando um país (A) é mero fornecedor de matérias-primas. Nesse caso, ele compra pouco ou nada dos demais, e essencialmente fornece um insumo básico para o restante da cadeia produtiva. Ele absorve os benefícios da atividade exportadora, mas de maneira tal que provavelmente conseguiria esses benefícios de qualquer modo, sem necessariamente ganhos adicionais por pertencer à cadeia produtiva.

Uma segunda possibilidade, que demanda mais condições materiais, como a existência de infraestrutura de qualidade, disponibilidade de mão de obra com qualificação acima de certo nível médio (em particular – mas não apenas – engenheiros), facilidade de acesso a insumos (portanto política comercial não restritiva), condições eficientes de comunicação, entre outras, é a etapa de montagem. Esse é um país (B), mais facilmente identificável como produtor/exportador de bens finais, e é ele que as estatísticas convencionais de comércio exterior normalmente identificam como a origem dos produtos transacionados (essas estatísticas não discriminam a origem do valor adicionado).

A existência de cadeias leva a se questionar a identificação do ganho total com o valor exportado. À diferença dos enfoques tradicionais de comércio, o fato de um país exportar bens

finais produzidos de forma fragmentada faz com que nem sempre o valor total exportado seja de mesma magnitude que os ganhos efetivos com a atividade exportadora. O que importa, do ponto de vista de ganho líquido para a economia exportadora, é quanto da renda gerada com a atividade exportadora é efetivamente retida no país (valor adicionado).

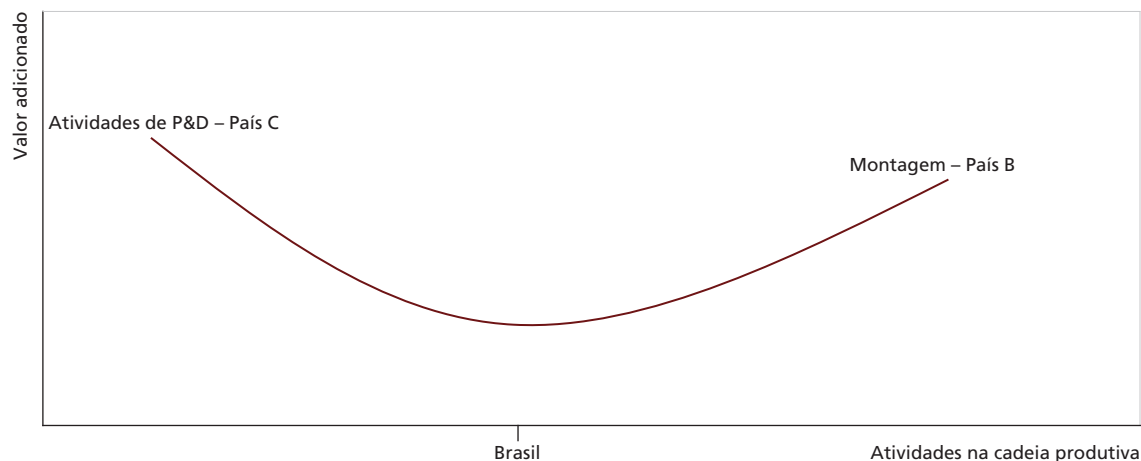
Esse tipo de consideração leva ao terceiro tipo de participante. Se o país (B), onde ocorre a montagem dos bens finais transacionados, está mais bem situado na cadeia de valor que o país que é simples fornecedor de matéria-prima (A), sua posição é superada por outra ainda mais nobre, que é a do país (C), onde têm lugar o desenho e a concepção do produto a ser fabricado.

É comum representar esse esquema conforme demonstrado no gráfico 1.

Valor adicionado mais alto significa que é gerado um volume mais expressivo de renda, com o que pode haver benefício em termos de maior remuneração dos fatores produtivos empregados.

O país onde é gerada a concepção do produto tem a *governança da cadeia produtiva*, portanto é aí onde os ganhos são mais expressivos. Um país – como o Brasil – que participa essencialmente provendo matérias-primas para os demais participantes da cadeia tem ganhos limitados.

GRÁFICO 1  
Distintas formas de participar de cadeias de valor



Fonte: Backer (2013) *apud* Oliveira (2015), com adaptação.

A *candidatura a país B* é algo que demanda decisão política e iniciativa, em termos de adequação das condições básicas requeridas. Em termos de relações regionais entre economias em desenvolvimento este talvez seja o objetivo mais viável, uma vez que aí há relativamente pouca atividade de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, e muito provavelmente capacidade limitada para geração de inovações. A melhora nas condições básicas de uma economia pode vir a qualificá-la para se tornar o centro de montagem de boa parte dos produtos fabricados de forma conjunta em uma região.

Tentar ser *país C* é um desafio. Em boa parte dos setores produtivos, esse papel é desempenhado por empresas de grande porte, transnacionais, detentoras de muitas patentes e com processos produtivos pulverizados em diversas unidades localizadas em países distintos. São poucos os países com esse potencial. Este continua a ser um atributo mais facilmente encontrável na América do Norte, Europa Ocidental, Japão e crescentemente na Coreia do Sul. A China tem se esforçado para passar de país *B* para *C*, com sucesso crescente, mas ainda limitado.

A predominância de grandes empresas transnacionais no conjunto de países *C* e o consequente domínio sobre a governança das cadeias de valor provoca com frequência sentimentos de rejeição a todo o processo de participação nessas cadeias. Essa é uma linha de argumentação que desconsidera os ganhos potenciais que poderiam advir da evolução de uma economia do nível de país *A* para país *B*, isto é, de mero supridor de itens básicos para centro de montagem de partes geradas em terceiros países, provavelmente vizinhos em termos geográficos.

A produção fragmentada em cadeias tem diversas implicações.

Do ponto de vista teórico, altera o significado e a identificação dos ganhos com o comércio. Pela teoria tradicional, o benefício é a receita total com exportações. Mas se a economia importa uma porcentagem significativa do valor que produz e exporta, o elemento relevante para se identificar o que constitui efetivamente ganho é o valor adicionado nacional (que é igual à remuneração dos fatores produtivos) (Ahmad e Ribarsky, 2014).

Segundo a teoria convencional da proteção, impor barreiras ao comércio pode estimular a produção nacional dos itens que competem com importações. Mas se a produção é fragmentada, a imposição de barreiras pode de fato penalizar a produção nacional, se incidir sobre a importação de insumos que comporão o produto a ser exportado.

De modo semelhante, pode-se argumentar que se pela teoria convencional uma desvalorização cambial tende a estimular exportações e desestimular importações, na produção em cadeia a variação cambial eleva o custo de importação de insumos, o que pode vir a provocar efeito negativo sobre o volume exportado.

A produção fragmentada também altera o processo de identificação de setores prioritários e as ocupações desejáveis. As políticas industriais com frequência priorizam os setores com maior contribuição para o *deficit* comercial, em uma lógica de promoção da substituição de importações.

No ambiente de produção fragmentada, a prioridade passa a ser os segmentos produtivos em que há vantagem comparativa (ou locacional) para participar das cadeias de valor. Não é imediato saber quais são esses setores. Da mesma forma, passa a ser um desafio metodológico identificar o tipo requerido de qualificação dos trabalhadores para essas atividades. Indicadores de vantagens comparativas reveladas – à la Balassa (1961) – são estimados em termos dos valores transacionados. Essas ferramentas aparentemente tão úteis ao desenho de políticas ficam comprometidas, no entanto, quando se leva em conta que o mais relevante é o valor adicionado em cada país, o que não necessariamente corresponde aos valores brutos transacionados.

A maior participação em cadeias de valor pode dar origem a mais exportações por unidade do produto nacional, mas não necessariamente gerar emprego e renda de forma sustentada no longo prazo, se não for acompanhada de aumento no valor adicionado na exportação.

Um exemplo é a reação do Brasil ao *boom* de exportações de *commodities* nos últimos anos. O país participa das cadeias de valor basicamente ofertando produtos com baixo grau de elaboração. Houve, em alguns anos, acúmulo de *superavit* comercial além do desejável, e com uma dupla implicação: a taxa de câmbio real despencou, afetando negativamente e de forma drástica o setor manufatureiro, e o desempenho exportador não se sustentou, a partir do momento em que houve retração da demanda externa pelas principais *commodities* exportadas. Perdeu-se um ativo que se mostrou importante em décadas passadas, que foi poder contar com uma pauta diversificada de comércio externo.

A produção fragmentada determina o tipo de política econômica a ser adotada. Como mencionado antes, não é mais trivial a identificação dos setores a serem priorizados. Além disso, não existe *candidatura* para participar de uma cadeia de valor. Não depende apenas da vontade das autoridades de um país. É preciso criar as condições para que as empresas identifiquem que a produção de parte do processo em um dado país é rentável. Isso pressupõe, no mínimo, contar com boa infraestrutura e nível aceitável de qualificação da mão de obra.

Mas nem todos os setores se prestam à lógica de produção fragmentada. Por definição, isso se limita apenas àqueles setores em que o processo produtivo pode ser fatiado. O que não se aplica, por exemplo, a processos contínuos. Na medida em que haja empenho em participar de cadeias produtivas esse pode ser um problema para as economias ricas em recursos naturais: não faz sentido se pensar que o processamento de produtos, como os da indústria de papel e celulose ou da siderurgia básica, possa ter lugar de forma geograficamente dispersa.

Os países latino-americanos – assim como os africanos – têm um perfil muito baixo no conjunto das cadeias globais de valor. Quando muito, participam como fornecedores de matérias-primas (OECD, 2013).

Na América Latina, há capacidade produtiva instalada no setor manufatureiro em diversos países, mas tem sido um denominador comum os produtores locais se ressentirem das condições de concorrência com produtos importados, sobretudo aqueles provenientes da Ásia. Frequentemente a preços reduzidos, tornados possíveis pela adoção de processos fragmentados de produção.

A questão que se coloca é, portanto, qual a possibilidade de se adotar aqui algo semelhante ao encadeamento produtivo verificado na Ásia, na Europa Ocidental e na América do Norte, como forma de elevar a competitividade da produção e estimular o processo de integração regional. No caso da economia brasileira, esta é uma questão que basicamente se refere às suas relações com os países vizinhos da América do Sul, uma vez que as distâncias envolvidas e as condições de infraestrutura de transporte tornam ainda mais difícil a interação com outras sub-regiões do continente americano.

### 3 METODOLOGIA

O exercício apresentado neste capítulo compreende parte inicial de um projeto amplo que está sendo desenvolvido no Ipea cujo objetivo é avaliar o potencial para uma integração produtiva ao nível regional, envolvendo dez países. O projeto compreende duas dimensões complementares, mas separadas.

A primeira está relacionada com o mapeamento das condições objetivas na economia brasileira e em países vizinhos selecionados, com relação à possibilidade de fatiamento do processo produtivo. Este capítulo traz os resultados obtidos nesta etapa do projeto para a economia brasileira.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), juntamente com a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio (OMC), desenvolveu um projeto que levou à construção da matriz de insumo-produto para um grupo grande de (mais de cinquenta) países. Os resultados relativos à participação do Brasil claramente deixam muito a desejar.<sup>3</sup>

Apesar do seu peso e da sua diversidade do parque produtivo, a participação brasileira nessas cadeias de valor é reduzida, em que pese o aumento observado da participação de insumos importados em diversos setores produtivos, nos últimos anos.

As próprias dimensões do mercado interno dificultam uma conclusão definitiva quanto a se o país tem condições potenciais para aumentar sua participação no mercado internacional apenas por meio de políticas internas, independentemente de outras economias, ou se para tanto precisará replicar outras experiências de complementaridade produtiva em nível regional, promovendo a interação com os países vizinhos. Parte da resposta está relacionada ao próprio grau de conhecimento (ou desconhecimento) das eventuais oportunidades existentes.

A primeira etapa do projeto trata, portanto, do mapeamento da capacidade potencial de oferta por parte dos países vizinhos. Ao comparar esse potencial de oferta com os fluxos efetivos de comércio entre as economias sul-americanas e com o resto do mundo, isso permite identificar aqueles segmentos produtivos nos quais pareceria ser possível estimular um processo de complementaridade.

Uma vez conhecidos os setores produtivos e os segmentos nesses setores em que se possa identificar potencial para complementaridade, o passo seguinte será identificar as principais restrições existentes que têm até aqui dificultado a consolidação de processos produtivos conjuntos. Isso demandará pesquisa de campo, com entrevistas com os principais atores em cada setor selecionado, de modo a mapear as dificuldades em cada caso e poder orientar recomendações de política.

A lógica subjacente à promoção de encadeamento produtivo em mais de um país é de âmbito microeconômico, na busca de arranjos que permitam reduzir custos. Assim, ao considerar que a distância geográfica e as limitações existentes nos transportes constituem barreiras, o

3. Ver, a propósito: <<http://goo.gl/gJhVGp>>.

foco da análise se concentrou na identificação de potencial de complementaridade produtiva entre as economias da América do Sul.

A primeira etapa do projeto consistiu no mapeamento do que seria o potencial de complementaridade produtiva, a partir das informações secundárias disponíveis, com base nas estatísticas de comércio externo e nos setores das matrizes de insumo-produto. Isso foi feito na seguinte sequência.

1) Processamento dos dados de comércio da base The United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN/Comtrade), identificando os fluxos – para a média de 2009, 2010, 2011 e 2012 – do comércio total (exportações e importações) entre o Brasil e os países sul-americanos considerados. Os produtos foram considerados no nível de seis dígitos da classificação de mercadorias.

2) Com base nesses resultados, foi preparado um *mapa* de transações entre esses pares de participantes, identificando o número de produtos e o valor das transações para cada produto. Esses dados foram processados de acordo com a matriz de insumo-produto brasileira, de modo a identificar a incidência setorial dos fluxos de comércio. A matriz nacional considerada foi referente ao ano de 2005.

Um esforço adicional de identificação das barreiras existentes em cada setor – segunda etapa do projeto – permitirá inferir as medidas de política econômica que poderiam contribuir para facilitar a formação de cadeias produtivas regionais.

#### 4 ALGUNS RESULTADOS POTENCIAIS PARA O BRASIL

Com base na matriz nacional adaptada para o formato 40 x 40 setores, procurou-se identificar em que setores e com que intensidade haveria indicação de potencial de complementaridade produtiva do Brasil com a região. O exercício consistiu em identificar os insumos importados por cada um dos setores e ver se os demais países sul-americanos teriam condições de ofertar esses itens.

A suposição básica foi de que se um dado país exporta um produto específico para terceiros países, ele teria em princípio – caso fossem adotadas políticas que promovam *desvio de comércio* em favor dos países vizinhos<sup>4</sup> – condições de satisfazer a demanda por esse produto em outro país da região. Essa é uma análise feita no nível de classificação de produtos desagregado a seis dígitos. Trata-se, portanto, de uma aproximação.

Se o exercício indica, por exemplo, que uma empresa brasileira importa, digamos, parafusos, e um país vizinho exporta parafusos, isso é computado como potencial de complementaridade. Há, contudo, a possibilidade de que o tipo de parafuso demandado seja de especificidade tecnológica de alto nível, e que o país vizinho não seja capaz de produzi-lo com esses requerimentos. Mas esse refinamento só poderá ser feito com base em pesquisa de campo, e não no nível de desagregação permitido pelas estatísticas disponíveis.

4. E supondo homogeneidade dos itens considerados.



O exercício assim construído permitiu identificar 26 setores para os quais há indicação de importação de insumos que – a julgar pelos dados de comércio para o período 2009-2012 – poderiam em princípio ser supridos pelos demais países sul-americanos, caso houvesse alguma medida de política (ou acordo) que provocasse desvio de comércio. São itens que esses outros países exportam para terceiros mercados.

Com essas ressalvas, a tabela 2 mostra quanto (em porcentagem de número de itens) dos itens importados por cada um dos setores os países da América do Sul poderiam suprir os setores produtivos brasileiros.

TABELA 2  
Número de itens por país e número total de itens importados pelo setor  
(Em %)

|   | Argentina | Bolívia | Chile | Colômbia | Equador | Paraguai | Peru | Uruguai | Venezuela |
|---|-----------|---------|-------|----------|---------|----------|------|---------|-----------|
| Produtos alimentícios: trigo e derivados, inclusive massas    | 8,7       | 8,7     | 8,7   | 8,7      | 8,7     | 4,3      | 8,7  | 8,7     | 8,7       |
| Produtos alimentícios: açúcar e produtos de confeitaria       | 9,1       | 6,1     | 9,1   | 9,1      | 9,1     | 6,1      | 9,1  | 9,1     | 9,1       |
| Outros produtos alimentícios                                  | 9,5       | 9,5     | 9,5   | 9,5      | 9,5     | 9,5      | 9,5  | 9,5     | 9,5       |
| Bebidas   | 12,5      | 12,5    | 12,5  | 12,5     | 10,0    | 10,0     | 12,5 | 10,0    | 10,0      |
| Têxteis   | 9,9       | 8,6     | 9,9   | 9,9      | 9,9     | 7,4      | 9,9  | 9,9     | 7,4       |
| Vestuário   | 9,4       | 9,4     | 9,4   | 9,4      | 9,4     | 8,5      | 9,4  | 9,4     | 7,2       |
| Calçados  | 11,2      | 11,2    | 11,2  | 11,2     | 11,2    | 9,0      | 11,2 | 11,2    | 10,1      |
| Madeira e produtos de madeira e cortiça                       | 10,5      | 10,5    | 10,5  | 10,5     | 10,5    | 10,5     | 10,5 | 10,5    | 10,5      |
| Papel, papelão, impressão e publicação                        | 9,1       | 7,4     | 9,1   | 9,1      | 9,1     | 8,0      | 9,1  | 9,1     | 9,1       |
| Combustíveis: coque, petróleo refinado e nuclear              | 7,1       | 7,1     | 7,1   | 7,1      | 7,1     | 7,1      | 7,1  | 7,1     | –         |
| Outros produtos químicos                                      | 9,7       | 4,5     | 9,7   | 9,7      | 9,7     | 6,7      | 9,7  | 8,9     | 9,3       |
| Farmacêuticos   | 8,9       | 8,9     | 8,9   | 8,9      | 8,9     | 8,9      | 8,9  | 8,9     | 8,9       |
| Borracha e plásticos  | 8,5       | 3,8     | 8,5   | 8,5      | 8,5     | 6,7      | 8,5  | 8,2     | 7,9       |
| Produtos de minerais não metálicos                            | 9,6       | 7,0     | 9,6   | 9,6      | 9,6     | 2,6      | 9,6  | 9,6     | 9,6       |
| Ferro e aço   | 7,7       | 3,8     | 7,7   | 7,7      | 7,7     | –        | 7,7  | 7,7     | 3,8       |
| Produtos de metais não ferrosos                               | 8,3       | 5,6     | 8,3   | 8,3      | 8,3     | 2,8      | 8,3  | 8,3     | 8,3       |
| Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos             | 9,5       | 3,3     | 9,5   | 9,5      | 9,2     | 6,9      | 9,5  | 8,5     | 9,0       |
| Máquinas e equipamentos, exceto máquinas elétricas            | 9,5       | 0,3     | 9,5   | 9,5      | 9,4     | 6,4      | 9,5  | 8,6     | 9,2       |
| Máquinas de escritório, contabilidade e computadores          | 10,2      | 1,7     | 10,2  | 10,2     | 10,2    | 9,3      | 10,2 | 10,2    | 10,2      |
| Máquinas e aparelhos elétricos                                | 10,2      | 1,8     | 10,2  | 10,2     | 10,2    | 6,5      | 10,2 | 9,1     | 8,7       |
| Equipamentos de rádio, televisão e comunicação                | 10,4      | 0,5     | 10,4  | 10,4     | 10,4    | 8,8      | 10,4 | 10,4    | 10,4      |
| Instrumentos de precisão, ópticos e médicos                   | 10,0      | 1,2     | 10,0  | 10,0     | 10,0    | 8,8      | 10,0 | 9,6     | 10,0      |
| Veículos motorizados, <i>trailers</i> e <i>semitrailers</i>   | 11,6      | –       | 11,6  | 11,6     | 9,3     | 7,0      | 11,6 | 11,6    | 9,3       |
| Indústria aeronáutica e espacial                              | 9,7       | 9,7     | 9,7   | 9,7      | 8,7     | 9,7      | 8,7  | 7,8     | –         |
| Outros equipamentos de transporte                             | 11,1      | –       | 11,1  | 11,1     | 11,1    | 7,4      | 11,1 | 11,1    | 11,1      |
| Outras manufaturas não especificadas; indústria de reciclagem | 11,3      | 8,7     | 11,3  | 11,3     | 11,3    | 10,0     | 11,3 | 10,0    | 10,9      |
| Média   | 9,7       | 6,3     | 9,7   | 9,7      | 9,5     | 7,6      | 9,7  | 9,3     | 9,1       |

Fonte: Projeto Ipea.



Em média os países da região poderiam ofertar próximo de uma décima parte (em número de itens) do que os setores produtivos brasileiros demandam do exterior. Essa porcentagem é, evidentemente, mais elevada em alguns setores, como bebidas, material de transporte e manufaturas diversas, mas em geral as porcentagens estão próximas aos 10% na maior parte dos casos. Há casos em que os produtores da Bolívia, do Paraguai e da Venezuela simplesmente não poderiam aportar contribuição, o que traz para um nível bem mais baixo a contribuição potencial média desses países.

Esses são resultados em número de itens a serem importados. Resta averiguar o que isso representaria em termos de valor. Considerando-se os valores efetivamente exportados pelos demais países sul-americanos no período de 2009 a 2012, caso todos os insumos importados identificados fossem efetivamente provenientes dos países vizinhos, isso representaria um volume de importações da ordem de 13% do valor total importado pelo Brasil naquele período. Em outras palavras, se isso que é concebido aqui como o potencial de complementaridade produtiva na região viesse realmente a se concretizar, haveria um desvio de comércio que levaria o Brasil a deixar de importar aproximadamente US\$ 25 bilhões de terceiros países e passaria a comprar na região.

A tabela 3 identifica os valores potenciais de comércio para cada setor, por país vizinho.

TABELA 3  
Valor potencial de comércio  
(US\$ milhões)

|   | Argentina      | Bolívia      | Chile          | Colômbia       | Equador        | Paraguai     | Peru           | Uruguai      | Venezuela    | Total           |
|---|----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------|-----------------|
| Produtos alimentícios: trigo e derivados, inclusive massas    | 82,5           | 1,2          | 9,3            | 55,2           | 1,3            | 0,1          | 55,1           | 3,9          | 0,1          | 208,7           |
| Produtos alimentícios: açúcar e produtos de confeitaria       | 258,4          | 0,2          | 44,4           | 254,0          | 16,8           | 0,2          | 15,0           | 7,0          | 0,1          | 596,0           |
| Outros produtos alimentícios                                  | 332,0          | 0,1          | 440,0          | 93,3           | 71,0           | 1,4          | 121,8          | 16,0         | 1,7          | 1.077,4         |
| Bebidas   | 716,7          | 2,5          | 1307,6         | 27,0           | 67,1           | 0,7          | 40,7           | 4,2          | 9,1          | 2.175,7         |
| Têxteis   | 15,8           | 4,2          | 57,9           | 101,6          | 5,9            | 0,5          | 95,1           | 8,8          | 0,0          | 289,8           |
| Vestuário   | 35,2           | 29,8         | 106,7          | 276,3          | 5,4            | 17,5         | 894,8          | 2,6          | 0,9          | 1.369,1         |
| Calçados  | 26,3           | 2,3          | 108,0          | 77,4           | 11,2           | 4,9          | 16,0           | 1,3          | 0,1          | 247,5           |
| Madeira e produtos de madeira e cortiça                       | 9,1            | 0,4          | 11,8           | 1,5            | 15,7           | 0,3          | 2,1            | 0,7          | 0,1          | 41,7            |
| Papel, papelão, impressão e publicação                        | 246,9          | 0,4          | 111,9          | 353,7          | 27,4           | 1,6          | 123,2          | 34,7         | 1,0          | 900,8           |
| Combustíveis: coque, petróleo refinado e nuclear              | 241,1          | 31,0         | 498,5          | 2564,2         | 792,4          | 0,0          | 1213,6         | 6,3          | -            | 5.347,1         |
| Outros produtos químicos                                      | 2.048,9        | 5,3          | 117,3          | 521,7          | 38,9           | 9,0          | 127,9          | 27,6         | 13,5         | 2.909,9         |
| Farmacêuticos   | 434,9          | 1,7          | 96,7           | 319,0          | 32,4           | 29,5         | 23,3           | 61,4         | 15,9         | 1.014,8         |
| Borracha e plásticos  | 336,6          | 1,6          | 512,9          | 439,7          | 116,2          | 13,9         | 359,4          | 39,8         | 18,7         | 1.838,9         |
| Produtos de minerais não metálicos                            | 52,4           | 3,2          | 38,7           | 169,5          | 9,6            | 6,2          | 88,0           | 3,5          | 1,8          | 373,0           |
| Ferro e aço   | 5,5            | 0,1          | 2,9            | 0,8            | 0,2            | -            | 1,1            | 0,0          | 0,7          | 11,4            |
| Produtos de metais não ferrosos                               | 9,7            | 0,0          | 5,8            | 22,5           | 6,6            | 0,0          | 1,9            | 0,3          | 14,9         | 61,6            |
| Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos             | 170,6          | 0,7          | 171,7          | 109,8          | 17,7           | 0,5          | 36,3           | 3,9          | 15,0         | 526,1           |
| Máquinas e equipamentos, exceto máquinas elétricas            | 782,3          | 0,4          | 316,1          | 196,3          | 35,6           | 0,8          | 89,9           | 52,8         | 35,0         | 1.509,2         |
| Máquinas de escritório, contabilidade e computadores          | 21,8           | 0,0          | 103,2          | 10,5           | 3,7            | 1,1          | 9,7            | 1,4          | 3,3          | 154,7           |
| Máquinas e aparelhos elétricos                                | 186,8          | 2,5          | 184,5          | 291,7          | 125,5          | 1,4          | 49,8           | 41,6         | 18,8         | 902,6           |
| Equipamentos de rádio, televisão e comunicação                | 20,9           | 0,0          | 109,8          | 45,4           | 5,1            | 1,5          | 16,4           | 2,5          | 1,7          | 203,2           |
| Instrumentos de precisão, ópticos e médicos                   | 59,1           | 0,3          | 26,3           | 29,1           | 11,2           | 0,5          | 6,5            | 6,7          | 9,8          | 149,5           |
| Veículos motorizados, trailers e semitrailers                 | 959,0          | -            | 363,2          | 133,5          | 279,7          | 0,2          | 2,4            | 20,4         | 13,7         | 1.772,2         |
| Indústria aeronáutica e espacial                              | 360,5          | 110,3        | 51,8           | 0,9            | 0,1            | 5,4          | 4,5            | 1,4          | -            | 534,8           |
| Outros equipamentos de transporte                             | 1,4            | -            | 8,9            | 24,9           | 5,7            | 0,0          | 1,0            | 0,0          | 1,7          | 43,5            |
| Outras manufaturas não especificadas; indústria de reciclagem | 72,8           | 63,6         | 141,0          | 149,1          | 18,6           | 7,4          | 99,7           | 69,1         | 2,1          | 623,3           |
| <b>Total</b>  | <b>7.487,0</b> | <b>262,0</b> | <b>4.946,9</b> | <b>6.268,6</b> | <b>1.720,9</b> | <b>104,6</b> | <b>3.495,0</b> | <b>418,1</b> | <b>179,5</b> | <b>24.882,5</b> |

Fonte: Projeto Ipea.

Os valores variam bastante, como era de se esperar, desde um impacto potencial de pouco mais de US\$ 100 milhões no caso do comércio com o Paraguai a US\$ 7,5 bilhões no caso da Argentina. E seriam mais expressivos nos setores produtores de combustíveis, produtos químicos, bebidas, borracha e plásticos, vestuário, produtos farmacêuticos, alimentos, veículos motorizados e máquinas e equipamentos não elétricos.

Os valores unitários dos produtos considerados evidentemente influenciam os resultados, e não por outro motivo os valores correspondentes a combustíveis são os mais elevados da tabela, que se refere a um período de alta dos preços internacionais de *commodities* em geral. Transcende os objetivos deste capítulo fazer a mesma análise mais detalhada, em termos de volume transacionado.

Cabe avaliar, por fim, o que um processo de desvio de comércio como esse representaria para o comércio bilateral entre o Brasil e cada um dos parceiros regionais. A tabela 4 sintetiza essa informação, uma vez mais com base nos dados para o período 2009-2012.

TABELA 4  
**Importações brasileiras provenientes de países vizinhos sul-americanos (2009-2012)**  
(US\$ milhões)

| Argentina                                     | Bolívia | Chile   | Colômbia | Equador | Paraguai | Peru    | Uruguai | Venezuela |
|---|---------|---------|----------|---------|----------|---------|---------|-----------|
| 15.028,2                                      | 2.553,8 | 3.908,7 | 1.145,6  | 109,6   | 766,8    | 1.160,2 | 1.679,9 | 980       |
| Potencial de complementaridade (US\$ milhões) |         |         |          |         |          |         |         |           |
| 7.487,0                                       | 262,0   | 4.946,9 | 6.268,6  | 1.720,9 | 104,6    | 3.495,0 | 418,1   | 179,5     |
| Impacto sobre comércio bilateral (%)          |         |         |          |         |          |         |         |           |
| 50  | 10      | 127     | 547      | 1570    | 14       | 301     | 25      | 18        |

Fonte: Projeto Ipea.

O menor impacto – 10% – ocorreria no comércio com a Bolívia. Mas o efeito sobre o comércio bilateral com outros países andinos, como o Equador, a Colômbia e o Peru poderia ser de magnitude, multiplicando os valores importados pelo Brasil por um múltiplo inteiro. Tampouco seriam desprezíveis os efeitos sobre as importações provenientes do Chile e da Argentina.

Esses números sugerem que efetivamente parece existir um potencial de complementaridade produtiva na América do Sul, que é mais concentrado em alguns setores específicos.

É redundante repetir que os números apresentados aqui podem ser entendidos como um *teto*, provavelmente difícil de se concretizar, em função de especificidades dos produtos transacionados. Mas a magnitude dos indicadores apresentados é sugestiva de que mesmo se efetivamente só for possível concretizar uma parte do que é indicado aqui ainda assim o efeito sobre as economias vizinhas poderia ser de magnitude.

Para uma região onde nunca se explorou de modo significativo a complementaridade para exportar para terceiros mercados, esse conjunto de indicadores pode ser considerado um alerta para a existência de um potencial a ser explorado, e uma indicação preliminar dos setores que valeria a pena despender esforços adicionais para identificar as oportunidades.

Isso leva ao tema das condições requeridas para se promover tal complementaridade. Como dito antes, pelo menos duas condições parecem ser básicas: o acesso fluido a insumos importados (essência mesmo de um possível processo produtivo fragmentado entre países) e boas condições de infraestrutura. Não parecem ser dimensões em que a realidade brasileira se mostre favorável à aproximação com outras economias, como será mostrado na próxima seção.

## 5 AS RESTRIÇÕES EXISTENTES

Este capítulo tem foco na possível complementaridade entre países sul-americanos. Assim, deveria partir da análise das barreiras existentes no comércio entre esses países.

Como é sabido, existem várias preferências comerciais concedidas no âmbito dos acordos na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e a partir de negociações específicas, entre participantes de exercícios de integração regional. Ao mesmo tempo, contudo, é sabido que o comércio intrarregional não é livre da imposição de barreiras de diversos tipos.

O ideal seria, portanto, complementar a análise anterior com o mapeamento das barreiras efetivamente incidentes nas trocas entre os países sul-americanos. Isso demanda o estudo não apenas das margens de preferências existentes em termos das alíquotas tarifárias mas também a identificação das barreiras de diversos tipos incidentes sobre o comércio regional.

Pretende-se proceder com a análise a esse nível mais específico na segunda etapa do Projeto Ipea, quando se fará pesquisa de campo, com entrevistas aos agentes econômicos em setores específicos, a partir dos resultados da matriz de insumo-produto sul-americana.

Na falta dessas informações específicas, uma alternativa é dar uma ideia geral da evolução recente da política comercial brasileira em seu conjunto. Como ficará claro, uma análise comparativa com a política correspondente adotada por outras economias emergentes indica uma trajetória bem mais protecionista de parte do Brasil. Não é possível afirmar, contudo, que essa mesma tendência se verifica no nível das barreiras regionais, pelas razões antes mencionadas.

Não obstante, o que se procura transmitir aqui é que de um modo geral a trajetória das barreiras comerciais impostas pela economia brasileira a itens importados tem sido peculiar, se comparada com a de outros países. Sobretudo com relação aos bens de produção, o que compromete diretamente o potencial de participação em cadeias produtivas.

As informações sobre as alíquotas de imposto de importação (tarifas) foram obtidas a partir da base de dados World Integrated Trade Solution (WITS), iniciativa conjunta do Banco Mundial e da OMC.

A tabela 5 compara as alíquotas médias de imposto de importação adotadas por essas economias, em porcentagens ponderadas pelo valor importado.

TABELA 5  
**Tarifa média aplicada – ponderada pelo valor importado de cada produto**  
 (Em %)

| BRICS             | 2000 | 2005 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Brasil            | 14,6 | 10,9 | 11,8 | 12,0 | 12,1 | 12,2 | 12,3 |
| Rússia            | –    | 10,5 | 9,7  | 9,0  | 8,7  | 8,8  | 8,5  |
| Índia             | 32,7 | 17,7 | 11,6 | 10,7 | 11,6 | 12,4 | 12,4 |
| China             | 15,0 | 7,3  | 7,1  | 7,2  | 7,3  | –    | –    |
| África do Sul     | 5,3  | 6,8  | 7,1  | 7,0  | 6,8  | 6,8  | 6,7  |
| Outros emergentes |      |      |      |      |      |      |      |
| Indonésia         | 7,4  | 6,7  | 6,0  | 6,4  | 6,5  | 6,4  | 6,4  |
| Coreia do Sul     | 9,1  | 8,9  | 9,3  | 9,6  | 9,3  | 10,2 | 10,2 |
| Malásia           | 4,7  | 5,5  | 5,6  | 4,4  | 4,6  | 4,8  | 4,5  |
| México            | 16,0 | 12,7 | 9,2  | 6,9  | 6,6  | 6,3  | 6,0  |
| Filipinas         | 5,2  | 4,5  | 5,8  | 6,1  | 6,2  | 6,3  | 6,4  |
| Tailândia         | 14,2 | 9,1  | 7,6  | 7,6  | 7,6  | –    | 8,7  |

Fonte: Tabulação a partir da base de dados WITS.  
 Elaboração do autor.

De um modo geral, as tarifas médias adotadas pelo Brasil foram reduzidas entre 2000 e 2005. A partir daí, contudo, houve reversão do processo, e desde 2010 se mantiveram relativamente estáveis em patamar elevado.

Em termos comparativos com outras economias, apenas as alíquotas adotadas pela Índia têm valores próximos às alíquotas brasileiras. Mas, mesmo nesse caso, a trajetória decrescente durante o período considerado é expressiva, à diferença do caso brasileiro.

*Grosso modo*, é possível verificar, na tabela 5, que as alíquotas impostas pelo Brasil aos produtos importados correspondiam, em 2013, a duas ou mais vezes as alíquotas praticadas em diversas outras economias emergentes.

Assim, não surpreende que o grau de abertura da economia brasileira – medido como importações efetivamente realizadas em relação ao produto nacional – seja mais baixo que na maioria dos demais países, mesmo quando esse indicador tenha aumentado ao longo do tempo.

Essa análise pode ser complementada por uma dimensão adicional. É possível classificar os diversos produtos transacionados segundo sua utilização, isto é, se são consumidos no processo produtivo (bens de produção) ou se são destinados ao consumo final. O primeiro conjunto compreende as máquinas, os equipamentos, as matérias-primas e os insumos, enfim, itens que participam do processo de produção, e não são demandados como tal por consumidores finais.

O exercício anterior, de estimativa da tarifa média para esse conjunto de países nesses mesmos anos, foi repetido para esses dois grupos de produtos,<sup>5</sup> novamente calculando a tarifa ponderada pelo valor importado de cada produto (tabela 6).

5. O leitor interessado pode encontrar a relação dos chamados bens de produção em Baumann (2014).

**TABELA 6**  
**Tarifa média aplicada por tipos de produtos – ponderada pelo valor importado de cada produto**  
**(Em %)**

| Bens de produção         | 2000  | 2005  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>BRICS</b>             |       |       |       |       |       |       |       |
| Brasil                   | 14,97 | 11,56 | 12,04 | 12,15 | 12,14 | 12,15 | 12,2  |
| Rússia                   | –     | 8,93  | 7,99  | 7,56  | 7,54  | 7,55  | 7,4   |
| Índia                    | 32,75 | 15,77 | 8,81  | 8,3   | 8,49  | 8,61  | 8,57  |
| China                    | 13,8  | 8,02  | 7,84  | 7,86  | 7,84  | –     | –     |
| África do Sul            | 3,96  | 4,67  | 4,34  | 4     | 3,99  | 3,97  | 3,98  |
| <b>Outros emergentes</b> |       |       |       |       |       |       |       |
| Indonésia                | 6,36  | 5,34  | 5,09  | 6,03  | 6,03  | 5,96  | 5,96  |
| Coreia do Sul            | 6,36  | 5,34  | 5,09  | 6,03  | 6,03  | 5,96  | 5,96  |
| Malásia                  | 7,38  | 7,71  | 7,57  | 6,54  | 6,54  | 6,51  | 6,25  |
| México                   | 14,18 | 10,67 | 7,24  | 4,63  | 3,89  | 3,67  | 3,53  |
| Filipinas                | 5,55  | 4,23  | 4,3   | 4,29  | 4,16  | 4,16  | 4,18  |
| Tailândia                | 13,08 | 6,03  | 4,51  | 4,47  | 4,49  | –     | 4,8   |
| <b>Outros produtos</b>   |       |       |       |       |       |       |       |
| <b>BRICS</b>             |       |       |       |       |       |       |       |
| Brasil                   | 16,23 | 12,9  | 14,4  | 14,36 | 14,36 | 14,38 | 14,4  |
| Rússia                   | –     | 12,18 | 11,73 | 10,42 | 10,27 | 10,41 | 10,21 |
| Índia                    | 33,67 | 22,11 | 16,29 | 15,82 | 16,05 | 17,32 | 17,34 |
| China                    | 19,7  | 11,53 | 11,33 | 11,41 | 11,37 | –     | –     |
| África do Sul            | 7,56  | 8,7   | 9,04  | 9,1   | 8,83  | 8,88  | 8,9   |
| <b>Outros emergentes</b> |       |       |       |       |       |       |       |
| Indonésia                | 9,81  | 8,16  | 8,17  | 6,97  | 6,97  | 6,91  | 6,92  |
| Coreia do Sul            | 15,91 | 15,46 | 16,52 | 16,6  | 15,72 | 15,7  | 15,7  |
| Malásia                  | 7,03  | 6,28  | 5,69  | 3,95  | 3,95  | 3,92  | 3,84  |
| México                   | 20,32 | 17,13 | 14,53 | 12,37 | 11,71 | 11,26 | 10,34 |
| Filipinas                | 8,96  | 7,55  | 7,68  | 7,67  | 7,61  | 7,6   | 7,61  |
| Tailândia                | 22,41 | 17,41 | 14,91 | 14,6  | 14,66 | –     | 16,02 |

Fonte: Tabulação a partir da base de dados WITS.  
 Elaboração do autor.

De um modo geral, as tarifas sobre os bens de produção são mais baixas que as alíquotas para os demais produtos, em todos os países considerados, refletindo preocupação com a estrutura de custos de produção.

No caso brasileiro, da mesma forma que para o conjunto de todos os produtos, as alíquotas incidentes sobre a importação de bens de produção tiveram redução entre 2000 e 2005, e elevação a partir daí. Isso é notável, quando se compara com a trajetória decrescente das tarifas nos demais países considerados, com as prováveis exceções de Indonésia e Coreia do Sul.

Apesar disso, as tarifas brasileiras sobre bens de produção correspondem ao dobro das praticadas nos demais países considerados. Isso significa uma condição bastante desfavorável de partida no que se refere à competitividade, uma vez que elevar os preços no acesso a insumos importados implica aumentar os custos de produção.

Especificamente no que se refere ao acesso a insumos, considere-se a evolução recente das alíquotas nominais do imposto de importação (tarifas ponderadas pelo valor importado de cada produto) dos vinte produtos com as alíquotas mais elevadas de imposto de importação. A coluna da direita da tabela 7 indica a média simples dessas vinte alíquotas mais altas.

TABELA 7  
Evolução recente das vinte tarifas mais elevadas – Brasil

| Ano  | Média simples (%) |
|------|-------------------|
| 2000 | 23,7              |
| 2005 | 20,8              |
| 2009 | 26,0              |
| 2010 | 26,0              |
| 2011 | 26,0              |
| 2012 | 26,2              |
| 2013 | 27,6              |

Fonte: Tabulação a partir da base de dados WITS.  
Elaboração do autor.

Os dados da tabela 7 são indicativos de que os produtos mais protegidos enfrentam níveis tarifários razoavelmente elevados. Ao longo do período, a trajetória foi semelhante à media apresentada anteriormente, com redução até 2005 e um patamar elevado desde então. É particularmente notável o fato de que nesse período há uma recorrência dos setores mais protegidos.

Assim, o debate sobre a política comercial externa do Brasil deveria contemplar não apenas a questão dos custos no acesso aos insumos – base para a incorporação em cadeias produtivas – mas também uma dimensão de economia política: em princípio não deveria haver razão econômica para proteger de forma sistemática e recorrente os mesmos produtos ao longo do tempo.

A base de dados WITS traz informação também sobre barreiras não tarifárias impostas pelo Brasil. São cinco barreiras desse tipo consideradas nessa base: *i)* barreiras técnicas ao comércio; *ii)* inspeção prévia ao embarque da mercadoria; *iii)* licença não automática para importar; *iv)* medidas de controle de preço; e *v)* medidas afetando a concorrência.

Na análise dos setores a dois dígitos de classificação, fica claro, em primeiro lugar, que todos eles estão sujeitos a algum tipo de barreira técnica. Este é, de longe, o tipo de restrição mais frequente. O segundo tipo, em termos de incidência, é a necessidade de inspeção prévia ao embarque, mas não é aplicado a todos os setores.

Sobre o conjunto dos setores de bens de produção incidia, em 2012, um total de 28.101 barreiras não tarifárias, o que representava 72% do total. Sobre os demais setores (bens finais), esse número era de 11.105. Em outras palavras, as barreiras incidiam de maneira mais intensa precisamente sobre os itens que – se adotada uma lógica de inserção em cadeias de valor – deveriam ter o acesso mais livre à produção externa de menor custo e com maior nível tecnológico.

Esses resultados e os anteriores mostram que há indicações de que a estrutura da política tarifária e das barreiras não tarifárias de diversos tipos incidem de maneira mais intensa precisamente sobre os bens de produção, o que sugere um viés negativo sobre as condições de competitividade da produção nacional.

Agregue-se a isso o fato de que o acesso de produtos brasileiros a terceiros mercados tem condição desvantajosa, se consideradas as preferências concedidas, mesmo em comparação com os produtos de outras economias da região. Segundo a OMC, em 2014, apenas 20% do comércio brasileiro era feito sob acordos preferenciais. Essa porcentagem é bem mais baixa do que o registrado em outros países vizinhos. No caso do Chile e do México, ela supera os 90%, e para o Peru e o Equador compreende mais que dois terços do comércio. O dado brasileiro só é mais expressivo, na região, do que o dado para a Venezuela, que foi de 6% em 2014.

No tocante às condições de infraestrutura, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) divulgou recentemente um projeto desenvolvido pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) com base em análise de dados secundários e entrevistas com 148 empresas industriais exportadoras, sendo 103 grandes empresas e 45 de médio porte.

Ao indicar os principais problemas para suas exportações destinadas à América do Sul, 35% das empresas enfatizaram os problemas de transporte e logística. Das empresas entrevistadas, 80% demandaram investimentos em infraestrutura de transporte como uma das condições básicas requeridas para o comércio regional.

Ao discriminar os problemas de transporte, 89% das empresas enfatizaram os custos elevados e 59% a qualidade das estradas.

É desnecessário discorrer sobre as implicações e a urgência no trato dessas questões. Fica claro, ademais, que para promover um processo de integração produtiva no nível regional será necessário criar condições para superar essas limitações de infraestrutura.

E se a preocupação é promover a integração produtiva no nível regional fica clara, ademais, a necessidade de contar com análises mais detalhadas, no nível setorial, em termos das condições específicas existentes seja para o transporte de mercadorias, seja em termos das barreiras impostas por cada país.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ênfase nos processos produtivos em cadeias de valor tem tido, nos últimos anos, implicações importantes para os setores produtivos, para os analistas do comércio internacional e – talvez mais importante – para o desenho de formatos negociadores das disciplinas que regem o comércio. Essa é uma das dimensões centrais no debate sobre eventuais modificações da Organização Mundial do Comércio. Certamente é uma dimensão presente em vários dos chamados mega-acordos com negociação em curso.

A economia brasileira tem se ressentido de não participar desse processo de maneira mais ativa. Um dos reflexos é a perda de presença dos produtos industriais brasileiros no mercado internacional, inclusive em mercados que são destinos tradicionais para as exportações brasileiras.

Este capítulo procurou mostrar a relevância do tema e chamar atenção para o fato de que a produção em cadeias tende a ter como uma de suas características a intensidade de intercâmbio no nível regional, algo praticamente inexistente na América Latina.

A opção por promover as medidas de política que podem estimular a participação em cadeias de valor tem encontrado algumas resistências. Por um lado, as vantagens comparativas claras da economia brasileira em recursos naturais fazem com que essa não seja uma panaceia universal para os males da balança comercial: nem todos os setores produtivos industriais são passíveis de inclusão em processos produtivos fragmentados, com o que é ilusório imaginar que tudo se resolveria com fatiamento da produção.

A essa percepção soma-se a resistência de caráter político/ideológico, ao atribuir a empresas transnacionais o controle da maior parte das cadeias de valor. Não participar dessas cadeias implicaria, por definição, preservar graus de autonomia da política econômica nacional.

O argumento central do texto é, primeiro, de que mesmo num sistema dominado por agentes econômicos não residentes no país parece haver vantagens ao se evoluir de uma etapa de simples fornecedor de matérias-primas para ser o *locus* de montagem de processos produtivos regionalizados.

Segundo, foi mostrado que existem algumas indicações – derivadas de projeto desenvolvido pelo Ipea – de que existe um potencial para a promoção de complementaridade produtiva da economia brasileira com as economias dos países vizinhos, na América do Sul. Caberia a identificação mais detalhada das barreiras que dificultam sua concretização, para ser possível propor medidas específicas de política econômica. Essa é uma dimensão que nunca esteve presente de forma decisiva nos esforços de integração regional.

É desnecessário lembrar que existem preferências comerciais entre os países sul-americanos, o que reduz, em princípio, a margem para promover desvios de comércio como o que é advogado aqui. No entanto, o grau de integração produtiva continua deixando a desejar.

Pesquisa de campo, com entrevistas com os agentes relevantes naqueles setores nos quais o exercício quantitativo sugere potencial de complementaridade, poderia ajudar a identificar as principais barreiras e assim orientar a indicação de medidas de política adicionais.

Uma agenda nesse sentido, para as economias da América do Sul, compreende o melhor conhecimento dos motivos – sejam barreiras comerciais, limitações de infraestrutura, inadequação de normas nacionais ou o formato dos acordos negociados – que têm dificultado ou mesmo impedido que os esforços de promoção da integração regional tenham até aqui se traduzido em processos produtivos complementares.

Promover essa articulação produtiva demanda, sobretudo, vontade política, no sentido de reorientar as relações existentes com os vizinhos. Espera-se que as indicações mostradas aqui possam motivar iniciativas nessa direção.



## REFERÊNCIAS

- AHMAD, N.; RIBARSKY, J. **Trade in value added, jobs and investment**. *In*: INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR RESEARCH IN INCOME AND WEALTH, 33<sup>rd</sup>., Rotterdam, Aug. 2014.
- BACKER, K. D. **The rise of global value chains**: what are they and how is value distributed within them. *In*: WORKSHOP ON GLOBAL VALUE CHAINS, DEVELOPMENT AND COMPETITIVENESS. 19<sup>th</sup>., Paris, OECD-KDI, Mar. 2013.
- BALASSA, B. **Teoría de la integración económica**. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1961. Disponível em: <<http://goo.gl/2Blts7>>.
- BALDWIN, R. Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters, **NBER**, 2011. (Working Paper, n. 17716). Disponível em: <<http://goo.gl/hal8G3>>.
- BAUMANN, R. **Integração regional**: teoria e experiência latino-americana. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2014.
- BLYDE, J. (Ed.). **Synchronized factories Latin America and the caribbean in the era of global value chains**. Washington: IDB, 2014.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Interconnected economies**: benefiting from global value chains. Paris: OECD, 2013.
- OLIVEIRA, S. E. **Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional**: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.



## IMPACTO DAS BARREIRAS COMERCIAIS SOBRE A PRODUTIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

Alexandre Messa<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

No atual cenário competitivo global, é notório o fato de que as cadeias produtivas encontram-se cada vez mais fragmentadas, fazendo com que o comércio internacional de bens intermediários ocupe um papel relevante na competitividade das economias. Porém, ao se examinarem os dados relativos ao comércio internacional brasileiro, alguns números chamam a atenção.

A tabela 1<sup>2</sup> reporta a evolução das tarifas médias de bens intermediários no Brasil e em países em desenvolvimento selecionados ao longo do período compreendido entre 2003 e 2012. A partir desses dados, dois fatos se destacam. Em primeiro lugar, nota-se uma tendência de aumento do protecionismo tarifário no país a partir de 2006, após uma tendência de queda até então. Em segundo lugar, percebe-se que, no âmbito da amostra selecionada, o Brasil é o país que apresenta a maior tarifa média – superior inclusive à da Argentina, parceira do Mercosul. Concomitantemente, ainda pela tabela 1, percebe-se uma queda da participação de bens intermediários na pauta de importação brasileira, de 60,3% a 51,5%, ao longo do mesmo período.

TABELA 1  
Evolução da proteção tarifária de países selecionados e participação dos bens intermediários no total das importações brasileiras (2003-2012)  
(Em %)

|                     | Evolução da proteção tarifária           |       |       |       |      |      |       |       |       |       |
|---------------------|--|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|
|                     | 2003                                     | 2004  | 2005  | 2006  | 2007 | 2008 | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
| Argentina           | 12,37                                    | 9,84  | 8,68  | 8,71  | 8,83 | 7,57 | 7,52  | 9,37  | 7,72  | 7,69  |
| Brasil              | 12,01                                    | 10,84 | 9,87  | 9,78  | 9,86 | 9,95 | 10,64 | 10,75 | 10,82 | 10,96 |
| China               | 9,44                                     | 8,85  | 8,03  | 7,88  | 7,55 | 7,30 | 6,86  | 6,70  | 6,93  | -     |
| Colômbia            | -  | 9,92  | 9,89  | 9,38  | 8,93 | 8,87 | 8,84  | 9,35  | 5,06  | 3,13  |
| Índia               | -  | 28,52 | 16,48 | 14,62 | 9,36 | 9,55 | -     | -     | -     | -     |
| Indonésia           | -  | -     | -     | -     | -    | -    | 3,72  | 3,98  | -     | -     |
| Malásia             | 6,56                                     | -     | 7,49  | 6,13  | 5,68 | 5,45 | 5,07  | -     | -     | -     |
| México              | 15,25                                    | 6,35  | 5,58  | 4,71  | -    | 3,59 | 3,07  | 4,35  | -     | -     |
| Filipinas           | -  | -     | -     | -     | 4,10 | 4,22 | 4,20  | 4,17  | -     | -     |
| Coreia do Sul       | -  | 10,06 | -     | 10,11 | 9,67 | -    | 9,61  | 10,34 | -     | -     |
| Tailândia           | 10,36                                    | -     | 6,09  | 6,09  | 5,05 | 5,03 | 5,07  | -     | -     | -     |
|                     | Participação nas importações brasileiras |       |       |       |      |      |       |       |       |       |
| Bens intermediários | 60,3                                     | 60,1  | 58,1  | 56,0  | 50,4 | 54,2 | 53,4  | 52,5  | 51,2  | 51,5  |

Fonte: Carneiro (2014).

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

2. Os dados apresentados na tabela 1 foram extraídos de Carneiro (2014).

Sob outra perspectiva, a literatura de produtividade no nível da firma tem apontado a importação de bens intermediários e de capital como uma importante fonte de aquisição de tecnologia. Neste sentido, Vogel e Wagner (2010) classificam as firmas que tanto importam quanto exportam como as mais produtivas, seguidas, por ordem decrescente de produtividade, daquelas que apenas importam ou exportam, e as que nem importam nem exportam. Naturalmente, há um fenômeno de seleção envolvido, no sentido de que as firmas mais produtivas são as mais capazes de se inserir no comércio internacional e realizar importações. No entanto, a literatura mostra que a causalidade também ocorre no sentido inverso, permitindo à firma importadora ganhos de produtividade por meio de tecnologia incorporada nos insumos e uma eventual maior qualidade e variedade (Andersson, Lööf e Johansson 2008; Castellani, Serti e Tomasi 2010; Altomonte e Békés, 2008). Neste sentido, o importante estudo de Amiti e Konings (2007) envolvendo firmas industriais na Indonésia mostra que uma queda de 10% nas tarifas de importação leva, em média, a um ganho de produtividade de 12% para as firmas importadoras.

A partir da motivação antes citada, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira ao longo do período compreendido entre 1999 e 2012. Para tal, procede-se em três passos. O primeiro deles consiste em estimar as funções de produção setoriais, utilizando dados no nível da firma – disponibilizados pela Pesquisa Industrial Anual (PIA), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tais estimações permitem, por um lado, a identificação dos determinantes da produtividade para a firma média de cada setor; e por outro, a estimação da produtividade total dos fatores (PTF) para cada uma das firmas. O segundo passo consiste na identificação do efeito das barreiras comerciais sobre a PTF das firmas. Para tal, consideram-se, por um lado, tanto as barreiras tarifárias quanto as não tarifárias; e por outro, tanto as barreiras sobre a importação dos insumos das firmas quanto sobre a importação de seus produtos, em concorrência a elas.<sup>3</sup> Finalmente, o terceiro passo consiste na agregação dos resultados setoriais com vistas a verificar a importância de cada determinante para a indústria agregada.

Este capítulo mostra que, ao longo de 1999 e 2012, a indústria apresentou uma queda em sua produtividade do trabalho equivalente a, em média, 0,22% ao ano (a.a.).<sup>4</sup> Essa queda se deve especialmente a uma expansão do valor agregado inferior ao do pessoal ocupado (3,85% ante 4,08% respectivamente). Essa menor expansão do valor agregado ocorre concomitantemente a uma grande expansão do estoque de capital, levando a um aumento da relação capital-trabalho de 5,13% a.a.

Em seguida, foram estimadas as funções de produção para cada setor, a dois dígitos da Classificação Anual de Atividade Econômica (CNAE). Dados os problemas de endogeneidade intrínsecos a essa estimação, esta foi realizada a partir dos métodos desenvolvidos em Levinsohn e Petrin (2003) e Wooldridge (2009).

3. Os dados referentes ao imposto de importação e às barreiras não tarifárias foram extraídos da base Trade Analysis and Information System (TRAINS), da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

4. Todos os resultados apresentados neste trabalho, incluindo as estatísticas descritivas, referem-se apenas ao estrato censitário da PIA, composto pelas empresas com ao menos trinta funcionários.

Uma vez estimadas as funções de produção, a variação de produtividade, ao longo do período, para a firma média de cada setor foi decomposta em cinco fatores. Em primeiro lugar, a chamada PTF, medida que indica a eficiência com que a firma combina capital e trabalho para gerar produto. Em segundo lugar, o efeito das barreiras comerciais sobre a PTF das firmas. O terceiro fator é a relação capital-trabalho: uma maior intensidade de capital por trabalhador tende a gerar um efeito positivo sobre a produtividade do trabalho. O quarto fator consiste na escala de produção: caso a firma apresente retornos decrescentes de escala, um aumento desta levaria a uma queda na produtividade do trabalho, enquanto uma menor escala da firma implicaria maior produtividade. Naturalmente, o inverso ocorre caso a firma apresente retornos crescentes de escala. Finalmente, o quinto determinante se refere a um termo cruzado entre os três outros fatores, correspondendo a um efeito de segunda ordem análogo a uma derivada parcial cruzada.

A decomposição anterior revelou dois fenômenos por trás da queda da produtividade. Por um lado, o aumento na relação capital-trabalho influenciou positivamente a produtividade do trabalho. Por outro, as barreiras comerciais exerceram um efeito negativo em dois sentidos. Primeiramente, por meio de um efeito negativo de primeira ordem sobre a produtividade do trabalho. Além disso, as barreiras exerceram um efeito de segunda ordem, reduzindo o efeito positivo da maior intensidade de capital. Em outras palavras, o efeito positivo da maior relação capital-trabalho resultou menor do que seria caso as barreiras permanecessem constantes. Esses efeitos combinados produziram uma queda na produtividade do trabalho equivalente a 0,22% a.a.

Este estudo mostra ainda que esse comportamento observado na indústria agregada é comum ao longo dos setores. De fato, em todos eles, o aumento na relação capital-trabalho exerceu um efeito positivo sobre a produtividade do trabalho, enquanto em mais da metade dos setores se observa um efeito negativo por parte das barreiras comerciais.

Para lograr os objetivos traçados, este trabalho compreende cinco seções, além desta introdução. A seção a seguir descreverá a construção das variáveis e sintetizará as estatísticas pertinentes para as conclusões do capítulo. A terceira seção abordará as funções de produção setoriais e os métodos de estimação adotados. A quarta seção introduzirá a decomposição utilizada, enquanto a quinta abordará o método de agregação dos resultados setoriais. Finalmente, a sexta seção discutirá as conclusões obtidas.

## **2 DADOS E CONSTRUÇÃO DAS VARIÁVEIS**

Esta seção se divide em três subseções. A primeira delas abordará os dados referentes à produção das firmas. A segunda e a terceira descreverão a construção das variáveis referentes às barreiras tarifárias e não tarifárias respectivamente.

### **2.1 Dados de produção**

Para as informações relacionadas à produção das firmas, foi utilizada a PIA referente ao período compreendido entre 1999 e 2012. Ao longo deste trabalho, a produção da firma e seu número de trabalhadores são dados, respectivamente, pelas variáveis referentes ao valor agregado e ao número médio de empregados no ano. Por sua vez, o estoque de capital das firmas é construído a partir da metodologia desenvolvida em Alves e Silva (2008).

A tabela 2 sintetiza as variações (em termos anuais) ocorridas em cada uma das variáveis apresentadas ao longo do período analisado. Por exemplo, pela segunda coluna, nota-se que, entre 1999 e 2012, a indústria apresentou uma queda de 0,22% a.a. em sua produtividade do trabalho. Comparando a terceira com a quinta coluna, percebe-se que essa queda de produtividade se deu especialmente em virtude de um crescimento do número de trabalhadores superior ao do valor agregado.

As duas últimas linhas da tabela 2 sintetizam o número de setores que tiveram variações positivas e negativas ao longo das variáveis. Assim, percebe-se que, na contramão do agregado, mais da metade dos setores apresentaram um crescimento da produtividade no período. Dessa forma, um setor que se mostrou fundamental para a queda da produtividade agregada foi o de fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool, cuja expansão da força de trabalho foi mais que o dobro que a do valor agregado. Digno de nota também é o setor de impressão e reprodução de gravações, que apresentou um encolhimento ao longo do período, com queda tanto do valor agregado quanto do número de trabalhadores.

TABELA 2  
**Variações para o setor agregado (1999-2012)**  
 (Em % a.a.)

| Setores  | Produtividade | Valor agregado | Estoque de capital | Pessoal ocupado | Relação capital-trabalho |
|--|---------------|----------------|--------------------|-----------------|--------------------------|
| Indústria  | -0.22         | 3.85           | 9.43               | 4.08            | 5.13                     |
| Extração de carvão mineral   | -0.97         | 2.44           | 16.41              | 3.44            | 12.53                    |
| Extração de petróleo e serviços relacionados   | 9.27          | 35.02          | 38.77              | 23.56           | 12.31                    |
| Extração de minerais metálicos   | -6.00         | 2.99           | 15.72              | 9.57            | 5.62                     |
| Extração de minerais não metálicos   | 2.01          | 6.09           | 9.71               | 3.99            | 5.50                     |
| Fabricação de produtos alimentícios e bebidas  | -1.77         | 3.25           | 8.74               | 5.11            | 3.45                     |
| Fabricação de produtos do fumo   | 0.63          | 0.85           | 3.35               | 0.22            | 3.13                     |
| Fabricação de produtos têxteis   | 0.54          | 1.93           | 5.08               | 1.39            | 3.64                     |
| Confecção de artigos do vestuário e acessórios   | 3.44          | 7.98           | 6.76               | 4.39            | 2.27                     |
| Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados            | 1.51          | 4.74           | 7.28               | 3.18            | 3.97                     |
| Fabricação de produtos de madeira  | 2.43          | 2.72           | 5.96               | 0.29            | 5.66                     |
| Fabricação de celulose, papel e produtos de papel  | 2.10          | 4.13           | 6.94               | 1.99            | 4.85                     |
| Impressão e reprodução de gravações  | -3.04         | -6.92          | 1.46               | -4.00           | 5.69                     |
| Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool | -3.40         | 2.26           | 20.06              | 5.86            | 13.42                    |
| Fabricação de produtos químicos  | -0.66         | 1.85           | 5.88               | 2.53            | 3.27                     |

(Continua)

(Continuação)

| Setores  | Produtividade | Valor agregado | Estoque de capital | Pessoal ocupado | Relação capital-trabalho |
|--|---------------|----------------|--------------------|-----------------|--------------------------|
| Fabricação de produtos de borracha e de material plástico  | -0.63         | 3.96           | 8.83               | 4.62            | 4.02                     |
| Fabricação de produtos de minerais não metálicos   | 1.41          | 5.08           | 5.87               | 3.61            | 2.18                     |
| Metalurgia básica  | -0.38         | 2.41           | 8.15               | 2.80            | 5.21                     |
| Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos  | -1.20         | 4.12           | 8.33               | 5.39            | 2.79                     |
| Fabricação de máquinas e equipamentos  | 0.93          | 6.56           | 4.49               | 5.57            | -1.03                    |
| Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática   | 14.35         | 25.12          | 8.11               | 9.43            | -1.20                    |
| Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos  | -1.63         | 3.13           | 8.15               | 4.84            | 3.16                     |
| Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações  | 8.41          | 12.17          | 2.47               | 3.46            | -0.96                    |
| Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios | -1.00         | 3.70           | 10.67              | 4.75            | 5.65                     |
| Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias  | 3.77          | 8.32           | 6.84               | 4.38            | 2.36                     |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte  | -0.71         | 9.19           | 15.59              | 9.98            | 5.10                     |
| Fabricação de móveis e indústrias diversas   | 2.04          | 5.62           | 7.23               | 3.50            | 3.60                     |
| Número de setores com variação positiva  | 14            | 25             | 26                 | 25              | 23                       |
| Número de setores com variação negativa  | 12            | 1              | 0                  | 1               | 3                        |

Fonte: PIA.  
Elaboração do autor.

A tabela 3 apresenta a expansão do número de firmas entre 1999 e 2012 e algumas das mesmas informações da tabela 2, porém em médias por firma (ou seja, a terceira coluna da tabela 3, por exemplo, reporta à expansão do valor agregado médio, por firma, ao longo do período). Pela tabela 3, nota-se que, por trás dos números agregados da tabela 2, há uma expansão do número de firmas de 3,42% a.a.<sup>5</sup> Assim, ao se observar a firma média, tem-se um quadro diferente do agregado, com uma quase estabilidade tanto do valor agregado quanto do número de trabalhadores. Dessa forma, observa-se que o aumento significativo nessas variáveis ao longo do período analisado (reportado na tabela 2) foi consequência mais do aumento do número de firmas industriais do que propriamente de um aumento no tamanho dessas firmas.

5. Deve-se ter em conta que, conforme exposto na introdução, este trabalho utiliza apenas o estrato censitário da PIA, composto pelas empresas com ao menos trinta funcionários. Portanto, essa expansão no número de firmas não se refere necessariamente apenas ao surgimento de firmas novas, mas também ao crescimento de firmas do estrato aleatório que passariam então a compor o estrato censitário.

**TABELA 3**  
**Variações do número de firmas e das respectivas variáveis – por firma (1999-2012)**  
 (Em % a.a.)

| Setores  | Número de firmas | Valor agregado | Estoque de capital | Pessoal ocupado |
|--|------------------|----------------|--------------------|-----------------|
| Indústria  | 3.42             | 0.42           | 5.81               | 0.64            |
| Extração de carvão mineral   | 0.00             | 2.44           | 16.41              | 3.44            |
| Extração de petróleo e serviços relacionados   | 19.72            | 12.78          | 15.91              | 3.21            |
| Extração de minerais metálicos   | 4.99             | -1.91          | 10.22              | 4.36            |
| Extração de minerais não metálicos   | 2.78             | 3.22           | 6.74               | 1.18            |
| Fabricação de produtos alimentícios e bebidas  | 2.76             | 0.48           | 5.82               | 2.29            |
| Fabricação de produtos do fumo   | 0.71             | 0.14           | 2.63               | -0.49           |
| Fabricação de produtos têxteis   | 3.02             | -1.06          | 1.99               | -1.59           |
| Confecção de artigos do vestuário e acessórios   | 4.69             | 3.14           | 1.97               | -0.29           |
| Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados  | 3.87             | 0.84           | 3.28               | -0.66           |
| Fabricação de produtos de madeira  | 0.12             | 2.60           | 5.83               | 0.17            |
| Fabricação de celulose, papel e produtos de papel  | 2.32             | 1.77           | 4.52               | -0.32           |
| Impressão e reprodução de gravações  | -1.69            | -5.32          | 3.20               | -2.35           |
| Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool   | 1.75             | 0.50           | 18.00              | 4.04            |
| Fabricação de produtos químicos  | 2.36             | -0.50          | 3.44               | 0.16            |
| Fabricação de produtos de borracha e de material plástico  | 4.16             | -0.19          | 4.48               | 0.44            |
| Fabricação de produtos de minerais não metálicos   | 3.67             | 1.36           | 2.13               | -0.05           |
| Metalurgia básica  | 3.15             | -0.72          | 4.85               | -0.34           |
| Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos  | 5.49             | -1.29          | 2.70               | -0.09           |
| Fabricação de máquinas e equipamentos  | 4.69             | 1.78           | -0.19              | 0.84            |
| Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática   | 3.63             | 20.74          | 4.32               | 5.59            |
| Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos  | 4.32             | -1.14          | 3.67               | 0.50            |
| Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações  | 2.46             | 9.47           | 0.00               | 0.97            |
| Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios | 4.96             | -1.20          | 5.43               | -0.20           |
| Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias  | 2.51             | 5.67           | 4.22               | 1.82            |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte  | 5.57             | 3.44           | 9.49               | 4.18            |
| Fabricação de móveis e indústrias diversas   | 2.53             | 3.01           | 4.58               | 0.94            |
| Número de setores com variação positiva  | 25               | 17             | 25                 | 16              |
| Número de setores com variação negativa  | 1                | 9              | 1                  | 10              |

Fonte: PIA.  
 Elaboração do autor.



## 2.2 Barreiras tarifárias

Os dados referentes ao imposto de importação foram extraídos da base Trade Analysis and Information System (TRAINS), da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). A base em questão fornece as tarifas de importação brasileiras incidentes sobre os produtos referentes a cada categoria a três dígitos da International Standard Industrial Classification (ISIC), revisão 3. O passo seguinte foi fazer a correspondência da classificação ISIC com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).<sup>6</sup> A tabela 4 apresenta os valores das tarifas médias incidentes sobre o produto de cada setor, a dois dígitos da CNAE, para os anos de 1999 e 2012.

Por sua vez, para a identificação da tarifa incidente sobre os insumos de cada setor, utilizou-se a matriz de insumo-produto (MIP) de 2005. Com isso, tendo em vista a análise de insumo-produto em relação a uma economia desagregada em  $n$  setores, define-se:  $q$ , um vetor  $n \times 1$  de produtos setoriais;  $A$ , uma matriz  $n \times n$  de coeficientes técnicos; e  $f$ , um vetor  $n \times 1$  de demanda final pelo produto de cada setor. Então, o vetor  $q$  de produtos setoriais pode ser expresso pela equação  $q = Aq + f$ .

Por seu turno, seja  $\theta$  um vetor  $n \times 1$  de tarifas médias de importação incidentes sobre o produto de cada atividade. Então, sobre a cadeia produtiva de cada uma das atividades, incide-se um total de tarifas equivalente a  $A'(i + \theta)$ , em que  $i$  representa um vetor unitário  $n \times 1$ .

Dessa forma, identificam-se as tarifas incidentes sobre os insumos de cada atividade econômica do Sistema de Contas Nacionais (SCN). O passo seguinte então é fazer a correspondência entre a classificação de atividades do SCN e os setores a três dígitos da CNAE.<sup>7</sup> A tabela 4 apresenta também os valores das tarifas médias incidentes sobre os insumos de cada setor, a dois dígitos da CNAE, para os anos de 1999 e 2012.

A última linha da tabela 4 reporta ao número de setores que apresentaram variações positivas das tarifas médias incidentes sobre seus produtos e insumos. Percebe-se um número muito pequeno em ambos os casos, levando à conclusão de que, no que se refere ao período compreendido entre 1999 e 2012, para quase a totalidade dos setores, houve uma queda da tarifa de importação incidente tanto sobre seus produtos quanto sobre seus insumos.

TABELA 4  
Tarifas médias incidentes sobre o produto e os insumos de cada setor – a dois dígitos da CNAE (1999 e 2012)  
(Em %)

| Setores                                       | Tarifa média incidente sobre o produto |       | Tarifa média incidente sobre os insumos |       |
|---|--|-------|---|-------|
|   | 1999                                   | 2012  | 1999                                    | 2012  |
| Extração de carvão mineral                    | 0.00                                   | 0.00  | 12.18                                   | 11.32 |
| Extração de petróleo e serviços relacionados  | 1.13                                   | 0.00  | 9.61                                    | 8.60  |
| Extração de minerais metálicos                | 5.41                                   | 2.41  | 10.22                                   | 9.05  |
| Extração de minerais não metálicos            | 6.94                                   | 3.81  | 12.18                                   | 11.32 |
| Fabricação de produtos alimentícios e bebidas | 16.93                                  | 13.92 | 10.48                                   | 8.32  |

(Continua)

6. Para tal, utilizou-se a correspondência entre as duas classificações fornecidas pela Comissão Nacional de Classificação (Concla).

7. Para tal, utilizou-se novamente a correspondência entre as duas classificações fornecidas pela Concla.

(Continuação)

| Setores  | Tarifa média incidente sobre o produto |       | Tarifa média incidente sobre os insumos |       |
|--|--|-------|---|-------|
|  | 1999                                   | 2012  | 1999                                    | 2012  |
| Fabricação de produtos do fumo   | 21.33                                  | 18.33 | 16.05                                   | 13.91 |
| Fabricação de produtos têxteis   | 20.40                                  | 25.30 | 12.99                                   | 13.91 |
| Confeção de artigos do vestuário e acessórios  | 22.31                                  | 31.26 | 19.11                                   | 23.52 |
| Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados  | 22.72                                  | 25.38 | 15.12                                   | 13.81 |
| Fabricação de produtos de madeira  | 12.65                                  | 9.83  | 10.75                                   | 8.76  |
| Fabricação de celulose, papel e produtos de papel  | 16.36                                  | 13.34 | 11.38                                   | 9.85  |
| Impressão e reprodução de gravações  | 10.13                                  | 7.72  | 13.33                                   | 10.57 |
| Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool   | 8.33                                   | 5.35  | 5.36                                    | 3.60  |
| Fabricação de produtos químicos  | 13.27                                  | 10.00 | 10.89                                   | 8.31  |
| Fabricação de produtos de borracha e de material plástico  | 18.02                                  | 14.78 | 13.61                                   | 11.31 |
| Fabricação de produtos de minerais não metálicos   | 13.35                                  | 9.73  | 8.91                                    | 8.31  |
| Metalurgia básica  | 13.69                                  | 10.45 | 9.79                                    | 8.56  |
| Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos  | 19.12                                  | 15.52 | 13.74                                   | 11.33 |
| Fabricação de máquinas e equipamentos  | 18.19                                  | 13.42 | 15.52                                   | 12.69 |
| Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática   | 18.13                                  | 12.31 | 17.31                                   | 12.00 |
| Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos  | 18.04                                  | 14.46 | 13.98                                   | 11.58 |
| Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações  | 18.07                                  | 12.43 | 17.00                                   | 12.49 |
| Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios | 17.78                                  | 13.50 | 14.97                                   | 12.19 |
| Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias  | 22.73                                  | 22.28 | 17.40                                   | 15.42 |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte  | 17.55                                  | 14.44 | 14.96                                   | 11.32 |
| Fabricação de móveis e indústrias diversas   | 20.76                                  | 17.71 | 14.37                                   | 12.21 |
| Número de setores com variações positivas  | -                                      | 3     | -                                       | 2     |

Fonte: PIA.  
Elaboração do autor.

### 2.3 Barreiras não tarifárias

A base de dados TRAINS reporta a eventual existência de barreiras não tarifárias<sup>8</sup> (BNTs) à importação de cada produto pelo Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH), da Organização Mundial das Alfândegas (OMA). A partir dessas informações, criou-se uma variável binária  $b$  para cada produto que assume o valor unitário caso o produto em questão apresente algum tipo de barreira não tarifária de importação (e zero, naturalmente, caso o produto não apresente qualquer barreira).

8. Tais barreiras não tarifárias se referem à eventual existência de: exigências sanitárias, barreiras técnicas, inspeção pré-embarque, medidas de controle de preços, controles de quotas, medidas paratarifárias, medidas financeiras, medidas anticompetitivas e medidas de investimento relacionadas ao comércio.

Seja, então,  $j = 1, \dots, J$  os produtos referentes a um dado setor  $i$  a quatro dígitos da CNAE. Então, criou-se um índice de barreira não tarifária do setor em questão,  $ntm_i$ , a partir da média de  $b$  para o setor, isto é:

$$ntm_i = \frac{\sum_{j=1}^J b_j}{J}.$$

Pela fórmula antes demonstrada, percebe-se que  $ntm_i \in [0,1]$ , sendo  $ntm_i = 0$  caso nenhum dos produtos do setor apresente algum tipo de BNT;  $ntm_i = 1$  caso todos os seus produtos o apresentem; e  $0 < ntm < 1$  caso alguns produtos o apresentem, mas não sua totalidade.

Assim, identifica-se um índice mensurando a BNT incidente sobre o produto de cada setor a quatro dígitos da CNAE. A tabela 5 exhibe os valores dos índices em questão para cada setor, a dois dígitos da CNAE, para os anos de 1999 e 2012.<sup>9</sup>

Para calcular o índice referente às BNTs incidentes sobre os insumos setoriais, o procedimento realizado foi semelhante àquele feito para as tarifas, apenas substituindo o vetor  $\theta$  por um vetor  $b$ ,  $n \times 1$  do índice de BNTs incidentes sobre o produto de cada atividade do SCN. Os resultados encontrados são sintetizados ainda na tabela 5.

A última linha da tabela 5 reporta o número de setores que apresentaram variações positivas nas BNTs incidentes sobre seus produtos e insumos. Em contraste ao observado no caso das tarifas, percebe-se um número muito grande em ambos os casos, levando à conclusão de que, no que se refere ao período compreendido entre 1999 e 2012, para quase a totalidade dos setores, houve um aumento das BNTs de importação tanto de seus produtos quanto de seus insumos.

TABELA 5  
Índice de BNTs incidentes sobre o produto e os insumos de cada setor – a dois dígitos da CNAE (1999 e 2012)

| Setores   | Índice de BNTs incidentes sobre o produto |      | Índice de BNTs incidentes sobre os insumos |      |
|---|---|------|--|------|
|   | 1999                                      | 2012 | 1999                                       | 2012 |
| Extração de carvão mineral  | 0.00                                      | 0.43 | 0.28                                       | 0.47 |
| Extração de petróleo e serviços relacionados  | 1.00                                      | 1.00 | 0.37                                       | 0.41 |
| Extração de minerais metálicos  | 0.17                                      | 0.21 | 0.23                                       | 0.36 |
| Extração de minerais não metálicos  | 0.27                                      | 0.55 | 0.28                                       | 0.47 |
| Fabricação de produtos alimentícios e bebidas   | 0.84                                      | 0.94 | 0.85                                       | 0.68 |
| Fabricação de produtos do fumo  | 0.86                                      | 0.86 | 0.76                                       | 0.82 |
| Fabricação de produtos têxteis  | 0.13                                      | 0.71 | 0.31                                       | 0.69 |
| Confecção de artigos do vestuário e acessórios  | 0.16                                      | 0.82 | 0.15                                       | 0.86 |
| Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados | 0.11                                      | 0.47 | 0.45                                       | 0.75 |

(Continua)

9. Com relação aos dados referentes às BNTs, este trabalho utilizou os anos de 1999, 2001, 2003, 2004, 2005, 2008, 2010 e 2012, uma vez que a qualidade dos dados para esses anos mostra-se mais homogênea do que a dos demais anos.

(Continuação)

| Setores  | Índice de BNTs incidentes sobre o produto |      | Índice de BNTs incidentes sobre os insumos |      |
|--|---|------|--|------|
|  | 1999                                      | 2012 | 1999                                       | 2012 |
| Fabricação de produtos de madeira  | 0.09                                      | 0.68 | 0.34                                       | 0.82 |
| Fabricação de celulose, papel e produtos de papel  | 0.11                                      | 0.13 | 0.32                                       | 0.44 |
| Impressão e reprodução de gravações  | 0.04                                      | 0.06 | 0.14                                       | 0.23 |
| Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool   | 0.58                                      | 0.45 | 0.93                                       | 0.75 |
| Fabricação de produtos químicos  | 0.42                                      | 0.56 | 0.60                                       | 0.65 |
| Fabricação de produtos de borracha e de material plástico  | 0.11                                      | 0.37 | 0.26                                       | 0.51 |
| Fabricação de produtos de minerais não metálicos   | 0.10                                      | 0.19 | 0.27                                       | 0.39 |
| Metalurgia básica  | 0.10                                      | 0.08 | 0.27                                       | 0.37 |
| Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos  | 0.15                                      | 0.09 | 0.26                                       | 0.33 |
| Fabricação de máquinas e equipamentos  | 0.21                                      | 0.23 | 0.33                                       | 0.38 |
| Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática   | 0.03                                      | 0.07 | 0.24                                       | 0.27 |
| Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos  | 0.13                                      | 0.14 | 0.34                                       | 0.41 |
| Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações  | 0.03                                      | 0.12 | 0.31                                       | 0.33 |
| Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios | 0.16                                      | 0.17 | 0.32                                       | 0.39 |
| Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias  | 0.07                                      | 0.18 | 0.28                                       | 0.44 |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte  | 0.34                                      | 0.32 | 0.43                                       | 0.43 |
| Fabricação de móveis e indústrias diversas   | 0.04                                      | 0.14 | 0.26                                       | 0.55 |
| Número de setores com variações positivas  | -   | 19   | -  | 23   |

Fonte: PIA.  
Elaboração do autor.

### 3 O MODELO EMPÍRICO

Esta seção descreve o modelo empírico utilizado e os resultados encontrados. Com este intuito, a primeira subseção descreve a estimação da função de produção da firma. A subseção seguinte aborda a identificação do efeito das barreiras comerciais sobre a PTF da firma.

#### 3.1 Estimação da função de produção

Admita-se uma função de produção Cobb-Douglas tal que, para uma determinada firma  $i$ ,

$$Y_{it} = A_{it} K_{it}^{\beta_k} L_{it}^{\beta_l}, \quad (1)$$

em que  $Y_{it}$  representa o produto da firma  $i$  no ano  $t$  (no caso, o valor agregado da firma em questão);  $K_{it}$ , seu estoque de capital;  $L_{it}$ , seu pessoal ocupado; e  $A_{it}$ , um parâmetro tecnológico. Extraindo o logaritmo da equação (1), obtém-se

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_k k_{it} + \beta_l l_{it} + v_{it} + u_{it}, \quad (2)$$

em que as variáveis em minúsculo representam o logaritmo natural das respectivas variáveis e  $\ln A_{it} = \beta_0 + v_{it} + u_{it}$ . Sob esta especificação, a PTF da firma seria dada por  $w_{it} = \beta_0 + v_{it}$ , enquanto  $u_{it}$  seria um componente i.i.d., representando desvios inesperados. Com isso, uma vez dadas as estimativas  $\hat{\beta}_0$ ,  $\hat{\beta}_k$  e  $\hat{\beta}_l$ , a PTF da firma poderia ser estimada como

$$\hat{w}_{it} = y_{it} - \hat{\beta}_k k_{it} + \hat{\beta}_l l_{it}. \quad (3)$$

De imediato, os parâmetros em questão podem ser estimados, a partir da equação (2), por mínimos quadrados ordinários (OLS, na sigla em inglês). Porém, um problema de simultaneidade pode ocorrer caso haja correlação entre a variável omitida  $v_{it}$  e qualquer uma das variáveis dependentes. Neste caso, os pressupostos do modelo OLS seriam violados, podendo levar a estimadores viesados.

Para resolver esse problema de simultaneidade, foi desenvolvida uma extensa literatura.<sup>10</sup> Com base nessa literatura, este trabalho utilizará dois métodos de estimação da função de produção: Levinsohn e Petrin (2003)<sup>11</sup> e Wooldridge (2009).<sup>12</sup>

A tabela 6 mostra os resultados encontrados para as estimações das funções de produções setoriais, de acordo com os métodos considerados, com dados anuais de 1999 a 2012. Para isolar eventuais problemas no registro das variáveis, ou mesmo permitir a observação de um comportamento médio da indústria, procedeu-se também à extração de algumas observações *outliers*. O método de identificação de tais observações é especificado no apêndice A.

TABELA 6  
Estimações das funções de produção setoriais (1999-2012)

| Setores  | Levinsohn e Petrin (2003) |                 |        | Wooldridge (2009) |                 |        |
|--|---------------------------|-----------------|--------|-------------------|-----------------|--------|
|  | $\hat{\beta}_k$           | $\hat{\beta}_l$ | N      | $\hat{\beta}_k$   | $\hat{\beta}_l$ | N      |
| Extração de carvão mineral                     | 0.304                     | 0.488***        | 171    | 0.384***          | 0.456***        | 138    |
| Extração de petróleo e serviços relacionados   | -0.0727                   | 0.537***        | 463    | -0.0780           | 0.586***        | 346    |
| Extração de minerais metálicos                 | 0.273                     | 0.180**         | 669    | 0.339***          | 0.0815          | 512    |
| Extração de minerais não metálicos             | 0.211**                   | 0.660***        | 6,037  | 0.235***          | 0.664***        | 4,603  |
| Fabricação de produtos alimentícios e bebidas  | 0.471***                  | 0.507***        | 42,527 | 0.380***          | 0.522***        | 32,814 |
| Fabricação de produtos do fumo                 | 0.337                     | 0.462**         | 404    | 0.541***          | 0.504***        | 336    |
| Fabricação de produtos têxteis                 | 0.340***                  | 0.502***        | 15,506 | 0.320***          | 0.487***        | 12,152 |
| Confecção de artigos do vestuário e acessórios | 0.0874                    | 0.561***        | 39,983 | 0.213***          | 0.591***        | 27,435 |

(Continua)

10. Para uma revisão dessa literatura, ver Van Beveren (2012).

11. Na realidade, Levinsohn e Petrin (2003) se referem à função de produção a partir de uma especificação do tipo  $Y_{it} = A_{it} K_{it}^{\beta_k} L_{it}^{\beta_l} M_{it}^{\beta_m}$ , em que  $M_{it}$  representa os insumos intermediários utilizados pela firma em questão e  $Y_{it}$ , sua receita bruta. Este trabalho utiliza uma adaptação do método em questão desenvolvida em Petrin, Poi e Levinsohn (2004) para a especificação descrita pela equação (1). De qualquer forma, a variável insumos intermediários é utilizada nesta estimação como variável instrumental, e, neste estudo, se refere à variável custo das operações industriais da PIA.

12. Nessa especificação, foram utilizadas como variáveis instrumentais: a primeira defasagem do número de trabalhadores, as três primeiras defasagens do estoque de capital e dos insumos intermediários e o produto cruzado entre as defasagens contemporâneas dessas variáveis. Deve-se notar também que a utilização de tais defasagens como variáveis instrumentais procuram minimizar um potencial problema de endogeneidade caso os fatores de produção sejam funções determinísticas das barreiras comerciais.

(Continuação)

|  | Levinsohn e Petrin (2003) |          |        | Wooldridge (2009) |           |        |
|--|---------------------------|----------|--------|-------------------|-----------|--------|
| Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados  | 0.221***                  | 0.505*** | 20,543 | 0.233***          | 0.512***  | 14,818 |
| Fabricação de produtos de madeira  | 0.298***                  | 0.679*** | 15,563 | 0.255***          | 0.727***  | 11,066 |
| Fabricação de celulose, papel e produtos de papel  | 0.344***                  | 0.643*** | 9,044  | 0.287***          | 0.671***  | 7,227  |
| Impressão e reprodução de gravações  | 0.423***                  | 0.705*** | 8,737  | 0.299***          | 0.747***  | 6,465  |
| Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool   | 0.171                     | 0.0909** | 2,191  | 0.217***          | 0.0761*** | 1,860  |
| Fabricação de produtos químicos  | 0.516***                  | 0.410*** | 18,963 | 0.446***          | 0.395***  | 15,435 |
| Fabricação de produtos de borracha e de material plástico  | 0.381***                  | 0.547*** | 24,720 | 0.286***          | 0.565***  | 19,208 |
| Fabricação de produtos de minerais não metálicos   | 0.498***                  | 0.590*** | 25,441 | 0.389***          | 0.608***  | 19,131 |
| Metalurgia básica  | 0.467***                  | 0.594*** | 7,684  | 0.329***          | 0.584***  | 6,171  |
| Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos  | 0.220***                  | 0.685*** | 28,023 | 0.227***          | 0.738***  | 20,648 |
| Fabricação de máquinas e equipamentos  | 0.402***                  | 0.626*** | 26,165 | 0.289***          | 0.636***  | 20,157 |
| Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática   | 0.169                     | 0.886*** | 1,019  | 0.215**           | 0.967***  | 763    |
| Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos  | 0.458***                  | 0.550*** | 9,462  | 0.367***          | 0.551***  | 7,370  |
| Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações  | 0.324***                  | 0.790*** | 3,291  | 0.316***          | 0.861***  | 2,525  |
| Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios | 0.376***                  | 0.709*** | 4,369  | 0.238***          | 0.737***  | 3,395  |
| Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias  | 0.413***                  | 0.833*** | 10,754 | 0.347***          | 0.856***  | 8,710  |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte  | 0.109                     | 0.743*** | 2,915  | 0.210***          | 0.757***  | 2,139  |
| Fabricação de móveis e indústrias diversas   | 0.341***                  | 0.726*** | 22,844 | 0.274***          | 0.766***  | 16,841 |

Fonte: PIA.  
 Elaboração do autor.  
 Notas: \* p < 0.1.  
 \*\* p < 0.05.  
 \*\*\* p < 0.01.

### 3.2 Efeito das barreiras comerciais sobre a PTF das firmas

A partir das medidas de PTF, para cada firma, dadas por (3), estima-se a seguinte equação:

$$\begin{aligned}
 \hat{w}_{it} = & \gamma_0 + \alpha_i + \gamma_1(tarifa\_produto)_{it} + \gamma_2(tarifa\_insumos)_{it} \\
 & + \gamma_3(tarifa\_insumos)_{it}(exp\_imp)_{it} + \gamma_4(tarifa\_insumos)_{it}(imp)_{it} \\
 & + \gamma_5(bnt\_produto)_{it} + \gamma_6(bnt\_insumos)_{it} + \gamma_7(bnt\_insumos)_{it}(exp\_imp)_{it} \\
 & + \gamma_8(bnt\_insumos)_{it}(imp)_{it} + \gamma_9(exp\_imp)_{it} + \gamma_{10}(exp)_{it} + \gamma_{10}(imp)_{it} + \varepsilon_{it},
 \end{aligned}
 \tag{4}$$

em que  $\alpha_i$  representa o efeito fixo da firma;  $(exp\_imp)_{it}$ , uma variável binária que assume o valor unitário para as firmas que exportaram e importaram em  $t$ ;  $(imp)_{it}$ , uma variável binária equivalente para as firmas que importaram, mas não exportaram em  $t$ ; e, finalmente,  $(exp)_{it}$ , uma variável binária equivalente para as firmas que exportaram, mas não importaram em  $t$ .<sup>13</sup>

Com relação à especificação em (4), algumas observações podem ser feitas. Em primeiro lugar, conforme argumentado por De Loecker (2011), a prática comum de deflacionar a receita da firma por um índice setorial de preços pode fazer com que as estimativas da PTF das firmas contenham variações nos preços. Assim, a equação (4) é estimada por primeira-diferença no intuito de procurar minimizar um potencial problema de correlação serial entre os componentes  $\varepsilon_{it}$ .<sup>14</sup>

Em segundo lugar, a política comercial pode não ser exógena e guardar alguma relação indireta com a produtividade das firmas afetadas. Por exemplo, firmas em setores com baixa produtividade podem empreender um maior esforço de *lobby* junto ao governo por maior proteção tarifária, levando a um potencial problema de endogeneidade na estimação de (4). Porém, é de se esperar que a capacidade de influência de um determinado setor sobre a política comercial guarde relação com certas características, como seu grau de organização. De fato, com relação a características setoriais constantes no tempo, a estimação por primeira-diferença contorna o problema de variável omitida. Com isso, a estimação realizada neste trabalho parte do pressuposto de que características setoriais variantes no tempo não afetam conjuntamente a produtividade das firmas e a política comercial.

Assim, a equação (4) foi estimada por primeira-diferença, utilizando as PTFs estimadas tanto por Levinsohn e Petrin (2003) quanto por Wooldridge (2009) como variável dependente. Os resultados obtidos são mostrados nas tabelas 7 e 8. Nota-se, em primeiro lugar, um efeito positivo de uma maior tarifa do produto da firma sobre sua PTF (coluna 2 das tabelas 7 e 8). Este resultado se mantém mesmo após a inclusão das demais variáveis, como se observa nas demais colunas. Este efeito positivo pode ser resultado de uma maior margem de preço que a firma consegue obter, mas que os deflatores no nível setorial não conseguem capturar.

Com relação às tarifas dos insumos, ao examinar a variável isoladamente, o efeito mostra-se ambíguo (coluna 1 das tabelas 7 e 8), possivelmente por ela estar capturando parte do efeito de uma maior margem para seus produtores nacionais. Assim, ao incluir na especificação a tarifa sobre os produtos (coluna 3 das tabelas 7 e 8), o efeito exercido pela tarifa dos insumos já se mostra invariavelmente negativo.

13. As observações das variáveis  $(bnt\_produto)_{it}$  e  $(bnt\_insumos)_{it}$  referentes aos anos 2000, 2002, 2007, 2007, 2009 e 2011 foram construídas por meio de uma interpolação linear a partir dos demais anos (ver nota de rodapé 8).

14. De qualquer forma, as estimativas de produtividade  $\hat{w}_{it}$  podem de fato refletir diferenças nos *mark-ups* das firmas. Assim, uma extensão futura deste trabalho consiste em replicá-lo utilizando a metodologia de estimação da função de produção proposta por De Loecker (2011), que procura minimizar este problema.

Por sua vez, os resultados referentes às BNTs mostram-se mais contundentes. Com relação às BNTs dos produtos, ao considerá-las isoladamente, observa-se um efeito negativo (coluna 6 das tabelas 7 e 8), que desaparece e se torna não significativo após a inclusão das BNTs dos insumos (coluna 7 das tabelas referidas). Essa perda de significância possivelmente indica que o efeito negativo observado na coluna 6 seria devido mais ao efeito por meio dos insumos do que a uma menor concorrência entre os produtores.

Ao examinar os resultados referentes às BNTs dos insumos, nota-se um efeito invariavelmente negativo. Neste sentido, percebe-se que a inclusão de variáveis de controle (coluna 8) diminui muito pouco o efeito negativo observado quando a variável é considerada isoladamente (coluna 5). A diferença é apenas que, ao se examinarem os resultados referentes às variáveis cruzadas formadas pela multiplicação entre o índice de BNT e as variáveis binárias de importação, nota-se que cerca de um décimo do efeito total dos insumos é exercido sobre a produtividade das importadoras; porém, a maior parte do efeito negativo é exercido sobre todo o setor, não apenas sobre as importadoras.

Ao se observarem os resultados referentes às variáveis cruzadas entre as tarifas dos insumos e as variáveis binárias de importação (colunas 4 e 12), observa-se uma ausência de significância estatística. Este resultado indica que o efeito negativo proveniente de uma maior tarifa dos insumos se dá não apenas sobre a produtividade das firmas importadoras, mas também e de fato sobre a produtividade de todo o setor. Uma possível explicação para esse fenômeno é que a maior tarifa aumenta o poder de mercado dos produtores dos insumos, afetando negativamente a totalidade das firmas que os utilizam em seu processo produtivo.

No intuito de se analisar a significância econômica das variáveis, será utilizada a especificação preferida obtida a partir da inclusão de todas as variáveis, cujos resultados são apresentados na coluna 12 das tabelas 7 e 8. Nota-se que o aumento de 1% nas tarifas dos insumos (ou seja, aumentando a tarifa, por exemplo, de 8% para 9%) leva a uma queda de cerca de 1% na produtividade das firmas. Por sua vez, o aumento na tarifa dos produtos leva a um aumento de produtividade de cerca de 0,7%. Assim, percebe-se que, no caso das tarifas, além de os resultados serem pouco significativos economicamente, o efeito negativo do aumento na tarifa dos insumos é parcialmente compensado pelo efeito positivo da maior tarifa dos produtos.

Apesar disso, os efeitos das BNTs são claros. De fato, nota-se que uma passagem hipotética de uma situação de completa ausência de BNTs para outra em que todos os insumos da firma tenham alguma BNT leva a uma queda de cerca de 13% a 14% de sua produtividade, com uma redução adicional de pouco mais de 1% caso a firma seja importadora e exportadora.



TABELA 7

Estimações dos efeitos das barreiras comerciais sobre a PTF das firmas, a partir das estimativas de Levinsohn e Petrin (2003) (1999-2012)

|                                  | (1)       | (2)        | (3)         | (4)         | (5)         | (6)         |
|----------------------------------|-----------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>(tarifa_insumos)</i>          | 0.00218*  | -          | -0.00684*** | -0.00726*** | -           | -           |
|                                  | (0.00122) | -          | (0.00143)   | (0.00144)   | -           | -           |
| <i>(tarifa_produto)</i>          | -         | 0.00620*** | 0.00720***  | 0.00727***  | -           | -           |
|                                  | -         | (0.000415) | (0.000481)  | (0.000481)  | -           | -           |
| <i>(exp_imp)</i>                 | -         | -          | -           | 0.0262      | -           | -           |
|                                  | -         | -          | -           | (0.0366)    | -           | -           |
| <i>(exp)</i>                     | -         | -          | -           | 0.0432***   | -           | -           |
|                                  | -         | -          | -           | (0.00428)   | -           | -           |
| <i>(imp)</i>                     | -         | -          | -           | -0.00942    | -           | -           |
|                                  | -         | -          | -           | (0.0359)    | -           | -           |
| <i>(tarifa_insumos)(exp_imp)</i> | -         | -          | -           | 0.0169      | -           | -           |
|                                  | -         | -          | -           | (0.0148)    | -           | -           |
| <i>(tarifa_insumos)(imp)</i>     | -         | -          | -           | 0.0168      | -           | -           |
|                                  | -         | -          | -           | (0.0145)    | -           | -           |
| <i>(bnt_insumos)</i>             | -         | -          | -           | -           | -0.150***   | -           |
|                                  | -         | -          | -           | -           | (0.0130)    | -           |
| <i>(bnt_produto)</i>             | -         | -          | -           | -           | -           | -0.0466***  |
|                                  | -         | -          | -           | -           | -           | (0.00988)   |
| <i>(bnt_insumos)(imp)</i>        | -         | -          | -           | -           | -           | -           |
|                                  | -         | -          | -           | -           | -           | -           |
| <i>(bnt_insumos)(exp_imp)</i>    | -         | -          | -           | -           | -           | -           |
|                                  | -         | -          | -           | -           | -           | -           |
| Observações                      | 262,256   | 249,999    | 249,999     | 249,999     | 262,256     | 245,111     |
| R-squared                        | 0.000     | 0.001      | 0.001       | 0.002       | 0.000       | 0.000       |
| Firmas                           | 51169     | 49252      | 49252       | 49252       | 51169       | 48140       |
| Wald chi2                        | 3.193     | 222.7      | 234.6       | 454.7       | 132.4       | 22.23       |
|                                  | -         | -          | -           | -           | -           | -           |
|                                  | (7)       | (8)        | (9)         | (10)        | (11)        | (12)        |
| <i>(tarifa_insumos)</i>          | -         | -          | 0.000659    | -           | -0.00776*** | -0.00802*** |
|                                  | -         | -          | (0.00123)   | -           | (0.00145)   | (0.00147)   |
| <i>(tarifa_produto)</i>          | -         | -          | -           | 0.00640***  | 0.00736***  | 0.00742***  |
|                                  | -         | -          | -           | (0.000417)  | (0.000484)  | (0.000484)  |
| <i>(exp_imp)</i>                 | -         | 0.0537***  | -           | -           | -           | 0.0356      |
|                                  | -         | (0.00776)  | -           | -           | -           | (0.0372)    |
| <i>(exp)</i>                     | -         | 0.0427***  | -           | -           | -           | 0.0434***   |
|                                  | -         | (0.00427)  | -           | -           | -           | (0.00429)   |
| <i>(imp)</i>                     | -         | 0.0311***  | -           | -           | -           | -0.00473    |
|                                  | -         | (0.00728)  | -           | -           | -           | (0.0362)    |
| <i>(tarifa_insumos)(exp_imp)</i> | -         | -          | -           | -           | -           | 0.00833     |
|                                  | -         | -          | -           | -           | -           | (0.0157)    |

(Continua)

(Continuação)

|                               | (7)       | (8)       | (9)       | (10)       | (11)      | (12)      |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| <i>(tarifa_insumos)(imp)</i>  | -         | -         | -         | -          | -         | 0.0156    |
|                               | -         | -         | -         | -          | -         | (0.0149)  |
| <i>(bnt_insumos)</i>          | -0.140*** | -0.132*** | -0.149*** | -          | -0.134*** | -0.127*** |
|                               | (0.0161)  | (0.0164)  | (0.0131)  | -          | (0.0162)  | (0.0166)  |
| <i>(bnt_produto)</i>          | 0.00668   | 0.00625   | -         | -0.0392*** | 0.00896   | 0.00847   |
|                               | (0.0121)  | (0.0121)  | -         | (0.00990)  | (0.0122)  | (0.0122)  |
| <i>(bnt_insumos)(imp)</i>     | -         | -0.000783 | -         | -          | -         | 0.00177   |
|                               | -         | (0.00806) | -         | -          | -         | (0.00828) |
| <i>(bnt_insumos)(exp_imp)</i> | -         | -0.0188** | -         | -          | -         | -0.0166*  |
|                               | -         | (0.00856) | -         | -          | -         | (0.00912) |
| Observações                   | 245,111   | 245,111   | 262,256   | 242,330    | 242,330   | 242,330   |
| R-squared                     | 0.000     | 0.001     | 0.000     | 0.001      | 0.001     | 0.003     |
| Firmas                        | 48140     | 48140     | 51169     | 47710      | 47710     | 47710     |
| Wald chi2                     | 106.0     | 336.2     | 132.7     | 254.3      | 339.5     | 570.9     |

Fonte: PIA.

Elaboração do autor.

 Notas: \*  $p < 0.1$ .

 \*\*  $p < 0.05$ .

 \*\*\*  $p < 0.01$ .

TABELA 8

**Estimações dos efeitos das barreiras comerciais sobre a PTF das firmas (1999- 2012), a partir das estimativas de Wooldridge (2003)**

|                                  | (1)       | (2)        | (3)         | (4)         | (5)       | (6)        |
|----------------------------------|-----------|------------|-------------|-------------|-----------|------------|
| <i>(tarifa_insumos)</i>          | -0.000489 | -          | -0.00879*** | -0.00914*** | -         | -          |
|                                  | (0.00121) | -          | (0.00141)   | (0.00143)   | -         | -          |
| <i>(tarifa_produto)</i>          | -         | 0.00534*** | 0.00663***  | 0.00670***  | -         | -          |
|                                  | -         | (0.000415) | (0.000480)  | (0.000480)  | -         | -          |
| <i>(exp_imp)</i>                 | -         | -          | -           | 0.0412      | -         | -          |
|                                  | -         | -          | -           | (0.0362)    | -         | -          |
| <i>(exp)</i>                     | -         | -          | -           | 0.0443***   | -         | -          |
|                                  | -         | -          | -           | (0.00425)   | -         | -          |
| <i>(imp)</i>                     | -         | -          | -           | 0.00548     | -         | -          |
|                                  | -         | -          | -           | (0.0349)    | -         | -          |
| <i>(tarifa_insumos)(exp_imp)</i> | -         | -          | -           | 0.0122      | -         | -          |
|                                  | -         | -          | -           | (0.0146)    | -         | -          |
| <i>(tarifa_insumos)(imp)</i>     | -         | -          | -           | 0.0120      | -         | -          |
|                                  | -         | -          | -           | (0.0141)    | -         | -          |
| <i>(bnt_insumos)</i>             | -         | -          | -           | -           | -0.165*** | -          |
|                                  | -         | -          | -           | -           | (0.0129)  | -          |
| <i>(bnt_produto)</i>             | -         | -          | -           | -           | -         | -0.0567*** |
|                                  | -         | -          | -           | -           | -         | (0.00951)  |
| <i>(bnt_insumos)(imp)</i>        | -         | -          | -           | -           | -         | -          |
|                                  | -         | -          | -           | -           | -         | -          |
| <i>(bnt_insumos)(exp_imp)</i>    | -         | -          | -           | -           | -         | -          |

(Continua)

(Continuação)

|                                  | (1)       | (2)       | (3)       | (4)        | (5)         | (6)        |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|------------|
| Observações                      | 262,256   | 249,999   | 249,999   | 249,999    | 262,256     | 245,111    |
| R-squared                        | 0.000     | 0.001     | 0.001     | 0.002      | 0.001       | 0.000      |
| Firmas                           | 51169     | 49252     | 49252     | 49252      | 51169       | 48140      |
| Wald chi2                        | 0.164     | 166.1     | 191.6     | 437.1      | 163.3       | 35.51      |
|                                  | (7)       | (8)       | (9)       | (10)       | (11)        | (12)       |
| <i>(tarifa_insumos)</i>          | -         | -         | -0.00219* | -          | -0.00991*** | -0.0101*** |
|                                  |           |           | (0.00122) |            | (0.00144)   | (0.00146)  |
| <i>(tarifa_produto)</i>          | -         | -         | -         | 0.00551*** | 0.00677***  | 0.00683*** |
|                                  |           |           |           | (0.000417) | (0.000483)  | (0.000483) |
| <i>(exp_imp)</i>                 | -         | 0.0585*** | -         | -          | -           | 0.0493     |
|                                  |           | (0.00770) |           |            |             | (0.0368)   |
| <i>(exp)</i>                     | -         | 0.0440*** | -         | -          | -           | 0.0446***  |
|                                  |           | (0.00423) |           |            |             | (0.00425)  |
| <i>(imp)</i>                     | -         | 0.0332*** | -         | -          | -           | 0.0110     |
|                                  |           | (0.00709) |           |            |             | (0.0352)   |
| <i>(tarifa_insumos)(exp_imp)</i> | -         | -         | -         | -          | -           | 0.00457    |
|                                  |           |           |           |            |             | (0.0156)   |
| <i>(tarifa_insumos)(imp)</i>     | -         | -         | -         | -          | -           | 0.00986    |
|                                  |           |           |           |            |             | (0.0146)   |
| <i>(bnt_insumos)</i>             | -0.150*** | -0.143*** | -0.167*** |            | -0.148***   | -0.141***  |
|                                  | (0.0160)  | (0.0163)  | (0.0130)  |            | (0.0161)    | (0.0165)   |
| <i>(bnt_produto)</i>             | 0.000488  | 8.78e-05  | -         | -0.0499*** | 0.00303     | 0.00256    |
|                                  | (0.0117)  | (0.0117)  |           | (0.00953)  | (0.0117)    | (0.0117)   |
| <i>(bnt_insumos)(imp)</i>        | -         | -0.00206  | -         | -          | -           | 2.65e-05   |
|                                  |           | (0.00789) |           |            |             | (0.00813)  |
| <i>(bnt_insumos)(exp_imp)</i>    | -         | -0.0171** | -         | -          | -           | -0.0151*   |
|                                  |           | (0.00848) |           |            |             | (0.00905)  |
| Observações                      | 245,111   | 245,111   | 262,256   | 242,330    | 242,330     | 242,330    |
| R-squared                        | 0.001     | 0.002     | 0.001     | 0.001      | 0.001       | 0.003      |
| Firmas                           | 48140     | 48140     | 51169     | 47710      | 47710       | 47710      |
| Wald chi2                        | 133.3     | 391.5     | 165.6     | 209.2      | 324.5       | 580.2      |

Fonte: PIA.

Elaboração do autor

Notas: \* p &lt; 0.1.

\*\* p &lt; 0.05.

\*\*\* p &lt; 0.01.

#### 4 DECOMPOSIÇÃO DO CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE

A partir dos resultados das duas subseções anteriores, o crescimento da produtividade de cada setor é decomposto da seguinte forma:

Crescimento da produtividade setorial =

$$(\text{efeito capital} - \text{trabalho}) + (\text{efeito escala}) \quad (5)$$

$$+ (\text{efeito barreiras}) + (\text{efeito PTF}) + (\text{efeito cruzado})$$

A manipulação algébrica necessária para se chegar à decomposição citada anteriormente é descrita no apêndice B. De qualquer forma, a equação (5) decompõe a taxa de crescimento da produtividade setorial em cinco fatores. Em primeiro lugar, o efeito capital-trabalho representa o crescimento da produtividade decorrente da variação da relação capital-trabalho da firma *caso os demais fatores permaneçam constantes*. Em outras palavras, ele fornece o crescimento na produtividade do trabalho em consequência de uma maior relação capital-trabalho. Em segundo lugar, o efeito escala representa o crescimento da produtividade decorrente da variação de escala da firma, também caso os demais fatores permaneçam constantes: caso a firma apresente retornos decrescentes de escala, um aumento desta leva a uma queda na produtividade do trabalho, enquanto uma menor escala da firma implica maior produtividade. Em terceiro lugar, o efeito consequente das barreiras representa o crescimento da produtividade decorrente da variação das barreiras comerciais, igualmente caso os demais fatores permaneçam constantes. Esse efeito pode ser consequência de uma maior concorrência no mercado em questão ou do acesso a uma maior variedade ou qualidade de insumos. Em quarto lugar, o efeito PTF representa o crescimento da produtividade decorrente de variações da PTF da firma (após descontados os efeitos das barreiras comerciais), novamente caso os demais fatores permaneçam constantes. Neste caso, uma maior produtividade do trabalho seria consequência de uma maior eficiência com que as firmas combinam capital e trabalho para gerar produto.

Finalmente, o efeito cruzado representa o crescimento da produtividade decorrente do efeito cruzado entre os fatores. A interpretação deste efeito cruzado é a mesma da derivada parcial cruzada e provê um efeito de segunda ordem das variações dos fatores. Suponha, por exemplo, um aumento da PTF. Em primeiro lugar, este aumento exerce um efeito de primeira ordem, resultando em uma maior produtividade do trabalho (efeito capturado pelo termo efeito PTF). Porém, esta maior PTF também magnifica os efeitos da relação capital-trabalho, ou seja: por um lado, aumenta o impacto positivo de uma maior relação capital-trabalho sobre a produtividade; por outro, aumenta o impacto negativo de uma menor relação capital-trabalho.

A tabela 9 mostra os resultados obtidos pela decomposição descrita pela equação (5), em termos percentuais, a partir de Levinsohn e Petrin (2003).<sup>15</sup> As duas últimas linhas da tabela 9 sintetizam o número de setores que tiveram tais efeitos positivos ou negativos. Nota-se que quase a totalidade dos setores apresentou um efeito positivo a partir de uma maior relação capital-trabalho. Com relação aos demais efeitos, as influências exercidas mostram-se mais ambíguas.

15. Os resultados análogos obtidos por meio de Wooldridge (2009) são mostrados na tabela B.1 do apêndice B.

**TABELA 9**  
**Efeitos por setores, a partir de Levinsohn e Petrin (2003), referentes às variações (1999-2012)**  
 (Em % do total)

| Setores  | Efeito capital-trabalho | Efeito escala | Efeito barreiras | Efeito PTF | Efeito cruzado |
|--|-------------------------|---------------|------------------|------------|----------------|
| Extração de carvão mineral   | 512.1                   | -73.6         | -370.3           | 81.2       | -249.4         |
| Extração de petróleo e serviços relacionados   | -4.5                    | -8.6          | 117.6            | 10.9       | -15.4          |
| Extração de minerais metálicos   | 40.1                    | -48.1         | -113.7           | 66.7       | -45.0          |
| Extração de minerais não metálicos   | 53.1                    | -6.5          | 40.0             | 6.7        | 6.7            |
| Fabricação de produtos alimentícios e bebidas  | 113.5                   | -3.1          | -170.7           | 3.2        | -42.9          |
| Fabricação de produtos do fumo   | 169.6                   | 15.0          | -60.2            | -14.8      | -9.6           |
| Fabricação de produtos têxteis   | 238.6                   | 46.3          | -116.9           | -44.7      | -23.3          |
| Confecção de artigos do vestuário e acessórios   | 4.6                     | 2.4           | 92.8             | -2.3       | 2.6            |
| Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados  | 54.9                    | 11.1          | 40.0             | -10.8      | 4.8            |
| Fabricação de produtos de madeira  | 64.7                    | -0.1          | 28.1             | 0.1        | 7.2            |
| Fabricação de celulose, papel e produtos de papel  | 76.0                    | 0.2           | 19.1             | -0.2       | 4.9            |
| Impressão e reprodução de gravações  | 110.5                   | -11.9         | -151.7           | 12.4       | -59.3          |
| Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool   | 91.6                    | -87.4         | -141.7           | 131.6      | -94.0          |
| Fabricação de produtos químicos  | 294.6                   | -1.9          | -312.8           | 1.9        | -81.9          |
| Fabricação de produtos de borracha e de material plástico  | 275.3                   | -5.2          | -304.1           | 5.3        | -71.2          |
| Fabricação de produtos de minerais não metálicos   | 74.7                    | -0.3          | 21.8             | 0.3        | 3.5            |
| Metalurgia básica  | 762.9                   | -5.7          | -619.1           | 5.7        | -243.8         |
| Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos  | 56.8                    | 0.8           | -144.1           | -0.8       | -12.8          |
| Fabricação de máquinas e equipamentos  | -40.8                   | 2.4           | 149.2            | -2.4       | -8.4           |
| Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática   | -0.5                    | 0.8           | 103.4            | -0.7       | -2.9           |
| Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos  | 107.6                   | 0.3           | -170.0           | -0.3       | -37.5          |
| Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações  | -2.0                    | 0.7           | 106.6            | -0.7       | -4.6           |
| Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios | 254.4                   | -1.8          | -265.4           | 1.8        | -89.0          |
| Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias  | 21.2                    | 9.4           | 68.9             | -8.9       | 9.4            |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte  | 83.0                    | -85.5         | -169.6           | 93.1       | -20.9          |
| Fabricação de móveis e indústrias diversas   | 56.2                    | 2.7           | 37.0             | -2.7       | 6.8            |
| Número de setores com variação positiva  | 22                      | 12            | 12               | 15         | 8              |
| Número de setores com variação negativa  | 4                       | 14            | 14               | 11         | 18             |

Fonte: PIA.  
 Elaboração do autor.

## 5 AGREGAÇÃO

Em seguida, os resultados setoriais apresentados na subseção anterior são agregados de forma a prover os resultados para a indústria agregada. O procedimento necessário à agregação leva à decomposição da produtividade do trabalho da indústria tal que:

$$\begin{aligned} \text{Crescimento da produtividade da indústria} = & \\ & (\text{efeito capital} - \text{trabalho}) + (\text{efeito escala}) + (\text{efeito barreiras}) \quad (6) \\ & + (\text{efeito PTF}) + (\text{efeito cruzado}) + (\text{efeito } share) \end{aligned}$$

Novamente, a manipulação algébrica necessária para se chegar à decomposição anterior é descrita no apêndice C. Percebe-se que a equação (6) é semelhante à equação (5), porém acrescida do efeito *share*, que surge a partir do procedimento de agregação. Este termo captura o efeito consequente da movimentação de trabalhadores ao longo dos setores. Por exemplo, caso haja um maior fluxo de trabalhadores em direção aos setores de maior produtividade, em detrimento daqueles com menor produtividade, então este termo tende a ser positivo.

De qualquer forma, algebricamente, há duas formas distintas de realizar essa decomposição, conforme sintetizadas na tabela 10 em (C.5) e (C.6). A tabela 10 reporta aos resultados obtidos a partir de ambas as decomposições. Destaca-se, por um lado, uma influência positiva por parte da relação capital-trabalho; e por outro, uma influência negativa a partir das barreiras comerciais. Além disso, as maiores barreiras exercem um efeito negativo de segunda ordem, reduzindo o efeito positivo da maior intensidade de capital – conforme sintetizado pelo efeito cruzado. Finalmente, as influências exercidas pelos efeitos de escala, de PTF e de *share* mostraram-se de menor relevância para o período em questão.

TABELA 10  
Efeitos agregados, referentes às variações (1996-2012)  
(Em % do total)

|                         | Efeitos dados por (C.5)   |                   | Efeitos dados por (C.6)   |                   |
|-------------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
|                         | Levinsohn e Petrin (2003) | Wooldridge (2009) | Levinsohn e Petrin (2003) | Wooldridge (2009) |
| Efeito capital-trabalho | 302.9                     | 343.6             | 317.2                     | 356.0             |
| Efeito escala           | -56.8                     | -43.1             | -65.3                     | -47.5             |
| Efeito barreiras        | -264.8                    | -310.0            | -286.2                    | -326.7            |
| Efeito PTF              | 86.1                      | 59.6              | 98.8                      | 66.0              |
| Efeito cruzado          | -126.6                    | -110.7            | -137.1                    | -117.5            |
| Efeito <i>share</i>     | -40.7                     | -39.3             | -27.3                     | -23.8             |

Fonte: PIA.  
Elaboração do autor.

## 6 CONCLUSÕES

Este trabalho procurou investigar os determinantes da queda da produtividade do trabalho da indústria no período recente. Mostrou-se que o principal fator para tal foi o aumento das barreiras não tarifárias observado na quase totalidade dos setores, mais do que compensando o efeito positivo sobre a produtividade exercido pela maior intensidade de capital.

Esses resultados levantam uma questão importante no que diz respeito à produtividade dos investimentos na economia brasileira. De fato, a literatura reconhece a relevância da introdução de inovações tecnológicas no processo produtivo de forma incorporada nas novas gerações de máquinas e equipamentos – o chamado progresso técnico incorporado –, o que tenderia a levar a uma resposta positiva por parte da PTF das firmas a investimentos em capital físico. Porém o que se observa na indústria brasileira é uma queda da PTF (quando se somam os efeitos das barreiras comerciais aos da PTF) concomitantemente com um significativo aprofundamento do capital. Portanto, a indústria não está logrando assimilar o potencial de inovações tecnológicas a partir dos investimentos realizados por ela. Dessa forma, torna-se necessária uma investigação mais profunda acerca da relação entre investimentos e PTF na indústria brasileira.

Em termos de implicações de políticas públicas para a produtividade da indústria, os resultados apresentados apontam para a importância de se rever a trajetória da política comercial brasileira. Neste sentido, um fenômeno comum a vários países em desenvolvimento foi a implementação de reformas comerciais a partir da década de 1980, com vistas a se reduzir o viés antiexportador dessas economias. Neste contexto, um instrumento largamente utilizado, e incentivado por organismos internacionais, foi a adoção de regimes especiais de importação e tributação. Tais regimes constituiriam uma solução de *second-best* que, por um lado, se mostrava politicamente mais viável que outras alternativas e, por outro, possibilitava uma abertura gradual da economia.

De fato, ao longo das últimas décadas, o Brasil adotou vários desses instrumentos, tais como o Regime de *Drawback*, o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes), o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital (Recap), as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), o Regime Aduaneiro Especial de Importação de Petróleo Bruto e seus Derivados (Repex), o Regime de Entrepósito Industrial sob Controle Aduaneiro Informatizado (Recof) e o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra). A adoção desses instrumentos possibilitou a convivência de tarifas de importação de insumos intermediários superiores a de vários países em desenvolvimento – superiores inclusive às de parceiros do Mercosul<sup>16</sup> – concomitantemente com a presença de empresas exportadoras com alta produtividade.

Apesar de sua efetividade, não se pode perder de vista que tais instrumentos constituem soluções de *second-best* e não substituem, para o bem da produtividade da indústria como um todo, as soluções de fato *first-best*. Por exemplo, é notória a utilização de vários instrumentos de regimes especiais de importação por parte dos países do Leste Asiático que adotaram uma

16. Ver Carneiro (2014).

estratégia orientada à exportação. Porém, a partir das décadas de 1980 e 1990 (conforme o país em questão), as distorções começaram a ser contornadas, fazendo com que, já no ano 2000, as tarifas médias para os países da região se situassem abaixo de 5%.<sup>17</sup>

Não obstante, o Brasil vem apostando na estratégia inversa. Em vez de incorrer na redução de tarifas de importação e incidência tributária de forma horizontal (abrangendo empresas exportadoras e não exportadoras), a estratégia adotada consiste na intensificação de regimes especiais que favorecem as empresas exportadoras, tais como o Regime de *Drawback* e o Reintegra.

Essa estratégia favorece de fato a competitividade internacional dessas empresas exportadoras; incorre, porém, em alguns problemas. Em primeiro lugar, favorece a permanência de um enclave de empresas exportadoras de alta produtividade no meio de uma indústria estagnada que vem apresentando uma contínua queda de produtividade. Por sua vez, o custo de entrada no mercado exportador é alto, fazendo com que a firma tenha que passar por um importante processo de aprendizagem e aumento de produtividade antes que logre entrar neste mercado.<sup>18</sup> O regime dual de tarifas e tributação existente sobre as exportadoras e não exportadoras dificulta que as empresas (especialmente as pequenas) passem por essa trajetória de forma bem-sucedida. Com isso, intensifica-se a barreira de entrada a novas empresas no mercado exportador e, como consequência, a entrada da indústria brasileira em novos mercados e atividades.

Em segundo lugar, há um problema de eficiência econômica. Neste sentido, Soares e Moreira (2011) mostram que a adoção dessa estratégia faz com que as empresas (especialmente aquelas com maior interlocução junto a entidades representativas e ao setor público) incorram em um esforço em direção a atividades de *rent-seeking*, com perdas de eficiência econômica. Em outras palavras, o esforço desses entes se intensifica na direção de procurar reter vantagens a partir de programas especiais em vez de pleitear por medidas horizontais. Esse resultado vai ao encontro de Cadot, De Melo e Olarreaga (2003), que mostram que países que adotam regimes de *drawback* tendem a apresentar maiores tarifas sobre a importação de insumos intermediários.

Dessa forma, esse tipo de estratégia, por um lado, dificulta a entrada de novas firmas na atividade exportadora. Por outro, leva à necessidade, por parte das empresas, de um aumento das atividades burocráticas, de pleiteio junto ao setor público e ao aumento de incerteza quanto às futuras tarifas e tributações. O resultado é uma economia menos dinâmica, com significativas barreiras de entrada e sobrevivência para as micro e pequenas empresas.

Por conseguinte, no contexto do comércio exterior, a reversão da tendência de queda na produtividade da indústria brasileira passa por uma revisão dessa estratégia, ou seja, por um uso menos intenso de regimes especiais de importação e tributação, e um favorecimento a medidas horizontais para a redução de barreiras de importação de insumos intermediários.

17. Ver Baldwin (2010).

18. Ver Roberts e Tybout (1997).



## REFERÊNCIAS

- AL TOMONTE, C.; BÉKÉS, G. **Trading activities, firms and productivity**. Bocconi University, Milan, and Hungarian Academy of Science, 2008. Mimeografado.
- ALVES, P.; SILVA, A. **Estimativa do estoque de capital das empresas industriais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1235).
- AMITI, M.; KONINGS, J. Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity: evidence from Indonesia. **American Economic Review**, v. 97, n. 5, p. 1611-1638, 2007.
- ANDERSSON, M.; LÖÖF, H.; JOHANSSON, S. Productivity and international trade: firm level evidence from a small open economy. **Review of World Economics**, v. 144, n. 4, p. 774-801, 2008.
- BALDWIN, R. **Unilateral tariff liberalisation**. 2010. (NBER Working Paper, n. 16600).
- CADOT, O.; MELO, J.; OLARREAGA, M. The protectionist bias of duty drawbacks. **Journal of International Economics**, v. 59, n. 1, p. 161-182, 2003.
- CARNEIRO, F. **Comércio e protecionismo em bens intermediários**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2007).
- CASTELLANI, D.; SERTI, F.; TOMASI, C. Firms in international trade: importers and exporters heterogeneity in the Italian manufacturing industry. **The World Economy**, v. 33, n. 3, p. 424-457, 2010.
- DE LOECKER, J. Product differentiation, multiproduct firms, and estimating the impact of trade liberalization on productivity. **Econometrica**, v. 79, n. 5, p. 1407-1451, 2011.
- LEVINSOHN, J.; PETRIN, A. Estimating production functions using inputs to control for unobservables. **Review of Economic Studies**, v. 70, n. 2, p. 317-341, 2003.
- PETRIN, A.; POI, B. P.; LEVINSOHN, J. Production function estimation in Stata using inputs to control for unobservables. **The Stata Journal**, v. 4, n. 2, p. 113-123, 2004.
- ROBERTS, M. J.; TYBOUT, J. R. The decision to export in Colombia: an empirical model to entry with sunk costs. **American Economic Review**, v. 87, n. 4, p. 545-564, 1997.
- SOARES, F.; MOREIRA, T. Rent-seeking, trade policy and economic welfare. **Modern Economy**, v. 2, p. 30-37, 2011.
- VAN BEVEREN, I. Total Factor productivity estimation: a practical review. **Journal of Economic Surveys**, v. 26, n. 1, p. 98-128, 2012.
- VOGEL, A.; WAGNER, J. Higher productivity in importing German manufacturing firms: self-selection, learning from importing, or both? **Review of World Economics**, v. 145, n. 4, p. 641-665, 2010.
- WOOLDRIDGE, J. M. On estimating firm-level production functions using proxy variables to control for unobservables. **Economic Letters**, v. 104, n. 3, p. 112-114, 2009.

## APÊNDICE A

### IDENTIFICAÇÃO DE OBSERVAÇÕES *OUTLIERS*

As observações identificadas como *outliers* são aquelas que satisfazem ao menos uma das condições a seguir:

- ao retirá-las, algum dos parâmetros estimados da equação (2) – por OLS – se altera a um valor maior que  $2/\sqrt{n}$ , em que  $n$  representa o número de observações;
- apresentam, em algum ano, uma produtividade do trabalho superior a cinco ou inferior a um quinto do que sua própria média ao longo do período. Para tal finalidade, foram utilizadas as produtividades do trabalho calculadas por meio tanto da receita bruta quanto do valor agregado; e
- procedimento idêntico ao realizado anteriormente em relação à razão capital-trabalho.

## APÊNDICE B

**DERIVAÇÃO DA EQUAÇÃO (5)**

Com base em (2) e (3), a partir das estimativas  $\hat{\beta}_0$ ,  $\hat{\beta}_k$  e  $\hat{\beta}_l$ , obtém-se

$$y_{it} = \hat{\beta}_k k_{it} + \hat{\beta}_l l_{it} + \hat{w}_{it}. \quad (\text{B.1})$$

Considere então a firma média do setor e, para uma variável  $x$  qualquer, defina  $\bar{x}_t = \ln \bar{X}_t = \ln(\sum_i X_{it}/n_t)$ , em que  $n_t$  representa o número de firmas no setor em questão no ano  $t$ . A partir de (B.1), sabe-se que, para a firma média,  $\bar{y}_t = \hat{\beta}_k \bar{k}_t + \hat{\beta}_l \bar{l}_t + \hat{w}_t$ . Subtraindo  $\bar{l}_t$  em ambos os lados da equação e adicionando  $\hat{\beta}_k \bar{l}_t - \hat{\beta}_k \bar{l}_t$  ao lado direito, tem-se  $\bar{y}_t - \bar{l}_t = \hat{\beta}_k (\bar{k}_t - \bar{l}_t) + (\hat{\beta}_l + \hat{\beta}_k - 1) \bar{l}_t + \hat{w}_t$ . Definindo-se, para uma variável  $x$  qualquer<sup>1</sup>,  $\Delta x_t = x_t - x_{t-s}$ , obtém-se a partir desta última equação:

$$\Delta (\bar{y}_t - \bar{l}_t) = \hat{\beta}_k \Delta (\bar{k}_t - \bar{l}_t) + (\hat{\beta}_k + \hat{\beta}_l - 1) \Delta \bar{l}_t + \Delta \hat{w}_t \quad (\text{B.2})$$

Por sua vez, com base na equação (4), tem-se:<sup>2</sup>

$$\begin{aligned} \Delta \hat{w}_t &= \gamma_1 \Delta (\overline{\text{tarifa\_produto}})_t + \gamma_2 \Delta (\overline{\text{tarifa\_insumos}})_t \\ &\quad + \gamma_5 \Delta (\overline{\text{bnt\_produto}})_t + \gamma_6 \Delta (\overline{\text{bnt\_insumos}})_t + \Delta \bar{z}_t, \end{aligned}$$

em que  $\Delta \bar{z}_t$  representa a variação da PTF em decorrência de outros fatores que não as barreiras comerciais. Com isso, definindo

$$\begin{aligned} \Delta \bar{bc}_t &= \gamma_1 \Delta (\overline{\text{tarifa\_produto}})_t + \gamma_2 \Delta (\overline{\text{tarifa\_insumos}})_t + \gamma_5 \Delta (\overline{\text{bnt\_produto}})_t \\ &\quad + \gamma_6 \Delta (\overline{\text{bnt\_insumos}})_t, \text{ tem-se } \Delta \hat{w}_t = \Delta \bar{bc}_t + \Delta \bar{z}_t. \end{aligned}$$

Em seguida, fazendo o exponencial em ambos os lados da equação (B.2), definindo  $A_t = e^{\hat{\beta}_k \Delta (\bar{k}_t - \bar{l}_t)}$ ,  $B_t = e^{(\hat{\beta}_k + \hat{\beta}_l - 1) \Delta \bar{l}_t}$ ,  $C_t = e^{\Delta \bar{bc}_t}$  e  $D_t = e^{\Delta \bar{z}_t}$ , obtém-se, após subtrair a unidade em cada lado da equação resultante:

$$\begin{aligned} \frac{\bar{Y}_t / \bar{L}_t}{\bar{Y}_{t-s} / \bar{L}_{t-s}} - 1 &= A_t B_t C_t D_t - 1 \\ &= (A_t B_t C_t D_t + 3 - A_t - B_t - C_t - D_t) \\ &\quad + (A_t - 1) + (B_t - 1) + (C_t - 1) + (D_t - 1). \end{aligned} \quad (\text{B.3})$$

1. Ao longo deste trabalho,  $t = 2012$ ,  $s = 16$  e  $(t - s) = 1999$ .

2. Nessa decomposição, foi utilizada a especificação cujos resultados são sintetizados na coluna 9 das tabelas 7 e 8.

A partir da equação (B.3), tem-se a taxa de crescimento da produtividade da firma média decomposta em cinco fatores:  $(A_t - 1)$ , que representa o crescimento da produtividade decorrente da variação da relação capital-trabalho da firma *caso os demais fatores permaneçam constantes*;  $(B_t - 1)$ , que representa o crescimento da produtividade decorrente da variação de escala da firma, também caso os demais fatores permaneçam constantes;  $(C_t - 1)$ , que representa o crescimento da produtividade decorrente da variação das barreiras comerciais, igualmente caso os demais fatores permaneçam constantes;  $(D_t - 1)$ , que representa o crescimento da produtividade decorrente de variações da PTF da firma (após descontados os efeitos das barreiras comerciais), novamente caso os demais fatores permaneçam constantes; e, finalmente,  $(A_t B_t C_t D_t + 3 - A_t - B_t - C_t - D_t)$  que representa o crescimento da produtividade decorrente do efeito cruzado entre os fatores.<sup>3</sup>

As tabelas 9 e B.1 mostram os resultados obtidos pela decomposição descrita pela equação (B.3), em termos percentuais, a partir de Levinsohn e Petrin (2003) e Wooldridge (2009), respectivamente. Para facilitar a visualização do sentido de influência de cada fator, essa porcentagem conservou o sinal do efeito – isto é, os valores reportados foram obtidos a partir dos respectivos efeitos (decomposição do lado direito da equação (B.3)), divididos por  $|(\bar{Y}_t/\bar{L}_t)/(\bar{Y}_{t-s}/\bar{L}_{t-s}) - 1|$ .

TABELA B.1  
Efeitos por setores, a partir de Wooldridge (2009), referentes às variações (1999 e 2012)  
(Em % do total)

| Setores   | Efeito capital-trabalho | Efeito escala | Efeito barreiras | Efeito PTF | Efeito cruzado |
|---|-------------------------|---------------|------------------|------------|----------------|
| Extração de carvão mineral  | 695.4                   | -57.2         | -421.6           | 61.7       | -378.4         |
| Extração de petróleo e serviços relacionados  | -4.8                    | -7.9          | 119.0            | 9.9        | -16.1          |
| Extração de minerais metálicos  | 51.1                    | -50.5         | -116.6           | 71.4       | -55.4          |
| Extração de minerais não metálicos  | 59.7                    | -5.1          | 33.8             | 5.2        | 6.4            |
| Fabricação de produtos alimentícios e bebidas   | 89.6                    | -13.8         | -158.3           | 14.3       | -31.8          |
| Fabricação de produtos do fumo  | 284.9                   | -3.3          | -146.4           | 3.3        | -38.5          |
| Fabricação de produtos têxteis  | 223.4                   | 56.8          | -105.1           | -54.4      | -20.7          |
| Confecção de artigos do vestuário e acessórios  | 11.4                    | 1.3           | 82.8             | -1.3       | 5.7            |
| Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados | 58.1                    | 10.3          | 36.9             | -10.1      | 4.8            |
| Fabricação de produtos de madeira   | 54.4                    | -0.1          | 37.5             | 0.1        | 8.1            |
| Fabricação de celulose, papel e produtos de papel                                       | 62.2                    | 0.6           | 31.3             | -0.6       | 6.6            |
| Impressão e reprodução de gravações   | 74.3                    | -4.3          | -138.2           | 4.4        | -36.1          |

(Continua)

3. Observação: para compreender a intuição do efeito cruzado, deve-se notar a semelhança do termo com a fórmula da derivada cruzada. Por exemplo, para simplificar, faça  $C_t = D_t = 1$  de tal forma que o termo do efeito cruzado se torne  $(A_t B_t - A_t - B_t + 1)$ . Por sua vez, tome uma função contínua qualquer  $f(x, y)$ . Pelos princípios do cálculo, sabe-se que  $\partial^2 f(x, y)/\partial x \partial y \approx \delta^{-1} \epsilon^{-1} [f(x + \delta, y + \epsilon) - f(x, y + \epsilon) - f(x + \delta, y) + f(x, y)]$ . Fazendo  $f(x, y) = e^{\beta_k x} e^{(\beta_l + \beta_l^{-1})y}$ ,  $x = y = 0$ ,  $\delta = \Delta(\bar{k}_{it} - \bar{l}_{it})$  e  $\epsilon = \Delta \bar{l}_{it}$ , tem-se  $\partial^2 f(x, y)/\partial x \partial y \approx \delta^{-1} \epsilon^{-1} (A_t B_t - A_t - B_t + 1)$ .

## Impacto das Barreiras Comerciais Sobre a Produtividade da Indústria Brasileira

(Continuação)

| Setores  | Efeito capital-trabalho | Efeito escala | Efeito barreiras | Efeito PTF | Efeito cruzado |
|--|-------------------------|---------------|------------------|------------|----------------|
| Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool   | 121.3                   | -84.4         | -150.9           | 124.9      | -110.8         |
| Fabricação de produtos químicos  | 250.5                   | -4.1          | -286.7           | 4.1        | -63.8          |
| Fabricação de produtos de borracha e de material plástico  | 201.1                   | -10.8         | -257.2           | 10.9       | -44.1          |
| Fabricação de produtos de minerais não metálicos   | 57.4                    | 0.0           | 37.9             | 0.0        | 4.7            |
| Metalurgia básica  | 510.5                   | 8.1           | -483.2           | -8.1       | -127.4         |
| Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos  | 58.7                    | 0.3           | -145.4           | -0.3       | -13.3          |
| Fabricação de máquinas e equipamentos  | -29.5                   | -6.3          | 135.1            | 6.4        | -5.6           |
| Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática   | -0.6                    | 2.7           | 104.4            | -2.3       | -4.1           |
| Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos  | 84.5                    | -2.8          | -157.2           | 2.8        | -27.3          |
| Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações  | -2.0                    | 1.2           | 106.5            | -1.1       | -4.5           |
| Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios | 152.4                   | 0.5           | -210.2           | -0.5       | -42.2          |
| Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias  | 17.6                    | 7.7           | 73.6             | -7.4       | 8.4            |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte  | 165.8                   | -19.7         | -229.6           | 20.1       | -36.5          |
| Fabricação de móveis e indústrias diversas   | 44.4                    | 1.6           | 48.5             | -1.6       | 7.0            |
| Número de setores com variação positiva  | 24                      | 12            | 12               | 15         | 8              |
| Número de setores com variação negativa  | 4                       | 14            | 14               | 11         | 18             |

Fonte: PIA.  
Elaboração do autor.

## APÊNDICE C

**DERIVAÇÃO DA EQUAÇÃO (6)**

Para uma variável  $X$  qualquer, sejam  $X_{jt}$  seu valor para o setor  $J$  no instante  $t$  e  $X_t$  seu valor agregado, de tal forma que  $X_t = \sum_j X_{jt}$ . Então,

$$\frac{Y_t}{L_t} = \sum_j \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} \frac{L_{jt}}{L_t} = \sum_j \theta_{jt} \frac{Y_{jt}}{L_{jt}}, \quad (\text{C.1})$$

em que  $\theta_{jt} = L_{jt}/L_t$  representa a participação do setor  $j$  no emprego agregado no ano  $t$ . A variação da produtividade do trabalho entre  $t$  e  $t - s$  é dada então por:<sup>4</sup>

$$\begin{aligned} \frac{Y_t}{L_t} - \frac{Y_{t-s}}{L_{t-s}} &= \sum_j \theta_{jt} \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} - \sum_j \theta_{j,t-s} \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} = \sum_j \left( \theta_{jt} \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} - \theta_{j,t-s} \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} \right) \\ &= \sum_j \left( \theta_{jt} \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} - \theta_{jt} \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} + \theta_{jt} \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} - \theta_{j,t-s} \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} \right) \\ &= \sum_j \left[ \theta_{jt} \left( \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} - \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} \right) + (\theta_{jt} - \theta_{j,t-s}) \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} \right] \\ &= \sum_j \theta_{jt} \left( \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} - \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} \right) + \sum_j (\theta_{jt} - \theta_{j,t-s}) \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}}. \end{aligned} \quad (\text{C.2})$$

O primeiro somatório da última linha representa a parte do crescimento da produtividade decorrente das variações de produtividade intrassetoriais. Por sua vez, o segundo somatório fornece a parte resultante da realocação de trabalhadores entressetores. Considerando então o argumento do primeiro somatório, obtém-se:

$$\theta_{jt} \left( \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} - \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} \right) = \theta_{jt} \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} \left( \frac{Y_{jt}/L_{jt}}{Y_{j,t-s}/L_{j,t-s}} - 1 \right) = \theta_{jt} \frac{Y_{j,t-s}}{L_{j,t-s}} \left( \frac{\bar{Y}_{jt}/\bar{L}_{jt}}{\bar{Y}_{j,t-s}/\bar{L}_{j,t-s}} - 1 \right) \quad (\text{C.3})$$

Substituindo-se (B.3) em (C.3) e esta em (C.2), obtém-se:

$$\begin{aligned} \frac{Y_t}{L_t} - \frac{Y_{t-s}}{L_{t-s}} &= (\text{efeito capital - trabalho}) + (\text{efeito escala}) \\ &+ (\text{efeito barreiras}) + (\text{efeito PTF}) \\ &+ (\text{efeito cruzado}) + (\text{efeito share}), \end{aligned} \quad (\text{C.4})$$

4. A decomposição em (C.2) pode ser feita, alternativamente, adicionando  $(-\theta_{j,t-s} Y_{jt}/L_{jt} + \theta_{j,t-s} Y_{jt}/L_{jt})$  à segunda linha. O resultado consequente será exposto em (C.6).

em que

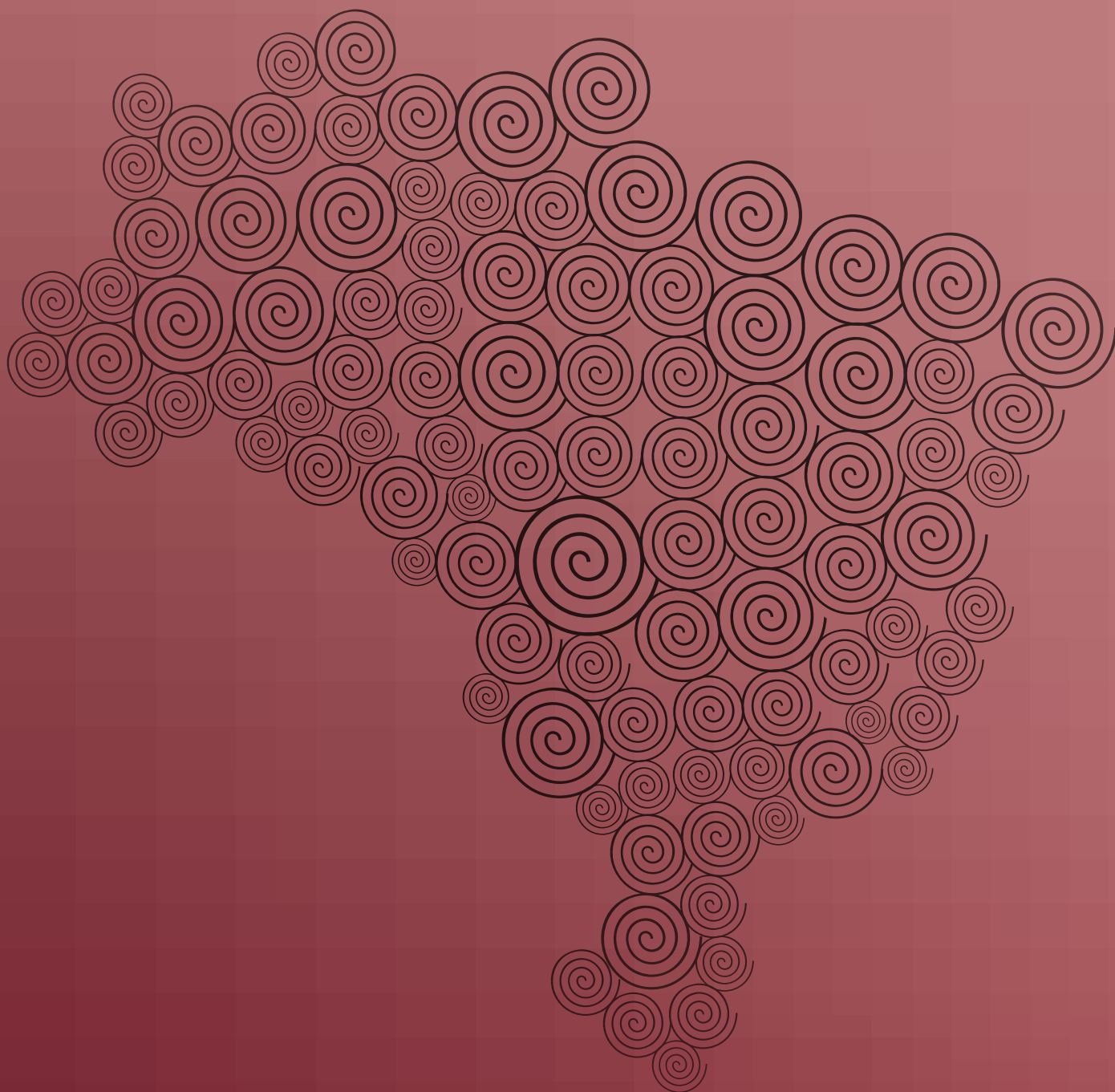
$$\begin{aligned}
 (\text{efeito capital - trabalho}) &= \sum_j \theta_{jt} \frac{Y_{jt-s}}{L_{jt-s}} (A_{jt} - 1), \\
 (\text{efeito escala}) &= \sum_j \theta_{jt} \frac{Y_{jt-s}}{L_{jt-s}} (B_{jt} - 1), \\
 (\text{efeito barreiras}) &= \sum_j \theta_{jt} \frac{Y_{jt-s}}{L_{jt-s}} (C_{jt} - 1), \\
 (\text{efeito PTF}) &= \sum_j \theta_{jt} \frac{Y_{jt-s}}{L_{jt-s}} (D_{jt} - 1), \\
 (\text{efeito cruzado}) &= \sum_j \theta_{jt} \frac{Y_{jt-s}}{L_{jt-s}} (A_{jt}B_{jt}C_{jt}D_{jt} + 3 - A_{jt} - B_{jt} - C_{jt} - D_{jt}), \\
 (\text{efeito share}) &= \sum_j (\theta_{jt} - \theta_{jt-s}) \frac{Y_{jt-s}}{L_{jt-s}}.
 \end{aligned} \tag{C.5}$$

Alternativamente, a decomposição em (C.2) pode ser feita adicionando  $(-\theta_{jt-s} Y_{jt}/L_{jt} + \theta_{jt-s} Y_{jt}/L_{jt})$  à segunda linha. Como resultado, se obteria:

$$\begin{aligned}
 (\text{efeito capital - trabalho}) &= \sum_j \theta_{jt-s} \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} (A_{jt} - 1), \\
 (\text{efeito escala}) &= \sum_j \theta_{jt-s} \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} (B_{jt} - 1), \\
 (\text{efeito barreiras}) &= \sum_j \theta_{jt-s} \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} (C_{jt} - 1), \\
 (\text{efeito PTF}) &= \sum_j \theta_{jt-s} \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} (D_{jt} - 1), \\
 (\text{efeito cruzado}) &= \sum_j \theta_{jt-s} \frac{Y_{jt}}{L_{jt}} (A_{jt}B_{jt}C_{jt}D_{jt} + 3 - A_{jt} - B_{jt} - C_{jt} - D_{jt}), \\
 (\text{efeito share}) &= \sum_j (\theta_{jt} - \theta_{jt-s}) \frac{Y_{jt}}{L_{jt}}.
 \end{aligned} \tag{C.6}$$







**Parte II**

**INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO**



## INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E O PAPEL DAS EMPRESAS ESTRANGEIRAS NO BRASIL

Graziela Ferrero Zucoloto<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo analisar indicadores tecnológicos brasileiros recentes, com ênfase nas atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), avaliando o papel das empresas nacionais e estrangeiras no desempenho da capacidade inovativa do país.

No Brasil, o desenvolvimento industrial se baseou no tripé de empresas nacionais privadas, estatais e estrangeiras. As estrangeiras, em geral, grandes empresas multinacionais, exerceram historicamente a liderança em setores industriais tecnologicamente mais dinâmicos, portadores do progresso técnico, enquanto as empresas nacionais concentraram-se em atividades de menor complexidade.

Ao longo de décadas, diversas medidas foram implementadas com o intuito de estimular a atuação de empresas estrangeiras no país. Na maior parte da história econômica brasileira, o apoio à atuação de empresas multinacionais e à entrada de investimento estrangeiro foi justificado como forma de suplementar não somente as deficiências produtivas, mas também as tecnológicas, presentes no país. Tais empresas não somente promoveriam aumento da produção e do emprego, mas também trariam novas tecnologias e, passo a passo, passariam a desenvolvê-las, ao menos em parte, no país. Facilitando a entrada dessas empresas, o Brasil, e os países em desenvolvimento em geral, se beneficiariam de suas inovações, elevando a produtividade e a qualidade de seus produtos. Não somente a utilização e a aquisição de novas tecnologias seriam incorporadas pelas subsidiárias, mas também a geração de inovações seria estimulada em nações receptoras. Através de suas filiais, empresas multinacionais realizariam atividades de P&D em países estrangeiros, criando localmente novos produtos. Neste processo, denominado internacionalização tecnológica, subsidiárias responderiam por uma parcela crescente dos investimentos em P&D de multinacionais e, entre estas, as filiais de países em desenvolvimento teriam oportunidade de representar um papel significativo.

Considerando o apoio direcionado à atração de investimento estrangeiro na maior parte da história brasileira, cabe analisar, na atualidade, o papel que tais empresas vêm desempenhando na estrutura econômica brasileira, especialmente no que tange às atividades tecnológicas. Além desta introdução, o capítulo apresenta, na seção 2, revisão de literatura sobre o papel das empresas multinacionais no desenvolvimento tecnológico; na seção 3, apresenta as bases de dados utilizadas na análise; na seção 4, discute os indicadores tecnológicos brasileiros,

---

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

comparados aos de países selecionados; o papel das empresas multinacionais nas atividades tecnológicas brasileiras é debatido na seção 5; e, por fim, a seção 6 apresenta uma síntese do capítulo nas considerações finais.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Os estudos iniciais que abordavam diretamente a questão do investimento direto estrangeiro (IDE) surgiram nos anos 1950. A primeira contribuição importante sobre o tema foi dada por Edith Penrose, em 1956, em trabalho que a autora apresentou o IDE como consequência do processo de crescimento da empresa, pela diversificação de produtos e penetração em novos mercados. Empresas bem-sucedidas teriam recursos internos, como capacidade gerencial e tecnológica, que lhes permitiriam aproveitar as oportunidades de expansão.

Nos anos 1960, Stephen Hymer buscou compreender as razões pelas quais as empresas se engajam na produção multinacional. O grande mérito de sua obra está em sua capacidade de isolar os determinantes do IDE das teorias de comércio vigentes. A partir da teoria de organização industrial, Hymer sugeriu que uma empresa que desejasse produzir em um país diferente de sua origem precisaria possuir ativos específicos, tais como poder de mercado, escala, capacitação tecnológica e acesso a fontes mais baratas de financiamento, capazes de sobrepujar vantagens naturais das empresas domésticas.

Apesar de explicar porque e como as firmas começam a se internacionalizar, a teoria de Hymer não esclarecia como evoluía a sua produção internacional. Este aspecto foi detalhado por Raymond Vernon (1966), que apresentou o conceito de “ciclo de vida do produto”. Nesse texto clássico, o autor argumentou que os produtos passam por três fases distintas. Os produtos novos teriam sua produção localizada em países desenvolvidos, e sua internacionalização se expressaria por meio de exportações da empresa inovadora a partir de seu país de origem. Os produtos em maturação, padronizados, exigiriam economias de escala e redução de custos de produção, e a posição da empresa inovadora passaria a ser ameaçada em decorrência do surgimento de produtos substitutos e diferenciais de custos estabelecidos por novos entrantes. Com o objetivo de não perder mercado, as empresas tenderiam a estabelecer estruturas produtivas no exterior, em detrimento das exportações. Na terceira fase do produto, padronização completa, os custos de produção seriam a base principal da concorrência, e o país em que foi criado poderia se tornar seu importador se concorrentes estabelecidos ao redor do mundo o produzissem a preços mais acessíveis.

Assim, Hymer e Vernon já enfatizavam a questão tecnológica como elemento importante no processo de internacionalização. Vernon, em particular, enfatizou o caráter eminentemente adaptativo dos esforços tecnológicos locais: a internacionalização da produção exigiria a transferência de algumas atividades de P&D relacionadas à adaptação de produtos e processos. Posteriormente, John Dunning (1980) buscou integrar linhas explicativas de diferentes abordagens conceituais para criar a sua teoria da produção internacional. Na visão do autor, a empresa multinacional deveria possuir não apenas vantagens específicas, mas também estas vantagens deveriam ser tais que a firma optaria por explorá-las diretamente. O autor também sugeriu a existência de quatro tipos de motivação, as quais levariam uma empresa a se internacionalizar: busca e acesso a mercados, a matérias-primas, busca de eficiência e de ativos estratégicos.

## 2.1 O papel das empresas multinacionais nas atividades tecnológicas

A internacionalização de vendas e produção é um fenômeno já consolidado e amplamente analisado teórica e empiricamente. Todavia, no caso das atividades tecnológicas, especialmente P&D, este movimento de internacionalização, impulsionado especialmente pelas empresas multinacionais, tem se destacado mais recentemente. Além da adaptação de produtos e processos às características dos mercados locais destacadas anteriormente, abordagens mais recentes apontam outras razões para a ocorrência deste processo. As empresas multinacionais estariam internacionalizando suas atividades de P&D também para monitorar novos desenvolvimentos tecnológicos e gerar novos produtos e processos a partir de suas localidades no exterior. Preocupação com a redução dos custos da pesquisa e busca pelo acesso à mão de obra capacitada e mais barata são razões associadas a este processo, direcionando tais atividades inclusive para países emergentes.

Para Bas e Sierra (2002), em relação aos processos de internacionalização tecnológica, basicamente duas estratégias seriam seguidas pelas empresas. Na estratégia mais usual, elas tendem a se internacionalizar tecnologicamente nas áreas/setores em que possuem uma vantagem tecnológica relativa no país sede e nas quais, simultaneamente, o país receptor possui uma vantagem similar. Neste caso, o objetivo das firmas seria complementar as vantagens competitivas que já possuem, elevando seu estoque de conhecimento e capturando as externalidades geradas por instituições e empresas locais. As firmas também tendem a explorar no exterior as capacitações que já possuem, mas que não existem de forma relevante no país receptor.

Já Reddy (2000) argumenta que as atividades de P&D relacionadas às novas tecnologias (biotecnologia, microeletrônica, *software*) são mais facilmente internacionalizadas que as de setores convencionais. Naquelas, as atividades de P&D podem se dividir em módulos diversos, que podem ser realizados em diferentes localizações de forma complementar. Esta possibilidade facilita a divisão entre atividades de P&D centrais (*core*) e periféricas (*no core*), e, nesse processo, as atividades periféricas se direcionariam para as filiais de nações em desenvolvimento, onde podem ser realizadas a custos menores, enquanto os investimentos centrais continuariam concentrados nos países das sedes.

Gammeltoft (2005) resume os motivos relacionados à internacionalização de P&D na atualidade:

- acesso aos mercados consumidores: exploração dos ativos específicos da empresa em novos ambientes geográficos, motivada pelo tamanho do mercado local, apoio às vendas e proximidade do consumidor;
- proximidade das atividades produtivas: dar suporte às operações manufatureiras, incluindo adaptações tecnológicas;
- acesso a tecnologias e monitoramento da *expertise* local: a firma investiria em P&D no exterior para obter novas vantagens ou ativos complementares existentes em outros países que ajudariam a incrementar suas competências. Inclui acesso a novas ideias, produtos e processos; e capitalização de vantagens de cada localidade por meio da divisão internacional do trabalho entre os laboratórios de P&D;

- redução de custos, incluindo acesso a mão de obra especializada e mais barata; e
- determinantes político-institucionais: incentivos ou exigências da legislação nacional, diferenciais de impostos, monitoramento e exploração de padrões técnicos e de regulamentações.

Cabe ainda ressaltar que, em alguns casos, a internacionalização de P&D não foi resultado da estratégia deliberada da empresa, mas consequência da aquisição de firmas no exterior. Este fator esteve especialmente presente durante o movimento de privatizações, fusões e aquisições ocorrido nos anos 1990.<sup>2</sup>

Adicionalmente às motivações das empresas multinacionais discutidas anteriormente, os países receptores de tais investimentos influenciam na atração de atividades de P&D realizadas por estas empresas. As nações têm apresentado diferenças importantes quanto à capacidade de atrair investimentos em P&D de empresas multinacionais. Tais diferenças são significativas se compararmos nações desenvolvidas e em desenvolvimento, mas se mantêm importantes mesmo entre os países emergentes.

Sistema de inovação bem estruturado, no qual a geração de conhecimento está ligada ao setor produtivo, é considerado importante fator de estímulo à atração de centros de P&D. Segundo a Unctad (2005a; 2005b; 2005c), o fortalecimento dos sistemas de inovação passa pela formação de recursos humanos, envolvendo especialmente a presença de engenheiros e cientistas qualificados; o fortalecimento das instituições de pesquisa e o aprimoramento das capacitações do setor empresarial. Também merecem destaque as agências de promoção de investimento, que não só divulgam informações sobre o país no exterior, mas também colaboram para aprimorar as condições de atratividade locais.

Países desenvolvidos, e parte crescente das nações em desenvolvimento, utilizam alguma forma de incentivo fiscal e/ou financeiro para estimular atividades de P&D, os quais, na maior parte dos casos, são oferecidos a firmas domésticas e estrangeiras, sem discriminação por origem de capital. Apesar disso, evidências empíricas sugerem que tais benefícios podem influenciar em favor de certa localidade/país somente quando demais fatores relacionados a sistema de inovação bem estruturado estão presentes (Unctad, 2005).

Ainda que tais incentivos sejam oferecidos como estímulo, em alguns casos, a realização de atividades de P&D é exigida como contrapartida à concessão de benefícios fiscais voltados a investimentos produtivos. Para estimularem a atuação em determinados mercados, algumas nações receptoras exigem que empresas multinacionais realizem tais atividades em território doméstico, muitas vezes associadas à transferência de tecnologias e ao estabelecimento de *joint ventures*. Este mecanismo tende a ser mais utilizado em países com maior poder de barganha na atração de tais investimentos, que apresentam grandes mercados de alto interesse para empresas estrangeiras. Nesses casos, o risco de tais exigências afastarem o investimento externo existiria, mas seria minimizado no caso de países com forte poder de barganha. A expectativa

---

2. De acordo com Unctad (2004), especialmente nos anos 1990, algumas aquisições de firmas nacionais por estrangeiras resultaram em efeito negativo para a capacitação inovativa local, tendo como consequência a atividades de P&D nas firmas adquiridas.

de participação nestes mercados é importante fator que permite ao país exigir dos investidores internacionais a transferência de tecnologia e o estabelecimento de *joint ventures* em condições privilegiadas, permitindo que as tecnologias transferidas pelas multinacionais aprimorem a base tecnológica de suas empresas domésticas. Na atualidade, a China se destaca como grande mercado consumidor, complementarmente às qualidades crescentes de seu sistema de inovação (o qual envolve crescente número de recursos humanos e institutos de pesquisa qualificados), que alimentam o interesse de empresas estrangeiras pelo país.

De modo geral, o fortalecimento do processo de internacionalização tecnológica estaria associado ao desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação, que facilitaram o processo de alocação de tarefas em escala global. Entretanto, apesar das facilidades promovidas pelo seu advento, a realização de P&D fora da sede pode implicar dificuldades de coordenação de atividades tecnológicas dispersas geograficamente, altos custos de gestão, menor eficácia dos projetos, risco elevado e dificuldades de comunicação com as matrizes, acarretadas pela distância, com riscos à obtenção de resultados (Von Zedtwitz e Gassmann, 2002). Como argumentado por Cassiolato e Lastres (2005), dado que P&D se caracteriza como uma atividade tácita, arriscada e não padronizada, as empresas multinacionais manteriam o núcleo do desenvolvimento tecnológico (etapas mais relevantes do processo) próximo ao centro de elaboração estratégica da empresa. Portanto, apesar das tecnologias de informação e comunicação e dos novos determinantes à internacionalização tecnológica, na prática, a concentração na matriz ainda não teria se alterado de forma significativa.

Alguns autores utilizam o termo internacionalização, em vez de globalização tecnológica, por constatarem que este processo não ocorre em nível global, mas ainda está fortemente concentrado na “tríade” Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, ainda que se observe crescimento da participação dos países em desenvolvimento nos investimentos globais em P&D (Miranda, 2014). Ainda de forma consistente à abordagem de Vernon (1966), os gastos em P&D por subsidiárias resultariam, em geral, em adaptação de tecnologias, e não em novos desenvolvimentos, sendo pouco intensiva em pesquisa (Gammeltoft, 2005).

Uma das principais estudiosas do desenvolvimento tecnológico em países emergentes, Alice Amsden argumentou, em seus diversos trabalhos (2001; 2006), que a origem de capital das empresas é uma variável central dessa análise. Para a autora, em mercados perfeitamente competitivos, a nacionalidade de uma firma não seria economicamente relevante, mas em mercados oligopolísticos, que dominam a economia capitalista, um processo de industrialização iniciado com base em empresas estrangeiras poderia restringir a posterior presença de firmas locais. Dado os baixos investimentos em P&D realizados, de maneira geral, pelas subsidiárias, se estas empresas predominarem em uma indústria, limitando a atuação de firmas nacionais, seria pouco provável que atividades de P&D ocorressem de forma significativa. A autora foi ainda mais enfática em seu argumento, defendendo que, se todas as indústrias fossem controladas por empresas estrangeiras, um país em desenvolvimento jamais desenvolveria habilidades de ponta e teria os trabalhos mais bem remunerados das grandes corporações. Portanto, sua importância de como o principal canal de transferência de tecnologia não deveria ser superestimado, nem visto como um modo fácil de construir capacidade inovativa interna.



Especificamente em relação ao caso brasileiro, Araújo (2005) mostrou que as firmas multinacionais inovavam com maior frequência que as domésticas, mas seus esforços em P&D eram menores, e mais voltados à adaptação de produtos e processos do que à criação de novas soluções tecnológicas. Em parte, como reflexo deste comportamento, as firmas domésticas acabaram se voltando à criação de produtos e processos similares aos das multinacionais, e não à geração de produtos tecnologicamente superiores, em uma atitude mais imitativa do que propriamente inovadora.

Em síntese, o debate sobre o papel das empresas multinacionais nas atividades de P&D de países emergentes, especialmente em comparação ao desempenhado por firmas domésticas, torna-se essencial para subsidiar a elaboração de políticas públicas que visam superar o hiato tecnológico em relação às nações avançadas.

### 3 BASES DE DADOS

As discussões que pautam este texto serão realizadas com base em indicadores tecnológicos, que foram elaborados a partir das bases de dados elencadas a seguir.

- 1) Pesquisa de Inovação (Pintec): realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fornece indicadores sobre as atividades de inovação das empresas brasileiras. A pesquisa está disponível para os seguintes anos: 2000, 2003, 2005, 2008 e 2011. As variáveis quantitativas se referem ao último ano de referência da pesquisa, enquanto a maior parte das variáveis qualitativas, que não envolvem registro de valor monetário, se refere ao período de três anos consecutivos, finalizados no ano de referência da pesquisa.

Neste trabalho, foram utilizadas informações setoriais disponíveis no sítio da instituição, assim como tabulações especiais, solicitadas ao IBGE, que apresentam informações setoriais de acordo com o capital controlador<sup>3</sup> da empresa: nacional, estrangeiro ou misto. O capital controlador é nacional quando está sob titularidade direta ou indireta de pessoas físicas ou jurídicas residentes e domiciliadas no país, e estrangeiro no caso de pessoas domiciliadas fora do país. No caso de empresas mistas (nacional e estrangeiro), a titularidade direta ou indireta do capital controlador está dividida entre pessoas físicas ou jurídicas residentes e domiciliadas no país e domiciliadas fora do país, ou seja, quando houver majoritários com participações muito semelhantes tanto nacional como estrangeiro (IBGE, 2015, p. 6). Para manter o sigilo dos dados, informações setoriais sobre empresas estrangeiras e mistas, especialmente de grande porte, não foram disponibilizadas para vários anos e setores. Deste modo, a análise setorial se concentrou nos anos 2008 e 2011, e exigiu a exclusão de alguns setores.

O trabalho se concentrou em informações sobre a indústria de transformação, sobre a qual estão disponíveis dados para todos os anos da pesquisa. Entretanto, em 2008, os dados setoriais apresentam alteração, passando a ser apresentados a partir da versão 2.0

3. Capital controlador é aquele que é titular de uma participação no capital social que lhe assegura a maioria dos votos e que, portanto, possui direitos permanentes de eleger os administradores e de preponderar nas deliberações sociais, ainda que não exerça este direito, ausentando-se das assembleias ou nelas se abstendo de votar (IBGE, 2011).



da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Até então, prevalecia a versão 1.0. Os dados monetários obtidos a partir da Pintec foram deflacionados a partir do Índice de Preços por Atacado – Disponibilidade Interna (IPA-DI/FGV), mantendo 2011 como ano-base.

- 2) Pesquisa Industrial Anual (PIA): complementarmente à Pintec, a PIA, também divulgada pelo IBGE, foi utilizada para obtenção dos dados relativos ao valor adicionado setorial.
- 3) Bureau of Economic Analysis (BEA): concentra informações sobre empresas multinacionais norte-americanas, incluindo matrizes e suas filiais. Dados de empresas não bancárias estão disponíveis até 2008; entre 2009 e 2012, as estatísticas envolvem todas as empresas. Desse modo, a análise dos dois períodos foi realizada separadamente.
- 4) OECD Data: informações estatísticas sobre países da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), incluindo desempenho industrial e inovador por setor. Assim como na Pintec, para os anos de 2008 a 2011, a classificação setorial segue a International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (Isic) Rev. 4, compatível com a CNAE 2.0

#### **4 DESEMPENHO INOVADOR RECENTE NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO BRASILEIRA**

Antes de analisar o desempenho tecnológico de empresas brasileiras de acordo com sua origem de capital, esta seção apresenta os indicadores setoriais de inovação, com ênfase em atividades de P&D, na indústria de transformação brasileira, comparada a um grupo de países da OECD. Além de ter o intuito de contextualizar o desempenho inovador brasileiro de forma comparativa, tais informações serão, em seções subsequentes, associadas à análise sobre o papel das firmas estrangeiras no desempenho tecnológico nacional.

No Brasil, a década de 2000 foi marcada pelo lançamento de novas legislações e mecanismos de incentivo à inovação tecnológica no Brasil, entre os quais se destacam a Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004) e Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005). Entretanto, apesar das novas modalidades legais que entraram em vigor e do aumento dos recursos direcionados à ciência e tecnologia (C&T), alguns resultados relativos à inovação tecnológica ainda se encontram aquém do desejado. Na indústria de transformação, a porcentagem de empresas inovadoras apresentou evolução ao longo da década, passando de 31,1%, em 2000, para 35,4%, em 2008. Em 2011, esta porcentagem sofre recuo – possível reflexo da crise econômica iniciada no período – alcançando, de 2009 a 2011, 31,9%. O esforço inovativo, medido pela relação entre os gastos em inovação e a receita líquida de vendas (RLV), apresentou queda ao longo da década: o forte crescimento das vendas ao longo do período não foi acompanhado, na mesma proporção, pelo aumento dos investimentos em modernização (aquisição de máquinas e equipamentos – M&E) e outros gastos em inovação. Entretanto, o esforço em P&D (gastos em P&D/RLV), apesar da redução entre 2000 e 2003, volta a apresentar crescimento em todos os períodos seguintes, que não foi interrompido pela crise de 2008, passando de 0,55%, em 2003, para 0,68%, em 2011 (tabela 1).

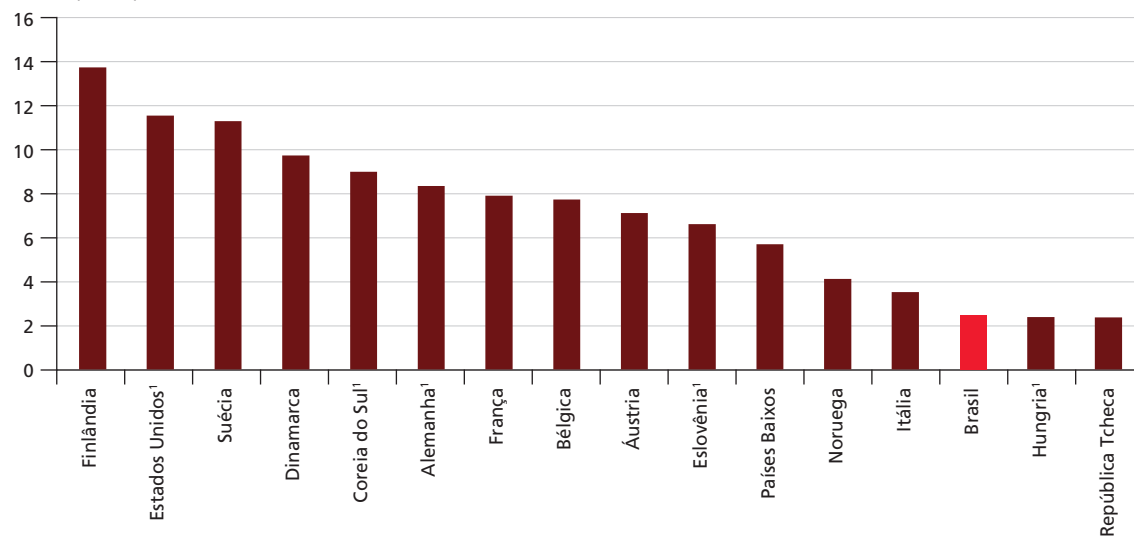
**TABELA 1**  
**Evolução do desempenho inovador da indústria de transformação (2000, 2003, 2005, 2008 e 2011)**  
 (Em %)

|  | 2000 | 2003 | 2005 | 2008 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|
| Empresas inovadoras/total de empresas    | 31,1 | 32,8 | 31,4 | 35,4 | 31,9 |
| Gastos em atividades inovativas/RLV      | 3,89 | 2,48 | 2,68 | 2,57 | 2,31 |
| Gastos em atividades internas de P&D/RLV | 0,65 | 0,55 | 0,56 | 0,63 | 0,68 |
| Gastos em aquisição de M&E/RLV           | 2,03 | 1,22 | 1,28 | 1,26 | 1,09 |

Fonte: IBGE (2002; 2005; 2007; 2010; 2013).

Entretanto, apesar da evolução dos investimentos privados em P&D ao longo dos anos recentes, o Brasil ainda se encontra, neste quesito, longe da fronteira mundial. O gráfico 1 compara a relação entre gastos em P&D e valor adicionado, para o ano de 2011, entre o Brasil e os quinze países da OECD.<sup>4</sup> Nesta comparação, o indicador brasileiro alcança 2,5%, superior apenas ao observado na Hungria e República Checa.<sup>5</sup>

**GRÁFICO 1**  
**Gastos em P&D/valor adicionado da indústria de transformação (2010-2011)<sup>1</sup>**  
 (Em %)



Fonte: OECD Data; IBGE (2013).

Nota: <sup>1</sup>Países cujos dados se referem ao ano 2010.

Ainda que de forma agregada o país esteja distante da fronteira mundial, setorialmente esta comparação apresenta diferenças expressivas. A tabela 2 apresenta o esforço em P&D brasileiro comparado a países selecionados, de acordo com setores da indústria de transformação. Devido à ausência de diversas informações setoriais para alguns países da OECD, os dados brasileiros serão comparados aos de um grupo limitado de países, sendo eles: Alemanha, Áustria, Bélgica,

4. Nos casos em que os dados de 2011 não estavam disponíveis, foram utilizadas estatísticas de 2010.

5. Quando utilizado valor da produção no lugar de valor adicionado, o Brasil mantém-se novamente em 14º lugar, acima dos mesmos países citados.

Coreia do Sul, Eslovênia, Finlândia, França, Hungria, Países Baixos e República Checa. Com base nestas informações, foi elaborada uma medida de esforço em P&D relativo, que compara o esforço realizado pelas indústrias brasileiras à média dos países da OECD. Devido à limitação dos dados disponíveis, diversos setores tiveram que ser analisados de forma agregada.

O esforço em P&D da indústria de transformação brasileira, 2,5%, representou 35,2% do realizado, em média, pelos países selecionados (tabela 2). As maiores distâncias entre o Brasil e os países selecionados se encontram em segmentos de alta e média-alta tecnologia, como informática, eletrônicos e ópticos; produtos elétricos e máquinas e equipamentos, além de produtos minerais não metálicos. Por seu turno, o desempenho brasileiro é superior à média da OECD em apenas dois segmentos: petróleo e biocombustíveis e madeira, celulose e papel. No caso do petróleo, vale advertir que os dispêndios brasileiros em P&D se direcionam essencialmente à extração do produto, segmento no qual as inovações tecnológicas nacionais foram historicamente incentivadas e tornaram-se internacionalmente reconhecidas. No caso da cadeia produtiva “madeira, celulose e papel”, o desempenho tecnológico positivo está especialmente relacionado ao fortalecimento histórico da indústria nacional de celulose, com o desenvolvimento da fibra curta de eucalipto.

TABELA 2  
**Brasil e países da OECD: esforço em P&D e esforço em P&D relativo (2011)**  
 (Em %)

|   | Brasil | Média OECD | Brasil/média OECD |
|---|--------|------------|-------------------|
| Indústria de transformação                        | 2,50   | 7,10       | 35,2              |
| Alimentos, bebidas e fumo                         | 0,61   | 1,32       | 46,6              |
| Têxteis, confecção, couro e produtos correlatos   | 0,76   | 1,77       | 42,7              |
| Produtos de madeira, celulose, papel e editoração | 0,88   | 0,81       | 107,7             |
| Produtos de madeira                               | 0,76   | 0,41       | 184,3             |
| Celulose e papel                                  | 1,21   | 0,94       | 128,6             |
| Editoração  | 0,14   | 0,60       | 23,3              |
| Petróleo, biocombustíveis e coque                 | 3,62   | 1,68       | 216,2             |
| Produtos químicos (inclui farmacêuticos)          | 5,34   | 11,35      | 47,0              |
| Produtos químicos (inclui farmacêuticos)          | 4,97   | 5,91       | 84,1              |
| Produtos farmacêuticos e farmoquímicos            | 6,52   | 17,98      | 36,3              |
| Produtos de borracha e plástico                   | 1,45   | 3,65       | 39,8              |
| Produtos minerais não metálicos                   | 0,54   | 2,02       | 26,7              |
| Metais básicos (siderurgia)                       | 1,77   | 2,87       | 61,7              |
| Produtos de metal                                 | 0,97   | 1,84       | 52,6              |
| Informática, eletrônicos e ópticos                | 6,25   | 32,23      | 19,4              |
| Equipamentos elétricos                            | 3,62   | 13,77      | 26,3              |
| Máquinas e equipamentos                           | 2,13   | 6,94       | 30,8              |
| Veículos  | 5,26   | 10,10      | 52,1              |
| Outros equipamentos de transporte                 | 6,42   | 18,70      | 34,3              |
| Móveis e outros produtos                          | 0,47   | 2,26       | 21,0              |

Fonte: OECD Data; IBGE (2013).

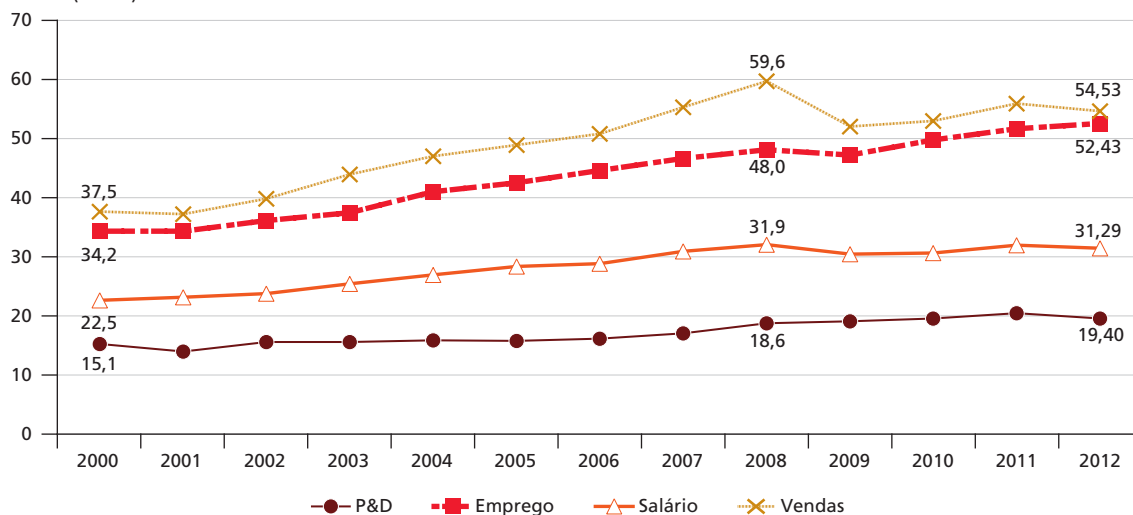
A próxima seção discute a evolução do papel das empresas nacionais e estrangeiras nas atividades tecnológicas brasileiras, analisando seu desempenho no cenário nacional e discutindo a relação entre a presença de tais empresas e o desempenho inovativo brasileiro apresentado até o presente momento do texto.

## 5 INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E O PAPEL DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO

### 5.1 O papel do Brasil como receptor de investimentos produtivos e tecnológicos de filiais norte-americanas

O processo de internacionalização produtiva e tecnológica pode ser observado com base nas informações disponibilizadas pelo BEA, que concentra estatísticas sobre as matrizes e suas filiais de empresas norte-americanas. O gráfico 2 apresenta a relação entre filiais e matrizes, entre 2000 e 2012,<sup>6</sup> em relação a quatro variáveis: vendas, emprego, remuneração e dispêndios em P&D. Tais indicadores demonstram que o crescimento da participação das filiais pode ser observado em todas as variáveis analisadas; entretanto, este aumento foi mais significativo no caso de vendas e nível de emprego, enquanto a participação das filiais na remuneração e nos gastos em P&D cresceu, mas em menor proporção. Portanto, o processo de internacionalização tecnológica ainda apresenta distância expressiva em relação à internacionalização produtiva, e as filiais, apesar de concentrarem parcela expressiva do emprego, ainda são pouco representativas no agregado das remunerações. Estes dados vão ao encontro do debatido por outros autores, os quais sugerem a importância dos menores custos de mão de obra como uma das motivações da internacionalização (produtiva e tecnológica), assim como das limitações relacionadas à internacionalização de atividades de P&D.

GRÁFICO 2  
Relação entre filiais e matrizes: P&D, emprego, remuneração e vendas (2000-2012)  
(Em %)



Fonte: BEA.

6. Até 2008, incluem somente firmas não bancárias; em 2009, há quebra na série, incluindo também firmas bancárias.

Em relação aos investimentos de P&D, dados disponibilizados por BEA sugerem aumento da importância do Brasil como receptor de tais investimentos a partir de 2002. A tabela 3 apresenta a participação do Brasil, comparado a China e Índia, nos gastos em P&D realizados pelas filiais norte-americanas, os quais apresentaram crescimento ao longo dos anos observados. Entretanto, enquanto Índia e China são mais significativos para as atividades de P&D do que para as vendas destas empresas, o Brasil é mais relevante por seu mercado (vendas) do que como centro de atividades de pesquisa.

TABELA 3  
Gastos em P&D e vendas realizados pelas filiais norte-americanas – Brasil, China e Índia (2002-2012)<sup>1</sup>  
(Em %)

|                                | 2002   | 2008 | 2012 | 2002  | 2008 | 2012 | 2002  | 2008 | 2012 |
|--------------------------------|--------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|
|                                | Brasil |      |      | China |      |      | Índia |      |      |
| Participação nos gastos em P&D | 1,5    | 1,9  | 2,9  | 3,1   | 4,0  | 4,5  | 0,4   | 3,2  | 5,1  |
| Participação nas vendas        | 2,3    | 2,8  | 3,4  | 1,6   | 2,5  | 3,9  | 0,3   | 0,6  | 1,1  |
| Gastos em P&D/vendas           | 0,5    | 0,5  | 0,6  | 1,6   | 1,3  | 0,9  | 0,9   | 4,0  | 3,6  |

Fonte: BEA.

Nota: <sup>1</sup>Até 2008, incluem somente firmas não bancárias; em 2009, há quebra na série, incluindo também firmas bancárias.

Com base nas estatísticas de 2012 do BEA, é possível observar, setorialmente, diferenças expressivas na representatividade do Brasil em relação às demais filiais norte-americanas. Em todos os segmentos da indústria de transformação, os gastos em P&D concentram-se especialmente em países europeus (66,5% do total). Entretanto, a representatividade do Brasil supera a de países como China e Índia, especialmente no segmento de transportes (tabela 4). Ponderado pelas vendas, o esforço em P&D das filiais na indústria de transformação brasileira mantém-se superior ao observado na China, mas inferior ao da Índia e Europa. Novamente, o destaque brasileiro encontra-se no segmento de transportes, enquanto Índia se sobressai não somente em transportes, mas especialmente em informática e eletrônicos, e China em produtos elétricos (tabela 5).

TABELA 4  
Indústria de transformação: participação nos gastos em P&D de filias norte-americanas (2011)<sup>1</sup>  
(Em %)

|              | Indústria manufatureira |              |              |              |              |                                    |   |                            |
|--------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------------|---|----------------------------|
|              | Total                   | Alimentos    | Químicos     | Metais       | Máquinas     | Informática e produtos eletrônicos | Equipamentos elétricos, aparelhos e componentes | Equipamentos de transporte |
| Brasil       | 4,0                     | 5,0          | 3,3          | 2,6          | 4,8          | 1,3                                | 0,1   | 8,1                        |
| Europa       | 66,5                    | 60,0         | 74,9         | 75,3         | 72,9         | 46,0                               | 49,1  | 66,6                       |
| China        | 2,5                     | 2,1          | 1,4          | 4,3          | 2,0          | 5,1                                | 18,2  | 1,1                        |
| Índia        | 1,9                     | 0,6          | 1,1          | 0,0          | –            | 4,7                                | 0,9   | 1,5                        |
| Outros       | 22,5                    | 31,8         | 18,8         | 17,9         | 19,2         | 41,1                               | 31,7  | 22,7                       |
| <b>Total</b> | <b>100,0</b>            | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>                       | <b>100,0</b>                                    | <b>100,0</b>               |

Fonte: BEA.

Nota: <sup>1</sup>Dados de 2010 ou 2012 foram utilizados quando os de 2011 não estavam disponíveis.

TABELA 5  
**Indústria de transformação: gastos em P&D/vendas de filias norte-americanas (2011)<sup>1</sup>**  
 (Em %)

|               | Indústria manufatureira |             |             |             |             |                                    |   |                            |
|---------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------------------|---|----------------------------|
|               | Total                   | Alimentos   | Químicos    | Metais      | Máquinas    | Informática e produtos eletrônicos | Equipamentos elétricos, aparelhos e componentes | Equipamentos de transporte |
| <b>Brasil</b> | <b>0,94</b>             | <b>0,12</b> | <b>1,09</b> | <b>0,27</b> | <b>0,88</b> | <b>1,61</b>                        | <b>0,03</b>                                     | <b>2,29</b>                |
| Europa        | 1,57                    | 0,42        | 2,54        | 0,49        | 1,70        | 1,57                               | 1,31  | 2,98                       |
| China         | 0,57                    | 0,17        | 0,45        | 0,30        | 0,33        | 0,65                               | 2,28  | 0,80                       |
| Índia         | 2,32                    | 0,15        | 1,70        | –           | –           | 9,81                               | 1,05  | 3,12                       |

Fonte: BEA.

Nota: <sup>1</sup>Dados de 2010 ou 2012 foram utilizados quando os de 2011 não estavam disponíveis.

## 5.2 Empresas nacionais e estrangeiras no Brasil: evolução com base na Pintec

Nesta seção, serão apresentadas as características do desempenho tecnológico e das atividades inovativas de empresas nacionais e estrangeiras no Brasil com base em informações divulgadas pela Pintec. Entretanto, na indústria de transformação, as empresas nacionais são, em média, significativamente menores que as mistas e, especialmente, as estrangeiras. Respectivamente, a RLV média por empresa alcançou R\$ 12,1 milhões, R\$ 158,6 milhões e R\$ 398,1 milhões em 2011. Desse modo, dada a relação positiva existente entre gastos em inovação (especialmente P&D) e porte, comparar empresas por origem de capital, mas de portes tão distintos, geraria distorções adicionais na análise. Assim, optou-se por concentrar a análise das atividades tecnológicas por origem de capital apenas nas empresas brasileiras de grande porte (quinhentos ou mais funcionários). Quando se trata de inovação, o universo selecionado é representativo: as empresas de grande porte são responsáveis por 57,8% dos dispêndios totais e 82,2% dos gastos privados em P&D realizados no país (IBGE, 2013).

A análise caracteriza as firmas de grande porte da indústria de transformação brasileira por origem de capital, de acordo com o valor médio divulgado nas versões 2008 e 2011 da Pintec. Foram identificadas 1.769 empresas, sendo 73,3% nacionais, 22,3% estrangeiras e 4,3% mistas. O predomínio de empresas nacionais torna-se menos significativo quando se observa o RLV, no qual representam 52,2% do total. Desse modo, ainda que a análise esteja concentrada apenas em empresas de grande porte, é necessário ressaltar que o tamanho médio das empresas estrangeiras, mensurado pela RLV por empresa, alcança aproximadamente três vezes o porte médio das nacionais: R\$ 1,4 bilhão, comparado a R\$ 551 milhões. As empresas mistas apresentam porte médio intermediário: R\$ 986 milhões (tabela 6).

TABELA 6  
**Caracterização das empresas de grande porte da indústria de transformação por origem de capital – valores médios (2008 e 2011)**

|                             | Total         | Distribuição por origem de capital |             |         |
|-----------------------------|---------------|------------------------------------|-------------|---------|
|                             |               | Nacional                           | Estrangeira | Mista   |
| Número de empresas (nº) (%) | 1.769         | 73,3                               | 22,3        | 4,3     |
| RLV (R\$ mil) (%)           | 1.369.772.871 | 52,2                               | 42,3        | 5,5     |
| RLV/empresa (R\$ mil)       | 774.202       | 551.328                            | 1.465.092   | 986.005 |

Fonte: IBGE (2010; 2013).

Em relação aos indicadores tecnológicos, enquanto 77,5% das grandes empresas estrangeiras inovaram, esta porcentagem alcançou 59,6% das empresas nacionais e 63,0% das mistas. A pesquisa ainda revela que os valores médios direcionados à inovação por empresas estrangeiras são superiores àqueles investidos por empresas nacionais em todas as atividades inovativas analisadas: total, atividades internas de P&D, aquisição externa de P&D e aquisição de máquinas e equipamentos<sup>7</sup> (tabela 7).

TABELA 7  
**Gasto médio em atividades inovativas por empresa de grande porte (2008 e 2011)**  
 (R\$ mil)

| Origem de capital                    | Nacional | Estrangeira | Mista    |
|--------------------------------------|----------|-------------|----------|
| Atividades inovativas – total        | 11.097,5 | 36.043,4    | 28.853,1 |
| Atividades internas de P&D           | 3.550,3  | 15.029,3    | 10.952,7 |
| Aquisição externa de P&D             | 643,4    | 2.391,1     | 1.206,3  |
| Aquisição de máquinas e equipamentos | 4.557,8  | 10.736,2    | 10.723,1 |

Fonte: IBGE (2010; 2013).

Entretanto, dado que as empresas estrangeiras são, como mencionado, expressivamente maiores que as nacionais, torna-se importante ponderar os dispêndios inovativos pela receita líquida de vendas. Observa-se que, mesmo ponderado, o esforço inovativo realizado por empresas estrangeiras mantém-se superior àquele realizado por firmas nacionais – ainda que as diferenças entre as categorias se reduzam de forma expressiva. A exceção se apresenta nos gastos em aquisição de máquinas e equipamentos, nos quais o dispêndio proporcional realizado por firmas nacionais é superior. No total, empresas estrangeiras investiram 2,46% de suas vendas em atividades inovativas, comparado a 2,0% das nacionais. Os esforços realizados por empresas mistas foram os mais elevados, alcançando 2,9%. Em relação às atividades de P&D, a mesma ordenação se apresenta. Entretanto, comparado às demais atividades inovativas, as empresas estrangeiras direcionam, proporcionalmente, uma porcentagem maior de recursos para P&D que as demais categorias de firmas. No caso da aquisição de máquinas e equipamentos, o esforço realizado por empresas mistas continua sendo o mais elevado (1,1%); entretanto, a porcentagem investida por empresas nacionais (0,83%) é superior à de empresas estrangeiras (0,73%) – tabela 8.

Cabe ressaltar que a aquisição de máquinas e equipamentos está associada a mudanças no processo produtivo, com o objetivo primordial de elevar a produtividade da empresa, aproximando-a do estado da técnica. Representaria, majoritariamente, processos de modernização adotados pelas empresas. Atividades em P&D, ainda que reflitam o aprimoramento e a absorção de tecnologias já existentes, estão também relacionadas à geração de novos produtos, ou seja, à evolução do estado da arte. Desse modo, tendem a ser consideradas, entre as atividades inovativas, as mais nobres, pelo potencial gerador de novos produtos e por exigirem maiores recursos para sua execução, como laboratórios próprios e mão de obra especializada dentro das empresas.

7. A descrição detalhada dessas atividades encontra-se em: <<http://goo.gl/mzGW5L>>.

TABELA 8  
**Esforço tecnológico por origem de capital (2008 e 2011)**  
 (Em %)

| Origem de capital                                       | Nacional | Estrangeira | Mista |
|---|----------|-------------|-------|
| Atividades inovativas – total/RLV                       | 2,01     | 2,46        | 2,93  |
| Atividades internas de P&D/RLV                          | 0,64     | 1,03        | 1,11  |
| Atividades internas de P&D/demais atividades inovativas | 32,0     | 41,7        | 38,0  |
| Aquisição externa de P&D/RLV                            | 0,12     | 0,16        | 0,12  |
| Aquisição de máquinas e equipamentos/RLV                | 0,83     | 0,73        | 1,09  |

Fonte: IBGE (2010; 2013).

Analisando os dados de forma desagregada, observa-se uma concentração setorial da RLV e, ainda mais fortemente, dos investimentos em P&D tanto no caso de empresas nacionais quanto estrangeiras.<sup>8</sup> No caso das estrangeiras, três setores respondem por 51,1% da RLV: veículos (excluindo-se peças e acessórios), produtos químicos (excluindo-se farmacêuticos) e produtos alimentícios. Entre as nacionais, petróleo e biocombustíveis e produtos alimentícios respondem por 52,4% da mesma variável (tabela 9).

Em relação aos dispêndios em P&D, esta concentração é ainda mais significativa. Em relação às empresas nacionais, o setor de petróleo e biocombustíveis respondeu por 47,0% deste montante. No caso das empresas estrangeiras, a indústria automobilística (excluindo-se peças e acessórios) representa 42,8% dos dispêndios, enquanto a indústria química (excluindo-se farmacêuticos) responde por 16,8%. No Brasil, a indústria automobilística tem um perfil diferenciado em relação às demais subsidiárias. De acordo com Unctad (2005) e Arruda, Vermulm e Hollanda (2006), apesar de a “tropicalização” caracterizar as atividades tecnológicas de subsidiárias no Brasil, o setor automobilístico se apresentaria como exceção. Neste setor, as subsidiárias brasileiras competiriam pelo direito de projetar e construir novos veículos e realizar atividades ligadas aos principais projetos da empresa.<sup>9</sup>

8. Não foi possível incluir as empresas mistas na análise setorial para preservação do sigilo de informações.

9. Cabe destacar que alguns produtos e tecnologias podem estar classificados em setores diferentes daqueles para os quais foram desenvolvidos. Por exemplo, equipamentos desenvolvidos para a indústria de petróleo, apesar de utilizados exclusivamente em sua produção, não são classificados no setor de petróleo. Além disso, os valores relativos a uma empresa são classificados integralmente de acordo com seu principal setor de atuação, ainda que esta empresa atue em diferentes segmentos. Novamente, no caso do setor de petróleo, mesmo que parte significativa dos investimentos em tecnologia estejam voltados à extração, se a principal atividade de suas empresas estiver no segmento manufatureiro, todos os valores referentes a ela serão associados à indústria manufatureira, não sendo possível identificar quais montantes foram direcionados à atividade extrativa.



TABELA 9  
**Distribuição setorial de empresas nacionais e estrangeiras: RLV e P&D (2008 e 2011)**  
 (Em %)

|   | Distribuição setorial |              |           |              |
|---|-----------------------|--------------|-----------|--------------|
|   | RLV                   |              | P&D       |              |
|   | Nacionais             | Estrangeiras | Nacionais | Estrangeiras |
| Indústrias de transformação   | 100,0                 | 100,0        | 100,0     | 100,0        |
| Produtos alimentícios e bebidas   | 25,7                  | –            | 4,0       | –            |
| Produtos alimentícios   | 23,7                  | 14,8         | 3,7       | 5,8          |
| Bebidas   | 2,0                   | –            | 0,3       | –            |
| Produtos têxteis  | 2,0                   | 0,2          | 0,8       | 0,1          |
| Confecção de artigos do vestuário e acessórios                          | 1,1                   | –            | 0,8       | –            |
| Preparação de couros e artefatos de couro, artigos de viagem e calçados | 2,0                   | –            | 2,4       | –            |
| Produtos de madeira   | 0,8                   | –            | 0,4       | –            |
| Celulose, papel e produtos de papel                                     | 3,6                   | –            | 2,1       | –            |
| Coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis           | 28,7                  | –            | 47,0      | –            |
| Produtos químicos (inclui farma)  | 8,5                   | 14,0         | 14,9      | 19,8         |
| Produtos químicos (exclui farma)  | 6,9                   | 11,2         | 6,6       | 16,8         |
| Produtos farmoquímicos e farmacêuticos                                  | 1,6                   | 2,7          | 8,3       | 2,9          |
| Artigos de borracha e plástico  | 1,4                   | 2,9          | 1,3       | 3,3          |
| Produtos de minerais não metálicos                                      | 3,0                   | 1,7          | 1,4       | 0,2          |
| Metalurgia  | 10,0                  | 6,8          | 5,6       | 1,8          |
| Produtos de metal   | 1,7                   | 0,7          | 2,4       | 0,1          |
| Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos             | 1,3                   | 7,1          | 1,2       | 8,2          |
| Equipamentos de informática e periféricos                               | 0,8                   | 2,1          | 0,6       | 0,4          |
| Equipamentos de comunicação   | 0,4                   | 4,6          | 0,4       | 7,2          |
| Máquinas, aparelhos e materiais elétricos                               | 1,5                   | 3,8          | 3,3       | 4,5          |
| Equipamentos para distribuição de energia elétrica                      | 1,1                   | 2,2          | 3,7       | 1,2          |
| Máquinas e equipamentos   | 2,2                   | 5,8          | 2,6       | 4,0          |
| Veículos automotores, reboques e carrocerias                            | 4,8                   | 32,7         | 6,3       | 51,1         |
| Veículos (exclui peças e acessórios)                                    | 2,9                   | 25,1         | 2,8       | 42,8         |
| Peças e acessórios para veículos  | 2,0                   | 7,6          | 3,5       | 8,3          |
| Outros equipamentos de transporte                                       | 0,5                   | 2,5          | 0,3       | 0,9          |
| Móveis e indústrias diversas  | 1,0                   | –            | 0,7       | –            |

Fonte: IBGE (2010; 2013).  
 Elaboração da autora.

Conforme ressaltado, para a indústria de transformação agregada, as empresas estrangeiras investem mais em atividades tecnológicas, proporcionalmente à sua receita, que empresas nacionais, com exceção da aquisição de máquinas e equipamentos. Entretanto, este desempenho apresenta diferenças expressivas quando setores são observados individualmente. Entre os quatorze setores para os quais há dados disponíveis, em sete, o esforço em P&D realizado por empresas nacionais supera o de estrangeiras. As empresas nacionais se destacam em setores de menor conteúdo tecnológico, como produtos de minerais não metálicos, metalurgia e produtos de metal, mas também em peças e acessórios para veículos e, entre os setores intensivos

em tecnologia, produtos farmacêuticos, nos quais os esforços em P&D das firmas nacionais alcançam o triplo do realizado por empresas estrangeiras no Brasil. Considerando-se a aquisição de M&E, as grandes empresas nacionais investem proporcionalmente mais em segmentos de média e alta intensidade tecnológica, como outros equipamentos de transporte (incluindo aeronaves), produtos químicos e farmacêuticos, máquinas e equipamentos, produtos elétricos, além de artigos de borracha e plástico e peças para veículos<sup>10</sup> (tabela 10).

TABELA 10  
**Esforço tecnológico de empresas nacionais e estrangeiras: total, P&D e M&E (2008 e 2011)**  
 (Em %)

|   | Atividades inovativas/RLV |              | Atividades internas em P&D/RLV |              | Aquisição de M&E/RLV |              |
|---|---------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|----------------------|--------------|
|   | Nacionais                 | Estrangeiras | Nacionais                      | Estrangeiras | Nacionais            | Estrangeiras |
| Indústrias de transformação   | 2,0                       | 2,5          | 0,64                           | 1,03         | 0,83                 | 0,73         |
| Produtos alimentícios e bebidas   | 1,2                       | –            | 0,10                           | –            | 0,83                 | –            |
| Produtos alimentícios   | 1,0                       | 2,1          | 0,10                           | 0,40         | 0,73                 | 1,03         |
| Bebidas   | 3,7                       | –            | 0,08                           | –            | 2,01                 | –            |
| Produtos têxteis  | 1,8                       | 1,2          | 0,27                           | 0,43         | 1,15                 | 1,38         |
| Confecção de artigos do vestuário e acessórios                                  | 1,4                       | –            | 0,44                           | –            | 0,54                 | –            |
| Preparação de couros e artefatos de couro, artigos de viagem e calçados         | 2,7                       | –            | 0,79                           | –            | 0,42                 | –            |
| Produtos de madeira   | 5,0                       | –            | 0,31                           | –            | 4,58                 | –            |
| Celulose, papel e produtos de papel   | 1,5                       | –            | 0,38                           | –            | 0,83                 | –            |
| Coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis                   | 1,7                       | –            | 1,05                           | –            | 0,31                 | –            |
| Produtos químicos (inclui farma)  | 3,0                       | 2,9          | 1,14                           | 1,45         | 1,07                 | 0,70         |
| Produtos químicos (exclui farma)  | 2,1                       | 2,8          | 0,62                           | 1,54         | 0,99                 | 0,74         |
| Produtos farmoquímicos e farmacêuticos  | 7,1                       | 3,6          | 3,43                           | 1,10         | 1,44                 | 0,51         |
| Artigos de borracha e plástico  | 3,2                       | 2,5          | 0,63                           | 1,14         | 1,66                 | 0,35         |
| Produtos de minerais não metálicos  | 1,5                       | 1,5          | 0,29                           | 0,12         | 0,91                 | 1,01         |
| Metalurgia  | 3,0                       | 2,3          | 0,36                           | 0,27         | 1,55                 | 1,73         |
| Produtos de metal   | 2,4                       | 1,4          | 0,92                           | 0,16         | 0,96                 | 1,02         |
| Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos                     | 4,0                       | 3,0          | 0,59                           | 1,19         | 0,14                 | 0,19         |
| Equipamentos de informática e periféricos                                       | 4,4                       | 1,6          | 0,50                           | 0,20         | 0,06                 | 0,07         |
| Equipamentos de comunicação   | 1,1                       | 3,8          | 0,62                           | 1,62         | 0,20                 | 0,25         |
| Máquinas, aparelhos e materiais elétricos                                       | 3,0                       | 3,0          | 1,44                           | 1,23         | 1,13                 | 0,74         |
| Geradores, transformadores e equipamentos para distribuição de energia elétrica | 3,3                       | 1,0          | 2,15                           | 0,59         | 1,02                 | 0,19         |
| Máquinas e equipamentos   | 2,1                       | 1,3          | 0,79                           | 0,70         | 0,88                 | 0,36         |
| Veículos automotores, reboques e carrocerias                                    | 2,3                       | 3,0          | 0,84                           | 1,60         | 0,87                 | 0,56         |
| Veículos (exclui peças e acessórios)  | 1,7                       | 3,2          | 0,63                           | 1,75         | 0,45                 | 0,53         |
| Peças e acessórios para veículos  | 3,2                       | 2,2          | 1,16                           | 1,12         | 1,48                 | 0,67         |
| Outros equipamentos de transporte   | 3,3                       | 1,1          | 0,35                           | 0,37         | 2,25                 | 1,03         |
| Móveis e indústrias diversas  | 1,3                       | –            | 0,43                           | –            | 0,48                 | –            |

Fonte: IBGE (2010; 2013).  
 Elaboração da autora.

10. Para diversos setores, informações sobre empresas estrangeiras de grande porte não puderam ser disponibilizada pelo IBGE por respeito ao sigilo dos dados.

Por fim, a tabela 11 compara a participação de empresas estrangeiras, mensurada pela RLV (tabela 9), com o esforço tecnológico relativo de setores selecionados (tabela 10). Neste caso, a participação estrangeira inclui não somente empresas de grande porte, mas também todas as empresas da pesquisa, dado que o esforço tecnológico dos países analisados inclui ainda as empresas de pequeno e médio portes. O objetivo é avaliar, ainda que de forma preliminar, se, em setores nos quais a presença estrangeira é mais intensa, os investimentos em P&D são mais ou menos próximos da fronteira mundial. Alguns exemplos merecem ser destacados. No caso de petróleo, biocombustíveis e coque, o setor em que o Brasil se apresenta significativamente à frente da fronteira mundial, a participação estrangeira é a menor observada entre todas as indústrias. Por seu turno, na indústria de informática, eletrônica e ópticos, na qual a distância tecnológica brasileira em relação aos países de referência é a mais elevada, a participação estrangeira na RLV alcança 66,2%. Em geral, o índice de correlação observado entre as variáveis foi de -0,55, indicando que quanto maior a participação de empresas estrangeiras, mais distantes os investimentos em P&D encontram-se da média dos países da OECD.

TABELA 11  
**Correlação entre participação estrangeira e distância da fronteira tecnológica mundial (2011)**  
 (Em %)

|   | RLV: Estrangeira/total | P&D/RLV: Brasil/média OECD |
|---|------------------------|----------------------------|
| Indústria de transformação                                    | 34,0                   | 35,2                       |
| Alimentos, bebidas e fumo <sup>1</sup>                        | 29,5                   | 46,6                       |
| Celulose, papel e editoração                                  | 28,5                   | 107,7                      |
| Petróleo, coque e biocombustíveis                             | 2,0                    | 216,2                      |
| Químicos (não inclui produtos farmacêuticos)                  | 43,1                   | 84,1                       |
| Produtos farmacêuticos  | 49,2                   | 36,3                       |
| Borracha e plástico   | 31,7                   | 39,8                       |
| Outros minerais não metálicos                                 | 22,7                   | 26,7                       |
| Metais básicos (siderurgia)                                   | 28,2                   | 61,7                       |
| Produtos de metal   | 13,7                   | 52,6                       |
| Informática, eletrônicos e ópticos                            | 66,2                   | 19,4                       |
| Produtos elétricos  | 43,4                   | 26,3                       |
| Máquinas e equipamentos                                       | 47,4                   | 30,8                       |
| Veículos  | 78,1                   | 52,1                       |
| Correlação: participação estrangeira x P&D: Brasil/média OECD |                        | -0,55                      |

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup>RLV não inclui fumo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou indicadores tecnológicos brasileiros recentes com ênfase nas atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), avaliando o papel das empresas nacionais e estrangeiras no desempenho da capacidade inovativa do país.

A literatura é controversa a respeito da participação das filiais de empresas multinacionais no desenvolvimento tecnológico, especialmente em países em desenvolvimento. Ao analisar estatísticas similares a respeito dos investimentos em P&D realizados por filiais estrangeiras, alguns autores destacam que este movimento ainda é pouco representativo, enquanto outros enfatizam que a participação destes países na atração de tais investimentos é crescente. Em suma, para alguns, “o copo ainda está vazio”, enquanto para outros, “o copo está enchendo”. Em geral, indicadores revelam que a maior parte das atividades de P&D se mantém concentrada na matriz, e quando internacionalizadas, direcionam-se especialmente para regiões da tríade. Entretanto, observa-se um crescimento no papel das filiais e, entre estas, nas que se localizam em países em desenvolvimento. Entre as atividades de P&D – se intensivas em pesquisa, voltadas a projetos inovadores ou apenas parte de atividades incrementais –, o debate sobre o que de fato é realizado pelas multinacionais nessas nações torna-se pouco consensual. Em geral, a maior parte dos projetos é considerada incremental e pouco inovadora, incapaz de produzir nas nações receptoras o salto necessário para reduzir o atraso tecnológico.

Dados referentes às filiais norte-americanas revelam aumento da importância do Brasil como receptor de atividades de P&D na última década. O principal responsável por tais investimentos é o setor de transporte, cujo esforço em P&D alcança 2,3%, montante inferior ao observado nas filiais localizadas na Europa e Índia, mas superior ao das filiais na China. Todavia, a partir destes indicadores, não é possível identificar a “qualidade” das inovações geradas a partir destes investimentos, ou seja, se são direcionadas a tecnologias incrementais, voltadas à adaptação ao mercado local ou se são voltadas à geração de produtos inovadores em âmbito mundial.

Comparando empresas de grande porte por origem de capital no Brasil, as estrangeiras investem proporcionalmente mais em atividades inovativas, com exceção da aquisição de máquinas e equipamentos. Entretanto, este desempenho apresenta diferenças expressivas quando setores são observados individualmente. Entre as quatorze indústrias manufatureiras para as quais foram obtidas informações, em sete, o esforço em P&D realizado por empresas nacionais supera o de estrangeiras. As empresas nacionais se destacam em setores de menor conteúdo tecnológico, como produtos de minerais não metálicos, metalurgia e produtos de metal, assim como em peças e acessórios para veículos e, entre os setores intensivos em tecnologia, em produtos farmacêuticos, nos quais o esforço em P&D das firmas nacionais alcança o triplo do realizado por empresas estrangeiras no Brasil.

Além de mapear alguns indicadores tecnológicos por origem de capital no Brasil, com ênfase no papel das filiais de empresas multinacionais, este trabalho calculou o indicador denominado esforço em P&D relativo, que compara o esforço em P&D (relação entre gastos em P&D e RLV) no Brasil e em países da OECD selecionados como referência. Este indicador demonstra primeiramente que os investimentos em P&D brasileiros se mantêm distantes da maior parte das nações da OECD. Setores como petróleo e produtos de madeira, celulose e papel destacam-se como exceções, nos quais os investimentos relativos brasileiros superam os observados nos países de referência.

Adicionalmente, o trabalho comparou a participação de empresas estrangeiras, mensurada pela RLV, com o esforço tecnológico relativo de setores selecionados, com o intuito de avaliar, ainda que de forma preliminar, se em setores nos quais a presença estrangeira é mais intensa os investimentos em P&D são mais ou menos próximos da fronteira mundial. Alguns exemplos merecem ser destacados. No caso de petróleo, biocombustíveis e coque, setor em que o Brasil se apresenta à frente da fronteira mundial, a participação estrangeira é a menor observada entre todas as indústrias. Por seu turno, na indústria de informática, eletrônica e ópticos, na qual a distância tecnológica brasileira em relação aos países de referência é a mais elevada, a participação estrangeira na RLV alcança 66,2%. Em geral, o índice de correlação observado entre as variáveis foi de -0,55, indicando que quanto maior a participação de empresas estrangeiras, mais distantes os investimentos em P&D encontram-se da média dos países da OECD.

Em termos de políticas públicas, torna-se interessante analisar futuramente quais razões levaram os esforços em P&D a evoluírem, enquanto a aquisição de M&E sofreu, proporcionalmente, redução. As políticas que suportam as duas atividades podem ser as responsáveis? O custo da realização de tais atividades (por exemplo, preço da compra de máquinas) justifica a redução da relação entre aquisição de M&E e RLV?

Em relação à atuação de empresas estrangeiras, apesar de diversos estudos mapearem como alguns países emergentes estão atraindo investimentos tecnológicos destas filiais de multinacionais, ainda é necessário compreender com maior profundidade quais avanços nas políticas públicas brasileiras são necessários para o país se tornar um *player* relevante para a instalação de tais laboratórios.

Mas, antes mesmo de avaliar quais as medidas necessárias para atrair investimentos tecnológicos estrangeiros, é importante constatar se as políticas públicas devem apostar majoritariamente no desenvolvimento de inovações capitaneadas por empresas nacionais. Considerando que diversos estudos argumentam que a geração de novas tecnologias tem como base as matrizes empresariais, e que empresas estrangeiras desenvolvem, fora da matriz, apenas tecnologias incrementais, assim como a correlação negativa entre presença de empresas estrangeiras e distância tecnológica da fronteira mundial observada no Brasil, torna-se necessário desenvolver programas que, de fato, permitam que empresas promovam saltos tecnológicos.

## REFERÊNCIAS

- AMSDEN, A. H. National firms leaders. *In*: \_\_\_\_\_. **The rise of “the rest”**. New York: Oxford University Press, 2001.
- AMSDEN, A. H.; HIKINO, T. Nationality of ownership in developing countries: who should “crowd out” whom in imperfect markets? *In*: IDE-JETRO CONFERENCE ON ECONOMIC DEVELOPMENT. Japan: Tokyo, 2006.
- ARAÚJO, R. D. Esforços tecnológicos das firmas transnacionais e domésticas. *In*: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Org.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

ARRUDA, M.; VERMULM, R.; HOLLANDA, S. **Inovação tecnológica no Brasil: a indústria em busca da competitividade local**. Brasília: Anpei, 2006.

BAS, C. L.; SIERRA, C. Location versus home country advantages in R&D activities: some further results on multinational's locational strategies. **Research Policy**, n. 31, p. 589-609, 2002.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Tecnoglobalismo e o papel dos esforços de P, D&I de multinacionais no mundo e no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, n. 20, jun. 2005.

DUNNING, J. Towards an eclectic theory of international production: some empirical tests. **Journal of International Business Studies**, v. 11, n. 1, p. 9-31, 1980.

GAMMELTOFT, P. Internationalisation of R&D: trends, drivers and managerial challenges. *In: DRUID TENTH ANNIVERSARY SUMMER CONFERENCE ON DYNAMICS OF INDUSTRY AND INNOVATION: ORGANIZATIONS, NETWORKS AN SYSTEMS*. Denmark: Druid, 2005.

HYMER, S. **The International operation of national firms: a study of direct foreign invsatment**. Cambridge/Massachusetts/London/England: MIT Press, 1960.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Inovação – 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/ogCuNN>>.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de Inovação – 2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/QTmZvP>>.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de Inovação – 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/XHeVAk>>.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de Inovação – 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Bt3nDY>>.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de Inovação – 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/vq2xri>>.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de Inovação – 2014. Instruções para o preenchimento do questionário. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/FWIKUL>>.

MIRANDA, P. **A internacionalização das atividades tecnológicas e a inserção dos países em desenvolvimento: uma análise baseada em dados de patentes**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

REDDY, P. **Globalization of corporate R&D: implications for innovation systems in host countries**. New York: Routledge, 2000.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Drivers and determinants. *In: \_\_\_\_\_*. **World investment report** – transnational corporations and the internationalization of R&D. New York/Geneva: UN, 2005a. Disponível em: <<http://goo.gl/hMxKGi>>.

\_\_\_\_\_. R&D by TNCs and developing countries. *In:* \_\_\_\_\_. **World investment report:** transnational corporations and the internationalization of R&D. New York/Geneva: UN, 2005b. Disponível em: <<http://goo.gl/hMxKGi>>.

\_\_\_\_\_. The role of national policies. *In:* \_\_\_\_\_. **World investment report:** transnational corporations and the internationalization of R&D. New York/Geneva: UN, 2005c. Disponível em: <<http://goo.gl/hMxKGi>>.

VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. **Quarterly Journal of Economics**, v. 2, n. 60, p. 190-207, 1966.

VON ZEDTWITZ, M.; GASSMANN, O. Market *versus* Technology drive in R&D internationalization: four different patterns of managing research and development. **Research Policy**, n. 31, p. 569-588, 2002.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PENROSE, E. The State and multinational enterprises in less-developed countries. *In:* DUNNING, J. (Ed.). **The Multinational Enterprise**, England, 1971, cap. 8.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **The impact of FDI on development:** globalization of R&D by transnational corporations and implications for developing countries. TD/B/COM.2/EM.16/27. New York/Geneva: UN, 2004.

ZUCOLOTO, G. F. **Desenvolvimento tecnológico por origem de capital no Brasil:** P&D, patentes e incentivos públicos. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.





## CAPITAL ESTRANGEIRO NOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E SEUS RISCOS

Edvaldo Batista de Sá<sup>1</sup>  
Elizabeth Diniz Barros<sup>2</sup>  
Roberta da Silva Vieira<sup>3</sup>  
Andrea Barreto de Paiva<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A abertura do setor saúde à entrada de capital estrangeiro a partir da emissão da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, permite a participação direta ou indireta, inclusive controle, de empresas ou de capital estrangeiro na assistência à saúde de forma indiscriminada, sem atender às exigências previstas no texto constitucional. Tal medida tem suscitado intenso debate entre os que a repudiam e os que a defendem.

Entre os que a repudiam, o pressuposto defendido é a visão da saúde como direito social garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O processo de transformar o risco de ficar doente em responsabilidade da sociedade, do coletivo, e de obrigação do Estado, consagrado na Constituição, pode ser considerado como o longo movimento de desmercantilização do acesso à saúde. Assim, a saúde como direito social implica a existência de um sistema comprometido com a aplicação dos princípios de universalidade, integralidade e equidade, garantindo à população as condições de acesso a serviços de saúde quando se fizerem necessários. Por isso mesmo, a opção pelo sistema universal, que pressupõe uma ética distributiva que colide com interesses mercadológicos, tem uma expressão eminentemente política, não comportando apenas discussões acerca dos impactos econômicos. Desta forma, as entidades/atores contrários à liberalização do capital estrangeiro na saúde veem esta medida como contrária ao que determina a CF/1988 e com capacidade de fragilizar o sistema público de saúde, na medida em que corrobora o processo de mercantilização da assistência à saúde.

Por outro lado, entre os que defendem a abertura da assistência à saúde ao capital estrangeiro, a discussão gira em torno dos impactos na esfera econômica, bem como suas consequências para o sistema de saúde. Entre os potenciais benefícios estão a disponibilização de novos recursos para investimento, o aumento do emprego e a incorporação e a disseminação de novas tecnologias. Quanto aos riscos, destacam-se a segmentação do sistema de saúde, que gera preocupações a respeito da equidade no acesso aos serviços de saúde, e o fenômeno conhecido como *brain drain*, que contribui para a escassez de profissionais de saúde no setor público.

1. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

2. Pesquisadora do Programa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

4. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Este capítulo trata do entendimento da saúde como direito social e dos principais riscos, para o sistema de saúde, da abertura ao capital estrangeiro. Assim, a seção 2 apresenta o conflito existente entre as duas visões opostas: saúde como direito social *versus* saúde como mercadoria. Na seção 3, serão apresentadas uma descrição do comércio internacional de serviços de saúde e uma análise das fontes de dados disponíveis. A seção 4 analisa os riscos para o sistema de saúde, em termos de equidade e de *brain drain* interno, que podem resultar da abertura ao capital estrangeiro, apontando também algumas oportunidades. Por fim, as considerações finais sugerem como a regulação do setor de saúde pode ajudar a mitigar os potenciais riscos dessa abertura.

## 2 SAÚDE COMO DIREITO SOCIAL *VERSUS* SAÚDE COMO MERCADORIA

### 2.1 Raízes do debate

A liberalização do capital estrangeiro no setor saúde reavivou um debate existente há longa data e que envolve opção de caráter político entre diferentes concepções da saúde.

A manifestação mais clara das visões conflitantes emergiu nos anos 1970. Considerada, em meados da década de 1970, apenas pelo ângulo da crise fiscal, a “crise do *Welfare State*” surgiu no debate como uma consequência direta do crescimento dos gastos sociais, que seria resultante de um hiato estrutural entre receita e despesa exacerbado pela apropriação política do poder estatal para fins particulares, por interesses corporativos de diversas ordens (O’Connor, 1973).

Embora fossem consequência inicial das importantes transformações sociais que se instalavam na esfera econômica, com mudanças na estrutura e nos processos produtivos, bem como nas relações comerciais e financeiras entre os países – características hoje resumidas na expressão globalização –, as crises dos sistemas de proteção social se transformaram, à época, no foco de atenção do discurso político e ideológico sob inspiração neoliberal que ganhou hegemonia na década de 1970. Esse ideário neoliberal propugnava o Estado mínimo e a substituição da regulação estatal pela regulação do mercado. A restrição de direitos sociais, colocada como indispensável para a recuperação do equilíbrio fiscal, era o foco. O *thatcherismo* e a *reagannomics* são referências indispensáveis deste movimento. Mas o impasse não era financeiro, era político, já alertavam alguns analistas. O crescimento do gasto era real, mas as soluções financeiras teóricas que existiam implicavam a modificação do equilíbrio social preexistente entre os indivíduos, as categorias sociais e os agentes econômicos. Existia a crise do *Welfare State*, mas o que a expressão “impasse financeiro” designava, de fato, era o grau de socialização tolerável de um certo número de bens e serviços (Rosanvallon, 1981). Não eram considerados, nas propostas neoliberais, os limites do mercado como instância racional capaz de ordenar as relações e a convivência social. E, como lembrou Lechner (1993), “o mercado, por si só, não gera e nem sustenta uma ordem social e, pelo contrário, pressupõe uma política de ordenação (...). Dado o caráter social do mercado, o ordenamento da sociedade é um fator determinante da eficiência macroeconômica. Se queremos ser fiadores de uma economia social de mercado, então devemos considerar o fortalecimento da ordem social”. Isso explica porque, na busca de novos mecanismos que atendessem a esse requisito, os países centrais incluíram alternativas tais como a regulação de determinadas atividades, a garantia de renda mínima, a realização de programas de readaptação

e formação de mão de obra e o apoio ao desenvolvimento de novas áreas de trabalho. Essas diferentes percepções do processo de transformação da economia capitalista a partir dos anos 1970 foram sumarizadas por Draibe (1994), que identificou dois momentos: no primeiro, este processo foi percebido apenas por seus aspectos negativos, particularmente a falência econômica e o esgotamento do padrão de regulação; no segundo, demarcado do final dos anos 1980 em diante, foram mais bem percebidas

as dimensões da transformação produtiva e os desafios à elevação da competitividade das economias apoiadas nas novas tecnologias e na globalização financeira. (...) A ideologia neoliberal que acompanhou e praticamente “dirigiu” este movimento também teve ênfases e variações nas suas teses e propostas segundo aqueles momentos (Draibe, 1994).

Na área da saúde, os esforços se voltaram para tornar hegemônica uma nova ética que não a da cidadania e do direito social, mas baseada no mercado, sob a qual a quantidade e a qualidade dos serviços poderiam variar com o poder aquisitivo dos indivíduos, considerados consumidores que poderiam exercer sua livre escolha. Contudo, as reformas dos sistemas de proteção social não eliminaram o direito social, e preservaram a desmercantilização do acesso à saúde, mesmo quando admitiram a mercantilização da oferta/provisão.

A aplicação dessas regras de mercado ao acesso e à provisão de serviços de saúde desconsiderava a especificidade da “mercadoria” saúde: como as doenças são eventos inesperados, não há a possibilidade de o usuário escolher o momento de consumir esse serviço nem o de conhecer o tipo de serviço que precisa consumir (ou existem apenas excepcionalmente). As assimetrias de informação implicam que a utilização estará sempre à mercê da autoridade de um médico para determinar o que e quanto deve ser consumido. Ademais, as opções de escolha serão sempre muito limitadas, já que não se justifica a proliferação de unidades apenas para viabilizar a competitividade (Castro, 1995). Em resumo,

o que o cidadão pode julgar é a qualidade do atendimento recebido – frequentemente associada e julgada por dimensões pouco tangíveis, relacionadas com a forma da relação médico-paciente – e a resolutividade do mesmo, que são variáveis só perceptíveis *a posteriori*. Não existe ‘autonomia’ ou “soberania” do “consumidor” na escolha do produto e de suas quantidades, não existe a possibilidade de postergar o consumo. A rigor, na saúde não existe “consumidor”. Existem cidadãos que precisam ter asseguradas as condições para o exercício de um direito social (Barros, 1998, p. 75).

O que distingue a saúde como direito social é a existência de um sistema comprometido com a aplicação dos princípios de universalidade, integralidade e equidade, que assegure a todos os cidadãos as condições de acesso ao cuidado sempre que se fizer necessário, independente de renda ou condição de trabalho. Em suma, a existência de exercício do direito social. Pressupõe a existência de uma ética distributiva que colide com a que preside os mercados e que não pode prescindir da presença do Estado para que universalidade e equidade se tornem realidade. Por essas razões, a opção entre um sistema universal e um sistema baseado na lógica mercantil caracteriza escolha eminentemente política, não se apoiando apenas em argumentos econômicos.

Essas dimensões do caráter político das políticas públicas estiveram presentes no debate sobre rumos que se desenvolveu ao longo da década de 1990. Dois autores se destacaram.

Bobbio (1995), ao defender a legitimidade da persistência da díade esquerda-direita, destacou a postura sobre a liberdade e sobre a desigualdade, que ele considera valores supremos, como critérios distintivos centrais: “(...) de um lado estão aqueles que consideram que os homens são mais iguais que desiguais, de outro os que consideram que são mais desiguais que iguais” (Bobbio, 1995, p.105). Mas, para ele, ser de esquerda não significa proclamar o princípio da “igualdade de todos em tudo”; e, distinguindo as desigualdades “naturais” das “sociais”, apontou o reconhecimento dos direitos sociais como uma das conquistas mais clamorosas dos movimentos que se identificaram com a esquerda.

Giddens (1996) entendia que as ideologias da direita e da esquerda não mais ofereciam respostas satisfatórias para o mundo, mas, ao formular alternativa de organização do Estado adequada à ordem social globalizada, que ele denominou “pós-tradicional” (proposta que se tornou conhecida como a “terceira via”), apontou a necessidade de se repensar o *Welfare State* a partir de uma revisão de seus fundamentos e da formulação de políticas gerativas – que seriam políticas não só emancipatórias, que são políticas de oportunidades de vida, mas políticas de estilo de vida e que se preocupassem com a reconstrução de solidariedade social – e considerou que a transformação necessária não desresponsabiliza o Estado, apenas o leva a atuar de modo diferente, ressaltando que o Estado certamente terá que continuar a fornecer uma ampla série de bens e serviços.

## 2.2 O contexto interno

A elaboração do texto constitucional brasileiro ocorreu nesse período de expansão das teses neoliberais e de pressões para redução do papel do Estado (Estado mínimo). Mas, internamente, o país vivia um momento de ebulição, com as promessas da redemocratização ao final da ditadura militar e movimentos sociais ativos e articulados. Os interesses contraditórios foram forçados a acordos e composições.

As características do sistema de saúde pré-Constituição de 1988 eram a desigualdade de acesso, a centralização na esfera federal, a separação da responsabilidade institucional entre as ações curativas e as de prevenção e promoção da saúde, a concentração dos recursos nas atividades destinadas à assistência médico-hospitalar e a disputa orçamentária com a previdência social. Havia uma razoável convicção dos sujeitos sociais – em diferentes setores e por diferentes razões – de que eram necessárias mudanças profundas no sistema. Eram interesses divergentes, mas tangidos ao movimento de defesa de uma profunda reforma na saúde pela crise previdenciária de então.

O setor privado lucrativo, o mercado, se expandira fortemente apoiado pelo Estado, que assegurara o financiamento com elevados subsídios para a construção de estabelecimentos, através do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), criado em 1974, mas era dependente da crescente clientela da previdência social, por meio das contratações de serviços de assistência médico-hospitalar pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Essa expansão ocorreu de forma espacialmente concentrada, nas áreas de maior dinamismo econômico, onde se agrupavam os trabalhadores do mercado formal de trabalho,

fortalecendo as desigualdades regionais. A saúde supletiva era ainda incipiente e se destinava à cobertura desse mesmo contingente, que não excedia a 25% da população.

O Movimento da Reforma Sanitária obteve importante unidade em torno de pressupostos básicos acerca do que deveria ser a bandeira de luta dos movimentos sociais relacionados com a saúde durante a Constituinte: o reconhecimento da universalidade do direito à saúde; a exigibilidade da ação do Estado para garanti-lo; a constituição de um sistema público que assegurasse o acesso universal e operasse sob os princípios da integralidade da atenção, da equidade e da descentralização; e a afirmação da multideterminação das condições de saúde, com a consequente exigência de um olhar multidisciplinar para compreendê-la e da ação multisetorial para assegurá-la. No contexto da luta pela redemocratização e fortalecimento da cidadania, tornou-se um ator relevante, e essas teses se converteram nos dispositivos constitucionais que integram o Título VIII – *Da Ordem Social*, Seção II – *Da Saúde*, Arts. 196 a 200: a sociedade brasileira escolheu reconhecer a saúde como direito social.

A incorporação ao texto constitucional dos princípios fundamentais da reforma sanitária, no bojo do amplo movimento de reconhecimento formal de direitos sociais que marcou a redemocratização do país, foi uma primeira conquista. Seguiram-se a ela os esforços pela regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS), culminando com a aprovação da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e a recuperação, alguns meses depois, de dispositivos vetados na Lei Orgânica, com a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. A formulação das características do SUS, regulado por esses dispositivos legais, foi inspirada nos modelos britânico, canadense e italiano de organização de sistemas universais.

O texto constitucional estabelece, ainda, serem “de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado” (Art.197). Mas, embora seu Art. 199 reitere que “a assistência à saúde é livre à iniciativa privada”, limita, em seu § 3º, a participação de capital externo ao estabelecer que “é vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no país, salvo nos casos previstos em lei”. A regulamentação dos dispositivos constitucionais, por meio da Lei nº 8.080/1990, reitera essa determinação e estabelece, em seu Art. 23, § 1º, que “em qualquer caso é obrigatória a autorização do órgão de direção nacional do Sistema Único de Saúde-SUS, submetendo-se a seu controle as atividades que forem desenvolvidas e os instrumentos que forem firmados”.

Após essas conquistas, predominaram novos atores, que, embora não tivessem integrado os momentos iniciais da formulação da proposta de reforma, eram figuras de fundamental importância no processo de implantação do SUS: secretários de Saúde, membros de conselhos de saúde e outras lideranças emergentes. Mas, simultaneamente, o movimento “anti-SUS” se solidificou. Desde o início da década de 1990, segmentos diversos de interesse corporativo se articularam com o objetivo de preservar duas das características do sistema anterior: a centralização e a fragmentação entre a assistência hospitalar e as demais ações de saúde. A resistência

à extinção do Inamps foi um momento esclarecedor desse movimento: contra essa medida uniram-se segmentos da corporação “inampsiana” e o setor privado prestador de serviços ao SUS. Não é difícil entender a aliança. Noutra frente, se fortaleceram segmentos privados de planos e seguros de saúde, a denominada “saúde supletiva”, apoiada nas demandas sindicais que buscavam preservar a assistência médico-hospitalar diferenciada antes ofertada pelo Inamps, e que foram suporte para a expansão dos planos de saúde empresariais. Ao longo das duas décadas e meia de implantação do SUS, essa tensão entre interesses divergentes esteve presente e se manifestou, de um lado, no subfinanciamento do sistema público e, de outro, na crescente destinação de recursos públicos para o setor privado lucrativo, sob a forma de isenções e subsídios fiscais, nos quais se apoiou fortemente a saúde supletiva para sua expansão.

A esse ambiente de carência de recursos somou-se a complexidade da definição de um desenho institucional que se adequasse às profundas diferenças e desigualdades regionais em termos de recursos físicos e financeiros disponíveis, associadas a capacidades de governo muito díspares, elementos que marcaram a trajetória de implantação do sistema. A expansão do acesso, superando a cobertura em saúde como direito trabalhista, restrita aos segmentos inseridos no mercado formal de trabalho e a construção de condições equitativas de oferta de ações e serviços de saúde, para oferecer a integralidade da atenção, enfrentar a concentração espacial e as desigualdades regionais preexistentes, foram e, em certa medida continuam sendo, os grandes desafios para implantação do sistema público universal.

### 2.3 Contexto do debate atual/argumentos

No bojo da globalização e das transformações recentes do sistema capitalista, marcadas pela financeirização, a expansão recente do comércio internacional de serviços alcançou o setor saúde. Segundo Célio Hiratuka (Fiocruz, 2015), grandes grupos financeiros internacionais vêm investindo na saúde, subsidiando a capitalização de diversos processos de fusões empresariais, que levam ao surgimento de grandes grupos multinacionais de saúde e, conseqüentemente, à concentração do mercado global.

A sequência de crises vividas pelos países centrais, associadas ao capitalismo financeiro, e as respostas a estas direcionadas pela austeridade e compressão do gasto público, ampliaram as desigualdades, reduziram os gastos sociais e atingiram fortemente os sistemas de saúde, que, por suas características econômicas (custos crescentes), passou a ser alvo de privatizações e transferência de incumbências estatais para o mercado de serviços de saúde. Curiosamente, os Estados Unidos, o país que melhor exemplifica a adoção, na saúde, dos princípios mercantis (e que detinha expressiva proporção da população sem cobertura (*uninsured*), começa nesse período a debater e aprova lei (Affordable Care Act – ACA) que fortalece a regulação sobre o mercado e busca alcançar acesso universal, ainda que sob a forma de subsídios estatais. As fortes resistências às medidas propostas resultaram em embate entre republicanos e democratas e trouxeram à tona novamente a discussão sobre o caráter do mercado de saúde.



Paul Krugman, em sua coluna no *The New York Times*, em 2011, indaga: “quando é que se tornou aceitável se referir a pacientes de serviços médicos como ‘consumidores?’”. Segue argumentando:

A medicina com “escolha do consumidor” fracassou onde quer que tenha sido tentada. Para mencionar apenas o mais relevante exemplo, o programa Medicare Advantage – originalmente conhecido como Medicare + Choice – deveria supostamente gerar economia de custos. Mas terminou custando substancialmente mais que o Medicare em seu formato tradicional. Os Estados Unidos têm o sistema de saúde com mais “influência do consumidor” entre os países avançados, e também apresentam os custos de saúde mais altos, por larga margem, sem que isso resulte em serviços de saúde de qualidade superior à encontrada em outros países nos quais o sistema tem custo mais baixo.

E conclui:

A ideia de que tudo isso possa ser reduzido a dinheiro – de que os médicos são apenas “fornecedores” vendendo serviços aos “consumidores” de serviços de saúde... Bem, ela me deixa doente. E o fato de que esse tipo de linguagem se tenha tornado dominante é um sinal de que existe algo de muito errado não apenas nessa discussão, mas sim nos valores de nossa sociedade (Krugman, 2011).

Na Espanha, o movimento envolveu a passagem para a gestão privada dos serviços públicos, sob a forma de concessão. A queda do gasto público em saúde, a partir de 2008, resultou em redução das equipes médicas e de enfermagem, baixa atualização de equipamentos e longas filas de espera. Sob o argumento de que, em um momento de crise como o atual, o setor privado aporta fundamentalmente financiamento, assistência à saúde de qualidade e eficiente a preço razoável e abertura a inovações, diversas comunidades autônomas espanholas vêm adotando crescentemente essa alternativa. O governo da comunidade autônoma de Madri enfrentou ampla contestação social ao decidir privatizar a gestão da atenção à saúde. Após longo processo, com diversos reveses judiciais, abandonou o projeto de privatização. A forte presença de fundos financeiros na propriedade das empresas que assumem essas funções vem despertando preocupação quanto à possibilidade de choque entre estratégias de investimento de curto e de longo prazo e sobre as consequências das tendências à concentração dessas empresas sobre a capacidade de regulação e de negociação das administrações públicas. Especialistas têm alertado para a necessidade de um marco regulatório nacional que defina os interesses públicos que devem ser preservados e assegure critérios e limites para a relação entre a gestão pública e as empresas privadas. A regulação foi preocupação do governo da Indonésia, que definiu previamente as áreas em que o investimento estrangeiro poderia contribuir para fortalecer o setor saúde, como, por exemplo, alas privadas dos hospitais de ensino e de atenção terciária, e prioridade para cidades que não Jacarta, a capital.

A pressão pela mudança e redução do papel do Estado na garantia do direito à saúde também pode ser identificada em teses defendidas pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), relacionadas à *universal health care* (UHC) – ou cobertura universal em saúde (CUS) –, que preconizam mudanças no financiamento e governança dos sistemas de saúde, com abordagens de partilha de risco e pré-pagamento obrigatório (*pooling*). Essas propostas conferem à ação estatal caráter regulatório e compensatório no plano assistencial, colocando o Estado como provedor preferencial de ações destinadas a pessoas de baixa renda e populações rurais. Também atinge o princípio da integralidade ao preconizar que a oferta de

serviços básicos deva ser a prioridade e que serviços de alto custo não devam ser incluídos entre os de alta prioridade.

No quadro brasileiro, políticas públicas recentes, ao igualarem (e reduzirem) mobilidade social ascendente à ampliação da capacidade de consumo, forneceram elementos para fragilizar as bases de legitimação dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988. A “opinião pública” aderiu gradualmente à crença de que obter bens similares – eletrodomésticos, carro e planos de saúde, ainda que de qualidade muito inferior – aos que se inscrevem no padrão de consumo da elite significaria alcançar também posição similar no tecido social; mesmo que esse movimento possa constituir uma estratégia na busca por reconhecimento, foi apropriado por grupos de interesses particulares para legitimar suas ações. A política econômica direcionada pela busca de ajuste fiscal e austeridade no gasto público reduziu a disponibilidade de recursos destinados ao SUS. Simultaneamente, cresceu também no Congresso Nacional o peso das bancadas conservadoras, eleitas com o apoio financeiro de empresas privadas. Diversas medidas legislativas aprovadas trataram de reduzir ou dificultar o acesso a benefícios voltados ao exercício de direitos sociais assegurados pela CF/1988. A mercantilização (ou o aumento da mercantilização) da saúde se beneficiou desse quadro.

O primeiro ato destinado a fragilizar o SUS a ser destacado se refere ao seu financiamento – Emenda Constitucional (EC) nº 86, promulgada em 17 de março de 2015. Essa norma é oriunda da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 358, de 13 de novembro de 2013, originalmente destinada a alterar os Arts. 165 e 166 do texto constitucional, estabelecendo limite de 1,02% da receita corrente líquida (RCL) realizada no ano anterior para a aprovação de emendas individuais dos parlamentares (dos quais 50% deverão ser destinados à saúde) e tornando obrigatória sua execução orçamentária e financeira, e que recebeu no Congresso, com apoio da base do governo, acréscimo destinado a mudar o Art. 198 no que tange ao aporte ao SUS pela União. Define que o governo federal deverá destinar a ações e serviços públicos de saúde 15% da RCL, percentual este a ser alcançado ao final de cinco anos. Estabelece também que as despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (*royalties*), “serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do Art. 198 da Constituição Federal” (piso federal). Pela Lei nº 12.858, aprovada em 2013, esses recursos não deveriam integrar a comprovação do cumprimento do piso do financiamento federal da saúde, seriam recursos adicionais.

A inclusão de matéria relativa ao financiamento da saúde na PEC nº 358/2013 significou o descarte da Proposta de Lei de Iniciativa Popular (PLP) nº 321/2013, originária da luta das entidades e movimentos sociais que integram o Movimento Saúde+10 e que estabelecia que o governo federal deveria alocar 10% da receita corrente bruta (RCB), o que corresponderia a 18,7% da RCL. Em resumo, a proposta aprovada aporta recursos insuficientes e torna difícil qualquer modificação futura, pois alterações constitucionais requerem maioria de três quintos no Congresso (Piola, 2015).

Em tramitação no Congresso, outra PEC – nº 451/2014, de autoria do deputado Eduardo Cunha –, a qual visa alterar o Art. 7º da Constituição, inserindo novo inciso, o XXXV, pelo qual todos os empregadores brasileiros ficariam obrigados a garantir aos seus empregados



serviços de assistência à saúde. Os trabalhadores domésticos, também terão direito ao plano de saúde, mas, nesse caso, o benefício dependerá ainda de regulamentação em lei. Essa medida, afrontando os dispositivos relacionados à seguridade social, reduzirá, se aprovada, o direito social universal a direito trabalhista, descaracterizará a saúde como um dever do Estado, além de inverter o dispositivo constitucional de 1988, transformando o SUS em sistema complementar. E, certamente, aprofundará a segmentação do sistema de saúde e ampliará o campo de atuação das operadoras dos planos e seguros de saúde.

A lei que obteve maior repercussão foi a que permite a participação direta ou indireta, inclusive o controle, de empresas ou de capital estrangeiro na assistência à saúde. A Câmara dos Deputados aprovou, em 17 de dezembro de 2014, a Medida Provisória (MP) nº 656, que se converteu, após sanção presidencial, na Lei nº 13.097/2015. Essa norma pretendia, originariamente, reajustar a tabela do imposto de renda (IR) e tratar de outras matérias tributárias e financeiras. Foi, porém, transformada numa colcha de retalhos, com a inclusão de 32 temas alheios à proposta original, inclusive matérias que não têm qualquer conexão com tributação, entre as quais a irrestrita autorização para o capital estrangeiro investir no setor da saúde (Santos, [s.d.]). Com este último objetivo é modificado o Art. 23 da Lei nº 8.080/1990, suprimindo-se seu § 1º e incluindo-se o Art. 53-A. A nova redação está contida no capítulo XVII da Lei nº 13.097/2015, transcrito no box 1.

BOX 1

Lei nº 13.097/2015

CAPÍTULO XVII

DA ABERTURA AO CAPITAL ESTRANGEIRO NA OFERTA DE SERVIÇOS À SAÚDE

Art. 142. A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 23. É permitida a participação direta ou indireta, inclusive controle, de empresas ou de capital estrangeiro na assistência à saúde nos seguintes casos:

I - doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de entidades de cooperação técnica e de financiamento e empréstimos;

II - pessoas jurídicas destinadas a instalar, operacionalizar ou explorar:

a) hospital geral, inclusive filantrópico, hospital especializado, policlínica, clínica geral e clínica especializada; e

b) ações e pesquisas de planejamento familiar;

III - serviços de saúde mantidos, sem finalidade lucrativa, por empresas, para atendimento de seus empregados e dependentes, sem qualquer ônus para a seguridade social; e

IV - demais casos previstos em legislação específica.” (NR)

“Art. 53-A. Na qualidade de ações e serviços de saúde, as atividades de apoio à assistência à saúde são aquelas desenvolvidas pelos laboratórios de genética humana, produção e fornecimento de medicamentos e produtos para saúde, laboratórios de análises clínicas, anatomia patológica e de diagnóstico por imagem e são livres à participação direta ou indireta de empresas ou de capitais estrangeiros.”

Fonte: Brasil (2015).  
Elaboração dos autores.

As reações aos dispositivos foram imediatas. De um lado, o apoio irrestrito de representantes do setor privado; do outro, atuando contra a medida, entidades integrantes do Movimento pela Reforma Sanitária (MRS), do Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública, da Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários (CNTU) e da Federação Nacional dos Farmacêuticos (Fenafar), dentre outras.

Trata-se de embate que já existe há alguns anos e que já havia produzido a liberação em 2008, à luz da Lei nº 9.656/1998, da entrada de capital externo para o segmento da saúde supletiva. Em sequência a essa interpretação da lei, observou-se um intenso processo de concentração das empresas operadoras de planos de saúde, sugerindo estratégia de expansão planejada, culminado por sua aquisição por empresas de capital externo. A Amil, adquirida pelo UnitedHealth Group Inc., comprou, entre 2007 e 2012, treze empresas provedoras de serviços de assistência médica, diagnóstico ou serviços, indicando a ocorrência também de forte verticalização.<sup>5</sup>

As vozes contrárias buscaram se fazer ouvir. Lígia Bahia (2015), por exemplo, alertou que, tomadas em seu conjunto, as leis recentemente aprovadas terão efeito nocivo: “o racionamento no acesso e os problemas de qualidade no SUS serão intensificados, e os fundos estrangeiros poderão ser utilizados para a expansão da oferta privada. Em nome da governabilidade, tradicionais defensores dos princípios do SUS se pronunciaram favoráveis a alterações no SUS constitucional que sequer foram apresentadas aos fóruns de debate da área”.

As entidades que integram o MRS tentaram sensibilizar a presidenta da República e emitiram nota solicitando o veto ao Art. 142. Os argumentos centrais utilizados foram a inconstitucionalidade – uma vez que a Constituição define que é vetada a participação do capital externo, exceto em situações que uma lei deverá especificar (Por que..., 2014), e a lei aprovada abre indiscriminadamente e suprime o § 1º, que determinava a obrigatoriedade de autorização do órgão de direção nacional do SUS, a cujo controle deveriam também ser submetidas as atividades desenvolvidas e os instrumentos firmados. Em resumo, as empresas estrangeiras e o capital externo na saúde poderão se instalar onde quiserem, para fazer o que quiserem e sequer estarão sujeitas à autorização e fiscalização do SUS. Na Advocacia-Geral da União (AGU), também houve emissão de parecer técnico recomendando o veto.<sup>6</sup> Contudo, não houve veto. As entidades, na sequência, apresentaram requerimentos de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ao procurador-geral da República e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que ainda se encontram em tramitação.

Mas, para além da dimensão jurídica, a oposição à medida se baseia em outros argumentos, associados aos riscos que a presença de empresas financeiras na área da saúde pode significar, dadas as incongruências entre os objetivos que movem as ações do setor financeiro – lucro e rentabilidade no curto prazo – e os que movem as ações do setor saúde; a rapidez com que se movem os capitais para outras áreas sempre que vislumbram oportunidades mais rentáveis; a

5. Terminal Bloomberg.

6. Parecer nº 004/2015/Denor/CGU/AGU, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2014 (MP nº 656/2014).

possibilidade de que haja um *brain drain* interno que torne ainda mais difícil ao setor público constituir equipes para prover atenção à saúde da população; o fortalecimento da dimensão mercantil; o aumento da concentração de capital no setor; e a fragilização da capacidade de gestão e de regulação do sistema público. Para Scheffer (2015, p. 664), a abertura foi realizada “sem que suas consequências tenham sido discutidas abertamente pelo Congresso Nacional ou avaliadas pelos fóruns de participação social”. E aduz:

trata-se de vitória da coalizão de interesses de hospitais privados, empresas farmacêuticas e operadoras de planos de saúde que, além da defesa do capital estrangeiro, pretendem ampliar a participação do setor privado na formulação das políticas nacionais de saúde, expandir o mercado privado e obter desonerações e reduções tributárias (Scheffer, 2015, p. 664).

Sobre as consequências do fortalecimento do movimento de privatização do sistema de saúde no país, Carvalho (2015) é enfático:

Se privatizada, a saúde deixa de ser um bem público como direito social para se tornar mais um produto inserido na dinâmica capitalista global. (...) Os objetivos da saúde deixariam de ser a conquista do bem viver, quando, então, passariam a ser geridos, não no enfrentamento das causas de necessidades vinculadas aos limites e fragilidades das pessoas, mas a partir de adequações dos recursos determinados pela imagem-objeto do lucro. Em resumo, a necessidade de saúde transformar-se-ia, pois, em demanda de saúde, por conseguinte, em mercadoria a ser pesada, vendida e comprada por quem, evidentemente, tivesse dinheiro.

Além disso, a busca por lucro, que se traduz em busca por mercado consumidor, tende a aumentar o grau de concentração do setor, uma vez que a verticalização da oferta e a busca por novos negócios e mercados passam a ser estratégias adotadas para a consecução desse objetivo.<sup>7</sup> Segundo Santos e Passos (2010), a formação destes grandes oligopólios de prestação de serviços de saúde e bem-estar diminui o poder de barganha dos consumidores de serviços de saúde.

A ampliação do poder do segmento privado junto às instituições públicas pode, ainda, ser ilustrada pela forte presença deste segmento entre os doadores para as campanhas eleitorais. Estudo realizado por Mário Scheffer e Lígia Bahia (*apud* Éboli, 2015) apontou crescimento de 263%, entre 2010 e 2014, nos valores doados por empresas de planos e seguros de saúde para campanhas eleitorais – segundo levantamento do jornal *Folha de S.Paulo*, entre 2002 e 2006, as doações dessas empresas atingiram valor 757% superior. Houve apoio financeiro de quarenta empresas do setor para 131 candidatos, muitos dos quais integrantes da chamada “bancada da saúde” no Congresso Nacional. Os pesquisadores lembram ainda que tem sido comum a nomeação de técnicos oriundos dos planos de saúde para cargos estratégicos na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), órgão responsável pela regulação do setor. E que a “bancada da saúde suplementar” aprovou na Câmara e no Senado, por exemplo, a medida provisória que tratou das cobranças relativas ao Programa de Integração Social (PIS) e à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), além de permitir mudança na base sobre a qual os tributos incidem.

7. Para mais detalhes, ver Fiocruz (2015).

Os planos foram beneficiados com uma redução de 80% na base de cálculo. É provável que essa prática explique também a apresentação dos projetos e aprovação das leis supracitadas, bem como a rejeição do pedido de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigação de denúncias de irregularidades nos serviços de planos de saúde pelo presidente da Câmara ocorrida em março de 2015.

As vozes de apoio obtiveram imediatamente largo espaço nos meios de comunicação de massa, que passaram a noticiar o interesse de grandes grupos em buscar negócios no país. O presidente da Associação Nacional de Hospitais Privados (ANAHP), Francisco Balestrin,<sup>8</sup> comemorou a aprovação, afirmando que esse fato coroa uma luta de doze anos e “corrige a assimetria de direitos, pois até então, os planos de saúde podiam captar recursos para promover sua verticalização, enquanto os hospitais não podiam receber capital estrangeiro”, além disso, que “o Brasil se abre à modernidade, o hospital ganha mais processos de gestão, governança corporativa e conhecimento em tecnologia da informação, por exemplo”. Segundo ele, embora existam no país 2,6 mil hospitais privados com fins lucrativos que poderiam ser alvo de aquisições e fusões, apenas um grupo de cerca de 150 hospitais deverão contar com aporte de investidores externos.

Para Medici (2015), a lei “representa um avanço em um dispositivo legal que nos últimos 27 anos tem obstaculizado a melhoria da assistência médica e o desenvolvimento científico e tecnológico da saúde no Brasil”. Segundo ele, “uma pesquisa realizada pela Amcham [Câmara Americana de Comércio] Brasil em 2013, a partir de uma missão comercial e logística que levou grandes empresas brasileiras para os Estados Unidos, indicava que 7% dos interesses em expansão comercial de empresas norte-americanas no Brasil se situava nas áreas de saúde, fármacos e biotecnologia”, ressaltando que a crise econômica no Brasil pode limitar esse investimento no curto prazo. Ainda sob seu ponto de vista,

o tema da negação da participação de capitais externos no investimento de saúde no Brasil era anacrônico e não se coadunava com o crescimento de uma economia mundial cada vez mais globalizada. Para o governo, parece ser útil poder contar com capitais externos nos mercados público e privado em saúde, ainda que para efeitos de contratação de serviços do SUS, a regra do Ministério da Saúde tem sido a de manter, em primeiro lugar, a contratação dos provedores públicos, depois dos filantrópicos e somente depois dos privados lucrativos. Mas o capital estrangeiro poderá entrar tanto na modalidade filantrópica como na de privado lucrativo.

Entretanto, mesmo os que apoiam a entrada de capital externo na saúde manifestam preocupação com a ausência de regulação desse processo. Para Balestrin, da ANAHP,<sup>9</sup> é preciso tomar alguns cuidados, pois esses novos investidores precisam saber das peculiaridades do setor de saúde, que não pode ser tratado apenas como mais uma área de investimento. Para ele, “a operação empresarial é igual, porém a operação técnica trata da vida humana. Quem vem, [os investidores] tem de entender que nem sempre o primado financeiro pode suplantar o primado técnico”. Em debate realizado antes da aprovação da lei pela revista do Conselho

8. Para mais informações, ver Uma... (2015).

9. Para mais informações, ver Uma... (2015).

Regional de Medicina de São Paulo (Cremesp),<sup>10</sup> Florisval Meinão, presidente da Associação Paulista de Medicina, afirmou:

existe dificuldade de acesso ao sistema de saúde, tanto público quanto privado, sendo marcante a deficiência em leitos hospitalares e unidades de emergência, com grande prejuízo à sociedade. A entrada de caixa externo pode ser uma solução, porém são necessárias regras bem definidas, pois trata-se de atividade estratégica, que exigirá um grande controle por parte da sociedade.

### **3 O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS DE SAÚDE E OS RISCOS DA ABERTURA AO CAPITAL ESTRANGEIRO**

#### **3.1 O comércio internacional de serviços de saúde**

A Organização Mundial do Comércio (OMC) classifica os serviços de saúde comercializáveis de acordo com seus modos de produção. Esses quatro modos de produção definem a presença territorial do prestador e a do consumidor no momento do fornecimento do serviço, bem como o tipo de movimentação dos fatores de produção (capital e trabalho) no processo de comercialização (Santos e Passos, 2010).

O modo 1, ou comércio transfronteiriço de serviços, é uma forma de redução de custos por meio da compra remota de serviços relacionados à área de saúde de países com salários menores e a disponibilização de serviços para áreas remotas. Neste modo, são os serviços que se deslocam (cruzam fronteiras), como o envio de amostras biológicas para processamento em outros países, a telemedicina<sup>11</sup> e a transcrição de prontuários.<sup>12</sup>

O modo 2, conhecido como turismo médico, refere-se ao consumo de assistência à saúde em outros países e é geralmente explicado pela qualidade dos serviços prestados e pelos custos menores.<sup>13</sup> Neste modo, o consumidor desloca-se para o território prestador (ou país exportador). Sendo um dos modos de exportação e importação de serviços de saúde mais antigos, seu fluxo se dava, inicialmente, pela busca de alguns pacientes por tratamentos alternativos. Mais recentemente, a busca por tratamento em outros países tem sido motivada por razões diversas, que envolvem o uso de tecnologias mais modernas e os menores custos quando comparados com os países de origem. Observa-se como mais comum a procura por cirurgias cardíacas e plásticas, assim como tratamentos dentários e de fertilidade. Ehrbeck, Guevara e Mango (2008 *apud* Cattaneo, 2010, p. 116-118), em pesquisa realizada com dados de 49.989 pacientes, listaram as principais motivações que levaram as pessoas a procurarem tratamento fora de seu país. Do total, 40% buscaram tecnologias mais avançadas, 32% tinham por objetivo melhores cuidados da atenção à saúde, 15% desejavam acesso mais rápido ao tratamento necessário, 9% buscaram menores custos para procedimentos necessários e 4% buscaram menores custos para procedimentos discricionários.

10. Para mais detalhes, ver Hospitais... (2013).

11. O fornecimento de consultas, laudos e cirurgia à distância compõe o rol de procedimentos definidos como telemedicina.

12. Empresas das Filipinas fazem a transcrição de prontuários de pacientes americanos com o auxílio de estudantes de medicina que possuem bom comando da língua inglesa.

13. Esses serviços nem sempre se realizam, devido a complicações que podem ocorrer (Miyagi *et al.*, 2012 *apud* Lautier, 2014).

O modo 3, ou a presença comercial, acontece por meio do investimento direto estrangeiro (IDE),<sup>14</sup> quando firmas internacionais possuem interesse em exercer o controle sobre empresas locais ou quando instalam filiais de empresas multinacionais em outro país. Neste modo de produção, quem se desloca é o capital. No setor de serviços de saúde, essa participação estrangeira ocorre por meio do estabelecimento de subsidiárias, *branches*, escritórios representativos, *joint ventures*, parcerias e aquisições de firmas locais.

O modo 4 – ou movimento de profissionais de saúde, como médicos e enfermeiros – pressupõe o deslocamento destes profissionais residentes em um país para exercer suas atividades em outro e assume as características de um *brain drain* internacional. Índia, Filipinas e Indonésia estão entre os maiores exportadores de profissionais de saúde do mundo, e pressões demográficas e o crescimento de custos em alguns países (geralmente os mais ricos) devem assegurar a demanda por estes profissionais.

É importante ressaltar que cada modo de comércio internacional de serviços de saúde está associado a potenciais oportunidades e riscos para os sistemas de saúde. O quadro 1 resume algumas das principais oportunidades e riscos existentes.

QUADRO 1  
Modos de oferta de serviços e algumas oportunidades e riscos

| Modos de oferta  | Oportunidades   | Riscos  |
|--|---|---|
| Modo 1: comércio transfronteiriço de serviços (por exemplo: telemedicina, transcrição de prontuários). | Expansão da assistência para áreas desassistidas no país importador (por exemplo, comunidades remotas).     | Desvio de recursos de outras áreas da assistência.  |
| Modo 2: consumo de serviços no exterior (turismo médico).  | Ganhos em moeda estrangeira para o país exportador.   | Desvio de recursos para assistência a estrangeiros e residentes mais afluentes no país exportador.  |
| Modo 3: presença comercial ou investimento direto estrangeiro.   | Novos empregos, investimento e acesso a novas tecnologias no país importador.                               | Desenvolvimento de um sistema de saúde segmentado, com subsistemas com diferenças de acesso e qualidade; e <i>brain drain</i> interno no país importador. |
| Modo 4: presença de profissionais de saúde.  | Ganhos com remessas e capacitação de profissionais de saúde trabalhando no exterior para o país exportador. | Saída de profissionais de saúde, com perda do investimento feito em sua capacitação para o país exportador.   |

Fonte: Smith, Blouin e Drager (2006).

A literatura sobre as consequências desses fluxos comerciais é escassa e incipiente e reflete a inexistência de registros fidedignos das transações realizadas. Segundo Mortensen (2008), dados do comércio de serviços são limitados e de baixa qualidade quando comparados com os dados do comércio de bens e de produtos agrícolas. Estes, por terem de atravessar barreiras alfandegárias, como o preenchimento de formulários, mostram-se mais bem registrados do que aqueles. Herman (2009) aponta outra razão para a má qualidade do registro das transações de comércio exterior. As trocas comerciais podem ser registradas como uma única transação, a de bens, quando na verdade são entregues como uma cesta, contendo bens e serviços.

14. O IDE representa o aporte financeiro para que uma firma estrangeira se estabeleça no país por meio da participação em uma empresa nacional/local ou pela construção de novas plantas e/ou estabelecimentos.



Nos textos revisados, encontra-se uma variedade de fontes de dados que podem ser utilizadas para dimensionar a magnitude das importações e exportações de serviços em cada um dos quatro modos, mas cada uma com suas limitações.

Herman (2009) utilizou a base de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para analisar as importações e exportações pelo modo transfronteiriço de serviços de saúde (modo 1) dos países da União Europeia (UE). A principal conclusão é que os dados não são informados de forma regular pelos países europeus, tornando difícil obter informações consolidadas a respeito desse comércio. A alta volatilidade e imprevisibilidade desses fluxos, a elevada variabilidade anual do nível de exportação ou importação e os níveis de exportação e importação insignificantes, representando, em média, menos de 0,01% do produto interno bruto (PIB) desses países e menos de 1% do total de atividade do setor saúde são algumas das conclusões do autor ao analisar os dados.<sup>15</sup>

As explicações para a baixa transação internacional dos serviços de saúde pelo modo 1 são diversas. As barreiras legais, muitas vezes proibindo esse tipo de transação, como o licenciamento e o requerimento de qualificações, são fatores que dificultam o deslanche desse comércio. Agregam-se as diferenças culturais, as condições sociopolíticas (provisão pública *versus* privada), a falta de recursos humanos e as limitações de infraestrutura e tecnologia dos países.

Alguns estudos de caso mostram como a troca de serviços de saúde entre os países pelo modo 1 ainda é bastante incipiente. Um estudo americano,<sup>16</sup> por exemplo, concluiu que 67% das atividades da telerradiologia foram para dentro do país, apesar de esta ser uma das aplicações mais avançadas da tecnologia da informação (TI) no setor. Segundo McLean e Richards (2006), há dois modelos de telerradiologia utilizados no mercado hospitalar americano: o modelo *nighthawk* e o modelo indiano. No primeiro, os países com fusos horários avançados proveem o serviço de telerradiologia no terceiro turno (23h-7h), quando é difícil encontrar recursos humanos locais qualificados. No segundo, os médicos indianos ou de outras nacionalidades certificados pelos Estados Unidos proveem o serviço em companhias baseadas na Índia. Mesmo com esses dois modelos, poucas trocas comerciais são observadas. O modelo indiano possuía somente quinze médicos, em 2005, autorizados a executar a leitura dos exames de imagens. Segundo Levy e Yu (2006), há duas explicações para esse baixo número de médicos. A primeira é que a leitura desses exames não é codificada, mas cheia de casos especiais, baseada nas qualificações, nos anos de treinamento e nas experiências de quem a faz. A segunda razão é que o radiologista, por estar sujeita a forte regulamentação governamental, encontra uma barreira à entrada nesse mercado muito alta. Um radiologista nos Estados Unidos, para ser autorizado a ler exames radiológicos, precisa completar um programa de residência médica no país e ser aprovado em exame nacional feito pelo National Board of Medical Examiners.<sup>17</sup>

15. Alguns países da Europa assinaram acordos formais para dividir os recursos tecnológicos. Por exemplo, o programa eHealth dos países bálticos criou uma infraestrutura transnacional que permite dividir recursos, incluindo a telerradiologia, entre cinco países – Dinamarca, Estônia, Lituânia, Noruega e Suécia.

16. Ebbert *et al.* (2007).

17. Conselho Nacional dos Avaliadores Médicos em tradução livre.

Além disso, os seguros privados de saúde não reembolsam os procedimentos feitos fora dos Estados Unidos. Levy e Yu (2006) concluem que a telerradiologia, e até mesmo a telemedicina, não parece ser um campo fértil para a importação nos serviços de saúde nos Estados Unidos.

Mesmo nos países membros da UE, dotados de ampla infraestrutura tecnológica, a troca por meio de tecnologias da informação e comunicação (TICs) não é representativa. Segundo uma pesquisa conduzida pela Comissão Europeia sobre o uso das TICs pelos *general practitioners* (GPs), apenas 0,7% dos dados dos pacientes foram trocados entre os países membros.

Cattaneo (2010) chama atenção para as oportunidades abertas no modo 1 para os países em desenvolvimento. Um exemplo é o serviço de transcrição de prontuários. As Filipinas vêm se destacando nesse tipo de exportação, impulsionadas, no final da década de 1990, pelas necessidades internas dos Estados Unidos. De forma deliberada, o governo filipino vem promovendo adequações na regulamentação do setor (*e-commerce* e proteção dos dados), assim como o desenvolvimento de infraestrutura de TIC. Além disso, as Filipinas possuem algumas vantagens comparativas. A língua inglesa é disseminada na população, e estudantes de medicina que trabalham em horário parcial fornecem mão de obra qualificada para a transcrição das informações.

Também é incipiente o comércio no modo 2. Utilizando dados da categoria “viagens” relacionados a gastos com saúde do balanço de pagamentos estendido (Ebops),<sup>18</sup> Herman (2009) afirma que, apesar de as direções desses fluxos, quando comparados aos do modo 1, serem mais claras, o comércio representa 1,69%, em média, do produto total no setor saúde para os países da Europa e acontece de forma mais intensa entre os países da UE.

No modo 3, Mortensen (2008) alerta para a subestimação das informações relacionadas à importação e exportação das firmas estrangeiras, que estabelecem parcerias locais; e, segundo o autor, os dados para se analisar a presença comercial das firmas estrangeiras no país devem estar divididos em dois grupos. Primeiro, analisa-se o IDE que vem sendo direcionado para o país em determinado setor. Em segundo lugar, observa-se o fluxo comercial dessas empresas, por meio de uma variedade de indicadores, tais como as exportações e as importações, as vendas, a produção, o número de estabelecimentos e o de emprego. Essas estatísticas são conhecidas como *foreign affiliates trade in services* (Fats), que em tradução livre significa “comércio em serviços das filiais estrangeiras”. Em anos mais recentes, passou-se a estabelecer a necessidade dos países de produzirem tais estatísticas para suprir informações a respeito das motivações da globalização das companhias e de possíveis acordos por meio do General Agreement on Trade in Services (Gats).

Dados confiáveis sobre o volume, a origem e o destino do IDE no setor de serviços de saúde ainda são limitados, uma vez que, na maioria dos países, as estatísticas oficiais não desagregam os setores de atividades relevantes para os serviços de saúde. Fontes alternativas são utilizadas para compreender o fluxo dos investimentos em setores específicos. Podemos citar

18. A Ebops (Extended Balance of Payments Services) é uma classificação estendida do balanço de pagamentos dos países e apresenta de forma mais detalhada os gastos de viagens por subcategorias, como os gastos em viagens relacionados à saúde. As estatísticas Ebops estão disponíveis em: <<http://stats.oecd.org/>>.



como fontes o FDI markets, do Financial Times; o terminal de informações da Bloomberg; e Amadeus<sup>19</sup> – uma base de dados de mais de 500 mil empresas localizadas na Europa. Adicionam-se a essas bases os relatórios de consultorias tais como PricewaterhouseCoopers, Deloitte e Bain & Company, bem como as revistas especializadas, como a *Fortune*.

Utilizando o banco de dados Amadeus para mostrar como a presença comercial de firmas estrangeiras se dá na Europa, Herman (2009) conclui que, em média, a participação das empresas estrangeiras no capital do setor privado em serviços de saúde correspondeu a 16,51%. Esse indicador varia entre os subsetores<sup>20</sup> listados pelo autor, sendo menores para as atividades de saúde humana, hospitalares e dentárias, em torno de 10%, e maiores para as atividades veterinárias, 50%, e outras atividades humanas, 34,55%. Para o autor, esse valor é alto quando comparado com os demais modos de comércio em serviços de saúde. Mesmo na ausência de dados para comparação com outros setores da atividade econômica, o autor chama atenção para o alto grau de participação estrangeira na Europa, onde a provisão privada compete com a provisão pública e é restrita na maioria dos países membros.

Ainda segundo Herman (2009), a elevada participação do capital estrangeiro no setor privado de saúde na Europa não ocorre no resto do mundo. Os dados do IDE no setor de serviços de saúde em relação ao total de IDE em serviços mostram uma taxa de 0,02% e 0,01% para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente. Acrescenta-se o fato de que as empresas provedoras de serviços de saúde não têm presença relevante nos índices das empresas mais internacionalizadas. De acordo com a lista das quinhentas maiores empresas elaborada pela *Fortune* em 2005, as dez maiores companhias do setor de serviços de saúde faziam parte do índice, ocupando posições medianas, e apenas três operavam em múltiplos mercados: UnitedHealth Group, Aetna e Cigna. Herman (2009) conclui que a internacionalização dessas firmas ainda é considerada baixa.

Mais recentemente, a imprensa vem divulgando e chamando atenção para transações internacionais nesse setor. Em 2012, a maior empresa de seguros privados dos Estados Unidos, a UnitedHealth Group, adquiriu 90% da empresa brasileira Amil, uma das maiores operadoras privadas de plano de saúde e provedora de serviços do Brasil. Outro exemplo é o grupo hospitalar Fortis, de origem indiana, que levantou US\$ 400 milhões em fundos internacionais por meio de oferta pública inicial (IPO)<sup>21</sup> na bolsa de valores de Cingapura.

Quanto ao modo 4, segundo Herman (2009), ainda existem muitas dificuldades para harmonização das estatísticas. Por exemplo, a definição do que pode ser considerada migração temporária de profissionais de saúde deveria ser mais restrita. O profissional de saúde que entra em outro país por conta própria não deveria ser contabilizado nesse tipo de troca comercial. O autor lista três situações que deveriam ser consideradas. A primeira delas é quando firmas dos países de origem do profissional estão estabelecidas por meio do modo 3 e necessitam levar

19. Analyse Major Databases from European Sources.

20. Os subsetores elencados pelo autor foram: atividade de saúde humana, atividade hospitalar, atividade de práticas médicas, atividade de práticas dentárias, outras atividades de saúde humana, atividade veterinária e atividade de serviço social.

21. *Initial public offering*.

profissionais do seu país para prover o serviço no país de destino por meio de contrato com o governo importador. A segunda situação acontece quando indivíduos oferecem seus serviços para empresas ou para outros indivíduos no país de destino. Por fim, a terceira situação são os indivíduos que são transferidos de forma temporária para a filial da empresa que opera em outro país.

Os países em desenvolvimento tendem a ser fornecedores para outros países, sendo exportadores líquidos de profissionais de saúde para os países desenvolvidos. Apesar dessa constatação, a direção das exportações é dupla. Ao mesmo tempo que o país exporta mão de obra em saúde, ele também importa. Na Europa, por exemplo, os países membros possuem uma intensa troca entre eles, que tende a crescer por causa das medidas que aboliram as barreiras à movimentação de pessoas e à incorporação recente de outros países à União Europeia. Apesar dessa movimentação, a maioria dos profissionais estrangeiros de saúde origina-se de países que não pertencem à UE.

A escassez de profissionais de saúde em alguns países, assim como políticas ativas de contratação desses profissionais, influencia essas movimentações, o que as torna parte de uma tendência internacional. Dados divulgados pela OCDE (2007) mostram que os Estados Unidos abrigam a metade dos médicos e enfermeiros estrangeiros do mundo, seguidos pela Europa (40%), e o restante fica com a Austrália e o Canadá. No lado da exportação, as enfermeiras filipinas e os médicos indianos representam 15% desse total.

As dificuldades encontradas para obtenção de dados sobre o comércio internacional de serviços de saúde também estão presentes no caso brasileiro. De fato, o que se observa são dados que permitem levantar algumas hipóteses sobre o tamanho das nossas trocas comerciais, tais como a importação e a exportação de serviços de saúde, a quantidade de transações internacionais de fusões e aquisições no mercado de serviços de saúde, o quantitativo de médicos formados no exterior registrados no Conselho Federal de Medicina e o quantitativo de médicos e enfermeiros brasileiros em países da OCDE.<sup>22</sup>

Em 2011, foi estabelecida a necessidade de que transações entre residentes ou domiciliados no país e residentes ou domiciliados no exterior que compreendessem serviços, intangíveis e outras operações que produzissem variações no patrimônio das pessoas físicas, das pessoas jurídicas ou dos entes despersonalizados passassem a ser informadas ao Ministério da Indústria e Comércio Exterior (Mdic) para fins econômico-comerciais. Essas informações estão reunidas no sistema informatizado denominado Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (Siscoserv).<sup>23</sup> Para os registros das operações, foram estabelecidos dois módulos: o módulo de vendas (exportações brasileiras) e o módulo de aquisições (importações brasileiras). O sistema registra as operações referentes a todos os modos de comércio, exceto a presença comercial de firmas estrangeiras no país, que deveria ser registrada no módulo de aquisições, isto é, o IDE no Brasil não é registrado.

22. Também estão disponíveis dados do balanço de pagamentos (*Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimento – BPM*) sobre os gastos com saúde dos brasileiros no exterior e os gastos dos estrangeiros no Brasil. Além disso, o Banco Central divulga estatísticas consolidadas do IDE por país de origem e por setor de atividade econômica.

23. Para mais detalhes, consultar o site do Mdic: <<http://goo.gl/aC8C6L>>.

A tabela 1 traz o total de importação e o de exportação do capítulo 23 da Norma Brasileira de Serviços (NBS), que diz respeito aos serviços relacionados à saúde humana e de assistência social, incluindo-se nele os serviços de planos privados de assistência à saúde para o ano de 2014.<sup>24</sup> Observa-se que somos superavitários, embora o valor das importações e o das exportações de serviços de saúde com registro no Mdic ainda estejam incompletos.

TABELA 1  
**Exportações e importações de serviços de saúde por produto (NBS)**  
(Em US\$ milhões)

| Por classificação NBS de serviços de saúde                                      | Exportações  | Importações  |
|---|--------------|--------------|
| 1.2301.11.00 – Serviços cirúrgicos  | 0,11         | –            |
| 1.2301.14.00 – Serviços cardiológicos   | 0,03         | –            |
| 1.2301.19.10 – Serviços de atendimento de urgência                              | 0,07         | 0,09         |
| 1.2301.19.90 – Outros serviços hospitalares                                     | 22,51        | 1,74         |
| 1.2301.21.00 – Serviços de clínica médica                                       | 1,87         | 3,55         |
| 1.2301.22.00 – Serviços médicos especializados                                  | 1,56         | 3,07         |
| 1.2301.23.00 – Serviços odontológicos   | 0,04         | –            |
| 1.2301.93.00 – Serviços laboratoriais   | 1,07         | 12,66        |
| 1.2301.94.00 – Serviços de diagnóstico por imagem                               | 0,83         | –            |
| 1.2301.99.00 – Outros serviços de saúde humana, exceto os serviços hospitalares | 4,59         | 0,44         |
| 1.2302.10.00 – Serviços de consultoria em saúde                                 | 0,97         | 4,26         |
| 1.2305.29.90 – Outros serviços de assistência social                            | –            | 0,21         |
| 1.2306.00.00 – Serviços de planos privados de assistência à saúde               | –            | 0,69         |
| <b>Total</b>  | <b>33,65</b> | <b>26,71</b> |

Fonte: Siscoserv.  
Elaboração dos autores.

No BPM6<sup>25</sup> divulgado pelo Banco Central, a conta de gasto com viagens relacionadas a tratamentos de saúde (turismo médico) apresentou, nos meses de 2014 e 2015,<sup>26</sup> *deficit* que variou entre R\$ 323 mil e R\$ 2,15 milhões. No acumulado de 2014, o *deficit* das transações de serviços de viagens para tratamentos de saúde foi de R\$ 13,14 milhões.

Interessante notar que a Conta-Satélite de Saúde 2007-2009 (IBGE, 2012) registrou, em 2009, serviço de atendimento hospitalar no total de R\$ 36 milhões em importações e R\$ 70 milhões em exportações. As importações correspondem aos serviços consumidos fora do país por residentes no Brasil e à aquisição de planos de saúde estrangeiros por brasileiros. As exportações referem-se ao consumo de serviços de saúde por cidadãos residentes de outros países em território brasileiro. Isso inclui o turismo médico (IBGE, 2012).

24. Esses dados estão disponíveis no sítio do Mdic: <<http://goo.gl/0AioW2>>.

25. A partir de abril de 2015, o Banco Central do Brasil passou a divulgar as estatísticas do setor externo da economia brasileira em conformidade com a sexta edição do BPM, do Fundo Monetário Internacional.

26. Conforme dados disponibilizados pelo banco de dados do Banco Central: <<http://goo.gl/XQGM2b>>.

Em relação ao modo 4, não estão disponíveis dados de profissionais de saúde estrangeiros no Brasil de forma consolidada. Scheffer, Biancarelli e Cassenote (2013) divulgaram dados do quantitativo de médicos formados no exterior, o que inclui os brasileiros que estudaram fora do país e os estrangeiros com formação no exterior. Em 2013 existiam 7.284 médicos com formação no exterior, 64,83% eram brasileiros. O segundo maior quantitativo era de bolivianos, com 880 médicos. Os demais eram de 52 nacionalidades diferentes.

Ainda em Scheffer, Biancarelli e Cassenote (2013), o número de médicos formados no exterior que deram entrada no país teve um aumento significativo durante o período de 2000 a 2005, passando de 201 para 803 novas entradas por ano. A partir de 2011, ano em que houve 238 registros, esse número começou a cair, chegando a 121 registros no ano de 2012. Esse resultado é atribuído ao estabelecimento do Revalida.<sup>27</sup>

Em 2013, em meio à discussão a respeito da falta de médicos no Brasil, o governo federal lançou o programa Mais Médicos,<sup>28</sup> que possuía dois objetivos principais: solucionar o problema de curto prazo da escassez de médicos em áreas remotas ou de periferias das grandes cidades por meio da contratação de médicos estrangeiros e, no longo prazo, criar novas vagas em cursos de medicina existentes e em cursos a serem criados.

No primeiro ano de funcionamento do programa, o governo brasileiro assinou acordo de cooperação, intermediado pela Organização Pan Americana de Saúde (Opas), com o governo cubano para o fornecimento imediato de médicos para ocupação das vagas não preenchidas pelos brasileiros e estrangeiros de outros países. Aproximadamente 13 mil médicos cubanos estão no programa e possuem uma autorização especial, assim como os demais médicos de nacionalidade estrangeira formados no exterior, dada pelo Ministério da Saúde (MS) para atuarem nos estabelecimentos de saúde da atenção básica.

Informações de profissionais de saúde brasileiros atuando no exterior também são escassas. A OCDE (2007) disponibiliza estatísticas consolidadas a esse respeito com dados para o ano de 2000. Elas mostram que apenas 0,3% (2.258) e 1,1% (2.288) do total de enfermeiros e médicos brasileiros atuavam em países membros da OCDE. O Brasil, conforme ressalta o relatório da OCDE (2007), é um país com baixa taxa de emigração de mão de obra altamente qualificada.

Quanto ao IDE em serviços de saúde, os dados disponibilizados pelo Banco Central não possibilitam detalhar seu fluxo.<sup>29</sup> Assim, dados da Bloomberg foram utilizados para se obter um panorama do que vem acontecendo no mercado de serviços de saúde brasileiro. Esses dados são limitados em dois aspectos: na totalidade de operações e nos valores envolvidos. Tais limitações acontecem porque algumas operações de IDE não são divulgadas pelas empresas, ou porque nem sempre as operações divulgadas se concretizam, ou porque os valores das transações não estão disponíveis.

27. O Revalida é um exame nacional de validação de diplomas de médicos expedidos por instituições estrangeiras de educação superior. Tem por objetivo, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), conferir maior agilidade, confiabilidade e eficácia aos processos de validação de diplomas médicos no país.

28. Para mais detalhes do programa, ver Barros *et al.* (2014).

29. Mais informações em: <<http://goo.gl/R1VGGQ>>.

Para a consulta do setor de serviços em saúde, utilizou-se a Classificação Padrão da Indústria, denominada de Standard Industrial Classification (SIC). Desse modo, os serviços de saúde poderiam aparecer em duas classificações distintas: a de serviços de seguro de saúde e a de serviços relacionados à saúde humana e assistência social.

Utiliza-se somente a segunda classificação por ser a mais próxima ao objeto de análise desse texto, mas tendo-se em mente que algumas operações de planos privados de saúde que possuem estrutura verticalizada na prestação de assistência à saúde podem estar de fora dos dados apresentados. Esse é o caso da operação realizada pela Bain Capital ao adquirir uma operadora de seguro e provisão de serviços de saúde, a Intermédica Sistema de Saúde, em 2014. Por meio do relatório do fundo de investimento Bain & Capital,<sup>30</sup> identificou-se essa operação que tem valor aproximado de US\$ 860 milhões.

O gráfico 1 mostra as transações de fusões e aquisições do setor de serviços de saúde conforme a classificação SIC – consumo não cíclico e setor de serviços de saúde. Observa-se que o maior número de transações de fusões e aquisições aconteceu entre empresas brasileiras, sendo que o pico de transações ocorre no ano de 2012. Os valores do eixo à direita representam a soma de cada ano das transações com disponibilidade dos valores negociados. Em trinta das 85 operações registradas, não havia o valor da transação. O maior valor registrado também aconteceu em 2012, sendo a operação de compra da Amil pela UnitedHealthGroup responsável por 92% do total dos US\$ 2,504 bilhões.

Segundo Ribeiro e Silva Filho (2013), o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, é, desde o início dos anos 2000, foco do fluxo global de IDE. Assim, o país vem ocupando cada vez mais espaço tanto no fluxo quanto no estoque de IDE, alcançando a oitava posição do estoque (3,27%) em 2011. Ao estudarem a dispersão dos investimentos entre os setores no Brasil em relação ao total do setor no resto do mundo, os autores destacaram que,

comparativamente ao resto do mundo, o Brasil concentra uma proporção maior dos fluxos de investimento estrangeiro nos setores de metalurgia e siderurgia, mineração e automotivo, além de outros voltados à exploração de bens primários. No entanto, o país recebe uma proporção de IDE significativamente menor que a média internacional para os setores de saúde e serviços em geral, além de biotecnologia e componentes eletrônicos (Ribeiro e Silva Filho, 2013, p. 35).

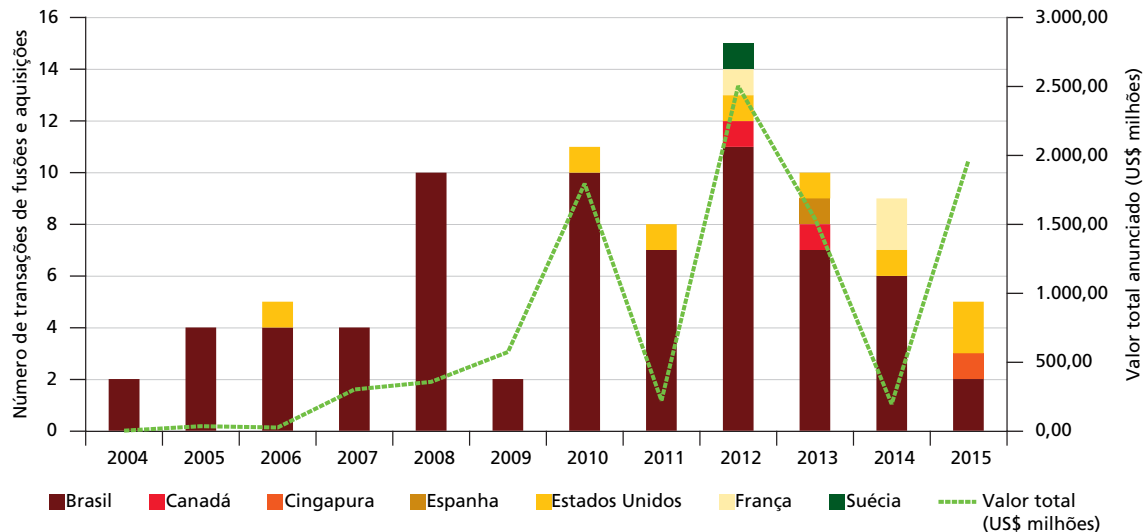
Isso pode mudar com a alteração da Lei nº 8.080/1990 por meio da Lei nº 13.097/2015, a qual autoriza a participação de capital estrangeiro na assistência à saúde. Assim, na seção 3.2, discutimos algumas questões referentes aos riscos que podem advir de investimentos diretos estrangeiros no setor privado brasileiro.

---

30. Para mais informações, consultar a publicação *Global Healthcare Private Equity Report 2015*: <<http://goo.gl/zkeDji>>.

GRÁFICO 1

Número de transações de fusões e aquisições segundo o país de origem e o valor total informado (2004-2015)



Fonte: Bloomberg – posição em 2 de junho de 2015.  
Elaboração dos autores.

### 3.2 Capital estrangeiro nos serviços de assistência à saúde e seus riscos

Relatórios da Comissão Americana de Comércio de Serviços Internacional (USITC),<sup>31</sup> estimam que em 2008 o gasto global em saúde tenha sido de aproximadamente 10% do PIB mundial e que esse percentual tenha sido superior a 10% no ano de 2010. Esse aumento verificou-se a despeito da queda do gasto em saúde ocorrida nos países mais ricos. Na Europa, alguns países apresentaram queda do gasto total em saúde, como a Alemanha, saindo de um patamar de US\$ 387,5 bilhões, em 2008, para um de US\$ 379 bilhões, em 2010. De forma similar, o Reino Unido partiu de um gasto, em 2007, de US\$ 236,7 bilhões para um de US\$ 217 bilhões, em 2010. Nos Estados Unidos, não houve queda do gasto com saúde, mas houve aumento da participação relativa do gasto público devido à crise econômica de 2008 e à implantação do Obamacare – nos Estados Unidos, o seguro de saúde privado geralmente é disponibilizado pelos empregadores.

Então, de que forma os gastos globais em saúde continuaram a crescer? Os países da Ásia-Pacífico assim como os países da América Latina apresentaram um crescimento do gasto com saúde médio anual no período de, respectivamente, 23% e 15%. O gasto privado nesses países são os impulsores desse aumento devido à expansão de cobertura e ao surgimento de uma classe média com aumento de renda e uma crescente demanda por melhores cuidados de saúde, com o uso de tecnologias avançadas. As tabelas 2 e 3 ilustram o que foi dito acima com dados dos dez principais mercados em termos de gasto em saúde do mundo para os anos de 2008 e 2010.

31. USITC (2011; 2013).

O crescimento do gasto privado nos países em desenvolvimento tem tornado esses mercados atraentes para investidores estrangeiros. Incertezas e pouca margem de lucro nos mercados de países desenvolvidos, principalmente o americano, têm levado os investidores estrangeiros a mercados emergentes que possuem uma classe média crescente, com expansão na cobertura de seguros e crescimento da incidência de doenças crônicas. Portanto, espera-se que a abertura ao capital estrangeiro aumente o volume de transações em que haverá presença comercial de firmas estrangeiras no Brasil, trazendo oportunidades e riscos para o sistema de saúde.

TABELA 2  
Serviços de saúde: os dez principais mercados (2008)

| Ordem | País           | Gasto total (US\$ bilhões) | Participação do gasto privado no gasto total (%) | Gasto privado (US\$ bilhões) | Participação do gasto direto de bolso no gasto privado (%) |
|-------|----------------|----------------------------|--|------------------------------|--|
| 1     | Estados Unidos | 2.299,1                    | 54   | 1.230,0                      | 23   |
| 2     | Japão          | 395,8                      | 19   | 75,6                         | 81   |
| 3     | Alemanha       | 380,2                      | 23   | 88,2                         | 57   |
| 4     | França         | 316,8                      | 21   | 66,5                         | 33   |
| 5     | Reino Unido    | 239,6                      | 17   | 41,2                         | 63   |
| 6     | Itália         | 206,7                      | 23   | 46,7                         | 86   |
| 7     | China          | 194,9                      | 53   | 103,9                        | 92   |
| 8     | Canadá         | 154,4                      | 30   | 46,6                         | 50   |
| 9     | Espanha        | 138,7                      | 27   | 37,7                         | 75   |
| 10    | Brasil         | 137,6                      | 56   | 77,1                         | 59   |

Fonte: USITC (2011); tradução dos autores.

TABELA 3  
Serviços de saúde: os dez principais mercados por total e gasto privado (2010)

| País           | Gasto total (US\$ bilhões) | TCAC <sup>1</sup> 2006-2010 (%) | Ordem | País           | Gasto privado (US\$ bilhões) | TCAC 2006-2010 (%) |
|----------------|----------------------------|---------------------------------|-------|----------------|------------------------------|--------------------|
| Estados Unidos | 2.584,2                    | 5,19                            | 1     | Estados Unidos | 1.213,1                      | 1,05               |
| Japão          | 520,7                      | 9,92                            | 2     | China          | 139,5                        | 17,46              |
| Alemanha       | 379,2                      | 5,28                            | 3     | Brasil         | 102,3                        | 17,39              |
| França         | 302,9                      | 4,89                            | 4     | Japão          | 91,0                         | 5,54               |
| China          | 300,6                      | 24,91                           | 5     | Alemanha       | 86,9                         | 4,54               |
| Reino Unido    | 217,0                      | 1,17                            | 6     | França         | 67,1                         | 5,98               |
| Itália         | 194,7                      | 3,76                            | 7     | Canadá         | 52,6                         | 8,07               |
| Brasil         | 193,0                      | 20,24                           | 8     | Índia          | 48,4                         | 13,76              |
| Canadá         | 178,1                      | 8,73                            | 9     | Itália         | 43,6                         | 2,59               |
| Espanha        | 132,0                      | 6,34                            | 10    | Espanha        | 35,9                         | 4,91               |

Fonte: USITC (2013, tradução nossa).

Nota: <sup>1</sup>É a taxa de crescimento composta anual.

Tomando a saúde como um direito social, assegurado constitucionalmente, dedica-se maior atenção aos riscos para o sistema de saúde. Contudo, como afirma Blouin (2006), ao mesmo tempo que a globalização pode agravar os problemas existentes, também serve como oportunidade para corrigir certas distorções.



Por exemplo, em países com carência de infraestrutura, os governos vêm adotando medidas para atrair investimento estrangeiro para o setor saúde. A China anunciou, em dezembro de 2010, que retiraria as restrições ao IDE de forma gradual, alterando os limites existentes para aquisição de ações de empresas de saúde, permitindo que hospitais de propriedade 100% estrangeira passassem a operar no país em forma de experimento e autorizando empresas estrangeiras a proverem serviços remunerados com recursos públicos. Em março de 2012, o governo local de Beijing anunciou tratamento diferenciado em impostos e taxas de consumo de energia e do solo para atrair instituições privadas da área médica. Como consequência, em junho de 2012, o fundo Carlyle adquiriu 52% de um hospital (Chang'an) e 14% da maior empresa de *check up* médico da China. Na Índia, apesar das dificuldades para atrair IDE apontadas por Chanda (2007), uma empresa local, a HLL Lifecare Limited, e outra americana, o Acumen Fund, formaram uma *joint venture* para criar uma rede de maternidades de alta qualidade e com preços acessíveis – variando de 30% a 50% dos preços regulares – para atender pessoas de baixa renda em regiões com pouca ou nenhuma infraestrutura. Na Indonésia, o investimento estrangeiro é direcionado para hospitais privados de ensino e de atendimento mais complexo fora da capital.

Países desenvolvidos também possuem políticas para atrair o capital estrangeiro. Os Estados Unidos, por exemplo, por meio de um programa federal denominado Federal Immigrant Investment (EB-5), permite ao departamento de imigração alocar 10 mil autorizações anuais de visto para empreendedores que tragam investimentos razoáveis e criem um número considerável de empregos. O Fundo Internacional de Cleveland espera obter recursos para expandir os hospitais universitários de Cleveland atraindo investidores da China, da Índia e do Brasil por meio do EB-5 (USITC, 2013).

Segundo Chanda (2007), dependendo do ambiente regulatório, companhias estrangeiras podem ter um impacto significativo na sustentabilidade dos sistemas domésticos e facilitar o acesso a serviços de saúde. Em 2000, o Reino Unido permitiu que empresas estrangeiras participassem na provisão de serviços públicos do National Health Service (NHS) em áreas que o sistema possuía estrangulamentos. Duas empresas sul-africanas, a Life e a Netcare, foram contratadas para prover vários serviços clínicos no sistema de saúde inglês. A empresa Life entrou no Reino Unido por meio de uma *joint venture* com a empresa Partnership Health Group UK. A Netcare se instalou no país para prover serviços clínicos. Em 2003, ela passou a administrar uma rede móvel de oftalmologia para prover cirurgia de cataratas. Em 2005, passou a administrar um centro de tratamento, e em 2007, abriu dois centros de atendimento ambulatorial.<sup>32</sup>

Na perspectiva das políticas de desenvolvimento da economia e do comércio, a literatura aponta a criação de empregos domésticos como um dos ganhos para o país importador de capital estrangeiro. Na Índia, por exemplo, o número de empregados em hospitais dedicados ao turismo médico, que geralmente contam com capital estrangeiro, saltou de 30,5 mil, em 2000, para 242,5 mil, em 2005 (Smith, Chanda e Tangcharoensathien, 2009). Na Tunísia, um emprego é criado para cada quinze pacientes estrangeiros tratados no país (Lautier, 2014).<sup>33</sup>

32. O NHS recebeu diversas críticas por contratar equipes clínicas da África do Sul, modos 3 e 4, num único contrato, uma vez que o país enfrentava escassez de recursos humanos em saúde.

33. Geralmente, hospitais que tratam de pacientes estrangeiros (modo 2) também contam com investimento direto estrangeiro (modo 3).



Outra oportunidade está relacionada à transferência de conhecimento e tecnologia para melhorar a qualidade, a eficiência e o rol de serviços dos países. A procura dos países em desenvolvimento por sistemas de saúde de maior qualidade vem encorajando uma nova estratégia de exportação americana. Centros universitários e acadêmicos de elevada reputação, tais como a Universidade Johns Hopkins e a Universidade de Pittsburgh, passaram a se associar a firmas locais em diversos países. Ao analisar uma amostra de 25 hospitais indianos, Chanda (2007) verificou que hospitais financiados com capital estrangeiro têm maior propensão a fazer esse tipo de associação e a se beneficiar da transferência de tecnologia e conhecimento que essas universidades possuem.

Considerando os vazios assistenciais existentes no Brasil, o capital estrangeiro poderia ter importante papel na expansão do acesso para áreas desassistidas. Contudo, atrair esse tipo de capital requer condições geralmente inexistentes nas áreas mais carentes. Isso pode ser ilustrado pelo caso de Laos, onde provedores são mal equipados e enfrentam a falta de recursos humanos devido à insuficiência de recursos financeiros. Assim, o país assinou um ambicioso acordo bilateral com os Estados Unidos, em que não há restrições de acesso a mercados ou outras limitações, e mesmo assim não conseguiu atrair investimentos. Além do tamanho do mercado, esse país não possui a infraestrutura requerida para atrair tais investimentos (Arunanondchai e Fink, 2007). Outra fonte de preocupação diz respeito à necessidade de regular adequadamente a inserção desses recursos no sistema de saúde. Adicionalmente, recursos novos para expansão da rede de atendimento devem considerar as restrições existentes em termos de profissionais de saúde para evitar colocar ainda mais sobre pressão recursos que já são escassos.

O capital estrangeiro é direcionado ao setor privado e pode levar ao que se denomina na literatura de *brain drain* interno, ou seja, a saída de profissionais de saúde do setor público para o setor privado e da área rural para as cidades, haja vista que provedores privados geralmente oferecem melhores salários e condições de trabalho do que o setor público e se localizam em áreas urbanas. Adicionalmente, ao aumentar o papel do setor privado no sistema de saúde, o capital estrangeiro pode criar ou reforçar um sistema segmentado em que determinados grupos têm melhor acesso a serviços de maior qualidade em comparação com os demais, geralmente os de menor renda.

Os riscos que o comércio internacional de serviços de saúde pode trazer para o sistema de saúde em termos de equidade entre os que usam serviços providos no mercado beneficiado pelo comércio e o restante da população e de drenagem de recursos do sistema público podem ser ilustrados pelo caso da Tailândia. A maior parte dos serviços de saúde desse país é provida por meio do sistema público, mas o governo tailandês tem promovido o comércio internacional, particularmente no modo 2, ou turismo médico. Atrair pacientes requer serviços de padrão internacional, e a canalização de recursos para esse setor implica a criação de um segmento com serviços de alta qualidade para atender pacientes estrangeiros, que termina por prestar assistência também a pacientes mais abastados do próprio país. Nesse sentido, o comércio internacional contribui para a segmentação do sistema de saúde, e os resultados em termos de riscos são semelhantes aos existentes no modo 3.

Na Tailândia, o setor privado é dividido entre provedores que prestam serviços por meio do sistema público e provedores que prestam assistência aos visitantes estrangeiros, aos tailandeses vivendo fora do país e à parte da população pertencente aos níveis de renda mais elevados, que pagam por assistência à saúde por meio de pagamentos de bolso ou são beneficiários de planos e seguros de saúde privados. Os provedores que compõem o segundo grupo oferecem serviços médicos mais sofisticados e de maior qualidade. Na medida em que geram maior receita por paciente, esses provedores podem oferecer maiores salários e melhores condições de trabalho e, portanto, deslocar profissionais de saúde dos provedores públicos e dos provedores privados que prestam assistência somente aos beneficiários do seguro público, colocando maior pressão sobre recursos já escassos, particularmente no setor público e em áreas rurais. Situação similar ocorreu na Malásia, onde o crescimento dos hospitais privados levou à drenagem de profissionais de saúde do setor público, causando falta de pessoal e longa espera nos hospitais públicos (Arunanondchai e Fink, 2007).

A drenagem de profissionais de saúde tem levado alguns países a impor restrições como trabalhar no setor público por um determinado período de tempo (Tailândia), autorização para trabalhar no setor privado somente fora do expediente no setor público (Camboja) ou não poder trabalhar no setor privado.

Na Tailândia, o sistema educacional público provê profissionais de saúde tanto para o setor público quanto para o setor privado, sem que o último ajude a arcar com os custos de formação desses profissionais. Como política de retenção de recursos humanos, o governo tailandês adotou um programa compulsório de trabalho no setor público de três anos para os recém-formados, concessão de incentivos aos que são alocados em áreas rurais – como compensações adicionais (por trabalharem em áreas rurais, por não trabalharem no setor privado e por prestarem serviços especiais) – e remuneração de horas extras. Devido aos incentivos, um médico recém-formado pode ganhar um salário equivalente ao de um médico que trabalhe na capital do país e tenha 25 anos de experiência. Adicionalmente, o governo recruta alunos em áreas rurais para serem formados na área médica e servirem suas comunidades com o objetivo de reduzir a concentração de profissionais de saúde em áreas urbanas (Cattaneo, 2010). Apesar de essas estratégias poderem funcionar no curto prazo, o tratamento adequado do problema no longo prazo requer o planejamento de recursos humanos em quantidades e capacidades requeridas e deve considerar o longo período de formação de profissionais médicos (Arunanondchai e Fink, 2007).

Questões similares às levantadas acima surgem com a abertura do mercado interno ao capital estrangeiro, mas o sistema de saúde brasileiro tem características que podem torná-las ainda mais relevantes. Em relação ao financiamento da saúde, a análise dos dados de Conta-Satélite de Saúde do período de 2007 a 2009<sup>34</sup> (IBGE, 2012) demonstra a importante fatia que a

34. Dados mais recentes sobre o financiamento público e privado no sistema de saúde brasileiro estarão disponíveis em meados de dezembro de 2015, quando será publicada a Conta-Satélite de Saúde do Brasil abarcando o período de 2009 a 2013.

despesa privada representa na despesa com consumo final de bens e serviços de saúde:<sup>35</sup> neste período, cerca de 57% da despesa com consumo final de saúde foi realizada por instituições privadas, o que faz com que o Brasil seja o único país com sistema público de saúde universal onde o gasto privado é maior que o público. A análise da despesa privada *per capita* em 2008<sup>36</sup> aponta para um gasto cinco vezes superior à despesa pública: neste ano, enquanto a despesa privada *per capita* atingiu o valor de R\$ 2,9 mil, a despesa *per capita* pública foi de R\$ 568, confirmando as diferenças de acesso.

No sistema de saúde brasileiro, a população pode acessar assistência à saúde por meio do sistema público, o SUS, por meio de planos e seguros privados de saúde ou através de pagamentos diretos do bolso. Recursos públicos se destinam a todos esses segmentos de forma direta, no caso dos usuários do SUS, ou indiretamente, por meio de benefícios tributários que alcançam os gastos privados com médicos, dentistas, laboratórios, hospitais e planos de saúde – somente no ano de 2013, o governo deixou de arrecadar R\$ 13,6 bilhões com isenções e renúncias fiscais devido a despesas das famílias e das empresas com saúde (Brasil, [s.d]). Outra forma de destinação de recursos públicos ao setor privado se dá quando beneficiários de planos e seguros de saúde recebem assistência no SUS para procedimentos cobertos em seus contratos.

Dados da Pesquisa Nacional de Saúde 2013 indicam que quase 28% da população brasileira possui cobertura médica e/ou odontológica por plano ou seguro de saúde, sendo que na região Sudeste este percentual chega a 37% e na região Norte é pouco superior a 13%; em áreas urbanas (31,7%), é cinco vezes superior à cobertura observada em áreas rurais, 6,2% (IBGE, 2014). O trabalho e a renda são determinantes para a participação na Saúde Suplementar. Um estudo realizado pela ANS (2011) estima que quase 60% dos vínculos de beneficiários de planos e seguros de saúde existentes em dezembro de 2010 eram referentes a planos e seguros de contratação coletiva empresarial, e há uma forte correlação positiva entre renda e cobertura por plano ou seguro privado de saúde.

A publicação do IBGE mostra diferenças de utilização entre os diferentes grupos populacionais. Entre os beneficiários de planos e seguros de saúde, quase 85% fizeram consulta ao médico nos últimos doze meses anteriores à data de referência da pesquisa, enquanto entre os demais essa proporção foi de 66%. Existem disparidades de utilização quando comparamos também a população vivendo em áreas urbanas com a que vive em áreas rurais: 73% e 63% respectivamente.<sup>37</sup> Portanto, fica claro que o sistema de saúde brasileiro é um sistema segmentado em que a população mais afluyente e a população vivendo em áreas urbanas têm melhor acesso à assistência à saúde de qualidade do que o segmento populacional que depende exclusivamente do sistema público e do que a população que vive em áreas rurais.

35. A análise do consumo final de bens e serviços de saúde sob a perspectiva da despesa de consumo final permite retratar quem pagou por aquele bem ou serviço, ou seja, quem financiou a despesa. A despesa privada com consumo final de bens e serviços de saúde refere-se à despesa de consumo final das famílias e das instituições sem fins de lucro. A despesa pública refere-se à despesa de consumo final da administração pública.

36. O ano de 2008 foi utilizado por ser o último ano no período 2007-2009 em que estão disponíveis os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) sobre beneficiários de planos de saúde.

37. Infelizmente os dados sobre renda ainda não foram divulgados, por isso não podemos comparar a utilização entre os grupos populacionais pertencentes aos diferentes estratos de renda.

Quanto à drenagem de recursos do setor público, a presença comercial deve ter dois efeitos relevantes: aumentar o volume de recursos públicos que são desviados para subsidiar o consumo privado de assistência à saúde e colocar ainda mais sob pressão um recurso escasso que são os médicos. Os provedores privados se beneficiam indiretamente dos benefícios tributários, e o aumento de sua participação no sistema de saúde, resultante do aporte de capital estrangeiro, deverá ter como consequência o aumento do volume desses benefícios – o capital estrangeiro é direcionado a provedores que prestam serviços mais sofisticados e a preços mais elevados. Por sua vez, a escassez de médicos é um problema relevante para o sistema de saúde brasileiro, de forma geral, e, particularmente, para o sistema público. Dificuldades para o planejamento de recursos humanos em um sistema em que os médicos podem trabalhar tanto no setor público quanto no setor privado (a chamada prática dual) e a falta de instrumentos regulatórios que tratem da distribuição espacial dos médicos tornam o problema de *brain drain* interno mais relevante para o caso brasileiro (Barros *et al.*, 2014).

Adicionalmente, além de acirrar a disputa por recursos escassos, o capital estrangeiro pode exacerbar os problemas derivados da prática dual. Médicos dualistas podem não cumprir a jornada de trabalho contratada no setor público, desviar pacientes para provedores privados onde possam ter interesses financeiros ou utilizar instalações e equipamentos públicos na assistência a pacientes privados, drenando recursos públicos e afetando negativamente a provisão de assistência no sistema público (García-Prado e González, 2011).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da experiência relativa ao comércio internacional de serviços de saúde decorreu do debate suscitado pela abertura indiscriminada à entrada de capital estrangeiro na provisão de ações e serviços de saúde no Brasil, autorizada pela Lei nº 13.097/2015.

Tomando como ponto de partida a classificação da OMC para os serviços de saúde comercializáveis de acordo com seus modos de produção, a busca por evidências de resultados organizou-se segundo as quatro modalidades adotadas pelo Gats.

As modalidades dos serviços de saúde classificadas no Gats como modo 1, relativas ao comércio transfronteiriço de serviços (por exemplo, telemedicina e transcrição de prontuários), apresentam baixa transação internacional. As razões para isso são diversas. Barreiras legais, muitas vezes proibindo esse tipo de transação, como o licenciamento e o requerimento de qualificações, são fatores que dificultam o deslanche desse comércio. Agregam-se as diferenças culturais, as condições sociopolíticas (provisão pública *versus* privada), a falta de recursos humanos e as limitações de infraestrutura e tecnologia dos países. Estudo relacionado às transações entre países europeus utilizando a base de dados da OCDE (Herman, 2009) mostra que os dados não são informados de forma regular, o que torna difícil obter informações consolidadas a respeito desse comércio. Alguns países da Europa firmaram acordos formais para dividir recursos tecnológicos. O programa eHealth dos países bálticos criou uma infraestrutura transnacional que permite compartilhar recursos, incluindo a telerradiologia, entre cinco países (Dinamarca,

Estônia, Lituânia, Noruega e Suécia). Contudo, mesmo nos países membros da UE, dotados de ampla infraestrutura tecnológica, a troca por meio de TICs não é representativa. As oportunidades identificadas para países em desenvolvimento dizem respeito, em geral, a ações complementares à de atenção à saúde, como o serviço de transcrição de prontuários, cujas exigências estão mais ligadas a adequações na regulamentação do setor (*e-commerce* e proteção dos dados), e o desenvolvimento de infraestrutura de TIC (Cattaneo, 2010).

Também é incipiente o comércio internacional no modo 2, referente ao consumo de serviços no exterior (turismo médico). Apesar de serem mais claras as direções desses fluxos, o turismo médico representa apenas 1,69%, em média, do produto total no setor saúde para os países da Europa e acontece de forma mais intensa entre os países da UE (Herman, 2009).

O modo 3, relativo à presença comercial, ou ao investimento direto estrangeiro, concentrou os esforços de busca e análise de dados de comércio por estar diretamente ligado à abertura ao capital estrangeiro. Mas também aqui as informações são limitadas, uma vez que, na maioria dos países, as estatísticas oficiais não desagregam os setores de atividades relevantes para os serviços de saúde. Ademais, essa análise exige que, além do IDE, que corresponde ao aporte financeiro para que uma firma estrangeira se estabeleça no país por meio da participação em uma empresa nacional/local ou pela construção de novas plantas e/ou estabelecimentos, seja indispensável considerar o fluxo comercial dessas empresas, por meio de uma variedade de indicadores, tais como as exportações e as importações, as vendas, a produção, o número de estabelecimentos e o emprego (Mortensen, 2008), ou seja, o comércio em serviços das filiais estrangeiras. A alta volatilidade e imprevisibilidade desses fluxos, a elevada variabilidade anual do nível de exportação ou importação e níveis de exportação e importação insignificantes, representando, em média, menos de 0,01% do PIB desses países e menos de 1% do total de atividade do setor saúde são algumas das conclusões da análise desses dados (Herman, 2009). Dado que a saúde apenas recentemente se converteu em foco de interesse do capital financeiro internacional, as empresas provedoras de serviços de saúde não tinham presença relevante nos índices das empresas mais internacionalizadas, como o da *Fortune*, que identificava em 2005 apenas três operando em múltiplos mercados: UnitedHealth Group, Aetna e Cigna (Herman, 2009).

Quanto ao modo 4, relativo à presença de profissionais de saúde, também foram detectadas dificuldades para harmonização das estatísticas e problemas associados à conceituação de migração temporária e às diferentes situações dela decorrentes (Herman, 2009). Os países em desenvolvimento tendem a ser fornecedores para outros países, sendo exportadores líquidos de profissionais de saúde para os países desenvolvidos. Tendência internacional, essa movimentação se associa à escassez de profissionais de saúde em alguns países e às políticas ativas de contratação desses profissionais. Os Estados Unidos abrigam a metade dos médicos e enfermeiros estrangeiros do mundo, seguidos pela Europa (40%), ficando o restante com a Austrália e o Canadá. No lado da exportação, as enfermeiras filipinas e os médicos indianos representam 15% desse total (OCDE, 2007). Na UE houve intensa troca entre os países membros após a abolição das barreiras à movimentação de pessoas; contudo, a maioria dos profissionais estrangeiros de saúde origina-se de países que não pertencem à UE.

O quadro de intensificação dos fluxos do capital internacional na área da saúde parece estar associado à queda do gasto total em saúde nos países desenvolvidos e ao aumento do gasto público nos Estados Unidos, que ocorrem simultaneamente ao crescimento do gasto médio anual com saúde nos países da Ásia-Pacífico assim como nos países da América Latina. Como aponta o texto, o crescimento do gasto privado nos países em desenvolvimento tem tornado esses mercados atraentes para investidores estrangeiros. Incertezas e pouca margem de lucro nos mercados de países desenvolvidos, principalmente o americano, têm levado os investidores estrangeiros a mercados emergentes que possuem uma classe média crescente, com expansão na cobertura de seguros e crescimento da incidência de doenças crônicas. Em resposta, dependendo do papel do setor público e das dificuldades para articular os interesses públicos e privados na provisão, diversos países adotaram medidas restritivas à participação do IDE nos serviços de saúde ou até mesmo a sua proibição.

Em contrapartida, em países com carência de infraestrutura têm sido adotadas medidas para atrair investimento estrangeiro para o setor saúde, liberalizando normas e instituindo incentivos. Com essas medidas, esperam ampliar os recursos para investimento, oportunidades de geração de novos empregos e acesso a novas tecnologias.

A criação de empregos domésticos é apontada por alguns autores como um dos ganhos para o país importador de capital estrangeiro. Contudo, quando há insuficiência de recursos humanos, pode colocar sob maior pressão o mercado de trabalho e resultar em drenagem de profissionais do sistema público para o privado. Assim, no caso do Brasil, em que a escassez de médicos é um problema relevante, particularmente para o sistema público de saúde, essa é uma questão que merece especial atenção por seu impacto sobre a equidade no acesso ao sistema de saúde. E, como aponta o texto, além de acirrar a disputa por recursos escassos, o capital estrangeiro pode exacerbar os problemas derivados da prática dual, quando forem inexistentes mecanismos regulatórios que a impeçam.

O capital estrangeiro pode também fortalecer a segmentação, agravar a desigualdade e aumentar o volume de recursos públicos que são desviados para subsidiar o consumo privado de assistência à saúde. Problemas associados ao agravamento da segmentação e à equidade foram destacados em estudos sobre a Tailândia e sobre a Malásia.

No caso do Brasil, esses efeitos nocivos também poderão ocorrer agravados, pois à medida que os provedores privados se favorecem indiretamente dos benefícios tributários, o aumento de sua participação no sistema de saúde resultante do aporte de capital estrangeiro deverá ter como consequência o aumento do volume desses benefícios, uma vez que o capital estrangeiro tende a ser direcionado a provedores que prestam serviços mais sofisticados e a preços mais elevados.

O atendimento a vazios assistenciais não se beneficia com a entrada de capital estrangeiro. Como aponta o texto, Laos, com esse objetivo, assinou um ambicioso acordo bilateral com os Estados Unidos, em que não há restrições de acesso a mercados ou outras limitações, e mesmo assim não conseguiu atrair investimentos. Além do tamanho do mercado, esse país não possui a infraestrutura requerida para atrair tais investimentos (Arunanondchai e Fink, 2007).



A necessidade de regular adequadamente a inserção desses recursos no sistema de saúde é apontada por diversos autores. A fragilidade da regulação setorial no Brasil, seja no que se refere ao cumprimento de normas programáticas, no caso do sistema complementar, seja de respeito ao contratado junto aos beneficiários, no caso do sistema supletivo, é conhecida. A ausência de prévia elaboração de um marco regulatório, associada à eliminação do dispositivo legal que determinava a análise, autorização e supervisão pelo sistema público de saúde da entrada de capital externo na provisão de serviços de saúde especificados em lei, aponta para a gravidade desses riscos no caso brasileiro. O estabelecimento de limites referentes às áreas prioritárias ou a restrição a determinadas localizações e a regulação da prática dual poderiam minorar efeitos nocivos. Contudo, a experiência mostra que é difícil estabelecer esses limites *a posteriori*.

## REFERÊNCIAS

- ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Caderno de Informação da Saúde Suplementar**: beneficiários, operadoras e planos. Rio de Janeiro, mar. 2011.
- ARUNANONDCHAI, J.; FINK, C. Trade in health services in the ASEAN region. **World Bank Policy Research**. Washington, Mar. 2007. (Working Paper, n. 4147).
- BAHIA, L. Tiro ao alvo no SUS. **Carta Maior**, abr. 2015. Disponível em <<http://goo.gl/ZG001n>>.
- BARROS, E. D. Financiamento de sistemas de saúde: crises, reformas e embates ideológicos. *In*: CFM – CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Os médicos e a saúde no Brasil**. Brasília: CFM, 1998.
- BARROS, E. D. *et al.* Trabalho médico e regulação. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Eds.). **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, v. 1, capítulo 11, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/XIfN9c>>.
- BLOUIN, C. Economic dimensions and impact assessment of GATS to promote and protect health. *In*: SMITH, R.; BLOUIN, C.; DRAGER, N. (Eds.). **International trade in health services and the GATS**: current issues and debates. Washington: World Bank, 2006.
- BOBBIO, N. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da Unesp, 1995.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)** – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2012 – Série 2010 a 2014. Brasília: SRF, [s.d]. Disponível em: <<https://goo.gl/rHpd1M>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.097, de janeiro de 2015. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/mjsFJW>>
- CATTANEO, O. Health without borders: international trade for better health systems and services. *In*: CATTANEO, O. *et al.* (Eds.). **International trade in services**: new trends and opportunities for developing countries. Washington: World Bank, 2010.

CARVALHO, J. T. As estratégias de destruir o SUS para mercantilizar a saúde. **Cebes**, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/iAPKfb>>.

CASTRO, J. D. **A teoria do mercado tradicional e a saúde**. Brasília: Ipea, 1995. Mimeografado. (Nota Técnica, v. 3).

CHANDA, R. **Foreign investment in hospitals in India: status and implications**. India: Indian Institute of Management Bangalore, 2007.

DRAIBE, S. **O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal**. Brasília: Sesi, 1994. (Caderno Técnico, n. 18).

EBBERT, T. L. *et al.* The state of teleradiology in 2003 and changes since 1999. **American Roentgen Ray Society**, v. 188, p. 103-112, 2007.

ÉBOLI, E. Doações de planos de saúde nas eleições de 2014 crescem 263% e vão a R\$ 55 milhões. **O Globo**, fev. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/i83eGS>>.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Os riscos da mercantilização e internacionalização da saúde. **Saúde Amanhã**, Rio de Janeiro, maio 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/BLvXGQ>>. Acesso em: 8 jul. 2015.

GARCÍA-PRADO, A.; GONZÁLEZ, P. Whom do physicians work for? An analysis of dual practice in the health sector. **Journal of Health Politics, Policy and Law**, v. 36, n. 2, Apr. 2011.

GIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Unesp, 1996.

HERMAN, L. **Assessing international trade in healthcare services**. Bruxelas, Bélgica: European Centre for International Political Economy (Ecipe), 2009. (Working paper, n. 3).

HOSPITAIS devem receber investimentos externos? **Revista Ser Médico**, São Paulo, 64. ed. jul./ago./set. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/QNoc0U>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conta-satélite de saúde: Brasil: 2007-2009**. 6. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Série Contas Nacionais). Disponível em: <<http://goo.gl/CHZMtX>>.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional de saúde: 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/kpkZ7h>>.

KRUGMAN, P. Pacientes não são consumidores. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 22 abr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/4hBviv>>.

LAUTIER, M. International trade of health services: Global trends and local impact. **Health Policy**, v. 118, n. 1, p. 105-113, Oct. 2014.

LECHNER, N. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, 237-248, 1993.



LEVY, F.; YU, K. **Offshoring radiology services to India**. Industrial Performance Center (IPC), Massachusetts Institute of Technology, Set. 2006. (Working paper series, n. 06-005). Disponível em: <<https://goo.gl/K7HF3g>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

MEDICI, A. Sobre o capital estrangeiro em saúde no Brasil. **Blog Monitor de Saúde**, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/4JQo1k>>. Acesso em: 11 set. 2011.

MCLEAN, T.R.; RICHARDS, E.P. Teleradiology: A case study of the economic and legal considerations in international trade in telemedicine. **Health Affairs**, v. 25, n. 5, p. 1378-1385, set. 2006.

MORTENSEN, J. **International trade in health services**: assessing the trade and the trade-offs. Copenhagen, Dinamarca: Danish Institute for International Studies, 2008. (Working Paper, n. 1).

PINHO, A.; NAVARRO, S. Doações de planos à bancada da saúde aumentam 757%. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 jul. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/qMHs1P>>.

O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of the state**. New York: St. Martin's Press, 1973.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Immigrant health workers in OECD countries in the broader context of highly skilled migration. *In: International Migration Outlook 2007*. Editora OECD. Disponível em: <<http://goo.gl/mLbKyM>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

PIOLA, S. PEC 358/2013 e a falta que o Gilson de Carvalho nos faz. **Abrasco**, fev. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/fOysSa>>.

POR QUE somos contrários ao capital estrangeiro na atenção à saúde: veta presidenta Dilma! **Movimento pela Reforma Sanitária**, dez. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Urq3lR>>.

ROSANVALLON, P. **La crise de l'État providence**. Paris: Editions Du Seuil, 1981.

RIBEIRO, E. J. J.; SILVA FILHO, E. B. Investimento externo direto no Brasil no período 2003-2012: aspectos regionais e setoriais. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília: Ipea, n. 14, p. 29-45, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/2R4UMV>>.

SANTOS, L. **Abertura ao capital estrangeiro na oferta de serviços de saúde**. [S.l.: s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/xijLSa>>.

SANTOS, M. A.; PASSOS, S. R. Comércio internacional de serviços e complexo industrial da saúde: implicações para os sistemas nacionais de saúde. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 8, 2010.

SCHEFFER, M.; BIANCARELLI, A.; CASSENOTE, A. **Demografia médica no Brasil**. São Paulo: Cremesp e CFM, 2013.

SCHEFFER, M. O capital estrangeiro e a privatização do sistema de saúde brasileiro. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 663-666, abr. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/pAISq0>>.

SMITH, R.; BLOUIN, C.; DRAGER, N. Trade in health services and the GATS: what next? *In*: SMITH, R.; BLOUIN, C.; DRAGER, N. (Eds.). **International trade in health services and the GATS: current issues and debates**. Washington: World Bank, 2006.

SMITH, R. D.; CHANDA, R.; TANGCHAROENSATHIEN, V. Trade in health-related services. **Lancet**, v. 373, p. 593-601, Feb. 2009.

“UMA luta de 12 anos”, diz Balestrin, da Anahp. **Saúde Business**, jan. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/hjQjio>>.

USITC – UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Healthcare services. *In*: **Recent trends in U.S. services trade: 2011 annual report**. July 2011. (Publication n. 4243).

\_\_\_\_\_. Healthcare services. **Recent trends in U.S. services trade: 2013 annual report**. Publicação n. 4412, jun. 2013.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. 18. ed. Brasília: Ipea, 2010.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. 22. ed. Brasília: Ipea, 2014.

SUSENO SUTARJO, U. Indonesia moves toward liberalization in trade in health care. *In*: WHO WORKSHOP ON TRADE IN HEALTH SERVICES, Ottawa, July, 2003 apud BLOUIN, C. Economic dimensions and impact assessment of GATS to promote and protect Health. *In*: BLOUIN, C.; DRAGER, N.; SMITH, R. (Eds.). **International trade in health services and the GATS – Current issues and debates**. Washington: The World Bank, 2006.

## FINANCIAMENTO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A ATRAÇÃO DE CAPITAL ESTRANGEIRO

Edison Benedito da Silva Filho<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Um dos temas recorrentes em discussão nos fóruns recentes do G20 tem sido a busca por fontes de financiamento para viabilizar os projetos de infraestrutura necessários aos países emergentes para as próximas décadas (Callaghan *et al.*, 2012; G20, 2013, p. 10-11; Brereton-Fukui, 2013). Os requerimentos financeiros para manutenção e expansão da infraestrutura econômica e urbana dessas economias são desafiadores. O Banco Mundial estima que, apenas para manutenção da infraestrutura nos países em desenvolvimento, seriam necessários gastos anuais de mais de US\$ 850 bilhões (World Bank, 2012a). E, para os países que necessitam expandir rapidamente sua infraestrutura de serviços públicos, os montantes são ainda maiores: a economia brasileira sozinha já tem uma carteira de projetos no setor de infraestrutura da ordem de mais de R\$ 1 trilhão a serem iniciados até o final da década (Sobratema, 2014).

A incerteza quanto à trajetória da política macroeconômica nas economias centrais, num contexto de limitação da capacidade das instituições financeiras multilaterais em fornecer linhas de crédito de longo prazo, enseja a necessidade dos países emergentes buscarem novos instrumentos para financiar a modernização de sua infraestrutura econômica e urbana. No caso específico do Brasil, considerando o atual cenário de deterioração das contas públicas e esgotamento das fontes oficiais de financiamento, soluções como as parcerias público-privadas (PPPs) assumem renovada importância no debate sobre como o Estado pode ampliar a capacidade e a qualidade de serviços públicos sem impor custos excessivos à sociedade (Silva Filho, 2014).

Este texto busca analisar os principais desafios e oportunidades à atração de capital estrangeiro como instrumento catalizador do incremento dos projetos de PPP no setor de infraestrutura, a partir da experiência recente brasileira e de outras economias emergentes. O texto se divide em seis seções, além desta introdução. Na segunda seção, é apresentado o modelo teórico básico e a *rationale* da estrutura de financiamento de projetos de PPP. A terceira seção destaca o papel desempenhado pelos riscos de financiamento para o sucesso desses projetos e os limites atuais da expansão do crédito público para sua viabilização. A quarta seção descreve a evolução do marco regulatório do mercado de

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos, Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. O autor agradece os comentários e sugestões dos colegas Fabiano Pompermayer, João Maria de Oliveira, Lucas Mation e Bernardo Furtado, bem como dos editores e pareceristas que revisaram este trabalho, isentando-os de quaisquer erros e omissões porventura remanescentes.

capitais no Brasil e as iniciativas do governo brasileiro para atração de investimento privado no setor de infraestrutura. Na quinta seção, são discutidas algumas experiências internacionais de gerenciamento do risco cambial em projetos de PPP visando ampliar sua atratividade ao capital estrangeiro. A sexta seção apresenta uma proposta de financiamento de concessão com a introdução de mecanismo de proteção contra o risco cambial, a partir do estudo de caso de uma concessão rodoviária realizada recentemente pelo estado de São Paulo. Este trabalho conclui enfatizando a necessidade e a viabilidade de novas soluções para fomentar a atração de investimento internacional para os projetos de infraestrutura do país, com conseqüente economia de recursos para o Estado brasileiro.

## 2 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS EM INFRAESTRUTURA POR MEIO DAS PPP

Ao realizar investimentos para expansão ou modernização da infraestrutura, o agente público pode optar por assumir sozinho o financiamento do projeto (por meio de ativos em caixa ou da emissão de títulos de dívida pública) ou recorrer a parceiros privados na captação desses recursos. A principal vantagem da última opção é a economia de recursos fiscais, que podem então ser destinados a outras políticas públicas prioritárias (Borges e Neves, 2005; Bovis, 2013, p. 13). Contudo, outras vantagens também podem derivar da participação do setor privado no financiamento de projetos de longa maturação, uma vez que o compartilhamento de riscos com o setor público enseja maior preocupação com a transparência e a eficiência no uso desses recursos no tempo.

Mais especificamente, ao optar pelo modelo de financiamento mais adequado a um projeto de infraestrutura, o governo deve observar não apenas os custos totais dessa iniciativa, mas também os custos de oportunidade e de agência (que incluem o monitoramento e a gestão dos ativos públicos), além dos potenciais riscos envolvidos nas etapas de planejamento, financiamento, construção e operação. Uma vez que tais projetos envolvem prazos longos de execução, arranjos complexos de financiamento, suprimento e operação e elevado comprometimento de recursos em ativos específicos,<sup>2</sup> em muitos casos, a opção aparentemente mais barata pode se revelar mais custosa em razão de riscos imprevistos ou subestimados no momento inicial (Klijn e Teisman, 2000; Chan *et al.*, 2009).

A parceria público-privada (PPP) consiste numa solução híbrida para a construção, gestão e/ou operação de ativos públicos de infraestrutura, situando-se entre a responsabilidade exclusiva do governo e sua transferência integral ao setor privado (privatização) (Borges e Neves, 2005). Seu objetivo é alcançar a eficiência de mercado no provimento do bem público, preservando os requisitos do interesse coletivo. Para tanto, estabelece-se uma relação de longo prazo entre as partes,

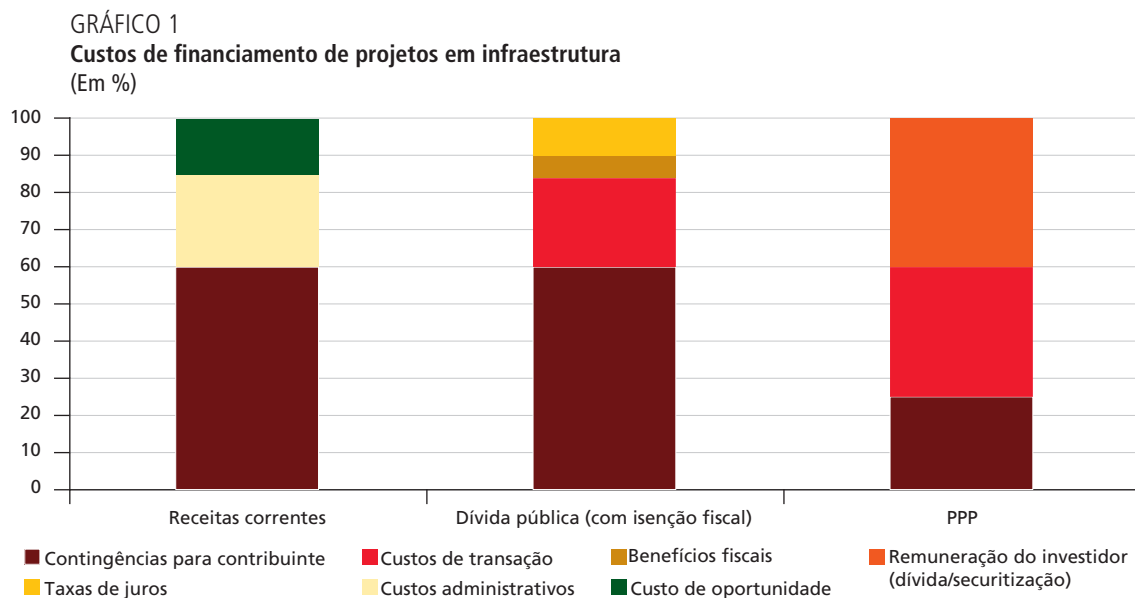
2. Ativos específicos são assim denominados em razão das dificuldades de sua reprodução de forma massificada no mercado e de reutilização em outros fins que não os originalmente planejados. Essas dificuldades se manifestam como custos de transação significativos, que justificam a emergência de contratos de longo prazo entre comprador e fornecedor que embutem garantias e contrapartidas visando dirimir os riscos inerentes à descontinuidade de seu provimento. Nesse sentido, os ativos específicos devem ser transacionados num modelo similar ao de um monopólio bilateral, no qual as partes buscam se precaver contra o oportunismo gerado pela especificidade do ativo, que pode derivar de recurso estratégico, vantagem locacional ou temporal, tecnologia, conhecimento etc. (Williamson, 1979).

Pondé (1994, p. 26) enumera os seguintes fatores como determinantes para a emergência da especificidade de ativos numa transação: *i*) a aquisição de equipamentos dedicados à produção de bens ou serviços que atendem a requisitos particulares estabelecidos pelo comprador; *ii*) a expansão da capacidade produtiva com propósito específico de suprir a uma demanda localizada ou definida no tempo, implicando sua ociosidade no caso de rompimento do contrato; *iii*) a necessidade de haver suficiente proximidade geográfica entre fornecedores e demandantes, combinada com custos significativos para a transferência de unidades produtivas no caso de substituição de alguma das partes do contrato; e *iv*) a emergência de ganhos de aprendizado ou de incorporação de novas técnicas durante a transação, que incentivam as partes a estabelecer contratos de longo prazo para proteger essas vantagens ao invés de recorrerem ao mercado continuamente para o provimento daquele ativo.

que é particularmente relevante para o sucesso de projetos mais complexos, com múltiplos objetivos a serem alcançados em termos de economicidade e qualidade do serviço prestado à sociedade.

A escolha entre as diversas modalidades de PPP deve se dar de acordo com os objetivos especificados pela sociedade em termos de tecnologia de produção, eficiência econômica, impacto socioambiental e acesso ao serviço por parte do público-alvo almejado. O contrato deve ser desenhado de modo a extrair o máximo benefício da parceria com o setor privado a partir das prioridades estabelecidas pelo agente governamental, resguardados os requisitos à viabilidade econômica do projeto (Bovis, 2013, p. 13). Nesse sentido, a estrutura de financiamento desempenha um papel fundamental para o sucesso da PPP, posto que a transparência na alocação de riscos e a proteção dos investidores permite ao setor público reduzir seu comprometimento financeiro nesta etapa, concentrando então seus esforços no monitoramento posterior da provisão dos serviços à sociedade.

O gráfico 1 ilustra a distribuição dos componentes do custo de financiamento dos projetos de acordo com a modalidade escolhida para seu financiamento, com base na experiência internacional.



Fonte: Chan *et al.* (2009, p. 213).

Infere-se do gráfico 1 que o modelo de financiamento com participação do setor privado (PPP) em geral apresenta uma porcentagem menor de custos relacionados a contingências para o contribuinte, comparativamente ao uso exclusivo de recursos fiscais. A magnitude dessa redução dependerá da capacidade do agente público em repassar parte dos riscos de execução do projeto ao setor privado. Ainda, o financiamento via PPP possui a vantagem de não comprometer imediatamente o caixa do governo (representado no gráfico como custo de oportunidade), além de não envolver custos diretos para a dívida pública na forma de juros e eventuais subsídios aplicados ao projeto.

Por óbvio, a participação da remuneração dos investidores representa a maior parte do custo de financiamento com recursos privados, mas os custos de transação também são significativos e podem mesmo comprometer a viabilidade dessa alternativa de financiamento. Os custos de transação podem ser minimizados por meio de um desenho contratual adequado e do fortalecimento das instituições que regulam os contratos de PPP, reduzindo incertezas oriundas da ingerência política e de lacunas no planejamento governamental. Já os custos referentes à remuneração dos investidores podem ser reduzidos por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos para a securitização dos ativos públicos envolvidos, de modo a permitir a individualização dos riscos e das responsabilidades entre os agentes e sua correta precificação (Chan *et al.*, 2009, p. 214).

Finalmente, a escolha pela PPP deve atender em primeiro lugar ao critério da capacidade mútua de governança e gestão entre o agente governamental e seu parceiro privado. Embora fundamentais, a transparência na especificação de riscos e responsabilidades nos contratos e o funcionamento adequado das instituições regulatórias não asseguram *per se* a execução satisfatória do projeto nem o provimento adequado do serviço à sociedade (Klijn e Teisman, 2000; Klijn, 2010). Em especial, é preciso haver indicadores consistentes para a avaliação do progresso da iniciativa público-privada e sua gestão posterior, que englobem não apenas mecanismos eficazes de monitoramento e responsabilização dos agentes envolvidos, mas também a participação da sociedade nos processos decisórios que conformarão a operacionalidade do projeto.

Na próxima seção, analisaremos em maior detalhe como a estrutura de financiamento afeta o desempenho da PPP e como o agente público pode assegurar uma maior economia de recursos fiscais por meio do compartilhamento parcial dos riscos financeiros com o setor privado.

### 3 MAPEAMENTO E ALOCAÇÃO DE RISCOS NAS PPP: A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

A definição quanto à melhor estratégia de suprimento de um bem público – seja pela ação direta do Estado, da sua transferência ao setor privado ou de uma solução híbrida, a exemplo da PPP – deve considerar, primeiramente, a natureza e a dimensão dos custos de financiamento do projeto. Para além dos custos diretos na forma de recursos humanos e materiais, os custos de financiamento de um projeto de infraestrutura envolvem ainda os seguintes fatores: *i*) remuneração dos investidores; *ii*) contingências para o contribuinte (que abarcam os riscos de planejamento e construção do projeto); *iii*) custos de transação (atividades de monitoramento e gerenciamento, seguros e custos financeiros); e *iv*) outros gastos imprevistos durante a execução da obra (Chan *et al.*, 2009, p. 212).

Embora o custo relativo ao esforço posterior de arrecadação da receita gerada pelo projeto não seja contabilizado quando do seu financiamento, ele também é relevante do ponto de vista da sua viabilidade econômica (Chan *et al.*, 2009, p. 212). Em particular, incertezas na definição da remuneração do provedor do serviço e dificuldades para realizar a arrecadação podem reduzir sensivelmente o interesse do setor privado na gestão do ativo.<sup>3</sup> É preciso, pois,

3. Esse fator tem sido apontado como uma das causas da dificuldade do governo brasileiro em atrair potenciais investidores privados nas concessões de rodovias promovidas recentemente no país. Por exemplo, o agente público optou no contrato por delegar ao setor privado a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos relativos à segurança pública nas praças de pedágio (como os prejuízos causados por manifestações populares, a exemplo das que eclodiram em todo o país em 2013), bem como outros relacionados a danos a terceiros e ao meio ambiente, que podem ser causados inclusive por imprecisões no projeto original das estradas. Riscos como esses são mais bem gerenciados pelo setor público, uma vez que são de difícil precificação, tornando problemática e mais custosa a adoção de contingências como uma espécie de “seguro” por parte do setor privado, com reflexos negativos posteriores sobre os preços ou a qualidade do serviço prestado à sociedade. Ver Ribeiro e Prado (2007).

estabelecer no arranjo contratual critérios equilibrados para a divisão dos riscos assumidos por cada parte, evitando diminuir a atratividade para o setor privado ou onerar o projeto em excesso (Klijn e Teisman, 2000, p. 86-88; Ghobadian *et al.*, 2004; Hodge, 2010).

Desse modo, a escolha entre a execução de um projeto de infraestrutura exclusivamente com recursos públicos e a participação do setor privado como financiador parcial ou total não diz respeito apenas à conveniência de economizar recursos fiscais. É preciso computar os riscos incorridos em cada etapa do projeto e ponderá-los pelo custo de oportunidade do Estado em assumir a responsabilidade por sua execução, de modo a explicitar a efetiva vantagem na parceria com o setor privado.<sup>4</sup>

Finnerty (1998, p. 38-49) apresenta o seguinte modelo (quadro 1) para a segregação de riscos em contratos de *project finance*, que permite visualizar mais claramente como governo e setor privado podem atuar em cada etapa do projeto para mitigar os riscos correspondentes.

QUADRO 1  
Discriminação e internalização dos riscos em projetos de concessão patrocinada na modalidade *project finance*

| Risco geral                                  | Risco específico              | Descrição  | Agente responsável pela internalização/mitigação do risco e ação necessária  |
|--|-------------------------------|--|--|
| Risco de construção<br>( <i>completion</i> ) | Risco de execução             | Atrasos e custos adicionais decorrentes de carência ou deficiência de mão de obra, materiais e equipamentos especiais; gastos excederem o orçamento pré-estipulado ( <i>overrun</i> ); custos decorrentes de descumprimento do cronograma físico; eventos de força maior (catástrofes naturais, greves, manifestações populares etc.) que prejudiquem a construção do projeto. | Governo: elaboração ou contratação de projetos adequados, monitoramento e fiscalização das obras.<br><br>Parceiro privado: certificação e gerenciamento eficiente de entes subcontratados, contratação de seguros para eventos de força maior. |
|  | Risco territorial e ambiental | Atrasos na obtenção de licenças para construção, desapropriações e multas por descumprimento de normas ambientais durante a execução das obras.  | Governo: eficiência na análise de projetos, transparência do marco regulatório ambiental, redução da burocracia, agilidade da justiça.   |
|  | Risco pré-operacional         | Agrega todos os riscos operacionais (demanda, monetário/financeiro, político e legal) na fase inicial de exploração do bem público, quando o fluxo de receitas ainda não alcançou o patamar de longo prazo e o equilíbrio financeiro do projeto é mais sensível a choques negativos.   | Governo: acompanhamento tempestivo do desempenho do contratante na fase pré-operacional e estabelecimento de metas e compensações.   |

(Continua)

4. Nesse sentido, usualmente são empregadas técnicas de contabilização baseadas no sistema *Value for Money* (VfM). Esta metodologia pondera os benefícios econômicos e sociais (tanto tangíveis quanto intangíveis) oriundos do provimento de bens ou serviços pelo setor privado, pelos custos (tangíveis e intangíveis) do seu provimento pelo Estado, quer seja por meios diretos quer seja por contratação de terceiros, de modo a atestar qual opção é mais vantajosa à sociedade (H. M. Treasury, 2006; Klijn, 2010; Gatti, 2012). O VfM pode ser definido como um dos seguintes resultados esperados da parceria com o setor privado: *i*) entrega da infraestrutura ou serviços contratados a um custo reduzido; *ii*) maior garantia de retorno econômico ao Estado devido a uma menor exposição ao risco; e *iii*) aumento dos benefícios ao usuário final por meio do foco da gestão na entrega do serviço público, ao invés do processo de licitação (Commonwealth of Australia, 2006, p. 3). Contudo, é preciso atentar para as limitações desses modelos como ferramentas exclusivas de avaliação dos resultados das PPP (Hodge, 2010).



(Continuação)

| Risco geral            | Risco específico                                       | Descrição  | Agente responsável pela internalização/mitigação do risco e ação necessária  |
|------------------------|--|--|--|
| Risco operacional      | Risco tecnológico                                      | Opção por determinado padrão técnico pode implicar perda de produtividade ou maior exposição a outros riscos operacionais; obsolescência e gastos irre recuperáveis ( <i>sunk costs</i> ). | Governo: identificação dos custos e benefícios da tecnologia selecionada <i>a priori</i> .<br>Parceiro privado: especificação clara de metas a serem alcançadas caso haja liberdade de escolha por tecnologias concorrentes.   |
|                        | Risco de demanda (mercado)                             | Inadequação de tarifas e não atingimento dos patamares mínimos de consumo do bem público necessários para assegurar sua viabilidade econômica.   | Compartilhado: governo geralmente garante receita mínima ( <i>take or pay</i> ); preços podem ser fixos ou indexados; no caso de desvio maior de receita, o governo pode exigir do parceiro privado direcionamento do fluxo excedente de caixa para pagamento de obrigações futuras. |
|                        | Risco político e de força maior                        | Instabilidade política; pressão popular; descumprimento de contratos por parte do governo; ocorrência de eventos naturais extremos (catástrofes etc.) que afetem a operação do projeto.    | Governo: aperfeiçoamento de instituições democráticas, independência do Poder Judiciário.<br>Parceiro privado: contratação de seguros e resseguros.  |
|                        | Risco legal (regulatório)                              | Imprecisão de normas, lentidão da justiça, falta de transparência na atuação dos órgãos regulatórios.  | Governo: aperfeiçoamento do marco legal.   |
| Risco de financiamento | Risco monetário e financeiro (câmbio, juros, inflação) | Volatilidade dos fluxos de receitas e despesas do projeto em razão da flutuação dos preços macroeconômicos.  | Parceiro privado: <i>hedge</i> junto a bancos e cláusulas de reequilíbrio de contratos, empréstimos sindicalizados.  |

Fonte: Finnerty (1998, p. 38-49).  
Elaboração do autor.

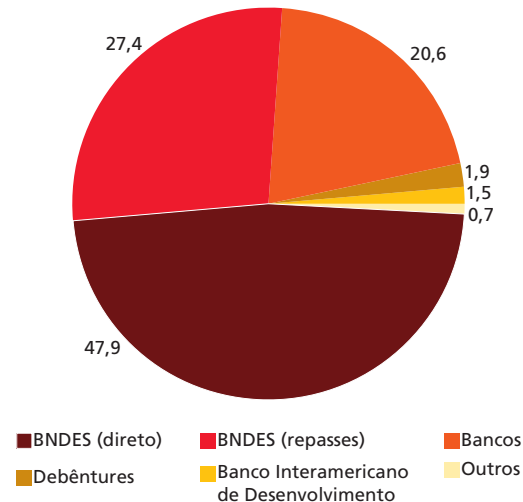
Conforme observado no quadro 1, no que tange ao risco de financiamento, a questão essencial consiste em como proteger o fluxo de receitas do projeto dos efeitos das alterações nas variáveis macroeconômicas. No modelo de *project finance* aplicado à PPP, a incumbência pela mensuração e mitigação desses riscos usualmente é atribuída ao parceiro privado. Contudo, o governo ainda desempenha um papel relevante, uma vez que cabe ao marco regulatório assegurar que as contingências expressas nos contratos firmados pelo agente privado junto aos seus financiadores (sejam bancos, acionistas ou detentores de títulos) sejam cumpridas com efetividade e tempestividade quando alterações de preços macroeconômicos excedam os parâmetros estabelecidos nesses contratos.

No Brasil, embora o modelo de PPP preveja a alocação do risco de financiamento ao parceiro privado, na prática o governo concentra esse risco uma vez que bancos públicos (com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) são as principais fontes de recursos para os projetos, frequentemente respondendo por mais de 70% do seu custo total (BB, 2003). O gráfico 2 ilustra a importância do BNDES para o *funding* de projetos de PPP no país: em 2012, a participação do banco no volume financiado desses projetos alcançou 75,7% entre empréstimos diretos e repasses.



GRÁFICO 2

Participação relativa das fontes de financiamentos dos projetos de PPP – Brasil (2012)  
(Em %)



Fonte: Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima) e Oliveira Filho (2013).

O baixo grau de desenvolvimento do mercado doméstico de capitais e a ausência de fontes de financiamento de longo prazo no sistema bancário privado, aliados às incertezas quanto à estabilidade e ao funcionamento adequado do marco regulatório, ensejam a continuidade da dependência do crédito público subsidiado para viabilização de projetos de infraestrutura mesmo no caso das PPP. Essa dependência diz respeito não apenas à necessidade do agente privado obter uma fonte estável e menos custosa de financiamento, mas principalmente à conveniência de compartilhar esse risco com o governo. Mais especificamente, a participação do BNDES serve como uma espécie de *hedge* contra revisões contratuais e atrasos nos repasses do agente público, uma vez que este também seria prejudicado em caso de inadimplência do parceiro privado junto àquele banco oficial.

Reconhecendo as limitações do atual modelo de financiamento de obras de infraestrutura e sua excessiva dependência do BNDES, o governo brasileiro buscou ao longo da última década fomentar o desenvolvimento de novas fontes de crédito de longo prazo via mercado de capitais. A próxima seção analisa as mudanças do marco regulatório do mercado de títulos privados do país no período recente, apontando os avanços realizados e alguns dos principais obstáculos remanescentes àquele objetivo, a exemplo do gerenciamento do risco cambial nos projetos de PPP.

#### 4 EVOLUÇÃO RECENTE DO MARCO REGULATÓRIO DO MERCADO DE CAPITAIS BRASILEIRO E SUAS PERSPECTIVAS PARA O FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Embora seja o mais importante da América Latina, o mercado de capitais do Brasil ainda se concentra em contratos de curto prazo, uma herança do passado inflacionário do país. A maior parte dos títulos está indexada na taxa de juros de curto prazo (Selic) e o setor público responde por uma parcela excessiva da demanda, tornando o custo de captação para empresas frequentemente proibitivo. Além disso, a persistência de taxas de juro de curto prazo – historicamente mais elevadas que as de longo e de um elevado grau de indexação dos títulos – desestimula o desenvolvimento do mercado secundário, restringindo a liquidez necessária para o aprofundamento do mercado de capitais (Park, 2012).

A partir do início da década de 2000, o governo brasileiro implementou uma extensa agenda de reformas para dinamizar o mercado de capitais do país, incluindo novos subsídios e isenções fiscais para investimento nos setores de agricultura e infraestrutura<sup>5</sup> e a constituição de fundos garantidores de liquidez no mercado secundário (Park, 2012, p. 14-15). Por meio dessas iniciativas, buscou-se estimular os investidores institucionais (fundos de pensão e seguradoras) a reduzir sua exposição à Selic e ampliar as aplicações em renda fixa, de modo a assegurar às empresas locais novos canais de financiamento de médio e longo prazo a custos reduzidos, reduzindo sua dependência dos bancos públicos.

O quadro 2 apresenta as principais medidas regulatórias adotadas ao longo da última década pelo governo brasileiro para fomentar o desenvolvimento do mercado doméstico de capitais, bem como alguns dos impactos já observados.

QUADRO 2

Principais mudanças introduzidas na regulação do mercado brasileiro de capitais a partir da década de 2000

| Regulação  | Componentes   |
|--|---|
| Criação dos fundos de investimento em direitos creditórios (FIDC) (Resolução CMN nº 2.907 de 29 nov. de 2001, Instrução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nº 356, 17 dez. de 2001). | Composição mínima de 50% do patrimônio do fundo deve ser aplicada em recebíveis.<br>Avaliação de risco por agência de classificação independente.<br>Proteção contra inadimplência do cedente.<br>Exigência de registro de operações em mercado de balcão para fundos fechados.       |
| Criação dos fundos de investimento em participações (FIP) (Instrução CVM nº 391, de 16 jul. de 2003).  | Regulamentação de fundos fechados voltados à aquisição de participação relevante no capital de outras empresas.<br>Exigências de auditoria independente e registro de operações junto à CVM.  |
| Consolidação de normas para ofertas públicas de valores mobiliários (Instrução CVM nº 400, de 29 dez. de 2003).  | Dispensa de requisitos para registros de emissões.<br>Regulamentação das atribuições e responsabilidades das instituições intermediadoras da emissão.<br>Exigência de informações da companhia emissora para fins de colocação de papéis, registro e resultado posterior da operação. |
| Criação dos certificados de potencial adicional de construção (Cepac) (Instrução CVM nº 401, de 29 dez. de 2003).  | Antecipação de créditos municipais futuros gerados pela expansão da área construída em imóveis para além dos limites estabelecidos pelo Plano Diretor da cidade.  |

(Continua)

5. Notadamente, os títulos do Fundo de Investimento em Participações (FIP), nas modalidades de infraestrutura e agronegócio. Ver Brasil (2003a; 2003b).

Financiamento de Parcerias Público-Privadas no Setor de Infraestrutura: desafios e oportunidades para a atração de capital estrangeiro

(Continuação)

| Regulação  | Componentes   |
|--|---|
| Simplificação do processo de emissão de debêntures (Instrução CVM nº 404, de 13 fev. de 2004).   | Regulamentação dos procedimentos simplificados para emissão de debêntures "padronizadas", destinadas à negociação no novo mercado da bolsa de valores ou mercados organizados de balcão.  |
| Desburocratização e harmonização das regras de funcionamento dos fundos de investimento (Instrução CVM nº 409, de 18 ago. de 2004).  | Registro automático de novos fundos de investimento.<br>Exigência de publicação de informações sobre critérios de risco e desempenho, bem como da composição da carteira com atualização mensal.  |
| Criação de "conta-investimento" isenta de Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e redução de encargos tributários para fundos de investimento (Lei nº 10.892, de 13 jul. de 2004; Lei nº 11.033, de 21 dez. de 2004). | Regime tributário diferenciado para reduzir custos de transação financeira e ampliar a competição no mercado bancário.<br>Incentivos fiscais para aplicações de prazo alongado.   |
| Regulamentação dos contratos de parcerias público-privadas (PPP) (Lei nº 11.079, de 30 dez. de 2004).  | Estabelece parâmetros para contratação e execução de PPP por parte da União, dos estados e municípios.<br>Cria o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP).  |
| Simplificação de registro de investidores não residentes (Instrução CVM nº 419, de 2 maio de 2005).  | Dispensa de requisitos para investidores não residentes no Brasil que sejam clientes de instituições intermediárias registradas na CVM.   |
| Administração da carteira de valores mobiliários do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) (Instrução CVM nº 426, de 28 dez. de 2005).   | Estabelece procedimentos e responsabilidades do agente administrador dos recursos do FGP.   |
| Regulamentação dos fundos de investimento em participações em infraestrutura (FIP-IE) (Instrução CVM nº 460, de 10 out. de 2007).  | Estabelece critérios para constituição e operação de fundos de investimento destinados a adquirir títulos ou participações em ativos do setor de infraestrutura no Brasil.<br>Exigência de aplicação mínima de 90% do patrimônio do fundo em ativos do setor.<br>Exigência de desconcentração de cotas, limitando a participação de cada investidor do fundo a 20% de seu patrimônio e rendimentos.   |
| Autorregulação do mercado de capitais e procedimento simplificado para registro de ofertas públicas de títulos (Instrução CVM nº 471, de 8 ago. de 2008) e celebração de convênio CVM-Anbima (20 ago. 2008).                                   | Especificação de ações para facilitação da oferta pública de títulos de companhias abertas, fundos de investimento e companhias estrangeiras por meio de brazilian depositary receipts (BDRs).<br>Redução de custos de transação por meio da autorregulação do mercado de capitais, por atribuição à Anbima de competências de fiscalização antes exclusivas da CVM.<br>Especificação de normas de conduta e penalidades para agentes privados responsáveis pela colocação de títulos no mercado. |
| Regulamentação de emissão de notas em ofertas de esforços restritos (Instrução CVM nº 476, de 16 jan. de 2009).  | Facilita o registro de operações de esforço estrito envolvendo debêntures, Certificado de Depósito Bancário (CDB), <i>commercial papers</i> , cotas de fundos fechados, Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA).<br>Fixa limites máximos de procura por cinquenta investidores qualificados e de aquisição de papéis por vinte destes agentes.  |
| Normas de registro para emissores de valores mobiliários (Instrução CVM nº 480, de 7 dez. de 2009).  | Facilita os procedimentos de registro de companhias para emissão de títulos no mercado de capitais.   |
| Normas de participação e organização de assembleias de acionistas (Instrução CVM nº 481, de 17 dez. de 2009).  | Facilita os procedimentos para registro de procurações, organização de assembleias e pedidos de informações em sociedades abertas.  |
| Governança no procedimento simplificado de emissão de valores mobiliários (Instrução CVM nº 482, de 5 abr. de 2010).   | Retifica pontos obscuros ou controversos das Instruções CVM nºs 400 e 476 para fins de autor-regulação no processo simplificado de colocação de títulos no mercado de capitais.<br>Exigência de publicação de informações detalhadas por parte das companhias sobre as emissões registradas, por meio de prospectos e suplementos.  |
| Harmonização de demonstrativos financeiros com padrão internacional (Instrução CVM nº 485, de 1ª nov. de 2010).  | Estabelece procedimentos para atualização das regras de contabilização e publicação de demonstrativos financeiros de companhias abertas, com base no novo padrão contábil do International Accounting Standards Board (IASB).   |

(Continua)

(Continuação)

| Regulação  | Componentes  |
|--|--|
| Uso de derivativos pelos FIP (Instrução CVM nº 496, de 11 maio de 2011).   | Altera a legislação dos FIPs permitindo aplicações em derivativos para fins de proteção patrimonial, inclusive com previsão nas regras de composição da carteira.  |
| Inclusão de quotas de fundos de investimento em empresas emergentes (Fiee) e FIP em emissões de esforços restritos (Instrução CVM nº 498, de 13 jun. 2011).  | Altera instrução CVM nº 476 para incluir as quotas de Fiee e FIP entre as modalidades de valores mobiliários que podem ser ofertados publicamente por meio de esforços restritos.  |
| Criação das debêntures de infraestrutura (Lei nº 12.431, de 24 jun. de 2011 – conversão da MP nº 517, de 2010).  | Isenta de cobrança de imposto de renda (IR) de pessoas físicas brasileiras e de investidores estrangeiros que adquirirem debêntures para financiamento de projetos de infraestrutura considerados prioritários pelo governo federal.   |
| Alteração da legislação dos FIP com inclusão do Fundo de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FIP-PD&I) (Lei nº 12.431, de 24 jun. de 2011 e Instrução CVM nº 501, de 15 jul. de 2011). | Altera as Instruções CVM nºs 406 e 460, atualizando a legislação aplicável aos FIP-IE. Normatiza os FIP-PD&I e estende a esses fundos a prerrogativa de emissão de quotas de classes diferenciadas e de contratar empréstimos com organismos e agências de fomento ou bancos de desenvolvimento, limitados a 30% do seu patrimônio.                |
| Regulamentação das práticas de agências de classificação de risco (Instrução CVM nº 521, de 25 abr. de 2012).  | Estabelece critérios para atuação de agências de classificação de risco de crédito no mercado de capitais.   |
| Regulamentação da entidade garantidora dos fundos destinados à infraestrutura (Lei nº 12.712, de 30 ago. de 2012 – conversão da MP nº 564 de 2012).  | Estabelece os parâmetros de atuação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e de Garantias (ABGF), entidade responsável por garantir a solvência de fundos de <i>securities</i> destinados ao financiamento de projetos de infraestrutura. Fixa os montantes de recursos da União nos fundos destinados aos fundos de infraestrutura. |
| Benefícios fiscais a emissões primárias (Medida Provisória nº 651, de 9 jul. de 2014).   | Concede isenção fiscal aos adquirentes de ações emitidas em ofertas primárias, além de benefícios às firmas para realizarem emissões primárias.  |

Fonte: Brasil (2001; 2003a; 2003b; 2004a; 2004b; 2004c; 2004d; 2005a; 2005b; 2007; 2008a; 2008b; 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; 2011; 2012a; 2012b); BCB (2001).

Os resultados obtidos imediatamente após a criação dos novos fundos de investimento em ativos securitizáveis no início dos anos 2000 foram encorajadores, sobretudo para o mercado de títulos lastreados em recebíveis de financiamentos imobiliários e de automóveis (Rocha, 2004). Ao longo dessa década, foi realizado um amplo esforço no sentido de aperfeiçoar o marco regulatório do mercado doméstico de capitais e adequar as práticas contábeis das empresas aos padrões internacionais, visando atrair investidores estrangeiros e ampliar a liquidez dos títulos negociados (quadro 2). O governo brasileiro buscou ainda se beneficiar da expansão desse mercado para estimular o investimento em infraestrutura, primeiro por meio da regulação de fundos para aquisição de ativos nesse setor (ICVM nº 460/2007), e posteriormente pela criação de debêntures de infraestrutura com isenções fiscais (Lei nº 12.431/2011).

Apesar disso, após uma década de vigência do novo marco regulatório, o desenvolvimento do mercado de capitais ainda se mostra incipiente no país. Em termos de magnitude dos valores negociados, o Brasil não conseguiu ainda superar a marca de 0,5% do produto interno bruto (PIB), permanecendo num patamar bastante inferior ao de outros países emergentes (Torres Filho e Macahyba, 2012, p. 11). O mercado de títulos de infraestrutura também permanece incipiente e carente do desenvolvimento de um mercado secundário, enquanto os grandes bancos atuantes no país absorvem a quase totalidade das emissões.

Desde a entrada em vigor da Lei nº 12.431/2011, foram emitidos mais de R\$ 10 bilhões em debêntures incentivadas de infraestrutura, mas esse volume se situa muito aquém das necessidades de investimento do setor, que montam a mais de R\$ 1 trilhão para o período 2014-2019 (Sobratema, 2014). Além disso, embora as emissões tenham alcançado pouco mais de R\$ 5 bilhões em 2013, apenas 25% desse volume foram destinadas a projetos de expansão da infraestrutura, que consistiam no principal objetivo do governo, enquanto os 75% restantes foram emitidos por empresas para financiar operações já existentes (Wajnberg, 2014, p. 345).

Por certo, a crise internacional desencadeada em 2008 prejudicou a expansão do mercado doméstico de capitais, mas os crescentes desequilíbrios macroeconômicos observados no país a partir de 2011 também desempenharam um papel decisivo no afastamento dos investidores estrangeiros e institucionais, além de retirarem espaço das emissões privadas que competiam em condições desfavoráveis com a dívida pública. As reformas do marco regulatório empreendidas nos últimos anos foram insuficientes para devolver dinamismo ao financiamento privado para projetos de infraestrutura. Restou, pois, ao BNDES e aos demais bancos públicos a difícil missão de viabilizar o *funding* para os projetos prioritários enquanto se desenham nos ministérios novas estratégias de financiamento que superem as crescentes limitações de crédito destas instituições.<sup>6</sup>

O esgotamento desse modelo é hoje reconhecido pelo próprio governo federal, que busca retirar gradativamente o BNDES da função exclusiva de emprestador para atuar como facilitador do financiamento privado ao setor de infraestrutura. Ao lançar, em junho de 2015, a nova etapa do Programa de Investimentos em Logística (PIL), o governo anunciou novas regras para o financiamento desses projetos que condicionavam o acesso a um maior volume de crédito subsidiado do BNDES à emissão de debêntures de infraestrutura (tabela 1). Foram oferecidas ainda novas garantias e subsídios ao lançamento desses papéis, além da possibilidade de encarteiramento temporário pela instituição para posterior securitização.<sup>7</sup>

6. É preciso reconhecer que, apesar da evolução recente do marco regulatório para o favorecimento do mercado de capitais brasileiro, este ainda não comporta um volume expressivo e suficientemente diversificado de operações com ativos públicos. As empresas também encontram maiores incentivos a recorrer ao BNDES em busca de crédito, uma vez que este agente financeiro é capaz de concentrar os riscos destas operações a um custo financeiro reduzido, além de fornecer aos tomadores outros benefícios relevantes como carência estendida e empréstimos-ponte antes da estruturação definitiva do financiamento dos projetos. Mas o próprio BNDES encontra limitações para captar recursos no mercado a fim de custear essas operações, tendo sido obrigado a recorrer a frequentes aportes do Tesouro Nacional ao longo dos últimos anos para manter sua política de expansão de crédito. De modo que, na prática, o governo brasileiro continuou a financiar seus projetos de infraestrutura nesse período por meio de emissão de dívida pública, cujos atributos de juros elevados e baixo risco lhe conferem vantagens decisivas na competição com os títulos privados pela captação de recursos dos investidores nacionais e estrangeiros.

7. O BNDES pretende criar ainda em 2015 um Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) de até R\$ 1 bilhão a partir de sua carteira de debêntures de infraestrutura. Posteriormente, as cotas desse fundo serão revendidas a outros investidores no mercado de capitais, com benefício de isenção de imposto de renda. O fundo de recebíveis do BNDES terá até quinze ativos e uma exposição máxima de 10% do seu patrimônio para cada título, restando à própria instituição 20% desse patrimônio na qualidade de cotista subordinado (sem prioridade no recebimento de créditos e responsável por assumir eventuais prejuízos antes dos demais cotistas em caso de inadimplência na carteira). Em março de 2015, o banco anunciou a escolha de Bradesco BBI e BTG Pactual como coordenadores da oferta de cotas do fundo, que deve acontecer nos próximos meses (Pinheiro, 2015; Batista, 2015).

TABELA 1

**Novo modelo de financiamento dos projetos de infraestrutura de transportes – distribuição por fontes**  
(Em %)

| Fontes de financiamento  | Rodovias       |                                      |                                      | Ferrovias      |                | Portos         |                                      |                                      | Aeroportos     |                                      |                                      |
|--|----------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
|  | Sem debêntures | Com porcentagem mínima de debêntures | Com porcentagem máxima de debêntures | Sem debêntures | Com debêntures | Sem debêntures | Com porcentagem mínima de debêntures | Com porcentagem máxima de debêntures | Sem debêntures | Com porcentagem mínima de debêntures | Com porcentagem máxima de debêntures |
| BNDES (Taxa de juros de longo prazo – TJLP + 1,5% ao ano + risco de crédito) | 35             | 45                                   | 45                                   | 70             | 70             | 25             | 35                                   | 35                                   | 15             | 30                                   | 35                                   |
| BNDES (outras fontes + 1,5% ao ano + risco de crédito)                       | 35             | 15                                   | 0                                    | 20             | 0              | 45             | 25                                   | 0                                    | 55             | 25                                   | 0                                    |
| Debêntures de infraestrutura   | 0              | 10                                   | 25                                   | 0              | 20             | 0              | 10                                   | 35                                   | 0              | 15                                   | 35                                   |
| Recursos próprios + geração de caixa   | 30             | 30                                   | 30                                   | 10             | 10             | 30             | 30                                   | 30                                   | 30             | 30                                   | 30                                   |

Fonte: Brasil (2015).

Não obstante, essas iniciativas enfrentam uma série de obstáculos,<sup>8</sup> de modo que o crédito direto do banco ainda desempenhará papel preponderante no financiamento dos projetos de infraestrutura do país ao longo dos próximos anos. A razão disso é a ausência de um marco regulatório que efetivamente viabilize a securitização de receitas futuras e o ingresso de novas fontes de investimento privado, num contexto em que desajustes patrimoniais e limitações de exposição ao risco inibem uma maior participação dos investidores institucionais domésticos (fundos de pensão e seguradoras).

Em virtude das dificuldades na canalização de recursos privados nacionais para o financiamento de projetos de infraestrutura, uma solução necessária passa pela atração de capital estrangeiro para essa finalidade. Mas, não obstante as vantagens fiscais concedidas pelo governo por meio da Lei nº 12.431, a participação dos investidores estrangeiros em projetos de PPP ainda permanece bastante reduzida. Isso se dá não apenas em razão de fragilidades e lacunas do marco regulatório brasileiro, mas também devido à ausência de mecanismos específicos

8. O processo da securitização dos recebíveis do BNDES relativos às concessões de infraestrutura é limitado principalmente por dois entraves: *i)* esses papéis possuem remuneração e liquidez inferiores àquelas encontradas em outras opções no mercado (que usualmente acompanha a Selic); e *ii)* o indexador baseado na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) não é atrativo para os investidores, que buscam hoje indexadores baseados na inflação para mitigar adequadamente seus riscos. Uma das soluções encontradas pelo banco para superar esses entraves consistiu na criação de fundos internos para absorção desses títulos, com vistas a serem posteriormente lançados no mercado em operações estruturadas. Mas, as próprias limitações patrimoniais e de exposição ao risco da instituição impedem que essa estratégia seja expandida ao nível necessário para produzir efeitos significativos no mercado.

Nesse sentido, embora o BNDES tenha expandido consideravelmente sua carteira de debêntures de infraestrutura e títulos securitizados por meio de seu braço de investimentos BNDESPar, a participação deste agente no volume total de ativos do conglomerado ainda não supera a marca de 20%. Em termos de volume financeiro, o BNDESPar encerrou o ano de 2012 com uma carteira de ativos de aproximadamente R\$ 90 bilhões, mas ela está fortemente concentrada em ações (R\$ 76,3 bilhões) (Folego, 2013). Isso dificulta a ampliação de investimentos em outras modalidades de *securities* não apenas devido à necessidade da instituição ser obrigada a aguardar a valorização de seu portfólio para se desfazer destes ativos com lucro, mas principalmente porque, uma vez que ela possui participações relevantes em várias companhias, um volume substancial de vendas poderia afetar negativamente todo o mercado acionário do país (Peres e Romero, 2013). Destarte, a atual capacidade do BNDES de fomentar o mercado de renda fixa do país por meio do BNDESPar também se mostra bastante limitada.

para gerenciamento do risco cambial, agravado pela incerteza gerada por disputas jurídicas após episódios de maxidesvalorizações do real.<sup>9</sup>

Entre as principais deficiências regulatórias que desestimulam a entrada de capital estrangeiro em projetos de PPP, destaca-se a ausência de um veículo exclusivo para a promoção desse investimento, sendo o investidor estrangeiro obrigado a se submeter a regras jurídicas e tributárias bastante distintas – e, em geral, menos eficientes – daquelas encontradas em seu país de origem. Por exemplo, embora os investidores estrangeiros sejam beneficiados pela isenção de imposto de renda sobre debêntures de infraestrutura, ainda permanecem sujeitos ao pagamento do imposto sobre operações financeiras (IOF), cuja alíquota foi alterada por diversas vezes nos últimos quatro anos, visando conter movimentos de forte apreciação ou depreciação do real. Essas mudanças introduziram maior incerteza no mercado de câmbio, com prejuízos à atração de capital de prazo mais dilatado. Ainda, a ausência de um tratamento jurídico diferenciado obriga o investidor estrangeiro a se submeter ao arcabouço legal que regula o mercado de capitais no Brasil, considerado excessivamente lento e burocratizado quando comparado ao de outros países. A tradição jurídica brasileira de ampliar os meios oferecidos às partes para exercer o contraditório e questionar decisões anteriores dos próprios tribunais, ao mesmo tempo em que protege em demasia os devedores, também diminui o poder de instrumentos extrajudiciais para resolução de conflitos, dificultando o acesso dos credores às garantias previstas nos contratos.

Além desses fatores institucionais, as especificidades setoriais também desempenham um papel importante para a atratividade do investimento externo no setor de infraestrutura, mesmo no caso de projetos com comprovada capacidade de geração de receitas próprias para viabilizar seu financiamento. Por exemplo, projetos que exigem o comprometimento de uma parcela importante dos investimentos na aquisição de bens e serviços no exterior, a exemplo das concessões federais no setor elétrico e de projetos estaduais para expansão da rede de gasodutos, encontram maiores facilidades na obtenção de financiamento estrangeiro. Isso se dá em razão de os próprios fornecedores no exterior oferecerem condições privilegiadas para a aquisição de seus produtos, que já possuem uma estrutura de financiamento de longo prazo capaz de ser adaptada ao fluxo de receitas previsto no projeto, além de contarem com suporte de instituições financeiras de atuação global. Essas vantagens não são encontradas em projetos cuja estrutura de custos consiste quase que inteiramente em bens e serviços domésticos.

Ainda do ponto de vista setorial, verifica-se que os riscos oriundos da possibilidade de ingerência do agente público visando forçar a renegociação de contratos ou o abandono de compromissos assumidos anteriormente junto ao parceiro privado se mostram mais acentuados em setores que atendem diretamente ao público, a exemplo de rodovias, distribuidoras de energia e fornecedoras de água e saneamento (Reside Junior, 2009).

---

9. Exemplos recentes são as disputas envolvendo contratos de *leasing* denominado em moeda estrangeira após o abandono do câmbio fixo em 1999 e as perdas com derivativos que causaram o colapso de grandes exportadoras em 2008. Para uma análise mais detalhada das causas da crise no mercado brasileiro de derivativos em 2008 e algumas de suas principais consequências em termos de mudanças do marco regulatório para o mercado de capitais, ver Silva Filho (2013).



A percepção de um risco político mais elevado nesses segmentos de infraestrutura também pode comprometer a participação dos investidores estrangeiros, ainda que seu interesse se restrinja ao financiamento do projeto, não alcançando, pois, sua gestão posterior.

Finalmente, é preciso considerar que a maior parte do capital estrangeiro de longo prazo para os países emergentes provém de investidores institucionais como fundos de pensão e fundos soberanos, que estão sujeitos a maiores restrições que outros agentes privados na alocação de seu portfólio. Em geral, esses investidores buscam ativos que já tenham comprovada capacidade de geração de caixa, de modo a evitar riscos de construção ao mesmo tempo em que asseguram um fluxo de caixa mais estável para seus investimentos. De modo que, visando atrair esse capital, comumente se faz necessário que os governos concluam seus projetos de infraestrutura antes de repassar sua gestão ao setor privado, ou que pelo menos já tenham avançado significativamente na etapa de construção e na capitalização dos fundos que oferecem garantias para tais projetos.

Discutiremos a seguir como alguns países emergentes buscaram solucionar estes desafios, com vistas a apontar experiências bem-sucedidas a serem observadas e possivelmente incorporadas pelo Brasil.

## **5 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE COBERTURA CAMBIAL PARA FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE PPP**

Na busca pela atração de capital externo para o financiamento de projetos de infraestrutura, sobressaem os riscos oriundos da volatilidade do câmbio, dada a possibilidade de descasamento entre as receitas, denominadas em moeda doméstica, e a remuneração dos investidores, que deve ser realizada em moeda estrangeira. A literatura sobre PPP indica que os riscos de financiamento, entre os quais se inclui o risco cambial, devem ser alocados sob responsabilidade do parceiro privado, uma vez que este tem capacidade de se proteger completamente contra os efeitos dessa volatilidade, seja incorporando-a ao preço do serviço ou repassando-a ao mercado por meio de contratos de derivativos (*hedge*).

Contudo, o baixo grau de desenvolvimento e as assimetrias do mercado financeiro nos países emergentes frequentemente tornam inviável a mitigação completa do risco cambial pelo parceiro privado, ensejando a necessidade de seu compartilhamento com o agente público. No caso específico do Brasil, onde a taxa de câmbio é fortemente influenciada pelas movimentações dos mercados futuros e o diferencial de taxa de juros em relação às economias centrais tem sido historicamente bastante elevado, os mecanismos de proteção contra a volatilidade cambial são custosos e de curto alcance no tempo, tornando seu uso proibitivo em operações de financiamento de maior duração. Conforme salienta Pinto (2006, p. 173):



Uma questão complexa e interessante diz respeito ao risco cambial. Via de regra, esse risco deveria ser absorvido pelo setor privado, tendo em vista seu controle sobre a estrutura de capital do projeto. (...)

Todavia, duas imperfeições do mercado podem alterar essa conclusão. A primeira é a assimetria entre o mercado de capitais brasileiro e o internacional, que faz com que as taxas de juros e prazos de financiamento sejam melhores em moeda estrangeira do que em moeda local. A segunda imperfeição é a inexistência de contratos de *hedge* de câmbio de longo prazo no Brasil, o que faz com que o parceiro privado tenha de enfrentar o risco da variação cambial sem proteção caso decida tomar empréstimos em moeda estrangeira para beneficiar-se das condições de financiamento disponíveis no mercado internacional.

De fato, a evidência recente a partir das emissões de debêntures incentivadas de infraestrutura sugere que o risco cambial tem tido um impacto significativo no sentido de afastar o capital estrangeiro desta modalidade de financiamento. Analisando dados de emissões realizadas em 2013, Wajnberg (2014, p. 355) aponta que apenas 4% do capital levantado teve origem no exterior. Embora os custos de captação no exterior sejam bem mais baixos que no Brasil, os investidores internacionais ainda exigiam um prêmio de risco bastante elevado para aquisição desses papéis, o que, combinado com o risco da variação cambial, tornava tais emissões pouco atrativas às empresas nacionais.

Para alguns projetos em que as companhias buscaram fazer esforços de vendas no exterior (*road shows*), a atração do capital estrangeiro pode ser considerada bem-sucedida, a exemplo da Concessionária Auto Raposo Tavares (Cart), onde alcançou quase 20% do total de papéis emitidos pela empresa (Wajnberg, 2014, p. 355). Contudo, esses esforços foram prejudicados pela rápida deterioração do balanço de pagamentos brasileiro e a perspectiva de reversão da política monetária americana a partir de 2013, que obrigou o governo a estender, em junho desse ano, o benefício de isenção do imposto sobre operações financeiras a todos os papéis de renda fixa do país, diminuindo assim a atratividade das debêntures de infraestrutura frente a outros ativos mais líquidos (Pinheiro, 2013).

Não obstante as dificuldades enfrentadas até aqui para a atração de capital estrangeiro no mercado de debêntures incentivadas, é razoável supor que a existência de garantias explícitas e perenes contra a volatilidade cambial nos projetos de infraestrutura contribuiria para ampliar a demanda por esses papéis, reduzindo igualmente os custos de financiamento das empresas. Para tanto, o compartilhamento do risco cambial entre os parceiros público e privado é uma condição necessária, dadas as imperfeições do mercado doméstico de capitais. Cumpre, pois, analisar exemplos de como outras economias emergentes lograram viabilizar essa condição de modo a potencializar o investimento internacional em seus projetos de infraestrutura sem incorrer em custos e riscos excessivos para o setor público.

O quadro 3 apresenta alguns modelos de compartilhamento do risco cambial empregados por países emergentes para projetos de PPP.

QUADRO 3  
Exemplos de gerenciamento de risco cambial em projetos de PPP

| Pais     | Forma de alocação do risco cambial   |
|----------|--|
| Chile    | O governo oferece ao parceiro privado possibilidade de contratar seguro contra volatilidade cambial ( <i>hedge</i> ), estabelecendo uma taxa de câmbio fixa para o projeto.  |
| Colômbia | Os contratos de PPP embutem mecanismos de <i>hedge</i> atrelados aos custos de insumos importados, que podem ser repassados aos usuários por meio de correção tarifária. O governo oferece garantia explícita contra depreciações cambiais superiores a 10%. |
| Índia    | O governo assume integralmente o risco de financiamento incluindo o cambial, e o custo do seguro é acrescido à remuneração paga pelo parceiro privado pelo uso de sua infraestrutura.  |
| Jordânia | O parceiro privado assume o risco para variações cambiais de até 10% sobre o valor contratado, o risco excedente é assumido pelo governo; contrato segue modelo de "financiamento islâmico". <sup>1</sup>  |
| México   | O governo financia os projetos de PPP no setor de óleo e gás por meio da empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex), que capta recursos no exterior a custos reduzidos por meio da securitização de exportações de <i>commodities</i> .                     |
| Nigéria  | Governo divide o financiamento do projeto em tranches denominadas em diferentes moedas, garantindo câmbio fixo em parte do contrato enquanto o parceiro privado contrata <i>hedge</i> para o restante do valor financiado.                                   |
| Peru     | As tarifas de serviços públicos operados por PPP possuem mecanismo automático de correção atrelado ao câmbio, embora em escala inferior à da variação cambial.   |
| Uruguai  | O parceiro privado assume o risco para variações cambiais de até 10% sobre o valor contratado, o risco excedente é assumido pelo governo.  |

Fonte: IMF (2004; 2005); KECG (2014); CEEIC (2015); World Bank (2012b); PPIAF (2013); ADB (2012).

Nota: <sup>1</sup> O chamado modelo de financiamento islâmico consiste na estrutura de relações financeiras empregada em países nos quais, devido a tradições religiosas, a cobrança de juros sobre empréstimos e a exigência de garantias contra eventos incertos é vedada. Em virtude dessas limitações, esses países desenvolveram um arcabouço institucional peculiar, que, embora formalmente distinto do modelo ocidental, na prática dele se aproxima quando se observa o funcionamento dos complexos arranjos contratuais criados pelas instituições financeiras locais para contornar tais impedimentos. Ver Kammer *et al.* (2015).

O procedimento padrão adotado nesses países é a fixação de uma banda para a variação do câmbio em torno de um nível de referência. Quaisquer oscilações cambiais dentro da banda são de risco exclusivo do concessionário. Caso a moeda doméstica se deprecie além do teto estabelecido nessa banda, o governo se compromete a compensar parte das perdas incorridas pelo concessionário para fazer frente aos pagamentos de dívida em moeda estrangeira. E, no caso de valorização da moeda doméstica para além do limite inferior da banda, o concessionário deve repassar parte de seus ganhos extraordinários ao agente público concedente.

Certamente, o mero compromisso do setor público em compensar, *a posteriori*, as perdas do concessionário por força da desvalorização cambial pode não ser suficiente para assegurar sua proteção. Em casos extremos, como nas crises cambiais asiáticas e latino-americanas no final da década de 1990, houve casos em que os governos foram obrigados a não honrar esses compromissos em razão da escassez de divisas e da necessidade de imposição de rígidos controles de capital, a exemplo de Argentina e Malásia. Vários governos também utilizaram a pressão econômica exercida pela crise internacional para forçar os parceiros privados a renegociar os contratos em condições mais favoráveis, adicionando um componente importante de risco político ao problema do risco cambial (Reside Junior, 2009). Nesse sentido, o modelo adotado pelo Peru (quadro 3), que prevê um mecanismo automático de reajuste cambial na tarifa do serviço público, parece constituir um instrumento mais efetivo de proteção ao parceiro privado, não obstante sua generalização possa trazer riscos à condução da política monetária em razão do impacto do câmbio sobre os preços administrados.

Para além dessas experiências internacionais, o governo brasileiro poderia ainda adotar em seu modelo de financiamento de PPP soluções similares às aquelas aplicadas por concessionárias de serviços públicos no próprio país para mitigar o risco cambial. Um exemplo considerado bem-sucedido é o da companhia AES Tietê, que opera no setor de energia no Brasil. Em 2001, por intermédio da agência financeira do governo americano Overseas Private Investment Corporation (Opic), a empresa brasileira pôde contratar um seguro contra a desvalorização do câmbio que excedesse o índice de inflação previsto na correção tarifária do contrato de concessão, num valor de US\$ 30 milhões em garantias para um volume financiado de até US\$ 300 milhões. Esta solução se mostrou bem menos custosa que uma contratação equivalente de *hedge* no mercado financeiro, e permitiu à empresa alcançar o grau de investimento na classificação de risco de sua emissão, resultando num prêmio de risco inferior inclusive ao exigido dos títulos de dívida soberana do país de maturação equivalente (Moran e Bergsten, 2003, p. 80-81).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda a assunção por parte do governo federal de compromissos financeiros para os quais não esteja prevista uma fonte de receita correspondente. Portanto, quaisquer soluções que impliquem o compartilhamento do risco cambial com o setor público nos projetos de PPP deverão necessariamente estar fundadas numa estrutura orçamentária específica, com uma fonte determinada e de volume suficiente para provisão dessas garantias.

Possivelmente, o gerenciamento desses riscos deva ser buscado por meio de soluções específicas para cada setor. Em alguns casos, o risco cambial poderá ser parcialmente mitigado no âmbito dos próprios contratos de PPP, quando os custos de aquisição dos insumos necessários à prestação do serviço forem denominados em moeda estrangeira.<sup>10</sup> No setor de óleo e gás, a Petrobras poderia, a exemplo de sua equivalente mexicana, financiar projetos de seu interesse beneficiando-se de sua capacidade privilegiada de captação externa como grande exportadora. Ainda, a tributação da exportação de *commodities*, ainda que com alíquota bastante reduzida,<sup>11</sup> poderia viabilizar a constituição de um fundo garantidor voltado à provisão de seguros contra os riscos de financiamento, favorecendo o ingresso de capital privado e liberando recursos do BNDES para outras finalidades prioritárias.

## **6 HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DO MECANISMO DE GARANTIA DE RISCO CAMBIAL PARA ECONOMIA DE RECURSOS PÚBLICOS: CONCESSÃO DO CORREDOR D. PEDRO I NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Em 29 de outubro de 2008, a Concessionária Rota das Bandeiras, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) constituída pelo grupo Odebrecht (com 60% de participação da Odebrecht Investimentos em Infraestrutura e 40% da Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A.), foi anunciada a vencedora do leilão da 2ª Etapa do Programa de Concessão de

10. É o caso dos investimentos realizados no setor elétrico e para expansão das linhas de metrô nas capitais do país, onde a aquisição de equipamentos importados se faz imprescindível para a viabilização dos projetos.

11. A título de exemplo, uma alíquota de 1% sobre as exportações de *commodities* geraria receitas anuais superiores a US\$ 1 bilhão.

Rodovias do Estado de São Paulo. Obteve assim a concessão do chamado *Corredor D. Pedro I*, um conjunto de cinco rodovias que conecta as cidades de Jacareí e Mogi Guaçu, interligando diversos municípios da Região Metropolitana (RM) de Campinas.

Após a vitória no leilão, o concessionário recebeu do governo um prazo de dezoito meses para realizar o pagamento da outorga fixa estipulada no valor de R\$ 1,342 bilhão, reajustável anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sendo que 20% do valor total da outorga fixa deveriam ser pagos até a data da assinatura do contrato de concessão (em 31 de março de 2009) e os 80% restantes divididos em dezoito parcelas iguais, com pagamentos mensais até outubro de 2010. Além da outorga fixa, o concessionário se comprometeu a pagar uma outorga variável equivalente a 3% das receitas com a exploração do conjunto de rodovias, incluindo praças de pedágio e outras receitas acessórias, tais como aluguéis para estabelecimentos comerciais e prestadoras de serviços.

Embora o concessionário tivesse conseguido empréstimo-ponte junto a um consórcio de bancos privados locais para dar início às suas atividades, e também um financiamento de longo prazo do BNDES no valor de R\$ 921,5 milhões para ser usado em obras de duplicação e manutenção das estradas que compõem o Corredor D. Pedro I, a engenharia financeira para a viabilização do pagamento da outorga fixa ainda não havia sido concluída. O BNDES não financia essa modalidade de obrigação, uma vez que não há nela contrapartida em termos de atividade econômica, mas apenas um ágio imposto pelo concedente para a transferência de seus ativos. Por sua vez, as exigências do cronograma de investimentos em melhorias do corredor, que exigia nos primeiros seis anos de operação desembolsos equivalentes a mais de 50% do valor total previsto para todo o período da concessão (estimados pela companhia em R\$ 2,1 bilhões), inviabilizava o comprometimento de recursos de caixa para o pagamento da outorga fixa.

Diante da impossibilidade de recorrer ao BNDES para financiar os compromissos assumidos para outorga, o concessionário buscou, de início, contratar empréstimo via instituição financeira multilateral para esse fim. A instituição escolhida foi o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), porém, o custo de contratação de *hedge* para proteção contra os riscos de variação da moeda estrangeira para um financiamento dessa magnitude foi considerado proibitivo pela Odebrecht (Costa, 2010, p. 96).

A companhia optou então pelo lançamento de debêntures simples no mercado de capitais nacional no valor de até R\$ 1,1 bilhão, com rendimento de 9,57% ao ano (a.a.) acrescidos do IPCA. Embora complexa, a operação foi considerada bem-sucedida e se tornou o primeiro exemplo de *Pure Project Finance Bond* (financiamento de 100% do projeto via securitização de seu fluxo de caixa, de modo a não impactar o patrimônio da empresa) concluído integralmente no mercado brasileiro. A SPE Rota das Bandeiras emitiu, em junho de 2010, um montante de R\$ 1,1 bilhão em duas séries de 55 mil debêntures simples (não conversíveis em ações) com valor unitário de R\$ 10 mil, de modalidade subordinada com garantia real com prazo de doze anos. A emissão foi coordenada por um consórcio de bancos em um regime misto que

envolvia garantias firmes e melhores esforços, e a amortização dos títulos foi customizada para viabilizar o pagamento tanto do empréstimo-ponte contraído pela SPE quanto das parcelas remanescentes da outorga fixa.

A demanda pelos papéis superou largamente a oferta, superando as expectativas do mercado que previam que o interesse dos investidores se limitaria às debêntures com garantias firmes dos bancos coordenadores da emissão – respectivamente, Santander e Banco do Brasil com R\$ 300 milhões em garantias firmes cada. Ao final, o custo anual da emissão ficou em 14,87%, um valor considerado baixo considerando o prazo alongado do financiamento (em média superior a oito anos), o custo de empréstimos convencionais de montante e duração similares e a vantagem de uma operação securitizada em termos de redução da exposição do capital da companhia (Costa, 2010, p. 96).

Embora o modelo de financiamento estruturado e adotado pela Odebrecht para viabilizar sua participação na concessão do Corredor D. Pedro I tenha sido indubitavelmente bem-sucedido, esse sucesso só foi possível devido ao empréstimo de quase R\$ 1 bilhão provido pelo BNDES, que permitiu à empresa concentrar seus esforços de capitalização para fazer frente às obrigações de curto prazo. A empresa alcançou, em 2014, uma receita líquida de R\$ 514 milhões, excluindo outras receitas não monetárias de construção, para um fluxo de 96,4 milhões de veículos equivalentes (Moody's Investors Service, 2015). Considerando a extensão do trecho concedido (297 km) e a quantidade de praças de pedágio (oito), a tarifa média para 100 km é de R\$ 14,36 por veículo equivalente.

### **6.1 Proposta de alteração do modelo de financiamento da concessão**

Caso a concessão do Corredor D. Pedro I fosse realizada de modo alternativo, o agente público concedente poderia abrir mão do recebimento imediato do valor referente à outorga ao mesmo tempo em que reduziria a necessidade de financiamento subsidiado de longo prazo do concessionário. Dito de outro modo, o custo de abrir mão das receitas de outorga no curto prazo seria mais que compensado pela economia de recursos destinados à capitalização do BNDES para fornecimento desse crédito subsidiado. Para tanto, propõe-se um modelo em que uma parcela da tarifa seja destinada ao pagamento da outorga, cuja amortização seria então distribuída ao longo de todo o período da concessão, implicando um menor peso dessa obrigação no curto prazo para o concessionário.

No exemplo proposto de parcelamento da outorga fixa, mantido um patamar similar ao de tarifa atual (R\$ 14,36), mesmo que o valor presente da outorga permanecesse igual ou pouco superior a R\$ 1,342 bilhão, a taxa interna de retorno (TIR) do concessionário ainda se elevaria devido ao diferimento desses pagamentos. Essa elevação da rentabilidade liberaria mais capacidade para a empresa se financiar no mercado de capitais, lançando mão de debêntures incentivadas de infraestrutura para financiar uma parcela dos gastos de capital ao invés do pagamento da outorga. Em outras palavras, o diferimento do pagamento da outorga abriria espaço para que o *funding* privado substituisse parte do financiamento hoje realizado pelo BNDES, liberando recursos desta instituição para aplicação em outras finalidades mais prioritárias.

A fim de estimular a participação de investidores estrangeiros na aquisição dessas debêntures, a parcela da tarifa correspondente à outorga seria então corrigida pela variação cambial caso superasse os limites de uma banda de variação pré-estabelecida, em moldes de gerenciamento de risco de câmbio similares aos aplicados por outros países (quadro 3). A ideia central é proteger parte da receita do concessionário do risco cambial, repassando esse risco ao concedente (agente público) por meio da correção automática do valor da outorga a ser paga pelo concessionário.

Seria prevista no contrato da concessão uma banda de flutuação para o câmbio, por exemplo, com margens de 10% para cima e para baixo a partir de um valor de referência pré-estabelecido, dentro da qual o risco seria assumido integralmente pelo concessionário. Flutuações que superassem os limites dessa banda seriam parcialmente absorvidas pelo agente público. Por exemplo, no caso de depreciação do real para além da margem pré-estabelecida, a parcela da tarifa correspondente à outorga seria reajustada a menor, implicando menor receita para o concedente. Já no caso de uma apreciação da moeda doméstica, o ganho adicional seria repassado em igual proporção ao agente público. Uma vez que o valor total da tarifa permaneceria inalterado no tempo, variando apenas as parcelas destinadas ao concessionário e ao concedente de acordo com a trajetória do câmbio, o usuário não seria penalizado pela variação cambial.

Por seu turno, a proteção contra a variação cambial estimularia a participação de investidores estrangeiros na etapa de capitalização do projeto, reduzindo sensivelmente o rendimento exigido para aquisição dos papéis da empresa, dado o menor custo de capital no exterior. Parte dos recursos economizados pelo setor público por meio da redução da participação do BNDES no financiamento do projeto poderia ser utilizada para arcar com os custos da contratação de *hedge* cambial, caso o governo desejasse também preservar o valor de suas receitas de outorga contra os riscos da depreciação da moeda doméstica. Ainda, o próprio BNDES também poderia emitir títulos no exterior para financiar o concessionário no pagamento da outorga, uma vez que este estaria coberto contra os efeitos da variação do câmbio sobre estas despesas.

No caso de uma concessão nos moldes de uma PPP, o modelo proposto seria bastante similar. Contudo, há a diferença essencial de que, ao invés do pagamento de outorga por parte do concessionário, na PPP o fluxo de pagamentos se dá na direção contrária: neste caso existe o pagamento por disponibilidade por parte do concedente, uma vez que todas as receitas da concessão são públicas. O mecanismo de proteção cambial então também funcionaria de forma inversa: a parcela da tarifa referente ao pagamento por disponibilidade seria reajustada a maior no caso de depreciação da moeda doméstica para além dos limites da banda, e a menor no caso de apreciação. Deste modo o parceiro privado teria sua receita protegida do risco cambial, ampliando assim sua capacidade de emissão de dívida no exterior.

Caso fosse bem-sucedido, o modelo proposto poderia ainda ser empregado no futuro para capitalização de uma espécie de fundo garantidor de concessões, que consistiria de uma fonte unificada de recursos para lastrear o financiamento público de diversos projetos de infraestrutura com diferentes maturações. Os projetos mais maduros e com fluxo já estável de receitas proveriam recursos para os projetos iniciantes por meio da parcela da tarifa correspondente



à outorga, que seriam então dispendidos e posteriormente reembolsados como num fundo rotativo de crédito. O setor privado complementaria a capitalização desse fundo por meio de emissões estruturadas de títulos de renda fixa lastreados nas receitas simultâneas de vários projetos, diluindo, assim, o risco oriundo da concentração de ativos e permitindo alcançar uma nota de crédito mais elevada junto às agências de classificação de risco.

## 6.2 Principais desafios à aplicação do modelo

São três os principais obstáculos à implementação desse novo modelo de financiamento para projetos de infraestrutura, com ênfase na proteção contra o risco cambial para atração de investimento estrangeiro, conforme a seguir.

- 1) *Preterimento do modelo de concessão por pagamento de outorga* – ao longo da última década, o governo federal tem empregado o modelo por pagamento de outorga apenas nas concessões de aeroportos, preferindo adotar para outros setores de logística a modalidade de menor valor de tarifa. Embora o usuário do serviço seja mais beneficiado neste modelo, o setor público como um todo é penalizado na medida em que se obriga a fornecer um grande volume de financiamento de longo prazo a juros subsidiados para a realização dos gastos de expansão e manutenção da infraestrutura concedida. O temor dos governos quanto aos efeitos políticos deletérios de um aumento substancial das tarifas também constitui um incentivo ao preterimento de concessões por meio do pagamento de outorgas.
- 2) *Exigência de pagamento imediato da outorga* – mesmo quando o modelo de concessão adotado pelo agente público envolve pagamento de outorga, o agente privado é obrigado a cumprir essa obrigação imediatamente ou em prazos bastante curtos, em geral de um ou dois anos. Quando o pagamento da outorga se dá por meio de uma parcela fixa e outra variável (geralmente uma porcentagem da receita líquida do concessionário), o componente fixo é bem maior que o variável e seu vencimento se dá no curto prazo, usualmente com a exigência de um pagamento parcial substantivo já no momento da assinatura do contrato. A razão disto é que os governos utilizam as receitas de outorga com objetivo exclusivo de arrecadação fiscal, ao invés de uma poupança para financiamento de projetos de longo prazo.
- 3) *Descasamento entre o contrato de concessão e sua estrutura de financiamento* – não há previsão legal de que o modelo de financiamento deva ser estabelecido antes da assinatura do contrato de concessão. Tampouco se prevê a exigência de divisão *a priori* das receitas da concessão entre o agente público concedente e o concessionário privado, por exemplo, por meio de porcentagens de um valor pré-estabelecido de tarifa, o que aumentaria a previsibilidade de receitas e viabilizaria uma maior participação do setor privado no financiamento do projeto. Na prática, isso torna o agente público “refém” do concessionário na medida em que é obrigado a disponibilizar, desde o início, condições vantajosas de crédito para viabilizar a execução das obras previstas na concessão.

O sucesso do modelo proposto neste trabalho depende da superação desses entraves, que, como visto, envolvem não apenas questões legais mas também custos políticos de monta. Contudo, resta claro hoje que o Estado brasileiro dispõe de meios cada vez mais limitados para viabilizar soluções de financiamento ao investimento em infraestrutura, num contexto de demandas crescentes por parte da sociedade. Nesse sentido, a explicitação dos custos relativos aos subsídios implícitos nos empréstimos realizados pelo BNDES e outros bancos públicos constitui o primeiro passo para qualificar o debate sobre as alternativas para a ampliação da infraestrutura do país.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do diagnóstico de esgotamento das fontes oficiais de recursos face à crescente demanda de financiamento para o setor de infraestrutura no Brasil nas próximas décadas, este estudo buscou justificar a necessidade e conveniência da atração de capital internacional para a viabilização dos projetos de PPP programados para o período. Nesse sentido, buscou-se, em primeiro lugar, analisar as iniciativas recentes do governo brasileiro e a evolução do marco regulatório do mercado de capitais visando aumentar a atratividade dos ativos públicos de infraestrutura. Uma vez identificada a centralidade da questão do risco cambial para o incremento do capital estrangeiro nos projetos de PPP, a pesquisa se concentrou na busca por soluções para a mitigação desse risco a partir da experiência internacional.

Conclui-se que, não obstante o país enfrente um cenário macroeconômico adverso com reflexos sobre a volatilidade da cotação da moeda nacional, há oportunidades para ampliação dos canais de captação de recursos no exterior para o financiamento de projetos de infraestrutura, sobretudo patrocinada. Para tanto, é preciso um esforço no sentido de viabilizar mecanismos efetivos de gerenciamento dos riscos financeiros para os projetos idealizados pelo governo para as próximas décadas. A experiência de outros países emergentes sugere que é possível implementar soluções híbridas, nas quais o desenho contratual assegura aos parceiros público e privado uma divisão coerente de riscos que assegura a disponibilidade dos serviços sem implicar um custo excessivo à sociedade. Cumpre, pois, à luz das experiências bem-sucedidas, buscar soluções que se adequem às condições econômicas e ao marco institucional consolidado no país.

A análise do modelo de financiamento da concessão Corredor D. Pedro I ilustra ainda a viabilidade de se conceber novas estruturas de *funding* para projetos de infraestrutura que, sem afastar a participação ainda relevante do crédito público, permitam ampliar o papel desempenhado pelo setor privado na capitalização desses projetos. Favorecendo, assim, não apenas a economia de recursos públicos cada vez mais escassos para outras prioridades de políticas públicas, mas também ganhos relevantes de eficiência na execução e gestão de projetos de infraestrutura por meio da maior transparência e razoabilidade na distribuição de riscos entre os agentes governamentais e o setor privado.



## REFERÊNCIAS

- ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Exploring public-private partnership in the irrigation and drainage sector in India: a scoping study.** Mandaluyong: ADB, 2012.
- BB – BANCO DO BRASIL. Operações estruturadas sob o conceito de parceria público-privado (PPP). *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO MERCADO DE CAPITAIS.* São Paulo, 8 dez. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/20MrJY>>.
- BATISTA, R. Bradesco e BTG coordenarão oferta de fundo do BNDES. **Valor Econômico**, São Paulo, 12 mar. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/Phj9Jk>>.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 2.907, de 29 de novembro de 2001. Autoriza a constituição e o funcionamento de fundos de investimento em direitos creditórios e de fundos de aplicação em quotas de fundos de investimento em direitos creditórios. Brasília: BCB, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/R8iEwI>>.
- BORGES, L. F. X.; NEVES, C. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infraestrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 73-118, 2005.
- BOVIS, C. **Public-private partnerships in the European Union.** Nova Iorque: Routledge, 2013.
- BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 356, de 17 de dezembro de 2001. Regulamenta a constituição e o funcionamento de fundos de investimento em direitos creditórios e de fundos de investimento em cotas de fundos de investimento em direitos creditórios. Rio de Janeiro: CVM, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/JHFMc1>>.
- \_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 391, de 16 de julho de 2003. Dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a administração dos Fundos de Investimento em Participações. Rio de Janeiro: CVM, 2003a. Disponível em: <<http://goo.gl/zme7uP>>.
- \_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 401, de 29 de dezembro de 2003. Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Rio de Janeiro: CVM, 2003b. Disponível em: <<http://goo.gl/YvThLl>>.
- \_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 409, de 18 de agosto de 2004. Dispõe sobre a constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento. Rio de Janeiro: CVM, 2004a. Disponível em: <<http://goo.gl/k2tJY9>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.892, de 13 de julho de 2004. Altera os Arts. 8º e 16º da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004b. Disponível em: <<http://goo.gl/CQ3eR2>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004. Altera a tributação do mercado financeiro e de capitais; institui o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – Reporto; altera as Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.850, de 28 de janeiro de 1994, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 10.925, de 23 de julho de 2004; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004c. Disponível em: <<http://goo.gl/7EFbzb>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Presidência da República, 2004d. Disponível em: <<http://goo.gl/GhfZnj>>.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 419, de 2 de maio de 2005. Dispõe sobre o cadastramento de investidores não residentes, altera e acrescenta dispositivo à Instrução CVM nº 387, de 28 de abril de 2003, e acrescenta dispositivo à Instrução CVM nº 325, de 27 de janeiro de 2000. Rio de Janeiro: CVM, 2005a. Disponível em: <<http://goo.gl/tX1Vs3>>.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 426, de 28 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a administração de carteira de valores mobiliários do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), de que trata a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Rio de Janeiro: CVM, 2005b. Disponível em: <<http://goo.gl/Qnb1OM>>.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 460, de 10 de outubro de 2007. Dispõe sobre os Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura e os Fundos de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação e altera a Instrução CVM nº 406, de 27 de abril de 2004. Rio de Janeiro: CVM, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/SAvi7D>>.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 471, de 8 de agosto de 2008. Dispõe sobre o procedimento simplificado para registro de ofertas públicas de distribuição de valores mobiliários. Rio de Janeiro: CVM, 2008a.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Convênio CVM – Anbima (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais). Rio de Janeiro, 2008b. Disponível em: <<http://goo.gl/s4nZdV>>.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 480, de 7 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o registro de emissores de valores mobiliários admitidos à negociação em mercados regulamentados de valores mobiliários. Rio de Janeiro: CVM, 2009a. Disponível em: <<https://goo.gl/46ldds>>.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 481, de 17 de dezembro de 2009 com as alterações introduzidas pelas instruções CVM nº 552/14, 561/15 e 565/15. Dispõe sobre informações e pedidos públicos de procuração para exercício do direito de voto em assembleias de acionistas. Rio de Janeiro: CVM, 2009b. Disponível em: <<http://goo.gl/m28xgU>>.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 482, de 5 de abril de 2010. Altera e acrescenta artigos à Instrução CVM nº 400, de 29 de dezembro de 2003 e à Instrução CVM nº 476, de 16 de janeiro de 2009. Rio de Janeiro: CVM, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/iVcjbn>>.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 485, de 1º de novembro de 2010. Altera a Instrução CVM nº 457, de 13 de julho de 2007, que dispõe sobre a elaboração e divulgação das demonstrações financeiras consolidadas, com base no padrão contábil internacional emitido pelo International Accounting Standards Board – IASB, publicada no DOU de 16 de julho de 2007, Seção 1, p. 60. Rio de Janeiro: CVM, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/SfQY9m>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nºs 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/RNZPiu>>.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução CVM nº 521, de 25 de abril de 2012. Dispõe sobre a atividade de classificação de risco de crédito no âmbito do mercado de valores mobiliários. Rio de Janeiro: CVM, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/ZJFRvC>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Altera as Leis nºs 12.096, de 24 de novembro de 2009, 12.453, de 21 de julho de 2011, para conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.529, de 22 de outubro de 2007, para incluir no Programa Revitaliza do BNDES os setores que especifica, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 7.972, de 22 de dezembro de 1989, 12.666, de 14 de junho de 2012, 10.260, de 12 de julho de 2001, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.849, de 23 de março de 2004, e 6.704, de 26 de outubro de 1979, as Medidas Provisórias nos 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, e 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; dispõe sobre financiamento às exportações indiretas; autoriza a União a aumentar o capital social do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco da Amazônia S.A.; autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF; autoriza a União a conceder subvenção econômica nas operações de crédito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE; autoriza a União a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto; revoga dispositivos das Leis nos 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 12.545, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/WiVqs9>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Infraestrutura Brasil**. Brasília, ano 1, n. 1, 18 jun. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/okwQUl>>.

BRERETON-FUKUI, N. G-20 seeks private funding for infrastructure projects. **The Wall Street Journal**. Nova Iorque, 4 set. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/I9lsUK>>.

CALLAGHAN, M. *et al.* Challenges facing the G20 in 2013. **G20 Monitor**, n. 1, dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Q5ZCkC>>.

CEEIC – CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN. **Financiamiento de infraestructura**: apuntes sobre la experiencia internacional y reflexiones para el caso uruguayo – 2015. Montevideo: CEEIC, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/xuCzBY>>.

CHAN, C. *et al.* **Public infrastructure financing**: an international perspective. Melbourne: Productivity Commission, mar. 2009. (Working Paper). Disponível em: <<http://goo.gl/ydLP69>>.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. Introductory guide to public private partnerships. **Financial Management Guidance**, Barton, n. 16, dez. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/p0Hxfp>>.

COSTA, A. L. B. **A utilização do Project Finance como instrumento de financiamento no setor de infraestrutura no Brasil no período de 1999 a 2009**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 22 jan. 2010.

FINNERTY, J. D. **Project finance**: engenharia financeira baseada em ativos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998.

FOLEGO, Thais. BNDESPar privilegia infraestrutura. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 out. 2013, p. C14.

G20. **G20 Leader's declaration**. São Petersburgo: G20, set. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/FOv3x2>>.

GATTI, S. **Project finance in theory and practice**: designing, structuring and financing private and public projects. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

GHOBIAN, A. *et al.* Future of public-private partnership. In: GHOBIAN, A. *et al.* (Eds.). **Public-private partnerships**: policy and experience. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

H. M. TREASURY. **Value for money assessment guidance**. Londres: HM Treasury, nov. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/vVyWSh>>.

HODGE, G. A. Reviewing public-private partnerships: some thoughts on evaluation. *In*: HODGE, G. A.; GREVE, C.; BOARDMAN, A. E. (Eds.). **International handbook on public-private partnerships**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Public-private partnerships**: fiscal affairs department. Washington, 12 mar. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/CrvOki>>.

\_\_\_\_\_. **Chile: selected issues.** Washington, set. 2005. (IMF Country Report, n. 05/316). Disponível em: <<http://goo.gl/AABYPO>>.

KECG – KOREA EXPERT CONSULTING GROUP. **2013 Joint consulting with inter-american development bank:** support for public private partnership infrastructure in Colombia. Bogota, fev. 2014.

KAMMER, A. *et al.* **Islamic finance:** opportunities, challenges, and policy options. Washington, abr. 2015. (IMF Staff discussion note, n. 15/05). Disponível em: <<http://goo.gl/jNVDY4>>.

KLIJN, E.-H. Public-private partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon. *In:* HODGE, G. A.; GREVE, C.; BOARDMAN, A. E. (Eds.). **International handbook on public-private partnerships.** Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

KLIJN, E.-H.; TEISMAN, G. R. Governing public-private partnerships: analyzing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships. *In:* OSBORNE, S. P. **Public-private partnerships:** theory and practice in international perspective. Nova Iorque: Routledge, 2000. v. 19.

MOODY'S INVESTORS SERVICE. **Opinião de crédito:** Rota das Bandeiras S.A. São Paulo: Moody's Investors Service, 10 jun. 2015.

MORAN, T. H; BERGSTEN, F. **Reforming OPIC for the 21st Century.** Policy Analyses in International Economics n° 69. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, maio 2003.

OLIVEIRA FILHO, L. C. Financiamento de longo prazo e mercado de capitais em investimentos de infraestrutura: novas concessões e parcerias público-privadas. *In:* OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Orgs.). **Parcerias público-privadas:** experiências, desafios e propostas. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

PARK, J. **Brazil's capital market:** current status and issues for further development. Washington: IMF, 2012. (IMF Working Paper, n. 12/224). Disponível em: <<http://goo.gl/VGQkkG>>.

PERES, L.; ROMERO, C. Governo estuda reduzir tamanho do BNDES. **Valor Econômico,** São Paulo, 8 out. 2013.

PINTO, M. B. Repartição de riscos nas Parcerias Público-Privadas. **Revista do BNDES,** Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, p. 155-182, jun. 2006.

PONDÉ, J. L. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais.** Campinas: Unicamp, 1994. (Texto para Discussão, n. 38).

PINHEIRO, V. Estrangeiros rejeitam as debêntures de infraestrutura. **Valor Econômico.** São Paulo, 15 ago. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/4Q7HLE>>.

\_\_\_\_\_. BNDES venderá R\$ 1 bi em debêntures a fundo. **Valor Econômico.** São Paulo, 23 fev. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/WMrqEP>>.



PPIAF – PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY. **Emerging partnerships: top 40 PPPs in emerging markets**. Washington, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/B4b1GX>>.

RESIDE JÚNIOR, R. E. **Global determinants of stress and risk in Public-Private Partnerships (PPP) in infrastructure**. Tokyo: ADBI, mar. 2009. (ADBI Working Paper, n. 133). Disponível em: <<http://goo.gl/hnD3TW>>.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. **Comentários à Lei de PPP** – Parceria Público-Privada: fundamentos econômicos e jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007.

ROCHA, J. Operações de securitização crescem 595% neste ano. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 ago. 2004.

SILVA FILHO, E. B. Financiamento e exposição cambial das firmas brasileiras após a crise de 2008: condicionantes e impactos sistêmicos. *In*: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. (Orgs.). **Financiamento das corporações: perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2013.

\_\_\_\_\_. Financiamento da infraestrutura no Brasil: limites dos mecanismos convencionais e alternativas a partir do investimento estrangeiro e do mercado de capitais. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. v.1.

SOBRATEMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA PARA CONSTRUÇÃO E MINERAÇÃO. **Principais investimentos em infraestrutura no Brasil até 2019**. São Paulo: SOBRATEMA, 13 nov. 2014.

TORRES FILHO, E. T.; MACAHYBA, L. **O elo perdido: o mercado de títulos de dívida corporativa no Brasil: avaliação e propostas**. São Paulo: Iedi; Instituto Talento Brasil, jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/msafUW>>.

WAJNBERG, D. Debêntures de infraestrutura: emissões realizadas e perspectivas. **Revista do BNDES**, v. 41, p. 331-378, jun. 2014.

WILLIAMSON, O. E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, v. 22, n. 2, p. 233-61, 1979.

WORLD BANK. **Transformation through infrastructure**. Washington: World Bank, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/ZNx3YK>>.

\_\_\_\_\_. **Best practices in Public-Private partnerships financing in Latin America: the role of guarantees**. Washington: World Bank, 2012b. Disponível em: <<https://goo.gl/yhZWg2>>.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Medida Provisória nº 618, de 18 de setembro de 2013. Altera a Lei nº 10.552, de 13 de novembro de 2002, para dispor sobre a concessão de garantia da União a entidades controladas indiretamente pelos entes da Federação; autoriza o aumento do capital social da VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; autoriza a União a renegociar condições financeiras e contratuais das operações de crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES que menciona; altera o cálculo da receita líquida real dos municípios, para adequação à Lei nº 10.527, de 8 de agosto de 2002; autoriza a União a conceder crédito ao BNDES, no montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), em condições financeiras e contratuais que permitam o seu enquadramento como instrumento híbrido de capital e dívida ou elemento patrimonial que venha a substituí-lo na formação do patrimônio de referência; promove ações de cooperação energética com países da América Latina; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/9bWWtG>>.

DAVIS, H. A. (Ed.). **Infrastructure finance: trends and techniques**. Londres: Euromoney, 2008.

ESTACHE, A.; STRONG, J. **The rise, the fall, and...: the emerging recovery of project finance in transport**. Washington: World Bank, nov. 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/EoB7Ly>>.

FAY, M.; MORRISON, M. Infrastructure needs in Latin America and the Caribbean. *In*: DAVIS, H. A. (Ed.) **Infrastructure finance: trends and techniques**. Londres: Euromoney, 2008.

NÓBREGA, M.; TRENNEPOHL, T. **Infrastructure in emerging markets: theory and practice**. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2012.

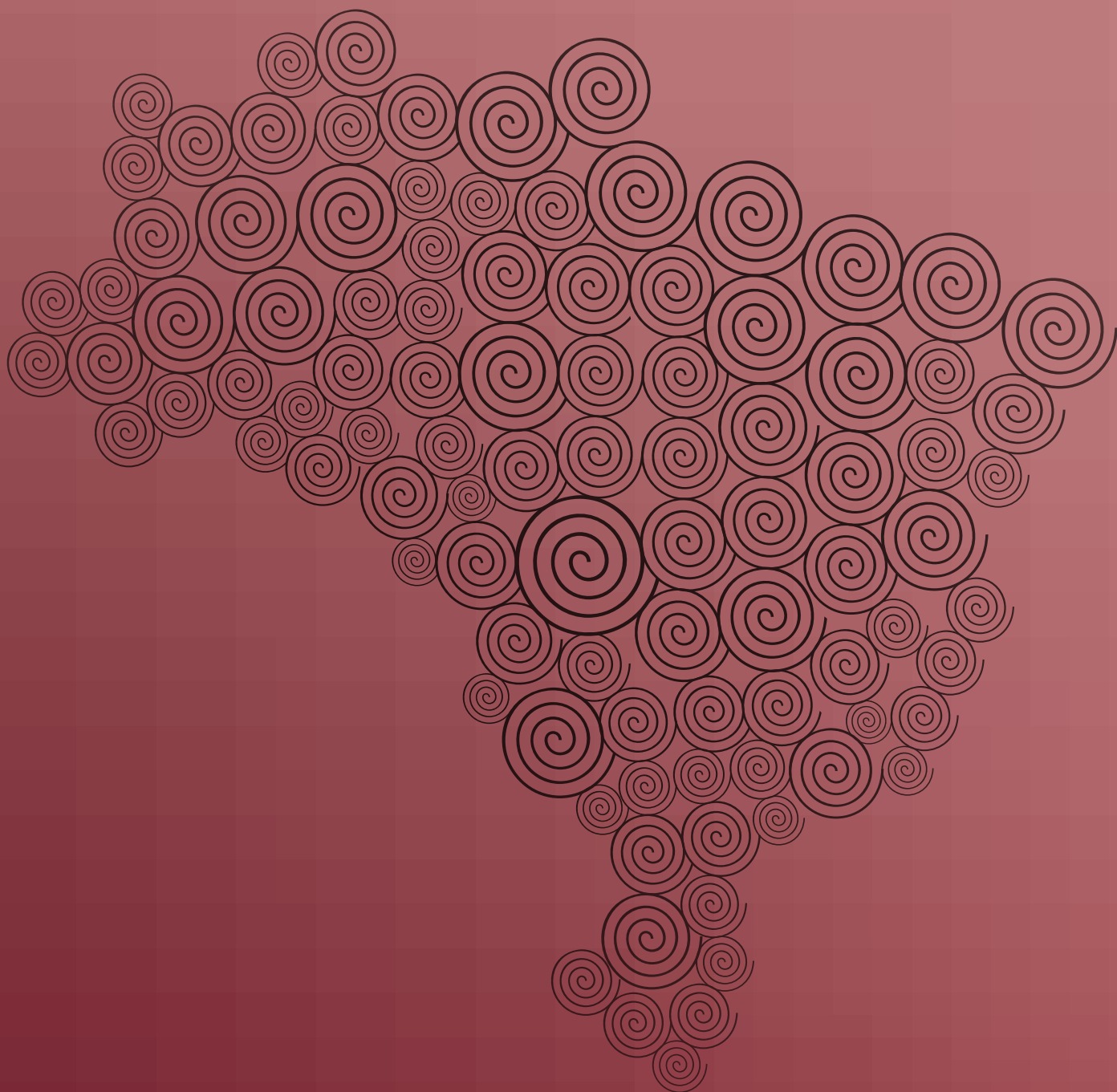
OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Orgs.). **Parcerias público-privadas: experiências, desafios e propostas**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

SILVA FILHO, E. B. Securitização de ativos públicos para financiamento de projetos de infraestrutura: o caso brasileiro e a experiência dos BRICS. **XIX Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: STN/ESAF, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/01ZyAe>>.

WORLD BANK. **Capital for the future: saving and investment in an interdependent world**. Washington: World Bank, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ZxmWvN>>.







**Parte III**

**POLÍTICA EXTERNA**



## O BRASIL EMERGENTE E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Walter Antonio Desiderá Neto<sup>1</sup>  
Pedro Silva Barros<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

De 2003 a 2015, o Brasil passou por importantes transformações socioeconômicas. Entre elas, destacam-se: o crescimento econômico associado à valorização do salário mínimo e à desconcentração da renda; a redução do desemprego e o aumento na formalização do trabalho; a continuidade das políticas de controle de preços; a elevação da corrente de comércio e a recepção de capital produtivo e financeiro, que resultaram no acúmulo de um saldo robusto de reservas internacionais; e a acentuada redução da pobreza, da miséria e da fome. Nos últimos quatro anos, a crise econômica internacional que se iniciou nos Estados Unidos em 2008 veio atingir o Brasil de maneira severa, o que, somado a resultados não previstos de determinadas políticas públicas, tem ocasionado desequilíbrios em alguns dos principais fundamentos econômicos. De toda forma, os avanços conquistados anteriormente, juntamente com o fato de o país possuir grande população e extenso território, ambos equivalentes a aproximadamente a metade da América do Sul, proporcionaram a projeção internacional brasileira como potência emergente global.<sup>3</sup>

O processamento dessas mudanças ocorreu simultaneamente à concepção e à execução de uma política externa engajada em aumentar a presença e promover a imagem do país ao redor do planeta. Com a avaliação de que a globalização não teria entregado os frutos prometidos no que tange à redução das assimetrias mundiais, os formuladores da política externa brasileira concluíram que aos países em desenvolvimento era necessário atuar pela transformação da ordem internacional, por meio de reformas nas instituições existentes e criação de novas. Nesse sentido, em concordância com a tradição histórica da diplomacia brasileira, passou-se a advogar com ainda mais ênfase pelo respeito ao multilateralismo, bem como pela promoção da multipolaridade, defendendo o argumento de que a democratização das relações internacionais e de suas instituições seria fator imprescindível para o enfrentamento dos desafios do desenvolvimento.

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte/Ipea.

3. Na literatura especializada, é ampla a discussão em torno dos conceitos de potência média, potência regional, potência emergente e potência global. Não é o objetivo aqui entrar nesse debate. De forma a simplificar, neste capítulo será utilizada para “potência emergente global” a concepção de Narlikar (2010, p. 7) de “nova potência”, referente aos “países que adquiriram, a partir da composição de uma base grande e em expansão de recursos (...) e habilidade diplomática, o *status de facto* de atores com poder de veto, cujo acordo é requerido para uma mudança do *status quo*”. Esta concepção busca contrastar-se com a ideia de “potências estabelecidas”, que são aquelas que constituem o núcleo do sistema internacional.

Dessa forma, para atingir os objetivos definidos, foi colocada em prática uma estratégia de cooperação Sul-Sul. Ela se compôs de duas frentes paralelas e distintas de ações voltadas aos países em desenvolvimento: formação de coalizões internacionais, a partir das quais recursos de poder são somados, tendo como meta elevar a efetividade da defesa de interesses comuns; e prestação de cooperação para o desenvolvimento, por meio da qual se estabelecem parcerias, trocam-se experiências e se criam vínculos. O país procurou assim se consolidar como um ator global, de forma a reduzir dependências e a adquirir maior autonomia para levar à frente suas políticas de desenvolvimento.

Entre as iniciativas que foram lançadas para a composição dessa estratégia, coube à reestruturação da integração regional um papel central. Em outras palavras, o Brasil passou a propor que fossem institucionalizadas formas tradicionais e inovadoras de cooperação com os vizinhos da América do Sul.

Diante desse contexto, o objetivo deste capítulo é analisar de que forma se desenvolveu a inclusão da América do Sul nessa estratégia de inserção internacional do Brasil, a qual veio culminar em seu reconhecimento como potência emergente global. Dessa maneira, após esta introdução, a segunda seção deste capítulo é dedicada ao exame, de um lado, das iniciativas inseridas no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, de outro, da criação e do desenvolvimento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Na terceira seção são considerados alguns desafios recentes que têm atingido todos esses processos de formas diversas. Por fim, a última seção visa concluir as ideias apresentadas.

## 2 O MERCOSUL E A UNASUL

No que diz respeito ao Cone Sul, uma das primeiras iniciativas a serem postas em prática diz respeito ao relançamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Brasil e Argentina assinaram em 2003 o Consenso de Buenos Aires, segundo o qual foi decidido que o bloco regional deveria passar a incluir novas dimensões além da econômico-comercial: social, política, participativa e distributiva.

No ano seguinte, essa filosofia veio ser internalizada com a aprovação do amplo e ambicioso Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006. Quatro grandes áreas foram cobertas: *i)* Mercosul Econômico-Comercial: envolvia estratégias para consolidar a Tarifa Externa Comum (TEC), resolver aspectos aduaneiros, discutir o tratamento das zonas francas, regular a defesa comercial, promover a integração produtiva, criar fundos estruturais de investimento, tratar a integração fronteiriça, programar a promoção conjunta de exportações extrazona, discutir regulamentos técnicos, disciplinar incentivos econômicos, harmonizar legislações tributárias, coordenar políticas macroeconômicas, regular o mercado regional de capitais, criar políticas agrícolas comuns, desenvolver biotecnologia, identificar instrumentos de facilitação empresarial, avaliar negociações externas, e formular um protocolo sobre compras governamentais; *ii)* Mercosul Social: entre os itens do programa, listavam-se participação da sociedade civil, diversos temas sociais, visibilidade cultural, Mercosul cidadão, circulação de mão de obra e

promoção dos direitos dos trabalhadores, educação para o Mercosul, e direitos humanos; *iii*) Mercosul Institucional: neste ponto, objetivava-se criar o Parlamento Mercosul (Parlasul) e, genericamente, realizar um fortalecimento institucional do bloco; *iv*) Nova Agenda da Integração: esta última área abarcava um programa de cooperação em ciência e tecnologia e, no marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), o suporte à integração física, energética e de comunicações.

Como se pode observar, apesar de a agenda ter avançado sobre novas dimensões, deve-se reconhecer também que não se perdeu de vista a face econômico-comercial em que o bloco se baseava. Nesse aspecto, novas preocupações foram incluídas, com destaque para: *i*) o atendimento da demanda, essencialmente paraguaia, pela criação de mecanismos de cooperação para o enfrentamento das assimetrias estruturais intrabloco; e *ii*) o fomento da integração das cadeias produtivas.

Certamente, o avanço concreto dessa ampla gama de metas contratadas pelos Estados Partes veio ocorrer de maneira bastante variada de acordo com o caso e o tema em questão. Conforme a avaliação de Vázquez e Ruiz (2009, p. 39), no que diz respeito aos resultados da primeira parte do programa,

a consolidação da união aduaneira tem se estancado em virtude das dificuldades para a adoção de um Código Aduaneiro Comum, atualmente em fase de negociação, e de encontrar mecanismos conjuntos para a distribuição da renda aduaneira. Os projetos de integração produtiva são modestos, ainda mais se considerarmos as grandes assimetrias entre os Estados membros, particularmente no que se refere aos recursos destinados e ao alcance dos programas nacionais de competitividade.

Realmente, corrobora a análise dos autores o fato de que em 2010 o Conselho Mercado Comum (CMC) veio emitir a Decisão nº 56/10, “Programa de Consolidação da União Aduaneira”, na qual foram renovados muitos dos compromissos que permaneceram em aberto desde o lançamento do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006. Entre eles, os principais desafios pendentes a serem enfrentados são, entre outros, os incentivos econômicos (uso de regimes aduaneiros especiais nas relações comerciais intrabloco, como *drawback*), as falhas do regime de origem que ensejam o problema da infiltração da concorrência asiática por meio da triangulação e, por último, o fim das exceções e da dupla cobrança da TEC, com a devida redistribuição da renda aduaneira (Calixtre e Desiderá, 2011). No que tange ao Código Aduaneiro Comum, ainda que tenha sido aprovado, carece de ratificação pelos legislativos nacionais.

De todo modo, no caso das metas que foram devidamente levadas à frente no campo econômico, além da aprovação do Programa de Integração Produtiva do Mercosul em 2008,<sup>4</sup> a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) em 2004 se revelou como o principal exemplo de mudança. Ainda que por motivos técnico-burocráticos tenha

4. No mesmo ano, foi criado o Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas, que contaria com recursos anuais de US\$ 100 milhões, integralizados pelos membros do bloco na seguinte proporção, como no caso do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem): Argentina 27%, Brasil, 70%, Paraguai, 1%, e Uruguai, 2%. Ele tinha o objetivo de viabilizar o crédito por meio da prestação de garantias a empresas envolvidas em cadeias produtivas integradas regionalmente. Contudo, por razões técnicas, o fundo não pôde entrar em operação e precisou ter seu ordenamento reestruturado em 2012, ainda em aberto.

levado quatro anos para que sua forma de funcionamento fosse aprovada e o primeiro projeto fosse executado, tornou-se realidade a partir de então na estrutura institucional do bloco um mecanismo de cooperação para o desenvolvimento e de enfrentamento das assimetrias estruturais entre os Estados Partes.

Entre as diversas intervenções realizadas por meio do fundo, vale destacar o Projeto nº 03/10, de construção da Linha de Transmissão Elétrica de 500 kV entre Villa Hayes e a Subestação da Margem Direita da Itaipu Binacional, e da Subestação de Villa Hayes e a Ampliação da Subestação Margem Direita de Itaipu. A partir dele, a energia de Itaipu chegou a Assunção, a preços muito baixos para o Paraguai. Esse feito ensejou a possibilidade de se desenvolver uma indústria paraguaia que venha a se integrar com o estado de São Paulo em diferentes etapas produtivas – por exemplo, nos setores têxtil ou de alumínio, intensivos em mão de obra e em energia, respectivamente.

No que diz respeito à segunda parte do programa, Mercosul Social, apesar de os avanços terem sido lentos e graduais, é possível afirmar que de certa maneira foram capazes de refletir demandas dos movimentos sociais que apoiavam o projeto governamental doméstico de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social encabeçado pela gestão dos governos da maior parte dos Estados Partes. Dessa maneira, como destaca Martins (2014, p. 107),

confirmam os seus esforços a instituição da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM), a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), a institucionalização das Cúpulas Sociais do Mercosul (CSM) e a adoção do [Plano de Ação para Conformação do] Estatuto da Cidadania.

Lista-se ainda nesse rol a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) em 2009. Já do ponto de vista da inclusão da participação da sociedade civil nas decisões sobre os rumos do bloco, passaram a ocorrer regularmente desde 2006 as cúpulas sociais do Mercosul (CSM), previamente às reuniões de cúpula semestrais que ocorrem ao final de cada presidência *pro tempore*. Com a presença de numerosas e diversificadas instituições da sociedade civil organizada, nas CSMs realizam-se debates e discussões para que um documento final com as demandas acordadas seja entregue para a apreciação dos chefes de Estado. Ainda que esse documento não tenha força vinculante, um canal formal de diálogo foi aberto entre sociedades e governos desde então. No mesmo sentido, em 2013 foi criada a Prestação Social de Contas, um mecanismo formal de solicitação de informações por parte das organizações e movimentos sociais junto aos órgãos do Mercosul.<sup>5</sup>

No Brasil, foi estabelecido em 2008 o Conselho do Programa Mercosul Social e Participativo, composto por várias organizações da sociedade civil brasileira, as quais são convidadas pelo Ministério das Relações Exteriores para exporem suas demandas e sugestões para com o processo de integração regional. Entretanto, nesse caso não há uma regularidade na frequência das reuniões, um dos motivos de frustração apontado pelas organizações que compõem o conselho durante os encontros.

5. Vale lembrar que, desde 1994 (Protocolo de Ouro Preto), no que tange à participação da sociedade civil, havia na estrutura institucional do Mercosul apenas o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES).

Quanto à terceira área do programa, Mercosul Institucional, a aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul em 2005 e sua entrada em vigência em 2006 devem ser analisadas como um processo consideravelmente veloz para a complexidade dessa empreitada. De toda forma, em função da manutenção da institucionalidade intergovernamental do Mercosul, é necessário ponderar que o Parlasul carece de muitas limitações em suas atribuições, uma vez que não tem competência legislativa.

A principal funcionalidade do Parlasul é herdada da CPC [Comissão Parlamentar Conjunta], a qual era encarregada de auxiliar na incorporação e harmonização das normas do Mercosul nos legislativos nacionais. Os anteprojetos que visam à harmonização das normas objetivam garantir a coerência e a adaptação das leis de cada Estado às decisões dos órgãos regionais do Mercosul. Em suma, o Parlasul apresenta: *i)* um papel consultivo no âmbito legislativo; *ii)* um papel de controle dos demais âmbitos mercosulinos; *iii)* um papel de defensor dos direitos humanos e da democracia no bloco; e *iv)* função de harmonização das normas regionais com as nacionais, em estrita cooperação com os legislativos nacionais (Luciano, 2012, p. 52).

Ainda neste contexto dos órgãos políticos, vale apontar que colocações presentes nos comunicados conjuntos das cúpulas semestrais do Mercosul da última década deixaram transparecer uma recorrente frustração com a incapacidade de o Fórum para Consulta e Concertação Política (FCCP) se estabelecer como espaço privilegiado para a convergência das posições de política externa no bloco. Contudo, a ampliação do conteúdo político de temas globais nos comunicados conjuntos semestrais, ao lado do crescimento da convergência de votos em organismos internacionais como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), revela um claro sucesso no objetivo de promover o funcionamento do Mercosul como coalizão internacional (Desiderá, 2015).

Outro avanço significativo realizado do ponto de vista institucional foi a criação do cargo de alto-representante geral (ARG) do Mercosul em 2010. Esta nova figura apresenta diversas funções ligadas ao incentivo da cooperação para o desenvolvimento entre os membros, além da representação do bloco perante países e entidades terceiras sob o mandato expresso do CMC. Curiosamente, ainda que não seja sua função específica, o ARG se revelou bastante ativo e eficaz no que se refere às negociações para o alargamento do bloco.

Por fim, o quarto ponto do programa, a Nova Agenda da Integração, no que diz respeito à cooperação em ciência e tecnologia, acabou por se desenvolver principalmente pela via bilateral entre os Estados Partes. No caso da integração física e energética, o tema permaneceu sob os auspícios da IIRSA, em alcance geográfico sul-americano, como se mostrará um pouco à frente.

O Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, em grande medida impulsionado pela diplomacia brasileira,<sup>6</sup> é um importante indicador no plano regional da inflexão ocorrida na política externa do Brasil emergente. Buscar imprimir um componente social e político no Mercosul foi o reflexo externo do programa político doméstico estruturado, entre outras medidas, em torno de políticas públicas para a inclusão social e a redistribuição de renda, com

6. Depreende-se que o impulso foi dado pelo Brasil pelo conteúdo de documentos como o próprio Consenso de Buenos Aires (2003) e a Ata de Copacabana (2004), além da similaridade com conteúdo proposto para a integração em âmbito sul-americano.



formação de um mercado de consumo de massas. Identifica-se, portanto, uma coerência entre a busca de uma inserção soberana na globalização, a retomada da estratégia de um projeto nacional de desenvolvimento e a nova agenda de ativismo estatal.

Na visão de Saraiva e Valença (2012, p. 17),

percebe-se que o Mercosul proporcionou insumos à busca brasileira da liderança regional. Assumindo o *status* de iniciativa regional mais bem-sucedida da América do Sul, o Mercosul permitiu a extrapolação das suas fronteiras originais e ganhou dimensão continental, com outros Estados ambicionando a adesão a ele.

A respeito dessa aspiração de alargamento, vale apontar que à Bolívia e ao Chile vieram se somar como Estados Associados do Mercosul o Peru, em 2003, Colômbia, Equador e Venezuela, em 2004, e Guiana e Suriname, em 2013 – perfazendo toda a América do Sul. Destaca-se, além disso, o pedido de adesão plena da Venezuela efetuado em 2005 e concretizado em 2012, na ocasião da suspensão paraguaia. Posteriormente, assinaram protocolos de adesão plena também a Bolívia em 2012<sup>7</sup> e o Equador em 2013, ambos aguardando aprovação dos legislativos nacionais de alguns Estados Partes.

Com relação aos acordos do Mercosul com mercados terceiros,<sup>8</sup> a última década foi marcada pela lentidão na negociação da maior parte das iniciativas, inclusive daquelas com a União Europeia (UE), resultado tanto das dificuldades para fechar pacotes comuns de liberalização entre os Estados Partes do bloco, como também de eventuais faltas de iniciativa das contrapartes. Por isso, pouco do que foi colocado sob avaliação foi efetivamente consolidado.

De toda maneira, além da assinatura dos tratados com Índia, Israel, União Aduaneira da África Austral (Sacu), Egito, Autoridade Nacional Palestina e Líbano, destaca-se um importante avanço de relevo na esfera regional: a conclusão das negociações para o Acordo de Livre Comércio Mercosul – Comunidade Andina de Nações (CAN) em 2004. Mesmo que tenha apresentado alcance inicial limitado no que diz respeito à amplitude de linhas tarifárias, além de prazos demasiadamente dilatados para sua efetiva concretização, teve importante significado político para o objetivo brasileiro de, por um lado, ampliar o alcance geográfico da integração regional para toda a América do Sul e, por outro lado, demonstrar definitivamente a preferência por formar uma área de livre comércio de escopo mais restrito do que aquele proposto pelos Estados Unidos, a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

De fato, desde a presidência de Itamar Franco, a política externa brasileira tem vislumbrado formar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), em resposta às investidas norte-americanas. Em 2000, quando foi convocada a Primeira Cúpula Sul-Americana em Brasília sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, esta ideia foi novamente colocada em destaque. A par da defesa da democracia, da cooperação em ciência em tecnologia e da

7. A pedido do Paraguai, um novo protocolo, de mesmo teor, foi assinado novamente em 2015, pois na ocasião do primeiro o país estava suspenso.

8. Negociações em andamento, em ordem cronológica: Associação de Países do Sudeste Asiático (Asean), Canadá, Coreia do Sul, Cuba, Comunidade do Caribe (Caricom), Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), Jordânia, Marrocos, Paquistão, Rússia (depois União Aduaneira Euroasiática), Síria, Sistema de Integração Centro-Americano (Sica), Turquia, União Aduaneira da África Austral (Sacu), Área de Livre Comércio Europeia (Alce), Japão, México, China, Austrália, Nova Zelândia e Tunísia.



construção da infraestrutura necessárias à integração, o comércio figurava como um dos eixos da integração que começava a se formular para o continente sul-americano. Em 2002, na Segunda Cúpula Sul-Americana, realizada em Guayaquil, Equador, foram reiterados os mesmos objetivos, ao mesmo tempo em que foram estabelecidas posições conjuntas sobre alguns temas da política internacional: problema mundial das drogas; corrupção; distorções do comércio internacional; terrorismo; migrações; e desenvolvimento sustentável. Além disso, foi definida a estrutura institucional da IIRSA, marcada pela influência das instituições financeiras regionais, em particular o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Na Terceira Cúpula Sul-Americana, realizada em Cuzco, Peru, no ano de 2004, o processo tomou um rumo diferente, com a decisão de institucionalizá-lo com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), da qual participaram todos os países da América do Sul. Entre os objetivos selecionados para a organização, observa-se que houve uma promoção das dimensões de ordem social, política, participativa e distributiva – da mesma forma como havia ocorrido com o Mercosul. Entre eles, vale mencionar: o fortalecimento das capacidades de negociação e projeção internacionais do continente; o combate às assimetrias de desenvolvimento entre os países participantes; e a luta contra a pobreza e a fome.

Na percepção dos países sul-americanos, as opções distintas por eles adotadas quanto à estratégia econômica dos Estados Unidos para a região acabaram por impossibilitar que a Casa continuasse apostando numa essência comercial. Portanto, ainda que na sua criação o tema comercial ainda aparecesse como um pilar do processo, muito em função da celebração do acordo Mercosul – CAN, já se antevia que esta não seria a principal contribuição da nova organização para as relações internacionais da América do Sul. De fato, em 2005, na Primeira Reunião de Chefes de Estado e Chanceleres da Casa em Brasília, o comércio já não figurava como área de ação prioritária. Elas passaram a ser: o diálogo político; a integração física; o meio ambiente; a integração energética; os mecanismos financeiros sul-americanos; as assimetrias; a promoção da coesão, da inclusão e da justiça sociais; e as telecomunicações.

Na Segunda Reunião de Chefes de Estado e Chanceleres da Casa, realizada em 2006 em Cochabamba, Bolívia, a visão baseada nas novas dimensões da integração sul-americana seria consolidada. O novo discurso ia ao encontro da nova avaliação crítica que a política externa brasileira vinha fazendo a respeito do sistema internacional do início do século XXI: do lado econômico, indicando as contradições da globalização; do lado político, apontando as incertezas produzidas pelo unilateralismo americano. A integração passava a ser trabalhada, portanto, como uma alternativa estratégica de amplo alcance temático para contornar as múltiplas vulnerabilidades impostas pelo ambiente internacional.

Um ano depois, por ocasião da I Cúpula Energética Sul-Americana, ocorrida nas Ilhas Margarita, Venezuela, em 2007, numa reunião paralela com caráter de diálogo político entre os doze países do continente, decidiu-se pela renomeação da organização regional para União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Em 2008, em Brasília, foi assinado o Tratado Constitutivo da Unasul.

Na perspectiva de Calixtre e Barros (2011, p. 189),

a Unasul nasceu com o objetivo de ser um organismo amplo, capaz de promover a integração não apenas de comércio, mas também de infraestrutura, finanças, comunicação, transportes, matriz energética, sistema educacional, saúde, estratégias científicas e tecnológicas.

Passados alguns anos da existência dessa organização, observa-se que ela se tornou um instrumento para a governança regional autônoma na América do Sul (Nolte, 2014). Tendo como base a cooperação, a concertação e o diálogo, ela apresenta duas faces. Do lado interno, realiza a governança regional e a cooperação para o desenvolvimento, a partir não somente de especializações temáticas institucionalizadas na forma de conselhos setoriais, mas também por meio de reuniões extraordinárias convocadas para solucionar problemas domésticos pontuais com impacto regional. Além disso, tem uma dimensão externa indireta, no sentido de que faz prescindir de outros aparatos institucionais internacionais existentes e/ou do suporte de potências externas para o processamento de questões da região – especialmente a Organização dos Estados Americanos (OEA). Ainda, contribui ativamente para a construção de uma identidade sul-americana, levando à definição de interesses coletivos regionais (Meunier e Medeiros, 2013; Tussie, 2014).

Na sua face externa propriamente dita, fortalece o continente por meio do diálogo para a formação de consensos mínimos a respeito de temas da política internacional (Mariano, Ramanzini Jr. e Almeida, 2014), resultando na atuação na forma de coalizão internacional. Ademais, fornece apoio coletivo a demandas individuais de países da região para as quais há alcance político internacional, a exemplo da questão das Malvinas.

Como se pode perceber, na esfera regional da estratégia de cooperação Sul-Sul levada à frente pelo Brasil há pouco mais de uma década, seja com o relançamento do Mercosul, seja com a construção da Unasul, o sentido estratégico desses projetos se dirigiu aos âmbitos social, político, participativo e distributivo – além da inclusão de temas econômicos antes ausentes, como a redução das assimetrias regionais e a promoção da integração produtiva. Nos dois casos – Mercosul e Unasul – estão presentes sua abordagem: de um lado, como espaços para os países se projetarem coletivamente no sistema internacional e, de outro lado, como instituições onde se promove a cooperação internacional para o desenvolvimento. Como elemento adicional que os diferencia das coalizões Sul-Sul com parceiros externos à região, são também mecanismos que desempenham a função de manutenção da paz e da estabilidade democrática na região. Afinal, diferencia-se também do regionalismo outrora empregado na região por se caracterizar desenvolvimentista (Teixeira e Desiderá, 2013).

No Balanço de Governo 2003-2010 produzido pelo governo federal, a visão da política externa sobre a integração regional fica muito clara, como se segue:

o adensamento das relações políticas e econômicas entre os países sul-americanos contribuirá para o desenvolvimento socioeconômico da América do Sul e a preservação da paz na região; o desenvolvimento do mercado interno sul-americano e o aumento da competitividade dos países no mercado internacional; e o fortalecimento da capacidade de atuação do Brasil em outros foros internacionais. A integração sul-americana se baseia em dois pilares: a Unasul e o Mercosul (Brasil, 2010, p. 18).

O resumo para este tema feito pelo embaixador Celso Amorim, ocupante do cargo de Ministro das Relações Exteriores de 2003 a 2010, também corrobora o argumento colocado:

A integração sul-americana é a principal prioridade da política externa brasileira. O Brasil reconhece que é mais forte e mais influente nas relações internacionais trabalhando de perto com seus vizinhos e ajudando a promover a paz e a prosperidade na sua região. (...) Relações econômicas e políticas mais próximas contribuem para o crescimento e para a estabilidade. Elas também aumentam nosso (do Brasil e da América do Sul) poder de barganha em negociações internacionais (Amorim, 2010, p. 227).

### 3 DESAFIOS RECENTES

A obtenção de bons fundamentos econômicos pelo Brasil até 2011, que coincide com uma conjuntura internacional bastante favorável para os países primário-exportadores, proporcionou que, em um primeiro momento, o país tivesse recursos para enfrentar as dificuldades impostas pelo ambiente externo durante a crise econômica de 2008. Entretanto, com o passar dos anos e o arrastar da crise, a qual veio recrudescer na Europa em 2011 e atingir a China com mais força um pouco depois, as medidas de enfrentamento adotadas no Brasil foram perdendo progressivamente sua efetividade – além de produzirem um crescente custo fiscal.

No que diz respeito ao setor externo, o modelo de desenvolvimento que vinha sendo adotado se revelou crescentemente dependente das exportações de bens primários, bem como do financiamento da conta capital por meio de Investimento Externo Direto (IED) (Calixtre, Biancarelli e Cintra, 2014). Entretanto, no período recente, entre os meses de abril de 2011 e de 2015, o índice de preços de *commodities* da Bloomberg apresentou queda, praticamente ininterrupta, da ordem de 42%, em grande medida em função da manutenção de um crescimento acelerado da oferta em um momento que se observou a desaceleração da demanda (principalmente) chinesa por esses produtos. O fluxo de entrada de IED, por sua vez, também sofreu redução, porém de maneira mais suave. Dessa forma, dificuldades foram impostas ao balanço de pagamentos não somente do Brasil, mas também dos demais países sul-americanos, que têm suas pautas exportadoras ainda mais concentradas em matérias-primas. O aparente fim do superciclo das *commodities* colocou em xeque as políticas anticíclicas baseadas no estímulo ao consumo interno.

A Argentina, com dificuldade para acessar o sistema financeiro internacional desde 2001 em razão da moratória da dívida externa, foi atingida de forma ainda mais severa por essa conjuntura, com forte pressão sobre suas reservas internacionais. No lado comercial, uma das principais fontes de seus *deficit* vinha se dando com o Brasil. Por essas razões principais, o país passou a controlar as importações com a instauração da Declaração Juramentada Antecipada de Importações (DJAI) e com a suspensão de licenças automáticas para vários produtos importados. A partir de então, aos importadores argentinos passou a ser exigido o compromisso de compensar suas compras externas com exportações equivalentes, de forma a evitar a evasão de divisas.

Certamente, o Brasil foi um dos países mais afetados por essas medidas. No âmbito do Mercosul, o protecionismo da Argentina, além de impactar sobre a corrente comercial do bloco, acabou por contaminar a agenda da integração de uma forma geral. Em outras palavras,

as querelas comerciais entre os dois maiores sócios e a desaceleração do crescimento econômico no bloco de certa forma fizeram com que não houvesse condições para o lançamento de iniciativas no campo das novas dimensões da integração.

Em 2014, a crise da dívida argentina com os chamados fundos abutres somente agravou as dificuldades nas contas externas do país, reduzindo ainda mais o espaço para os sócios do Mercosul cobrarem com maior veemência a suspensão das medidas de controle das importações. Por sua vez, a intensificação da convergência política entre os países sul-americanos se mostrou mais uma vez profícua neste caso, com a emissão de declarações conjuntas de apoio à Argentina por parte do Mercosul e da Unasul.

Ainda com relação ao tema comercial, é fundamental apontar que o período foi marcado pelo crescimento progressivo da presença chinesa na corrente de comércio de todos os países da América do Sul, tornando-se a China principal parceira comercial do subcontinente e fonte de financiamento e empréstimos. O crescimento dos investimentos chineses em setores produtivos e em obras de infraestrutura relacionados ao mercado de *commodities* também foi uma característica comum na região. Caracterizou-se, inclusive, como a mais importante válvula de escape para a crise de financiamento externo no caso argentino, assim como na Venezuela, Equador, Guiana e Suriname. Diante disso, Benatti (2011, p. 229-30) alertava sobre os dilemas dessa relação, baseada essencialmente na exportação de bens primários e na importação de produtos industrializados por parte dos países sul-americanos:

Dentre outros fatores, deve-se considerar: a volatilidade histórica dos mercados de matérias-primas básicas, bem como o impacto que eventuais interferências sobre o ritmo de crescimento chinês acarretarão aos preços internacionais desses produtos; a baixa capacidade dos setores exportadores de matérias-primas para gerar emprego, o que pode implicar a constituição de economias com exportadores dinâmicos, modernos e eficientes e, em contrapartida, com grandes contingentes populacionais excluídos das atividades econômicas formais; o aumento da vulnerabilidade da balança de pagamentos dos signatários do Mercosul, já que há um contexto no qual são exportados produtos de baixo valor agregado e importados produtos de maior valor agregado; a alta probabilidade de que a intensa demanda chinesa por produtos básicos (tais como energia e alimentos) e a consequente pressão sobre esses mercados tenha gerado implicações macroeconômicas aos países da região; e, por fim, a geração de conflitos nas questões internas de políticas de redistribuição de renda – aspecto esse diretamente relacionado ao aumento das rendas dos exportadores do bloco, decorrente da subida dos preços internacionais dos produtos básicos.

De fato, nos últimos anos praticamente todos os riscos elencados pela autora acabaram se concretizando. Atualmente, a América do Sul está caracterizada pela participação nas cadeias globais de valor pela via das etapas mais elementares dos processos produtivos, encontrando-se em uma posição de alta vulnerabilidade às oscilações dos preços internacionais de seus produtos de exportação. No que tange à relação com a China, caberia às instituições da integração regional desenvolverem uma estratégia comum no que se refere à recepção do crédito e dos investimentos chineses, de maneira a otimizá-los em favor da região. Concertando suas posições, a principal preocupação deve ser vislumbrar maneiras de esses investimentos contribuir para a integração da infraestrutura, para a complementaridade produtiva regional, e para o aumento do valor agregado das exportações sul-americanas.

O discurso brasileiro em defesa da associação de seu desenvolvimento econômico, social e político ao dos seus vizinhos foi mais presente na segunda metade da década de 2000 e no início do governo da presidenta Dilma Rousseff, notadamente em sua posse. Após o período de aprofundamento da crise econômica e política no Brasil no início de seu segundo mandato, faz-se necessário aprofundar o debate sobre integração regional e estratégias de desenvolvimento em um processo duradouro de formulação.

Considerando a desaceleração generalizada da economia da região e as dificuldades derivadas da queda no preço de seus principais produtos de exportação, há um espaço mais propício para o diálogo sobre complementaridades produtivas e integração de infraestrutura entre países que apresentam inserções comerciais bastante diferentes. A superação da aparente dicotomia entre os modelos de desenvolvimento passa pelo fortalecimento de espaços comuns de debate e formulação em temas como compras públicas e cadeias regionais de valor. A crise pode ser uma aliada nesse novo esforço.

Para além dessas dificuldades econômicas estruturantes, algumas perturbações políticas na região também impactaram os processos de integração regional recentemente. A destituição em 2012 do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, fruto de um episódio violento que decorreu da confluência de interesses conflitantes entre movimentos sociais camponeses e empresários brasiguaios do agronegócio da soja, revelou dilemas da crescente projeção internacional do Brasil na região (Santos, 2014). A pronta suspensão paraguaia das decisões do Mercosul – e da Unasul – ensejou a incorporação definitiva da Venezuela ao bloco, a qual se encontrava atrasada por não contar com a anuência do parlamento do Paraguai. Além disso, proporcionou que o bloco assinasse um acordo-quadro de cooperação com a China, atitude que em outra situação seria obstaculizada pelo fato de os paraguaios reconhecerem a autonomia de Taiwan (República da China) em lugar da República Popular da China (Continental). Ao mesmo tempo, abriu espaço para o Paraguai acusar, em um primeiro momento, uma suposta reedição da Tríplice Aliança, em alusão à Guerra do Paraguai. Esse clima de desconfiança se arrefeceria, de toda forma, a partir da conclusão das eleições paraguaias em 2013 e a readmissão do país às instituições regionais.

Ainda no campo político, o escândalo da espionagem desenvolvida pela Agência de Segurança Nacional (NSA, na sigla em inglês) dos Estados Unidos sobre correspondências eletrônicas de cidadãos de todas as partes do mundo, revelado em 2013 por Edward Snowden, ex-funcionário da agência, também trouxe consequências diretas sobre a região. O primeiro a ter relação com o episódio foi o presidente boliviano, Evo Morales. Ao retornar de um encontro de países exportadores de gás natural realizado na Rússia, onde Snowden se encontrava exilado no aeroporto de Sheremetyevo à espera da concessão de asilo político,<sup>9</sup> o avião que transportava a comitiva do presidente precisou alterar sua rota e pousar na Áustria, uma vez que Espanha, Itália, França e Portugal não concederam permissão de tráfego em seus espaços aéreos.

---

9. Apesar de terem sido raras suas aparições após o escândalo, tendo sido fotografado apenas algumas vezes, a informação oficial é que ele permanece em Moscou.

As autoridades desses países alegavam suspeitar que Snowden estivesse sendo levado para a Bolívia, sob o argumento de que Morales havia dado a entender que estaria disposto a lhe conceder asilo. O presidente somente pôde seguir viagem depois de se esclarecer que o norte-americano não estava a bordo.

A atitude autoritária dos europeus para com a comitiva boliviana recebeu pronta manifestação de repúdio por parte dos parceiros sul-americanos, consolidada posteriormente em declarações conjuntas do Mercosul e da Unasul. O caso demonstrou a coesão política da região em torno da insatisfação com a maneira pela qual as grandes potências, solidárias aos Estados Unidos, agem em desrespeito não apenas às instituições dos países periféricos, mas também às próprias regras da boa convivência da ordem internacional.

Poucos meses depois, a divulgação de novos documentos revelaria que a própria presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, e também a Petrobrás foram alvo direto de espionagem pela NSA.<sup>10</sup> Além de trazerem à tona a urgência de haver controle internacional sobre a governança da internet, as denúncias geraram um incômodo nas relações bilaterais do Brasil com a superpotência. Mais uma vez, o caso contou com a solidariedade da região, que expressou preocupação e indignação por meio de declarações conjuntas, exigindo explicações.

De fato, ao longo desta última década, a busca da América Latina e do Caribe por preencher o espaço político deixado pela redução da política hemisférica dos Estados Unidos foi exposta coletivamente de diversas formas e em vários momentos – em especial ao organizar progressivamente as relações internacionais da região à revelia dos dispositivos hemisféricos tradicionais, essencialmente a Organização dos Estados Americanos (OEA). Nesse sentido, a constituição da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) em 2011, que passou a reunir em cúpulas todos os países das Américas, à exclusão de Canadá e Estados Unidos, veio atestar esse movimento (Pecequillo, 2013).

No que tange às relações hemisféricas, o mote principal defendido pela Celac se definiu como a pressão pela reincorporação de Cuba à OEA e a exigência do fim do bloqueio econômico ao país, materializadas repetidamente por meio de declarações conjuntas do Mercosul, da Unasul e da Celac, com eco inclusive nas Cúpulas das Américas de 2009 e 2012. Com essas atitudes, a região demonstrou coesão e convicção no objetivo de concretizar a emancipação de sua inserção internacional.<sup>11</sup>

Com efeito, a crescente presença política e econômica chinesa na zona de influência direta tradicional da superpotência – atestada definitivamente pela realização periódica das Cúpulas Celac-China – apresentou-se como fator adicional fundamental a levar os Estados Unidos a repensarem sua abordagem regional. Dessa maneira, no final de 2014 os norte-americanos iniciaram um processo de reaproximação com Cuba, o qual incluiu

10. Posteriormente, revelou-se que Angela Merkel, presidente da Alemanha, também foi espionada, gerando um mal-estar entre países do próprio núcleo de poder do sistema internacional. Em 2015, foi revelado que os celulares de presidentes franceses também foram grampeados.

11. Vale adicionar, nesse sentido, a criação, sob a liderança do Brasil, das Cúpulas América do Sul - Países Árabes (Aspa), em 2005, e das Cúpulas América do Sul – África (ASA), em 2006.



a libertação de presos políticos por ambas as partes, a eliminação de algumas restrições de ordem consular e a reabertura de embaixadas, bem como o potencial encerramento do embargo econômico, ainda a depender do congresso dos Estados Unidos, no qual o governo do presidente Barack Obama não tem maioria.

O sistema internacional, em transformação no que diz respeito à configuração da balança de poder, deve ser cuidadosamente acompanhado e avaliado pela América do Sul, de forma que o continente saiba aproveitá-lo em seu favor. No caso da reaproximação norte-americana com Cuba, por exemplo, embora tenha sido apresentada por meio de discursos que exaltam a solidariedade, não se pode deixar perder de vista que esta histórica mudança experimentada pela política externa é carregada de *Realpolitik*. Não foi por acaso, por exemplo, que o governo chinês reagiu prontamente, afirmando na ocasião que seguirá apoiando o desenvolvimento cubano. Portanto, os países sul-americanos devem agir com base em uma estratégia conjunta que objetive extrair o máximo de vantagens que esta disputa de poder proporciona.

Há, ainda, desafios específicos que apresentam dimensões regionais relacionados à paz e à democracia e que envolvem direta ou indiretamente as instituições regionais. Destacam-se o processo de paz na Colômbia, os processos eleitorais domésticos, e alguns impasses fronteiriços pontuais. A Unasul, de diferentes formas, tem sido demandada a acompanhar, apoiar, mediar ou facilitar diálogos internos e bilaterais. Nos últimos anos houve, por exemplo, catorze missões eleitorais da Unasul, as quais têm ajudado a aprimorar os processos democráticos.

#### 4 CONCLUSÃO

A partir da análise apresentada ao longo deste capítulo, permite-se afirmar que a ascensão do Brasil à condição de potência emergente, de um lado, e a reestruturação da integração regional sul-americana, de outro, são processos que têm se reforçado mutuamente.

Nessa relação, o país exibe disposição e capacidade para estruturar a governança regional por meio da cooperação, contribuindo para a estabilidade e o desenvolvimento da América do Sul e promovendo a defesa de interesses comuns. Ao mesmo tempo, o apoio da região a essa estratégia brasileira de cooperação Sul-Sul, a qual advoga pelo multilateralismo e pela multipolaridade, contribui para o reconhecimento do país como potência regional e emergente global pelas grandes potências, em especial os Estados Unidos e a União Europeia. O apoio mútuo se revela tanto na eleição de candidatos brasileiros a cargos de importantes organizações internacionais,<sup>12</sup> como no convite do Brasil aos países da Unasul para se reunirem com os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em Brasília em 2014, além do próprio diálogo regional que define visões comuns sobre temas da política internacional – também com as cúpulas Aspa e ASA.

12. Em 2011 e 2015, José Graziano da Silva foi eleito e reeleito diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês). Em 2013, Roberto Azevêdo foi eleito diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Para o continente, a conjuntura na qual um de seus países tem a inédita capacidade para se inserir e influenciar a redefinição das regras que orientam a governança global da ordem em transformação, somada à legitimidade de sua liderança produzida pela institucionalização do diálogo regional por meio da integração, deve ser aproveitada para que não se perca a oportunidade histórica de se conformar um contexto institucional favorável ao desenvolvimento conjunto.

A grande oportunidade apresentada pela consolidação das instituições de integração sul-americanas em um contexto de transformações no sistema internacional demanda uma liderança brasileira em que os instrumentos de ação internacional do país são restringidos pelos contingenciamentos de recursos provocados pelo ajuste fiscal de 2015 que deve se estender por 2016. O período de bonança econômica coincidiu com a aproximação política, os posicionamentos comuns e a institucionalização dos instrumentos de integração regional. As dificuldades econômicas do período mais recente que tendem a permanecer no médio prazo requerem a construção de alternativas multilaterais, complementadas por bilaterais. Agora, diferentemente de outros momentos de crise econômica que a região enfrentou, a América do Sul apresenta instituições que podem colaborar na superação dos problemas de forma articulada, assegurando a paz, a democracia e a garantia dos direitos humanos.

Por fim, no que diz respeito a algumas idas e vindas da política externa brasileira experimentada neste período, a análise aqui efetuada buscou destacar os elementos de ordem doméstica e sistêmica mais relevantes para explicar a maneira pela qual se desenvolveu a inserção internacional do Brasil no seu entorno imediato e no mundo. De toda forma, reconhece-se que existiam e existem outras forças agindo simultaneamente, além de haver um terceiro nível de análise a examinar: o individual, que se refere principalmente ao perfil de liderança do mandatário.

Nesse sentido, a título de menção, ao longo do governo Lula (2003-2010) pesaram também a favor do êxito da reestruturação da integração regional e da projeção internacional do Brasil como potência emergente, entre outros fatores não elencados: o estilo carismático do presidente e sua capacidade de diálogo com diferentes lideranças ao redor do planeta – adquirida no tempo em que ele fora líder sindical em uma metrópole multicultural; o movimento de mudança política em boa parte da América do Sul em direção à centro-esquerda; e o cenário internacional de bonança econômica, marcado pelo superciclo das *commodities*. Em contrapartida, são fatores, entre outros, que desafiaram o desempenho da política externa do governo Dilma (2011-): sua menor disposição à diplomacia presidencial; e a troca de ministros no Itamaraty no meio do primeiro mandato, que interrompeu momentaneamente a formulação de iniciativas por parte do país em direção à região. De toda forma, ainda que em análise de política externa a multicausalidade seja frequentemente a maneira mais rica de se examinar a realidade (Breuning, 2007), este capítulo teve a finalidade de oferecer um retrato mais objetivo e sucinto sobre a relação entre a projeção internacional do país como potência emergente e a reestruturação da integração regional.



## REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, edição especial, p. 214-40, 2010.
- BENATTI, A. S. A presença da China no Mercosul: implicações sobre o processo de integração regional. **Oikos**, v. 10, n. 2, 2011, p. 215-42.
- BRASIL. **Balanco de governo 2003-2010**. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/DMyugM>>. Acesso em: 25 nov. 2013.
- BREUNING, M. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. Introdução. *In*: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 9-28.
- CALIXTRE, A.; DESIDERÁ, W. Desafios para a consolidação da união aduaneira no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA, n. 8, out. /dez. 2011.
- CALIXTRE, A.; BARROS, P. S. Além da circunstância: caminhos da integração – do Mercosul à Unasul. *In*: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. (Orgs.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2011.
- DESIDERÁ, W. O Brasil, a América do Sul e a cooperação Sul-Sul. *In*: RAMANZINI JUNIOR H.; AYERBE, L. F. (Orgs.). **Política externa, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 211-49.
- LUCIANO, B. T. A inclusão da representatividade direta no Parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 11, IPEA, jul./set. 2012.
- MARIANO, M. P.; RAMANZINI JUNIOR H.; ALMEIDA, R. A. R. O Brasil e a integração sul-americana. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe**, n. 10, 2014, p. 381-97.
- MARTINS, J. R. V. Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. *In*: DESIDERÁ, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: IPEA, 2014. p. 101-44.
- MEUNIER, I.; MEDEIROS, M. A. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 673-712, 2013.
- NARLIKAR, A. **New powers**. How to become one and how to manage them. Nova York: Columbia University Press, 2010.
- NOLTE, D. **La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa**. Trabalho apresentado no fórum de reflexão “América Latina y el Caribe en un contexto de cambios: oportunidades y desafíos para la UE”, Berlim, 2014.

PECEQUILO, C. S. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, jul.-dez. 2013, p. 100-15.

SANTOS, F. L. B. A problemática brasiguia e os dilemas da influência regional brasileira. *In*: DESIDERÁ, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: IPEA, 2014. p. 447-78.

SARAIVA, M. G.; VALENÇA, M. M. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **CEBRI Artigos**, v. 1, ano VII, 2012.

TEIXEIRA, R.; DESIDERÁ, W. La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano. *In*: DESIDERÁ, W.; TEIXEIRA, R. (Orgs.) **Perspectivas para la integración de América Latina**. Brasília: IPEA, 2013.

TUSSIE, D. Reshaping regionalism and regional cooperation in South America. **Pensamiento Propio**, n. 39, p. 109-35, 2014.

VÁZQUEZ, M.; RUIZ, J. B. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois. **Nueva Sociedad**, edição especial em português, dez. 2009.

## GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA AVALIAÇÃO DO POTENCIAL DE COOPERAÇÃO NO SETOR DE ENERGIA NO CONTEXTO DOS BRICS

Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O grupo de países conhecido como BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) tem buscado uma cooperação mais efetiva no campo de energia sustentável. Na Cúpula dos BRICS, em 2012, este tema surge como de especial relevância, tendo sido objeto de elevado apoio político por seus líderes. O potencial de cooperação é bastante relevante. Por exemplo, o Brasil figura como um país de elevado desempenho no setor de energias renováveis – principalmente biomassa e hidroeletricidade. A China, por outro lado, tem se revelado um país líder em tecnologias solar e eólica, somente para citar outro fato importante. A Rússia é uma potência no campo de energia nuclear, enquanto a Índia e a África do Sul são países importadores líquidos de energia. Cabe destacar que, por si só, estas diferenças nas matrizes energéticas destes países e a potencial cooperação irão se materializar num contexto de apoio político entre os países nesta direção, compatível com a *Declaração de Délhi* (BRICS, 2012), por ocasião da Cúpula dos BRICS (box 1).

A transição para um sistema de baixo carbono se constitui num enorme desafio atual, demandando o desenvolvimento de novas energias renováveis e o aumento da eficiência energética. Esta ideia não é nova, ainda que tenha ganhado maior relevância recentemente, por conta das mudanças climáticas. Já em 1976, o reputado Amory Lovins (1976) alertava os Estados Unidos sobre duas possíveis trajetórias energéticas, divergentes quanto às emissões de carbono.

A primeira trajetória seria dada pelo aumento da oferta de energia com fontes convencionais fósseis. A segunda trajetória estaria calcada na busca do uso eficiente de energia, no desenvolvimento de formas de energia renovável e em uma diminuição na utilização das tecnologias baseadas em combustíveis fósseis (*soft energy path* – SEP). Com o reconhecimento das mudanças climáticas, o conceito de SEP, ainda que não exaustivo, ganha renovada relevância, convergindo com o objetivo de *descarbonização* de uma economia, em que a transição para uma matriz energética de baixo carbono aparece como componente fundamental.

A ampliação e a consolidação da cooperação tecnológica entre os países BRICS é uma forma de superar as restrições impostas pelos países desenvolvidos na transferência de tecnologias avançadas aos países em desenvolvimento, fortalecendo as relações Sul-Sul no campo tecnológico. Este capítulo busca avaliar o potencial de cooperação no campo da energia no âmbito dos países BRICS.

---

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

A partir da análise das matrizes energéticas e dos planos nacionais de energia para os cinco países, são apontados caminhos possíveis de cooperação neste grupo de países, assim como sugerida a direção das políticas adequadas para o seu alcance – ou seja, qual o marco de governança apropriado. Para tal, a estrutura deste capítulo é como segue. A seção 2 dá uma visão panorâmica sobre o estado de arte da inovação tecnológica, assim como sobre as principais tendências nos fluxos tecnológicos entre os diferentes países. A seção 3 apresenta as mais importantes características das matrizes energéticas nos países BRICS e seus planos de energia, nos permitindo avaliar a cooperação potencial neste campo. A seção 4 estabelece como a cooperação existente entre o Brasil e a China tem se materializado e evoluído, de forma a permitir extrair lições para outros acordos bilaterais no âmbito dos BRICS. Finalmente, as conclusões deste capítulo são apresentadas na seção 5 – com a sugestão de que seja intensificada a cooperação tecnológica no âmbito dos BRICS –, bem como a mensagem de que esta cooperação também se materialize no marco das negociações internacionais da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC).

## 2 UM PANORAMA DAS TECNOLOGIAS DE ENERGIA DE BAIXO CARBONO

O desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono terá um papel crucial na estabilização das emissões do tipo *greenhouse gas* (GHG), representando os gases que contribuem para as mudanças climáticas. Nas negociações internacionais climáticas no âmbito da CQNUMC, a questão de desenvolvimento e acesso a tecnologias limpas é um ponto fundamental tanto para os países desenvolvidos como para os em desenvolvimento. As dificuldades de cooperação neste campo são variadas, cobrindo aspectos não só financeiros – considerando o custo elevado, em geral, das novas tecnologias e de seus direitos de propriedade intelectual –, como também aqueles referentes à sua adaptação e absorção propriamente dita.

O Mapa de Bali, que surge na Conferência das Partes (COP) da CQNUMC em 2007, dá uma relevância especial à questão do desenvolvimento da tecnologia e de sua difusão, considerada estratégica nas negociações climáticas, levantando ao mesmo tempo a questão sobre as políticas adequadas a seu alcance para alterar a configuração mundial. O regime internacional de direitos de propriedade constitui uma barreira à transferência de tecnologias limpas – ou seja, redutoras de emissões. Os países desenvolvidos, detentores da maior parte das patentes associadas às tecnologias limpas, não se mostram favoráveis à disponibilização destas sem a adequada compensação, enquanto os países em desenvolvimento reclamam dos elevados custos associados a estas.

A questão da transferência de tecnologia de baixo carbono tem grande relevância na agenda política internacional. Sua distribuição mostra uma grande concentração entre os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto os fluxos entre países em desenvolvimento são insignificantes, devido à falta de mecanismos apropriados para promover um maior intercâmbio de países em desenvolvimento nesta área. Existe um enorme potencial ainda pouco explorado não somente entre Norte-Sul, mas também entre Sul-Sul. O Brasil, por exemplo, figura como um país importante na inovação tecnológica em

energias renováveis, principalmente biomassa e hidroeletricidade. A China, por outro lado, apresenta-se como país líder no caso de tecnologias de base solar fotovoltaica, somente para mencionar outro fato relevante que sustenta o argumento em questão. Um dos eixos prioritários na cooperação no âmbito dos BRICS é o aprofundamento da cooperação no campo da energia sustentável, tendo recebido apoio político na Cúpula dos BRICS de Nova Délhi em 2012, como já mencionado anteriormente.

Dechezleprêtre *et al.* (2011) elaboram um estudo bastante amplo com o objetivo de conhecer como e onde ocorre a inovação de tecnologias limpas, também conhecidas como de baixo carbono, caracterizadas como emissoras de reduzidas emissões de gases causadores de mudanças climáticas. Inicialmente, este estudo mostra que a atividade de inovação é altamente concentrada. O Japão, os Estados Unidos e a Alemanha se apresentam como os três primeiros países inovadores em todos os campos entre os doze principais países, sendo responsáveis por todos os tipos de invenções no período 2000-2005 (tabela 1). Há de se destacar que, no grupo de países BRICS, três países são incluídos nesta lista dos doze primeiros países: China, Rússia e Brasil, com as respectivas posições de quarta, sexta e 11ª em campos importantes e relacionados às tecnologias de baixo carbono (energia solar, hídrica, biomassa e marinha). A tabela 1 mostra estes resultados de acordo com Dechezleprêtre *et al.* (2011), usando como base de dados as patentes consolidadas pela World Patent Statistical Database.

TABELA 1  
Países com maior número de invenções (2000-2005)

| Pais           | Posição | Média das invenções mundiais (%) | Os três campos principais              |
|----------------|---------|----------------------------------|--|
| Japão          | 1ª      | 37,1                             | Todos os campos                        |
| Estados Unidos | 2ª      | 11,8                             | Biomassa, insulação, solar             |
| Alemanha       | 3ª      | 10,0                             | Eólica, solar, geotérmica              |
| China          | 4ª      | 8,1                              | Cimento, geotérmica, solar             |
| Coreia do Sul  | 5ª      | 6,4                              | Iluminação, aquecimento, lixo          |
| Rússia         | 6ª      | 2,8                              | Cimento, hidro, eólica                 |
| Austrália      | 7ª      | 2,5                              | Marítima, insulação, hidro             |
| França         | 8ª      | 2,5                              | Cimento, elétrica e híbrida, insulação |
| Reino Unido    | 9ª      | 2,0                              | Marítima, hidro, eólica                |
| Canadá         | 10ª     | 1,7                              | Hidro, biomassa, eólica                |
| Brasil         | 11ª     | 1,2                              | Biomassa, hidro, marítima              |
| Holanda        | 12ª     | 1,1                              | Iluminação, geotérmica, marítima       |

Fonte: Dechezleprêtre *et al.* (2011).

A atividade de inovação mostra um elevado grau de concentração, com os primeiros doze países do *ranking* sendo responsáveis por quase 90% de todas as invenções no período 2000-2005, de acordo com a tabela 1. O Japão, os Estados Unidos e a Alemanha destacam-se como os três países com o maior número de invenções para a maior parte das tecnologias. O resultado de que a China, o Brasil e a Rússia figuram na lista dos países com maior número

de invenções em campos tecnológicos diferentes atesta o potencial de cooperação em tecnologia no âmbito dos BRICS. Cabe a observação de que os indicadores de patentes indicam de forma imperfeita, pela própria natureza, a atividade de inovação tecnológica: algumas patentes não viram inovações, e algumas inovações não viram patentes. Esta ressalva, entretanto, não irá alterar a análise que se segue.

Dechezleprêtre *et al.* (2011) enfatizam que se nota uma tendência crescente na atividade de inovação, a partir do ano 2000, nos seguintes campos: iluminação, energias renováveis, aquecimento e cimento. Neste contexto, a China aparece como uma grande inovadora em tecnologias redutoras de emissões de carbono; em particular, tecnologias do tipo fotovoltaica. Este esforço chinês, derivado de uma estratégia governamental de longo prazo, resultou para a China uma posição de líder industrial nesta área, com 27% da produção mundial de células e módulos fotovoltaicos em 2007 (Jager-Waldau, 2008), sem esquecer seu protagonismo também em outras formas de energia; particularmente, a eólica.

A atividade de inovação ou o acesso aos seus produtos é uma pré-condição para alcançar um caminho de energia sustentável. Tem a possibilidade de ser condição necessária, mas isto não é suficiente, devido ao fato de as políticas de implementação serem tão importantes quanto a inovação. Esta condição deve ser levada em conta para uma cooperação tecnológica efetiva no setor de energia, no âmbito dos BRICS.

Essa complexa transição para uma SEP, tal e qual definida anteriormente, envolve uma variada gama de fatores que atuam de forma harmônica: um maior grau de inovação, incluindo o desenvolvimento de novas tecnologias, assim como novas infraestruturas, novos modelos de negócio, novos serviços e novas instituições. A questão que se coloca é como a governança da inovação – ou seja, as políticas e as instituições onde os agentes atuam (governo, empresas e consumidores) – deve ser usada para acelerar a transição para um sistema energético sustentável do tipo SEP. A natureza deste processo de transição é complexa e envolve, como aspecto fundamental, a governança como expressão de um ambiente deliberativo com regras, incentivos e instituições para facilitar este processo (Markard *et al.*, 2012). A inovação neste contexto amplo excede os aspectos meramente tecnológicos, incluindo práticas e mudanças, afetando todos os agentes relevantes, que podem incluir desde mudanças regulatórias importantes até os consumidores escolhendo produtos mais eficientes e pequenas empresas comprometidas com um consumo de energia mais eficaz (Lockwood *et al.*, 2013).

Os países do grupo BRICS têm crescentemente investido em inovação tecnológica; como consequência, o panorama da concentração de patentes na esfera principal dos países desenvolvidos tende a mudar rapidamente. A OCDE (2012) enfatiza que a inovação tecnológica não é mais domínio exclusivo dos países desenvolvidos, tendo recebido uma importante contribuição dos países em desenvolvimento. Este argumento pode ser ilustrado com a utilização do indicador número de patentes submetidas. Por exemplo, na área de energia hídrica, nas duas últimas décadas, o número de patentes submetidas pelos sete países não membros da

International Energy Agency (IEA)<sup>2</sup> – órgão subsidiário da OCDE no Tratado de Cooperação de Patentes (PCT) –<sup>3</sup> cresceu de 3,5% para 17,5% do total de patentes submetidas pelos 28 países-membros da IEA.

A maioria das patentes mencionadas anteriormente foram submetidas pelos países do grupo BRICS; grupo este que aumentou sua importância no cenário global. A China se destaca nesta atividade, em especial nas áreas de energia eólica, aquecimento e energia hídrica. A Índia e o Brasil se fazem representar principalmente nas áreas de energia eólica, hidro e biocombustíveis. A Rússia apresenta um protagonismo nas áreas de exploração, perfuração e refino de petróleo. Estes fatores contribuem positivamente com a agenda comum dos países do grupo BRICS.

### 3 MUDANÇAS NO MERCADO GLOBAL DE ENERGIA E OS BRICS

O potencial de desenvolvimento dos países do grupo BRICS e sua participação na economia mundial têm sido crescentes, tendência esta que vem sendo reforçada no contexto da crise internacional atual. Os desafios para alcançar padrões similares aos dos países desenvolvidos em vários campos, entretanto, permanecem para os BRICS.

Isso é particularmente verdadeiro no que diz respeito às suas capacidades de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), principalmente quando se considera a importância destes fatores nos processos de desenvolvimento social e econômico. As restrições impostas pelos países desenvolvidos à transferência de tecnologias avançadas contribuem para perpetuar as desigualdades mundiais; portanto, a cooperação no âmbito dos BRICS pode ser um fator atenuador deste quadro. De acordo com Fernandes *et al.* (2013), a cooperação entre os BRICS tem se materializado nas temáticas de saúde, agricultura e energia renovável, com pouca relevância ao intercâmbio educacional técnico-científico. Entretanto, esta cooperação ainda se mostra incipiente. Cabe, neste caso, a análise das capacidades dos BRICS, para a avaliação das possibilidades de cooperação no campo de energia.

#### 3.1 Panorama do setor energia nos BRICS

A aceleração do crescimento do grupo de países BRICS foi acompanhada de mudanças importantes no mercado mundial de energia. Sua participação neste mercado tem crescido significativamente, alcançando o valor de 36% da produção mundial em 2014 (Brasil, 2015). Associada a este processo, ocorreu a substancial elevação das emissões de carbono originadas nos BRICS, que passaram a responder por 40% das emissões mundiais em 2014. A tabela 2 mostra as emissões de carbono originadas no grupo de países BRICS.

2. A saber: África do Sul, Brasil, China, Índia, Indonésia, México e Rússia.

3. No original: Patent Cooperation Treaty (PCT).



TABELA 2  
BRICS e emissões de carbono (2014)

|               | Emissões CO <sub>2</sub> (M toneladas) | Posição mundial | CO <sub>2</sub> (toneladas <i>per capita</i> ) |
|---------------|--|-----------------|--|
| Brasil        | 486                                    | 18 <sup>a</sup> | 2,4  |
| China         | 8.520                                  | 2 <sup>a</sup>  | 6,3  |
| Índia         | 1.949                                  | 5 <sup>a</sup>  | 1,5  |
| Rússia        | 1.553                                  | 4 <sup>a</sup>  | 10,6   |
| África do Sul | 385                                    | 12 <sup>a</sup> | 7,1  |
| BRICS – Total | 12.893                                 | -               | 4,3  |
| <b>Mundo</b>  | <b>31.882</b>                          | -               | <b>4,4</b>                                     |

Fonte: Brasil (2015).

Em termos absolutos, a China é o país que apresenta o maior nível de emissões, seguido da Índia, em terceiro lugar, e da Rússia, em quarto lugar. Se for considerado o critério de emissões *per capita*, o Brasil e a Índia apresentam valores bem abaixo da média mundial. Outro aspecto importante é que, exceto a Rússia, os demais países BRICS pertencem ao grupo dito Não Anexo I da CQNUMC; portanto, até agora, isentos de reduções obrigatórias nas suas emissões de carbono e potencialmente recebedores de financiamento dos países desenvolvidos (Anexo I), através do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL). Entretanto, este quadro tende a se modificar. Com as crescentes industrialização e urbanização, o desenvolvimento de novas infraestruturas e a expansão da classe média, políticas são necessárias para que este crescimento seja feito de forma qualitativamente diferente para o controle das emissões.

As questões de segurança energética e mudança de clima deverão ser equilibradas no desenvolvimento dos planos nacionais de energia, em que a crescente participação de tecnologias de baixo carbono nas matrizes energéticas seja uma meta importante. Considerando as marcantes diferenças nas dotações de recursos naturais e estruturas de matrizes energéticas entre os países BRICS, cada um enfrentará um conjunto próprio de desafios e soluções apropriadas para equacionar a questão de segurança energética e sustentabilidade em seus planos de desenvolvimento energético.

Na Cúpula dos BRICS em Nova Délhi, em 2012, o comunicado final contemplou o reconhecimento da importância estratégica da cooperação no setor energético, com uma ênfase na cooperação tecnológica de baixo carbono e energias renováveis. Esta questão, portanto, adquiriu um *status* de assunto estratégico no marco de cooperação dos BRICS. Alguns autores vão ainda mais longe, ao afirmarem que o sucesso ou o fracasso deste grupo dependerá crucialmente do êxito de um marco cooperativo no campo da energia (Hulbert, 2011).



BOX 1

**Os BRICS e a questão energética**

Na IV Cúpula dos BRICS, realizada em Nova Délhi, em março de 2012, o desenvolvimento sustentável e sua relação com a energia neste âmbito foram objeto de vários compromissos assumidos na *Declaração de Délhi*. Cabe mencionar os mais relevantes no nosso contexto na sua íntegra, considerando o caráter também político em algumas decisões neste campo:

39 – A energia baseada em combustíveis fósseis continuará a dominar as matrizes energéticas em futuro previsível. Expandiremos as fontes de energia limpa e renovável e o uso de tecnologias alternativas eficientes para atender à demanda crescente de nossas economias e nossos povos, e também para responder às preocupações relativas ao clima. Nesse contexto, enfatizamos que a cooperação internacional no desenvolvimento de energia nuclear segura para fins pacíficos deve continuar sob condições de estreita observância dos padrões relevantes de segurança e requisitos relativos a desenho, construção e operação de plantas de energia nuclear. Sublinhamos o papel essencial da [Agência Internacional de Energia Atômica] AIEA nos esforços conjuntos da comunidade internacional no sentido de ampliar os padrões de segurança nuclear, com o objetivo de aumentar a confiança pública na energia nuclear como uma fonte de energia limpa, economicamente acessível e segura, vital para atender à demanda mundial de energia.

45 – Dadas nossas crescentes necessidades de fontes de energia renovável e de energia eficiente e de tecnologias favoráveis ao meio ambiente, assim como nossas potencialidades complementares nessas áreas, concordamos em intercambiar conhecimento, *know-how*, tecnologia e melhores práticas nesses setores.

Fonte: BRICS (2012).

Cabem algumas observações que são fundamentais na nova cooperação multilateral em energia no âmbito dos BRICS. O primeiro aspecto a ser destacado é o reconhecimento de que as matrizes energéticas deste grupo de países ainda serão majoritariamente constituídas por combustíveis fósseis num futuro previsível. Outra questão importante é o papel atribuído à energia nuclear nos planos de energia de todos os cinco países em maior ou menor grau. Portanto, uma trajetória do tipo SEP, caracterizada por uma redução qualitativa nos combustíveis fósseis, não parece uma alternativa factível para os países BRICS num futuro previsível, o que não elimina seu compromisso com a utilização crescente de energias renováveis.

Num primeiro nível, a análise do consumo e das importações de energia dos BRICS é reveladora das estratégias nacionais adotadas pelos cinco países. O Brasil, por exemplo, teve como meta norteadora o alcance de um alto grau de independência. A China e a Índia, por outro lado, têm aumentado suas importações nas matrizes energéticas respectivas. A Rússia e a África do Sul têm sido exportadoras líquidas de energia.

TABELA 3  
**Importações líquidas de energia (1999-2009)**  
(Em % do consumo total)

|               | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Brasil        | 25,0  | 22,0  | 20,0  | 15,0  | 10,0  | 13,0  | 10,0  | 7,0   | 8,0   | 8,0   | 4,0   |
| China         | 2,0   | 3,0   | -0,2  | 0,9   | 2,1,0 | 4,8   | 4,3   | 6,8   | 7,1   | 6,0   | 7,6   |
| Índia         | 20,0  | 20,0  | 19,0  | 20,0  | 19,0  | 21,0  | 22,0  | 23,0  | 24,0  | 24,0  | 26,0  |
| Rússia        | -58,0 | -58,0 | -61,0 | -68,0 | -74,0 | -81,0 | -85,0 | -83,0 | -84,0 | -82,0 | -83,0 |
| África do Sul | -27,0 | -27,0 | 26,0  | -28,0 | -27,0 | -20,0 | -21,0 | -20,0 | -14,0 | -8,0  | -12,0 |

Fonte: Banco Mundial.

Na perspectiva da exportação-produção, os dados mostram a posição dos BRICS como líderes em alguns segmentos do mercado de energia global. Por exemplo, em 2011, o Brasil foi responsável por 22,4% da produção mundial de biocombustíveis, atrás apenas dos Estados Unidos, com 48% (BP, 2012). Outro exemplo importante é dado pela Rússia, que figura como o segundo maior exportador de petróleo e o maior exportador de gás, com 21,7% do mercado mundial (*op. cit.*). Finalmente, a China se destaca no segmento de mercado fotovoltaico, quase alcançando o posto do maior país (Unctad, 2010).

O mesmo quadro apresentado pela tabela 3 se mantém para o período recente. Em 2014, o bloco dos BRICS foi importador de energia equivalente a 3,5% de sua demanda total. Rússia e África do Sul permaneceram na condição de exportadores líquidos; enquanto os demais países, na situação de importadores líquidos. A Índia importou 34% das suas necessidades de energia; a China e o Brasil importaram, respectivamente, 16% e 13% (Brasil, 2015).

### 3.2 Breve análise das matrizes de energia dos BRICS

A matriz de energia de um país reflete possibilidades e restrições ao mesmo tempo, sendo também expressão de um equilíbrio entre equidade social e sustentabilidade. A análise das matrizes energéticas associada aos planos de desenvolvimento energético nos dá uma boa ideia para avaliar as possibilidades de cooperação potencial em alguns segmentos do mercado. Há de se enfatizar que a cooperação tecnológica entre os países BRICS, com dotações e capacidades tecnológicas tão distintas, introduz um elevado grau de liberdade para a expansão e o alcance de uma matriz energética sustentável. A tabela 4 mostra as matrizes energéticas dos BRICS.

TABELA 4  
Matrizes de energia do BRICS (2014)  
(Em %)

|               | Carvão | Petróleo | Gás natural | Energia nuclear | Hidroeletricidade | Outras |
|---------------|--------|----------|-------------|-----------------|-------------------|--------|
| Brasil        | 6      | 39       | 14          | 1               | 11                | 29     |
| China         | 66     | 16       | 5           | 1               | 3                 | 9      |
| Índia         | 46     | 22       | 5           | 1               | 1                 | 24     |
| Rússia        | 14     | 22       | 54          | 7               | 2                 | 1      |
| África do Sul | 66     | 17       | 3           | 3               | 0                 | 11     |

Fonte: Brasil (2015).

#### 3.2.1 Brasil

O Brasil é o nono maior país consumidor de energia, sendo o segundo maior produtor de etanol e o quarto maior produtor de hidroeletricidade. Menos da metade de seu consumo de energia tem origem em combustíveis fósseis, dando uma posição confortável ao país em termos de emissões de carbono. A tabela 3 mostra que as importações líquidas de energia brasileiras têm se reduzido. A importância da hidroeletricidade e dos biocombustíveis na matriz brasileira é crucial. Entretanto, o fato de quase 85% do consumo de eletricidade ser derivado da fonte hídrica deixa o país numa situação vulnerável a efeitos climatológicos, como secas, conforme

ilustrado pela crise de 2001. Outro aspecto importante é que leis ambientais recentes proíbem a construção de grandes reservatórios, devido aos efeitos ambientais e sociais. Portanto, colocam um grande limite a esta opção energética no futuro.<sup>4</sup>

Seu plano de desenvolvimento de energia dá uma grande prioridade a essas duas fontes de energia. Mas outras iniciativas também estão sendo tomadas. A energia nuclear deve também aumentar ligeiramente sua participação na matriz. Adicionalmente, as reservas do pré-sal são estimadas como podendo ser bastante significativas. A descoberta destas reservas abre a possibilidade de uma importante fonte de riqueza para o Brasil, ao mesmo tempo colocando desafios importantes. Os vultosos investimentos necessários para a exploração do pré-sal e os avanços tecnológicos por enquanto não finalizados ainda devem ser equacionados, para que esta riqueza potencial se materialize em benefícios líquidos para o Brasil.

### 3.2.2 China

A busca por segurança energética tem sido um fator fundamental no caso chinês. As políticas governamentais para redução da dependência energética, para a diversificação e a elevação do percentual de fontes não fósseis na sua matriz energética, têm sido significativas num contexto de elevado crescimento econômico. Devido ao seu elevado aumento no consumo de energia, associado às elevadas taxas de crescimento, o governo chinês tem investido em fontes alternativas de forma substancial, ao mesmo tempo diversificando sua matriz e a tornando mais limpa, reduzindo os sérios problemas ambientais no país. Este país é o maior consumidor de energia, usando o carvão como sua principal fonte, com reservas em terceiro lugar no *ranking* mundial.

De acordo com a tabela 3, a China tem importado para garantir o atendimento de sua demanda. Com base em argumentos de segurança energética nacional, bem como para melhorar os padrões ambientais, o governo criou um programa de investimentos vultosos em energias renováveis. Entre 2007 e 2010, a China foi o país que mais investiu em energias renováveis; como consequência, tornou-se o país líder em energia solar, o maior produtor de hidroeletricidade, o terceiro maior produtor de biocombustíveis e o quinto maior produtor de energia eólica. Com relação à energia nuclear, o governo também investe de forma significativa.<sup>5</sup>

### 3.2.3 Rússia

A Rússia é um país caracterizado por um estoque elevado e variado de recursos: detém a maior reserva de gás, a segunda maior de carvão e a oitava maior de petróleo, além de possuir uma capacidade de energia nuclear bastante significativa. Sem dúvida, se destaca no mundo por suas dotações e capacidades energéticas. Aproximadamente 70% de suas exportações são constituídas de combustíveis fósseis. Suas balanças comercial e fiscal são altamente dependentes da exportação destas *commodities*, o que torna a economia russa altamente vulnerável a flutuações no mercado mundial de energia.<sup>6</sup>

4. Conforme dados de *Country Report – Brazil*, referentes ao ano de 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/liLODg>>.

5. Conforme dados de *Country Report – China*, referentes ao ano de 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/OnJNca>>.

6. Conforme dados de *Country Report – Russia*, referentes ao ano de 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/rnj90x>>.

O plano de desenvolvimento energético da Rússia coloca a opção nuclear como prioritária, liberando outros recursos para exportação: petróleo, gás e carvão respondem por quase 70% das exportações russas.<sup>7</sup> Seu plano estratégico abarcando até o ano 2030 não apenas reconhece a importância das energias renováveis na Rússia, mas também revela o fato de que haverá a dominância dos combustíveis fósseis em sua matriz num futuro de curto e médio prazo (Karchiev, 2006). O setor de energia nuclear é o segundo maior recebedor de investimentos do governo.

Os recursos energéticos são muito importantes para a economia russa. Numa perspectiva futura, há uma oportunidade importante de atender à demanda crescente de energia dos países emergentes, em particular dos BRICS. Considerando suas enormes reservas de petróleo e gás, sua capacidade nuclear e sua localização geográfica, a Índia e a China seriam interlocutores perfeitos. Entretanto, questões políticas têm dificultado o aprofundamento desta cooperação natural (Itoh, 2011).

#### 3.2.4 Índia

A Índia se constitui no quarto maior país consumidor de energia do mundo, apresentando uma taxa de crescimento de 3,8% até 2020 (EIA, 2011).<sup>8</sup> O país já experimenta crises de energia frequentes, o que alerta para a necessidade de equacionar o equilíbrio entre oferta e demanda de forma consistente. O consumo presente de petróleo é mais que três vezes maior que a produção doméstica. Além disso, o fato de o carvão e o petróleo representarem dois terços dos combustíveis utilizados na Índia torna muito importantes a diversificação e o desenvolvimento de fontes alternativas de energia renovável, por questões de sustentabilidade e segurança energética. Nesse sentido, o governo tem tentado a renovação de sua matriz energética, inclusive com uma maior eficiência energética. A energia nuclear surge como um componente de maior importância para o país.

Há de se destacar que a redução da desigualdade e o combate à pobreza na Índia têm como um componente importante a elevação do consumo *per capita* de energia, que apresenta o menor valor nos países BRICS. A inclusão de um maior número de pessoas em classes de maior consumo será um fator importante a nortear a política energética na Índia.

#### 3.2.5 África do Sul

A África do Sul tem como base principal o carvão como fonte de energia. Embora historicamente tenha sido uma exportadora de energia, sinais recentes mostram que este panorama pode se alterar com o crescimento. Pelo lado da oferta, o governo estabeleceu como meta a expansão substancial do setor de energia baseado em energia nuclear, com previsão para aumentar sua capacidade em 50%. Acordos de cooperação tecnológica com a Rússia vão permitir esta acelerada expansão. Outras metas se referem ao aumento de energias renováveis em detrimento do carvão na matriz energética através do Electricity Resource Plan for 2010-2030 (EIA, 2011).

7. Conforme dados de *Country Report – Russia*, referentes ao ano de 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/rnj90x>>.

8. Conforme dados de *Country Report – India*, referentes ao ano de 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/BCVDxr>>.

Pelo lado da demanda, o governo tenta incentivar a maior eficiência energética através do Power Conservation Programme, para também financiar a expansão da capacidade por meio de aumentos no preço da energia.

### 3.3 Cooperação potencial: caminhos possíveis

Da análise das matrizes de energia dos BRICS, podem-se vislumbrar vários possíveis caminhos de cooperação neste setor. Entretanto, como já mencionado e enfatizado por Hulbert (2011), a coordenação política necessária, seja bilateral, seja multilateral, joga um papel fundamental, considerando a natureza estratégica e sensível do setor de energia.

Por categoria de energia, a primeira forma de cooperação que emerge é a nuclear. A Rússia apresenta uma vantagem comparativa clara nesta forma de energia; portanto, sua posição como exportadora aos demais países BRICS é uma consequência natural. A China teria um papel importante na oferta de reatores de baixo custo. Há de se destacar que a opção nuclear é contemplada como forma de energia social e politicamente aceita em todos os países BRICS, sendo incorporada nos seus planos energéticos.

Como vimos, há um enorme potencial de cooperação entre os países BRICS. Entretanto, como apontam Fernandes *et al.* (2013), existem dificuldades específicas para a cooperação tecnológica efetiva entre os países BRICS. Em particular, como conseguir utilizar tecnologias inovadoras em contextos diversos. A China é considerada um país exitoso neste aspecto, bem à frente dos demais países do grupo. Fernandes *et al.* (2013) indicam o programa Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), no campo espacial, como um bom exemplo de efetiva cooperação bilateral entre os dois países, com boas lições a serem derivadas – este programa é anterior ao grupamento dos países BRICS.

A cooperação existente entre o Brasil e a China em energia, já operacional, também ilustra todos os aspectos que devem ser contemplados num marco de governança para a cooperação no âmbito dos BRICS. Vale a pena a sua breve análise, com vistas a derivar lições para possíveis formas de uma cooperação mais ampla no âmbito dos BRICS.

## 4 UM ESTUDO DE CASO: INVESTIMENTOS EM ENERGIA E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA ENTRE CHINA E BRASIL

O acordo bilateral Brasil-China é um bom ponto de partida para colocar em relevo as principais questões envolvidas num acordo de investimentos em energia e transferência tecnológica.

China aparece como líder mundial em novas tecnologias de energia, principalmente solar e eólica. De acordo com Liu e Liang (2013), seu grande mercado interno possibilitou que o país servisse como um grande laboratório de aprendizado. O Brasil, por sua vez, se constitui num dos maiores destinos para as exportações chinesas, principalmente de petróleo e gás, energias renováveis e no setor de transmissão. No período 2005-2012, o setor brasileiro de energia recebeu US\$ 18,2 bilhões de investimentos da China, 70% do total investido pelo país no Brasil. Por outro lado, o investimento brasileiro na China não teve a mesma *performance*

espetacular: de acordo com o Ministério Chinês de Comércio, no período 2000-2010, o Brasil investiu somente US\$ 572,5 milhões, com a ainda modesta participação de empresas brasileiras no mercado chinês no setor de energia, com destaque para a Petrobras, com uma base neste mercado, basicamente para gerenciar as importações do petróleo brasileiro. Apesar desta assimetria, Frischtak e Soares (2012) fazem um balanço favorável desta cooperação, que tem permitido o financiamento de projetos estratégicos. Um plano de ação conjunto foi assinado em 2010, detalhando os termos de cooperação para projetos de energia e transferência tecnológica.

Algumas questões são de importância central na cooperação Brasil-China. Além de recursos financeiros disponíveis, a China está numa situação de poder suprir o mercado brasileiro com tecnologias de energias renováveis a um custo bastante competitivo. A Petrobras, por outro lado, está em processo de adquirir capacidades tecnológicas na área de exploração e produção de petróleo em águas profundas; uma área em que a China tem necessidade de adquirir conhecimentos. Em termos de energia eólica, o Brasil possui locações em excelentes condições para esta forma de energia, com elevado mercado potencial, mas ainda tendo que melhorar sua tecnologia, sendo também inexperiente na efetiva implementação em maior escala. No setor de transmissão, a China também detém um conhecimento importante a compartilhar com o Brasil, considerando as suas similaridades geográficas de recursos energéticos e centros de distribuição.

O Brasil e a China também estabeleceram objetivos estratégicos visando ao desenvolvimento de programas de tecnologia e de investimentos, tanto por empresas estatais quanto privadas, para o desenvolvimento de projetos conjuntos. Um protocolo de cooperação em energia e mineração foi assinado em fevereiro de 2009, abrangendo várias atividades, troca de informação, pesquisa e desenvolvimento conjuntos e promoção de *joint ventures* para estimular o comércio de equipamentos de energia. No ano seguinte, 2010, um plano de ação foi assinado para o período 2010-2014. Este plano não somente reitera o compromisso de promover a implementação de uma série de projetos nos setores de energia e mineração, como também enfatiza a intenção de cooperação em energias renováveis, contemplando também a energia nuclear. Um componente importante desta cooperação foi o estabelecimento do Centro Brasil-China para Mudanças Climáticas e Tecnologias Inovadoras para Energia, em 2009, onde especialistas dos dois países participam.

## 5 CONCLUSÕES

Apesar de a relação de cooperação bilateral Brasil-China no setor de energia ter tomado fôlego, a transferência de tecnologia como um processo ainda está na sua infância, com um longo caminho importante a percorrer. Entretanto, pode-se afirmar que esta relação está bem fundamentada, com elevado apoio político dos dois países e baseada no interesse mútuo. Este modelo de cooperação coloca em relevo como sinergias podem ser usadas para dois países. Não somente aspectos técnicos, mas também fatores institucionais e políticos são fundamentais num acordo de cooperação deste tipo. No âmbito dos BRICS, a análise das matrizes energéticas e dos planos



de desenvolvimento energético mostra uma liderança da Rússia em energia nuclear, do Brasil nos biocombustíveis e da China nas categorias eólica e solar. Uma plataforma multilateral de cooperação naturalmente levaria estes três países a exportadores nestes respectivos segmentos. Modelos bilaterais de cooperação, como o existente entre China e Brasil, também ensinam importantes lições. O recém-criado Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), dos BRICS, pode ser um elemento catalizador importante no mapeamento e no financiamento de projetos que atendam aos objetivos de uma maior cooperação no setor de energia.

Outro importante nível em que a cooperação entre os BRICS poderia ocorrer seria no contexto da CQNUMC. No curto prazo, com a hoje bem estabelecida parceria tecnológica, China e Brasil poderiam atuar de forma conjunta nas negociações sobre transferência de tecnologia num nível internacional. Ambos os países são elegíveis para o financiamento de países do Anexo I. Uma possibilidade seria negociar a transferência de tecnologia para outros países em desenvolvimento, usando fundos de países desenvolvidos. Esta estratégia poderia ter um impacto significativo nos papéis do Brasil e da China como líderes do diálogo no âmbito dos países BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), grupo este que exclui a Rússia nas negociações internacionais da CQNUMC, contribuindo para as negociações sobre energia e transferência de tecnologia no contexto de mudanças climáticas.

É fato que a análise dos BRICS aqui esboçada deve ter como meta estratégica a intensificação da cooperação no setor de energia. O estudo das matrizes energéticas mostra as complementaridades e as diferenças a serem exploradas, com benefícios mútuos aos cinco países. O processo da busca por padrões de desenvolvimento sustentável aponta para desafios comuns a esses países, que, com o compartilhamento de experiências e tecnologias, podem alcançar um patamar mais elevado. Imbuídos deste espírito, a *Declaração de Nova Délhi* indica que a área de cooperação em energia multilateral no âmbito dos BRICS é o mais novo campo de atuação a ser explorado, não somente através da troca de tecnologias e do compartilhamento de experiências, mas também por meio da cooperação geopolítica/geoeconômica, num contexto internacional em mudanças permanentes (BRICS, 2012).

Não negando a existência de sinergias potenciais bilaterais, como o modelo de cooperação Brasil-China tão bem ilustra, é no nível multilateral dos BRICS em que se encontram os maiores benefícios, através de uma governança apropriada de suas capacidades e suas necessidades de energia. A análise da demanda e da oferta de energia conjunta dos cinco países mostra quão significativo estes são no mercado internacional. Enquanto Brasil, Rússia e África do Sul, em menor escala, são exportadores líquidos, China e Índia são grandes países importadores de energia. Este fato aponta, de acordo com Hulbert (2011), para o impacto mundial dos BRICS, ilustrando como um grupo pode influenciar o mercado mundial tanto na oferta como na demanda. A Índia e a China têm a capacidade de influenciar o lado da demanda mundial, tendo como provedores preferenciais os demais países. Um verdadeiro rearranjo no mercado mundial de energia poderia ocorrer se um marco de cooperação efetivo se materializasse.



## REFERÊNCIAS

- BP – BRITISH PETROLEUM. **BP statistical review of world energy**. London: British Petroleum, 2012.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Energia no bloco dos BRICS**: ano de referência – 2014. Brasília: MME, set. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/rmu2OM>>.
- BRICS – BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL. **Declaração de Nova Délhi**. In: CÚPULA DO BRICS: PARCERIA DOS BRICS PARA A ESTABILIDADE, SEGURANÇA E PROSPERIDADE, 4., 2012, Nova Délhi, Índia. Nova Délhi: BRICS, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Cvepgk>>.
- DECHEZLEPRÊTRE, A. *et al.* Invention and transfer of climate change-mitigation technologies: a global analysis. **Review of Environmental Economics and Policy**, v. 5, n. 1, p. 109-130, 2011.
- EIA – ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **International Energy Outlook**. Washington: EIA, 2011.
- FERNANDES, L. *et al.* **Cooperação científica e tecnológica para o desenvolvimento dos BRICS**: o caso do Programa CBERS. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2013. (Policy Brief). Disponível em: <<http://goo.gl/IZ67mc>>.
- FRISCHTAK, C.; SOARES, A. **Empresas brasileiras na China**: presença e experiências. Rio de Janeiro: CEBC, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Z95ubJ>>.
- HULBERT, M. It's energy that will make or break the BRICS. **European Energy Review**, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/c8IX2u>>.
- ITOH, S. **Russia looks east, energy markets and geopolitics in northeast Asia**. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2011.
- JAGER-WALDAU, A. **Status Report 2008**. Ispra: Joint Research Center European Commission, 2008.
- KARCHIEV, V. **Energy and sustainable development in the Russian Federation**. Moscow: Helio International, 2006.
- LIU, J.; LIANG, D. A review of clean energy innovation and technology transfer in China. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 18, p. 486-498, Feb. 2013.
- LOCKWOOD, M. *et al.* **Theorising governance and innovation in sustainable energy transitions**. Exeter: Exeter University, 2013. (Working Paper, n. 1304).
- LOVINS, E. Energy strategy: the road not taken? **Foreign Affairs**, Oct. 1976.
- MARKARD, J. *et al.* Sustainability transitions: an emerging field of research and its prospects. **Research Policy**, v. 41, n. 6, p. 955-967, 2012.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012**. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/n7beOb>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **International trade after the economic crisis: challenges and new opportunities**. Geneva: Unctad, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/5TqgjG>>.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

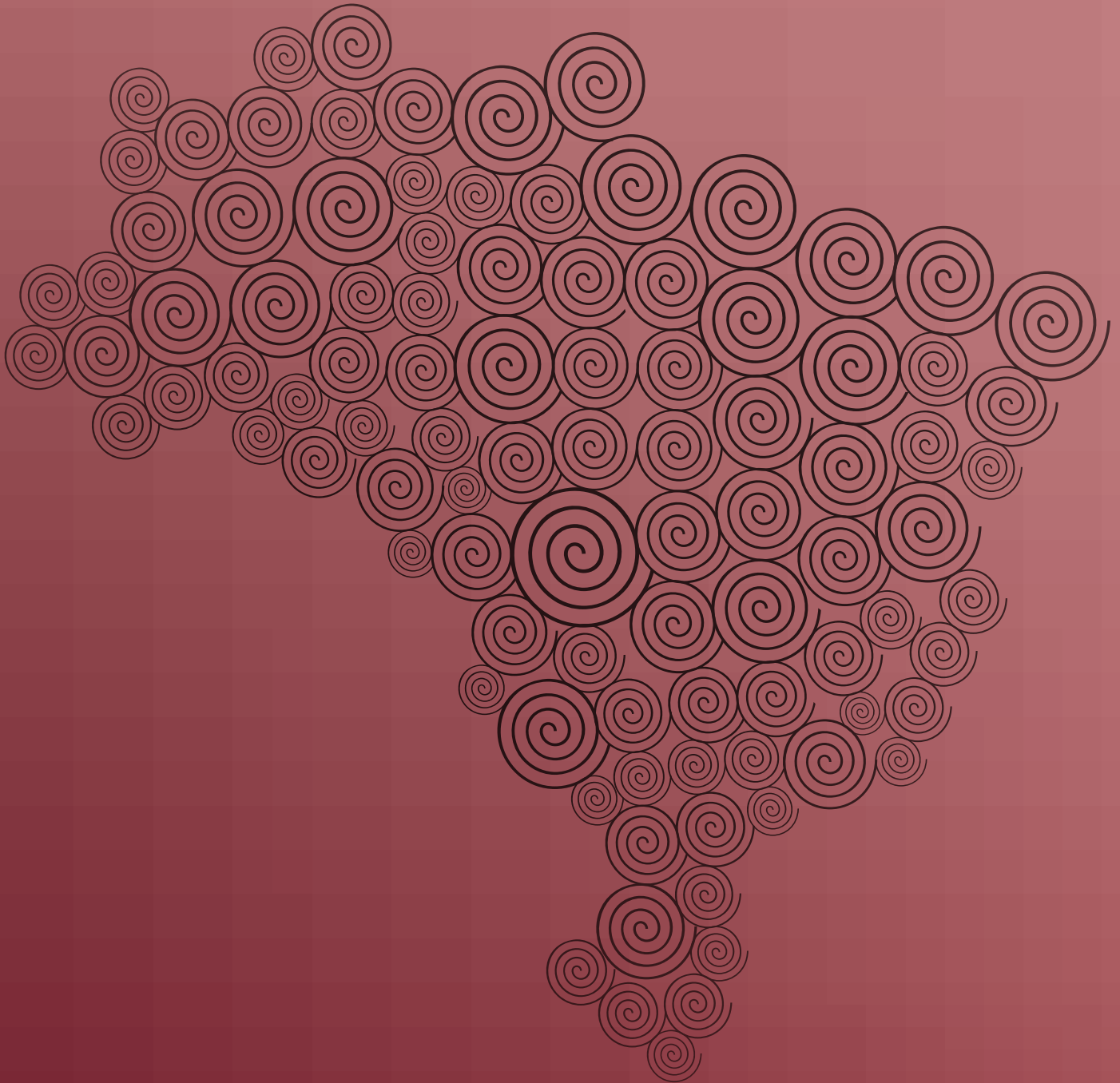
EKSTROM, M. Nuclear energy in the BRICS: an overview. **Revolve Magazine**, 12 Mar. 2012.

GOMEZ, J. M.; CHAMON, P. H.; LIMA, S. B. Por uma nova ordem energética global? Potencialidades e perspectivas da questão energética entre os países BRICS. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 531-572, 2012.

IEA – INTERNACIONAL ENERGY AGENCY. **Energy investments and technology transfer across emerging economies: the case of Brazil and China**. Paris: OECD; IEA, 2013.

SOUTH AFRICA. South African Government. **National response to South Africa's electricity shortage**, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/XtNOpA>>.





**Parte IV**

**REGIMES INTERNACIONAIS**



## OS MARCOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS BRASILEIRAS EM PROL DA POPULAÇÃO IDOSA

Ana Amélia Camarano<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Apesar do envelhecimento populacional ser amplamente reconhecido como uma das principais conquistas sociais do século XX, reconhece-se, também, que traz grandes desafios para a sociedade e as políticas públicas. Entre eles, um dos mais importantes é assegurar que o processo de desenvolvimento econômico e social ocorra sem discontinuidades, assentado em princípios capazes de garantir um patamar econômico mínimo para a manutenção da dignidade humana e da equidade entre os grupos etários na partilha dos recursos, direitos e responsabilidades sociais.

Nos países desenvolvidos, o envelhecimento populacional ocorreu em um cenário socioeconômico favorável, depois que estes resolveram suas necessidades sociais básicas, o que permitiu a expansão dos respectivos sistemas de proteção social para a população idosa. Nos países em desenvolvimento e, especificamente, no Brasil, o acelerado processo de envelhecimento está ocorrendo em meio a uma conjuntura recessiva e a uma crise fiscal que dificultam a expansão do sistema de proteção social para todos os grupos etários e, em particular, para os idosos. O resultado é que as demandas trazidas pelo envelhecimento somam-se a outras questões sociais não resolvidas, tais como saúde, educação, pobreza e elevados níveis de desigualdade social.

Os programas sociais direcionados ao enfrentamento do processo de envelhecimento das populações dos países desenvolvidos começaram a ganhar expressão na década de 1970. Tinham por objetivo a manutenção do papel social dos idosos e/ou a sua reinserção, bem como a prevenção da perda de sua autonomia. A manutenção de sua renda já havia sido equacionada pelos sistemas de seguridade social (Camarano e Pasinato, 2004).

Pode-se dizer que a incorporação, em alguma medida, da questão do envelhecimento populacional na agenda das políticas brasileiras, quer sejam públicas, quer sejam por iniciativa da sociedade civil, não é nova. O Brasil é um dos pioneiros na América Latina na implementação de uma política de garantia de renda para a população trabalhadora, o que culminou com a universalização da seguridade social em 1988 (Camarano e Pasinato, 2004). O país foi signatário do Plano Internacional de Ação para o Envelhecimento de Viena, em 1982,<sup>2</sup> e desde então esse tema passou a fazer parte, de forma mais assertiva, da sua agenda política.

---

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Ver Naciones Unidas (1982).

Além disso, a década de 1980 coincidiu com o período de redemocratização do país, o que possibilitou um amplo debate por ocasião do processo constituinte, resultando na incorporação do tema no capítulo referente às questões sociais do texto constitucional de 1988. Neste cenário, sob forte influência do avanço dos debates internacionais sobre a questão do envelhecimento e de pressões da sociedade civil, foi aprovada, em 1994, a Política Nacional do Idoso (PNI), por intermédio da Lei nº 8.842. Nesse ano, a proporção da população idosa brasileira era de cerca de 8%.<sup>3</sup>

Este capítulo descreve a evolução da agenda das políticas públicas na questão do envelhecimento populacional no plano internacional, assim como seus impactos na agenda nacional. Além do Plano de Viena, o Brasil foi signatário também do Plano Mundial de Ação para o Envelhecimento de Madri, em 2002,<sup>4</sup> e de um programa de ação para *População e Desenvolvimento de Cairo – 1994*,<sup>5</sup> todos das Nações Unidas. Além disso, participou de três conferências regionais intergovernamentais sobre envelhecimento em 2003, 2007 e 2012, que tinham por objetivo traçar uma estratégia regional de implementação para a América Latina e o Caribe do Plano de Ação de Madri. O Brasil também fez parte das reuniões intergovernamentais sobre as avaliações do Plano de Cairo.

Salienta-se que tanto os planos de ação quanto as deliberações das conferências regionais não constituem uma obrigação legal para os Estados signatários. Sua implementação passa, necessariamente, por uma avaliação das prioridades nacionais. É de direito e responsabilidade de cada Estado e depende, fundamentalmente, da alocação de recursos. Os referidos planos não previram recursos para o cumprimento das metas. Reconhece-se, no entanto, sua importância como ações de sensibilização dos Estados e sociedades para as questões tratadas.

Com o objetivo de discutir essas questões, este capítulo está estruturado em mais três seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta as principais recomendações dos três programas de ação supracitados, e suas avaliações posteriores, buscando relacioná-las ao debate internacional no tocante ao envelhecimento. Na terceira seção, são apresentadas as ações do governo federal para essa área e, na quarta, tecem-se os comentários finais.

## 2 ENVELHECIMENTO POPULACIONAL EM VIENA, CAIRO E MADRI<sup>6</sup>

Foi na década de 1970 que as políticas para a população idosa dos países desenvolvidos passaram a ganhar importância. Tinham por objetivo a preservação do papel social dos idosos e/ou a sua reinserção na sociedade, bem como a prevenção da sua autonomia funcional. A manutenção de sua renda já era uma questão equacionada pelos sistemas de seguridade social. Até então, no âmbito das Nações Unidas, o envelhecimento populacional era tratado de forma marginal pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), pela Organização Mundial de Saúde (OMS), e pela Organização para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

3. A PNI definiu como idosa a população de 60 anos ou mais, de acordo com as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS).

4. Ver Naciones Unidas (2002).

5. Ver CNPD (1999).

6. Esta seção é uma versão atualizada de Camarano e Pasinato (2004) e Camarano, Mello e Kanso (2009).



A primeira Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento,<sup>7</sup> ocorrida em Viena, em 1982, é considerada o marco inicial para o estabelecimento de uma agenda internacional de políticas públicas para a população idosa. Esta assembleia foi o primeiro fórum global intergovernamental centrado na questão do envelhecimento populacional, e resultou na aprovação de um plano global de ação.

Os objetivos do plano eram garantir a segurança econômica e social da população idosa e identificar as oportunidades para a sua integração ao processo de desenvolvimento dos países. Teve como marco de referência a Conferência dos Direitos Humanos, realizada em Teerã, em 1968. Dado o contexto político econômico e social, assumiu-se que, dada a “vulnerabilidade” da população idosa, esta deveria sofrer mais as consequências do colonialismo, neocolonialismo, racismo e práticas do *apartheid*. Ou seja, a preocupação com a população idosa surgiu como resultado de tendências demográficas bem delimitadas e de uma situação de conflito. No plano global, vivia-se um momento marcado pelas tensões da Guerra Fria e, no regional, predominavam os regimes de exceção. As recomendações desse plano centravam-se na promoção da independência da pessoa idosa, em dotá-la de meios físicos e financeiros para a sua autonomia. Percebia-se a necessidade da “construção” e, principalmente, do reconhecimento de um novo ator social – o idoso –, considerando suas necessidades e especificidades.

Embora naquele momento o foco da atenção tenha sido os países desenvolvidos, a assembleia influenciou, também, as agendas políticas de países em desenvolvimento, que passaram a incorporar progressivamente a questão do envelhecimento. Por exemplo, vários governos da América Latina modificaram suas constituições, criando leis que favoreciam a população idosa. Citam-se Venezuela (1999), Equador (1998), Brasil (1988), Peru (1993) e Bolívia (1994). Isto significou avanços importantes em políticas e programas especiais voltados às pessoas idosas (Uriona e Hakkert, 2002).

Ainda na década de 1980, em 1988, a Convenção Americana de Direitos Humanos aprovou um protocolo adicional (Protocolo de San Salvador). Este consiste num primeiro instrumento vinculante que reconhece explicitamente os direitos da pessoa idosa. Estes direitos foram transformados em ações, explicitadas no Artigo 17, segundo o qual os Estados se comprometem a proporcionar, de maneira progressiva, para as pessoas idosas que necessitarem, habitação adequada, alimentação e cuidados de saúde, além de criar programas de trabalho para aqueles que ainda podem realizar uma atividade produtiva. O Brasil ratificou este protocolo e o promulgou pelo Decreto nº 3.321 de 1999 (Luz, 2012; Huenchuan, 2009).

Na década de 1990, a questão do envelhecimento entrou de forma mais expressiva na agenda dos países em desenvolvimento. Em 1991, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou dezoito princípios em favor da população idosa.<sup>8</sup> Estes podem ser agrupados em cinco grandes temas: independência, participação, cuidados, autorrealização e dignidade. A Assembleia

7. Ver Naciones Unidas (1982).

8. Ver United Nations (1992a).

Geral de 1992<sup>9</sup> aprovou a Proclamação sobre o Envelhecimento no marco das comemorações dos dez anos do Plano de Viena. Estabeleceu o ano de 1999 como o Ano Internacional dos Idosos e definiu os parâmetros para o início da elaboração de um marco conceitual sobre a questão do envelhecimento. O *slogan* do Ano Internacional do Idoso foi a promoção de *uma sociedade para todas as idades*. O marco conceitual foi elaborado em 1995 e contou com quatro dimensões principais: a situação dos idosos, o desenvolvimento individual continuado, as relações multigeracionais, e a inter-relação entre envelhecimento e desenvolvimento social.

Foi nesse contexto que aconteceu a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizada no Cairo em 1994. O tema do envelhecimento populacional foi abordado no capítulo VI do documento final.<sup>10</sup> As recomendações de ações feitas pelo programa de ação estão de acordo com os cinco princípios básicos em favor dos idosos já adotados na Assembleia Geral de 1991, a saber:

- reforçar a autoconfiança da população idosa e criar condições para o seu bem-estar, e torná-la capaz de trabalhar e viver independentemente em sua própria comunidade (independência);
- implantar sistemas de saúde e seguridade social para a população idosa, com atenção especial às necessidades das mulheres (independência e cuidados);
- estabelecer um sistema de cuidados de longa duração, formal e informal, objetivando reforçar a capacidade das famílias de cuidar dos seus idosos dependentes (cuidados); e
- eliminar todas as formas de violência e preconceito com relação à população idosa, com atenção especial voltada para as mulheres (dignidade).

As avaliações subsequentes (Cairo +5, Cairo +10, Cairo +15 e Cairo +20)<sup>11</sup> mantiveram as mesmas propostas da CIPD, reforçando a necessidade do Estado, das organizações não governamentais e do setor privado de criar oportunidades para esse grupo populacional, bem como remover barreiras que impeçam idosos de continuarem contribuindo e participando ativamente nas suas famílias, na comunidade e no mercado de trabalho. Isto requer, entre outras atividades, programas de educação continuada, capacitação e atualização frente às mudanças tecnológicas, programas de saúde ocupacional, campanhas para a redução de preconceitos etc.

A última avaliação, Cairo +20, deu um destaque maior do que as anteriores na questão do envelhecimento. Entre outras estratégias, sugeriu que as políticas e os programas sobre saúde sexual fossem adaptados para atender às necessidades sexuais da população idosa, tendo em vista o crescimento da AIDS nesta população. Além disso, recomendou que os sistemas de saúde incluíssem cuidados paliativos e cuidados para o fim de vida. Como no Plano de Madri, foram propostos o monitoramento e a erradicação de todas as formas de abuso, direta e indireta, incluindo todas as formas de violência, iatrogenia, cuidado precário e isolamento social (United Nations, 2014).

9. Ver United Nations (1992b).

10. Ver UNFPA (1995).

11. Ver CNPD (1999), UNFPA (2005; 2010) e United Nations (2014).

A Segunda Assembleia Mundial sobre Envelhecimento aconteceu em Madri em 2002. O marco de referência sobre os direitos humanos passou a ser a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, realizada em 1993, em Viena. Foram aprovados uma nova declaração política e um novo plano de ação que deveriam servir de orientação à adoção de medidas normativas sobre o envelhecimento no início do século XXI nos países-membros. Essa declaração contém os principais compromissos assumidos pelos governos para executar o novo plano. Foi dedicada atenção especial aos problemas resultantes do processo de envelhecimento nos países em desenvolvimento.

O plano de ação é um documento amplo que contém 35 objetivos e 239 recomendações. Salienta a necessidade de parcerias com membros da sociedade civil e do setor privado para sua execução, como o Plano do Cairo. Para Alves (1995, p. 8-9), referindo-se ao último plano, esse foi um dos fenômenos mais marcantes da década de 1990: “o extraordinário crescimento e a grande assertividade das organizações não governamentais, nas esferas doméstica e internacional, como atores de peso, sobretudo no tratamento dos temas globais, particularmente os do meio ambiente, dos direitos humanos, da situação da mulher, do desenvolvimento social e das questões populacionais.”

O Plano de Ação de Madri fundamenta-se em três princípios básicos, que estão em conformidade com o Plano do Cairo:

- participação ativa dos idosos na sociedade, no desenvolvimento, e na luta contra a pobreza;
- fomento da saúde e bem-estar na velhice: promoção do envelhecimento saudável; e
- criação de um entorno propício e favorável ao envelhecimento.

A consideração da dimensão de gênero é vista como um avanço tanto no Plano do Cairo, quanto no de Madri. O Parágrafo 8 do Plano de Madri advoga a integração de uma perspectiva de gênero nas políticas, nos programas e na legislação sobre envelhecimento (Brasil, 2003). A este respeito foram feitas sugestões, por exemplo, no caso da seguridade social, para que se leve em conta a igualdade entre homens e mulheres nos sistemas de proteção social. No entanto, o mesmo parágrafo estabelece que a situação das mulheres idosas deve ter prioridade nas ações políticas (Brasil, 2003). No Plano do Cairo, pede-se atenção especial às necessidades das mulheres nos sistemas de saúde e seguridade social, assim como na eliminação das formas de violência e preconceitos.

Reconhece-se que homens e mulheres têm necessidades diferentes, requerendo atenção diferenciada. No entanto, nenhuma recomendação foi feita com respeito às necessidades especiais dos homens em quaisquer dos dois planos mencionados. Isto deixa claro que a preocupação com gênero restringe-se à preocupação com as mulheres. Knodel e Ofstedal (2003) apontaram essa questão no caso do Plano de Madri. Os autores destacam a importância de serem consideradas as necessidades diferenciadas das mulheres, mas, para eles, uma abordagem de gênero deve levar em conta as necessidades de ambos os sexos, e também reconhecer que gênero nem sempre significa uma marca de desvantagem.

Um dos objetivos bem delimitados do Plano do Cairo é o estabelecimento de um sistema de cuidados de longa duração, formal e informal, visando reforçar a capacidade das famílias de cuidar dos seus idosos dependentes. O Plano de Madri também enfatiza essa questão. No Brasil, políticas que ajudam a família a cuidar do idoso são escassas. Esta escassez pode gerar sobrecarga de trabalho e desvantagens no mercado de trabalho para as mulheres, em especial as pobres, que são as principais cuidadoras, e ainda ser um elemento propulsor de violência contra o idoso (Pasinato e Kornis, 2009; Montes de Oca, 2000; Camarano, 2014).

Reconhecendo que os planos das Nações Unidas são planos gerais e as suas estratégias tendem a ser por demais vagas, sem considerar as diversidades regionais, foi realizada em 2003 a I Conferência Regional Intergovernamental para o Envelhecimento, em Santiago do Chile. Esta aprovou a Estratégia Regional de Implementação do Plano de Madri, enquanto instrumento programático de orientação aos Estados na formulação de políticas e determinação de prioridades relacionadas ao envelhecimento nos países da América Latina e do Caribe. Apresenta metas, objetivos e recomendações para o desenvolvimento de ações em favor das pessoas idosas, de acordo com as três áreas prioritárias estabelecidas no Plano de Madri: pessoas idosas e desenvolvimento, saúde e bem-estar na velhice, e meio ambiente propício e favorável (Huenchuan, 2009).

Essas estratégias foram avaliadas na II Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento, realizada em dezembro de 2007, em Brasília. O tema desta conferência foi: *Para uma sociedade de todas as idades e de proteção social baseada em direitos*. Foi adotada a Declaração de Brasília, na qual os países da América Latina e do Caribe reiteraram o compromisso de “proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todas as pessoas de idade, trabalhar na erradicação de todas as formas de discriminação e violência, e criar redes de proteção para as pessoas de idade para fazer efetivo os direitos das pessoas idosas” (Cepal, 2007, p. 1).

Os compromissos constantes nessa declaração foram reafirmados na III Conferência Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e no Caribe, realizada em 2012, em São José, na Costa Rica. O tema desta conferência foi: *Envelhecimento, solidariedade e proteção social: hora de avançar para a igualdade*. Além de avaliar o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelos países da região na Declaração de Brasília, esta reunião aprovou uma agenda que estabelece a formulação e a implementação de políticas e programas por parte dos Estados signatários que garantam a proteção social efetiva e o reconhecimento de direitos à população idosa (Silva e Yazbec, 2014).

Sintetizando, pode-se dizer que a agenda internacional avançou na elaboração de propostas de políticas para a população idosa. No entanto, estas propostas não fazem parte de um documento vinculante, como existente para outros grupos populacionais: mulheres, crianças e pessoas com deficiência (Huenchuan, 2009).

### 3 A AGENDA BRASILEIRA ANTES E DEPOIS DE MADRI<sup>12</sup>

No Brasil, a implementação das recomendações da reunião do Cairo e da Assembleia de Madri não foi concebida como uma estratégia centralizada do governo federal, mas sim como esforço de acompanhamento sistemático das iniciativas de políticas, articulação intersetorial e realização de diagnósticos estratégicos. O objetivo desta seção é elencar e discutir as ações governamentais brasileiras elaboradas com o intuito de atender a população idosa, e sua relação com as propostas contidas nos Planos do Cairo e de Madri. Não se pretende fazer uma avaliação da eficácia de cada uma das políticas e programas, que vigoram nesses 21 anos, voltados para essas populações.

Pode-se dizer que, no caso brasileiro, o divisor de águas para as políticas para a população idosa é a Constituição de 1988 (CF/88). Na verdade, não é nova a incorporação, em alguma medida, da questão do envelhecimento populacional na agenda das políticas brasileiras, públicas ou por iniciativa da sociedade civil. O Brasil é um dos países pioneiros na América Latina na implementação de uma política de garantia de renda para a população trabalhadora, que culminou com a universalização da seguridade social em 1988.

#### 3.1 O período pré-Madri

No período anterior à Constituição, as ações do governo federal consistiam no provimento de renda para a população idosa que havia trabalhado, e em medidas de assistência social para idosos dependentes e carentes. A visão que parece ter predominado nessas ações é a de vulnerabilidade e dependência desse segmento populacional. Mudanças paulatinas nessa visão ocorreram ao longo dos anos 1990, por influência do debate internacional levantado, principalmente, por instituições não governamentais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a HelpAge.

Como qualquer outra política, a entrada do envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas brasileiras foi resultado não só de influências e pressões da agenda internacional, mas, também, de pressões nacionais por parte da sociedade civil, das associações científicas, dos grupos políticos etc. Citam-se duas iniciativas que tiveram grande impacto. A primeira foi a criação da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), em 1961,<sup>13</sup> e a segunda foi uma mudança de paradigma no trabalho de assistência social ao idoso, por parte do Serviço Social do Comércio (Sesc), iniciada em 1963, em São Paulo, depois estendida para o resto do país. Esta se originou de uma preocupação com o desamparo e a solidão das pessoas idosas, e por isto era centrada no estímulo de atividades físicas, de lazer e de convivência para estes.

Na esfera governamental federal, a primeira iniciativa na prestação de assistência ao idoso ocorreu em 1974. Consistiu em ações preventivas realizadas em centros sociais do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e de internação custodial dos aposentados e pensionistas deste instituto com idade superior a 60 anos. Na mesma década, foram criados dois tipos de benefícios não contributivos:<sup>14</sup> aposentadorias para os trabalhadores rurais (ligado ao trabalho

12. Esta seção é, também, uma versão atualizada de Camarano e Pasinato (2004) e Camarano, Mello e Kanso (2009).

13. Para mais informações, ver: <[www.sbgg.com.br](http://www.sbgg.com.br)>.

14. Na realidade, estes benefícios eram teoricamente contributivos. Uma pequena proporção de trabalhadores rurais contribui diretamente para a Previdência Social. Foi estipulada uma contribuição legal que consiste numa alíquota sobre a primeira comercialização do produto agrícola (2,5%). O comprador é responsável por pagá-lo. Para o benefício da RMV, exigia-se a contribuição de, pelo menos, um ano ou cinco anos de trabalho em atividades reconhecidas pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

rural) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e deficientes pobres, tanto urbanos quanto rurais. As RMVs foram as primeiras medidas de proteção do portador de deficiência e do idoso necessitado. Todas as medidas listadas ocorreram no âmbito da política previdenciária e eram, de alguma forma, vinculadas ao trabalho e/ou contribuição.

O primeiro documento do governo federal contendo algumas diretrizes para uma política social para a população idosa data de 1976. Foi publicado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), sob o título *Política social para o idoso: diretrizes básicas*.<sup>15</sup> Nesta época, a sociedade civil já iniciava algumas atividades. Uma delas foi a criação da Associação Cearense Pró-Idosos (Acepí), que tem como objetivo reivindicar os direitos dos idosos, estabelecer trabalhos conjuntos com o governo federal, assim como organizar entidades de atenção a este segmento. Outra iniciativa foi a criação da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Cobap), em 1984, que não foi, na verdade, uma iniciativa nova. Sua origem data da década de 1960 com a criação da União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil. Em 1985, foi criada a Associação Nacional de Gerontologia (ANG), órgão técnico-científico de âmbito nacional, voltado para a investigação e prática científica em ações de atenção ao idoso.

Apesar disso, a incorporação de forma mais assertiva do tema do envelhecimento na agenda das políticas públicas brasileiras só ocorreu a partir do Plano Internacional de Ação para o Envelhecimento de Viena, de 1982. Uma das recomendações deste plano foi o trabalho conjunto do Estado e a sociedade civil para a adoção de um conceito positivo e ativo de envelhecimento, orientado ao desenvolvimento. Isto significa uma mudança de visão do papel do idoso na sociedade. O momento coincidiu com o período de redemocratização do país, o que possibilitou um amplo debate por ocasião do processo constituinte, resultando na incorporação do tema no capítulo referente às questões sociais do texto constitucional de 1988.

A CF/88 avançou significativamente na proposição de políticas de proteção social para os idosos brasileiros. Introduziu o conceito de seguridade social, fazendo com que a rede de proteção social deixasse de estar vinculada apenas ao contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista, passando a adquirir uma conotação de direito de cidadania. O texto legal estabeleceu como princípios básicos: a universalização, a equivalência de benefícios urbanos e rurais, a seletividade na concessão, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a fixação do benefício mínimo em um salário mínimo, a equanimidade no custeio e a diversificação da base de financiamento, a descentralização e a participação da comunidade, de trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão.<sup>16</sup> Acesso à saúde e educação também foram garantidos pela Constituição para toda a população, bem como a assistência social para a população necessitada.<sup>17</sup> O ensino fundamental passou a ser obrigatório e gratuito, tendo sido assegurada também a sua oferta para todos aqueles que não tiveram acesso a ele na idade adequada.

15. Citado em Brasil (mimeo).

16. Artigo 194 da CF/88.

17. Artigo 196 e Artigo 203 da CF/88.



No tocante ao cuidado com os idosos frágeis, foi estabelecido que a família, a sociedade e o Estado devem assegurar a sua participação na comunidade, defender sua dignidade e bem-estar, e garantir o seu direito à vida. Mas ressaltou que os programas de cuidados devem ser executados preferencialmente em seus lares. Embora a CF/88 tenha feito um grande avanço no que diz respeito à garantia de uma renda para a população que perde a capacidade laborativa, a família continuou sendo a principal responsável pelo cuidado do idoso dependente. Esse princípio foi fortemente contemplado seis anos depois no Plano de Cairo e, catorze anos depois, no de Madri. Nenhum dos documentos leva em consideração as mudanças na família, na nupcialidade, e no papel social da mulher em curso em quase todo o mundo. A revisão do Plano de Cairo, vinte anos depois, recomenda aos países fortalecer os seus sistemas de saúde e de cuidados, promovendo o acesso universal a um sistema integrado, equilibrado de cuidados com a idade avançada, incluindo o gerenciamento de doenças crônicas, do fim da vida, e de cuidados paliativos (United Nations, 2014).

A Constituição ampliou para todo o território nacional uma iniciativa que já vinha sendo observada em alguns municípios desde o início da década de 1980: a gratuidade dos transportes coletivos urbanos para os maiores de 65 anos. Isto visa estimular a integração social dos idosos. Outro avanço foi a proibição de diferenças de salário, de exercício de funções e de critério de admissão por sexo, idade, cor ou estado civil.<sup>18</sup> Neste caso, especialmente, no que concerne à diferenciação de salários por sexo, a Constituição também antecedeu às deliberações do Plano do Cairo e de Madri. No entanto, a aposentadoria compulsória continua presente tanto nos regimes de previdência dos servidores públicos quanto no por idade do setor privado, caracterizando uma discriminação por idade no mercado de trabalho.

Como instrumento de participação da sociedade e de controle social, a Constituição de 1988 criou a figura dos conselhos. Estes são órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente, paritários. Consistem em uma forma de participação da sociedade nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas nas três esferas administrativas. A sociedade brasileira conta com um conselho nacional do idoso e todos os estados brasileiros contam com conselhos estaduais. Do total de 5.565 municípios brasileiros, 2.993 contam com conselhos,<sup>19</sup> o que representa uma cobertura de 53,5%.

É comum encontrar, no Brasil, o argumento de que o sistema de previdência social privilegia as mulheres.<sup>20</sup> O novo conceito de proteção social deslocou o eixo das políticas do âmbito familiar e trabalhista para a questão da cidadania, e a mulher brasileira passou a participar mais ativamente do mercado de trabalho. No entanto, alguns dos benefícios preexistentes não foram reestruturados. Desta forma, alguns “privilégios” foram criados, tais como o acúmulo de benefícios de aposentadoria e pensão por morte, o valor da pensão por morte igual ao benefício do cônjuge, e a possibilidade de recebimento de rendimentos do trabalho conjuntamente com

18. Artigo 7º da CF/88.

19. Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) realizada em 2012 (IBGE, 2013).

20. Ver, por exemplo, Tafner (2007) e Giambiagi (2007).



o benefício da aposentadoria. Esses “privilégios” não se restringem apenas às mulheres, mas estas, por viverem mais que os homens, são mais beneficiadas nas duas primeiras situações. O que é específico a elas é que, apesar de terem uma esperança de vida mais elevada, contribuem cinco anos menos que os homens, dado que se aposentam cinco anos mais cedo e recebem o benefício por mais tempo.<sup>21</sup>

A argumentação para os adicionais de proteção à mulher em termos previdenciários reside em uma compensação pelo tempo perdido com a maternidade, pela dupla jornada de trabalho, e pela precariedade das suas condições de trabalho. Ressalta-se ainda que o benefício pode ser também uma proteção das condições presentes, nas quais as mulheres idosas precisam cuidar de si e ainda dos outros e, por sua idade, não podem mais ser submetidas a uma dupla jornada (Beltrão *et al.*, 2002; Camarano, 2003). Nas alternativas propostas pelo documento de avaliação do Cairo +20, explicita-se a necessidade de garantia de renda para idosos, especialmente para as mulheres mais velhas, que vivem sozinhas e prestam cuidado não remunerado, por meio da expansão dos benefícios contributivos e não contributivos. Um benefício para as mulheres cuidadoras, independentemente da idade, poderia ser visto como uma valorização do cuidado familiar e uma compensação por este cuidado (Camarano, 2014).

Em prosseguimento às recomendações da CF/88, foi aprovada em dezembro de 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93). Incluiu benefícios, programas e projetos de atenção ao idoso, com a corresponsabilidade das três esferas de governo, e a concessão do benefício de prestação continuada ao idoso com 70 anos ou mais de idade residente em domicílios com renda mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo.

O lançamento do Plano do Cairo coincidiu no tempo com o lançamento da PNI, transformada na Lei nº 8.842 de 1994. Esta política consiste em um conjunto de ações governamentais que objetivam assegurar os direitos sociais dos idosos, proporcionando sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. Parte do princípio fundamental de que o idoso é um sujeito de direitos e deve ser atendido de maneira diferenciada em cada uma das suas necessidades: físicas, sociais, econômicas e políticas. Foi elaborada e reivindicada pela sociedade, tendo como âncora a ANG, que promoveu discussões nos estados e em Brasília. Para a sua coordenação e gestão, foi designada a Secretaria de Assistência Social do então MPAS. Atualmente, a coordenação está a cargo da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, ligada à Presidência da República (SEDH/PR). Foi criado também o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), que veio a ser implementado apenas em 2002. Tem como um dos seus objetivos avaliar e acompanhar a PNI. Atualmente, é composto por catorze representantes de ministérios<sup>22</sup> e um igual número de representantes da sociedade civil.

21. Esse diferencial na idade mínima da aposentadoria entre homens e mulheres a favor destas ou no tempo de contribuição fazia parte dos regimes de previdência de vários países. Atualmente, alguns países já igualaram essa idade, e outros têm feito esforço neste sentido. Dos 34 países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), vinte já o fizeram.

22. São estes: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Previdência Social, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação, Justiça, Cultura, Trabalho e Emprego, Saúde, Esporte, Turismo, Ciência e Tecnologia, Relações Exteriores, Planejamento, Orçamento e Gestão, e das Cidades.

As principais diretrizes norteadoras da PNI consistem em, por um lado, incentivar e viabilizar formas alternativas de cooperação intergeracional e, por outro, atuar junto às organizações da sociedade civil que representam interesses dos idosos visando à formulação, implementação e avaliação das políticas, dos planos e dos projetos. As ações propostas na PNI foram baseadas nos princípios estabelecidos pela Resolução nº 46/1991 das Nações Unidas. Estabelece o acesso à saúde e a condições adequadas de vida para garantir sua *independência e cuidado* e estimula a *participação* dos idosos na formulação e aplicação das políticas. Também estabelece que as pessoas idosas devam aspirar ao pleno desenvolvimento de suas possibilidades mediante o acesso à educação, à cultura e ao lazer (*autorrealização*), que devem viver com dignidade e não sofrer qualquer tipo de discriminação (*dignidade*) (Luz, 2012).

A PNI também estabeleceu as competências dos órgãos e das entidades públicas. A implantação da lei estimulou a articulação e integração dos ministérios envolvidos para elaboração de um plano de ação governamental para a integração da PNI no âmbito da União. A operacionalização da política e das demais ações empreendidas no campo assistencial ocorre de forma descentralizada, por meio de sua articulação com as demais políticas voltadas para os idosos no âmbito dos estados e municípios, assim como na construção de parcerias com a sociedade civil.

Até 2003, a legislação relativa à atenção dos idosos permaneceu fragmentada em ordenamentos jurídicos setoriais ou em instrumentos de gestão política. Em 2003, foi sancionado o Estatuto do Idoso. Este apresenta em uma peça legal, única e ampla muitas das leis e políticas já aprovadas. Incorpora novos elementos e enfoques, dando tratamento integral e com visão de longo prazo ao estabelecimento de medidas que visam proporcionar o bem-estar dos idosos. Conta com 118 artigos versando sobre diversas áreas dos direitos fundamentais e das necessidades de proteção dos idosos, visando reforçar as diretrizes contidas na PNI.

A aprovação do Estatuto do Idoso representa um passo importante da legislação brasileira no contexto de sua adequação às orientações do Plano de Madri. Para Uriona e Hakkert (2002), uma lei geral voltada especificamente para os idosos é um avanço e vai ao encontro da construção de um meio ambiente propício e favorável para as pessoas de todas as idades, como preconizado pelo referido plano. O avanço se dá, principalmente, no que se refere à previsão do estabelecimento de crimes e sanções administrativas para o não cumprimento dos ditames legais. No caso da violação destes ditames, caberá ao Ministério Público agir para a sua garantia. Obriga a notificação por qualquer cidadão e, especialmente, pelos profissionais de saúde, de qualquer ato de violência contra idosos, e criminaliza estes atos (Camarano, 2013a). A prevenção da violência contra idosos é também um dos objetivos do Plano do Cairo.

A sua necessidade se justifica pelo não cumprimento de vários dos direitos expressos em outras peças legais, como a CF/88. Embora as leis aprovadas no estatuto signifiquem grandes avanços no sentido de políticas sociais de inclusão dos idosos, não foram estabelecidas prioridades para a sua implementação, tampouco fontes para o seu financiamento (Camarano, 2013a).

### 3.2 Madri e pós-Madri

Dando prosseguimento às recomendações do Plano de Madri, o governo federal, por intermédio do CNDI, realizou três conferências nacionais, em 2006, 2009 e 2011. A quarta conferência está prevista para 2015. Os eixos temáticos das conferências foram definidos em função dos três princípios políticos do Plano de Madri, que guardam muita semelhança com os objetivos do Plano de Cairo, como mostra o quadro 1. No entanto, o órgão responsável pela implementação do Plano do Cairo no Brasil, a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPDP), não participou oficialmente em nenhuma das três conferências. Ou seja, embora a concepção das conferências contenha muita relação com o Plano do Cairo, na sua implementação não se verificou qualquer articulação com os órgãos responsáveis pela implementação das duas políticas.

QUADRO 1  
Princípios de Madri, conferências brasileiras e objetivos do Cairo

| Princípios Madri                            | Conferências Brasil                                | Objetivos Cairo   |
|---|--|---|
|   | Ações para efetivação dos direitos da pessoa idosa |   |
| As pessoas idosas e o desenvolvimento       | Previdência social                                 | Implantar sistemas de seguridade social para a população idosa com atenção especial às necessidades das mulheres.                               |
|   | Educação e cultura                                 | Reforçar a aprendizagem ao longo da vida e as oportunidades de alfabetização de adultos.  |
| O fomento da saúde e o bem-estar na velhice | Saúde da pessoa idosa                              | Implantar sistemas de saúde para a população idosa.   |
|   | Assistência social à pessoa idosa                  | Estabelecer um sistema de cuidados de longa duração formal.   |
| Criação de um entorno propício e favorável  | Violência e maus tratos contra a pessoa idosa      | Eliminar todas as formas de violência e preconceito com relação à população idosa, iatrogenia, medicação, cuidado precário e isolamento social. |
|   | Educação, cultura e lazer                          |   |
|   | Controle democrático                               |   |

Elaboração da autora.

A primeira conferência teve como objetivo propor a constituição de uma Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa (Renadi). Seus resultados fundamentaram a elaboração do Plano de Gestão Integrado para Implementação das deliberações, sob a coordenação do CNDI e com a colaboração dos ministérios setoriais. A segunda buscou avaliar o desenvolvimento das estratégias de constituição e funcionamento da Renadi, identificando os avanços e desafios do processo de implementação das políticas destinadas a implementar os direitos da pessoa idosa. A última conferência priorizou a relação com as políticas públicas, a necessidade de pactuar a intersetorialidade com gestão integrada (Eixo 1), bem como a destinação e a garantia de recursos, por meio de leis orçamentárias nas três esferas de governo, para construir, implementar, manter e/ou reformar todas as modalidades de atendimento previstas na PNI, na Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSI), e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (Eixo 4). Deliberou-se pela criação da Secretaria Nacional do Idoso e pela garantia de implementação de programas que assegurem a qualidade de vida dos idosos. Além disso, recomendou-se a ampliação do acesso à educação e a garantia da participação efetiva da pessoa idosa no planejamento dos programas para a defesa dos seus direitos. Este objetivo vai ao encontro ao estabelecido pela última avaliação do Plano do Cairo.

Como resultado das legislações e políticas internacionais, foi instituído, em 2010, o Fundo Nacional do Idoso, por intermédio da Lei nº 12.213. Seu objetivo é financiar ações e programas para a população idosa visando à garantia de seus direitos sociais, bem como estabelecer condições para a promoção de sua autonomia, integração e participação ativa na sociedade. Ainda no quesito participação, estabelecido no Plano de Madri, em 2011, foi assinado o termo de cooperação com a Frente Nacional dos Prefeitos, tendo por meta o fortalecimento institucional dos conselhos municipais de direito da pessoa idosa e dos centros de referência em direitos humanos. Em 2012, a SEDH lançou o compromisso com o envelhecimento ativo, no sentido de articular forças entre o governo federal, os estados, os municípios, o Distrito Federal e a sociedade civil, com vistas à valorização, à promoção e à defesa dos direitos da pessoa idosa.

### **3.3 Programas federais: o balanço no período pré e pós-Madri**

O Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento de Madri ampliou as diretrizes do Plano de Viena de 1982, ao enfatizar a necessidade de um ambiente propício e favorável às pessoas idosas, o combate à violência contra os idosos, e a implantação de serviços adequados a este segmento da população. O primeiro tema refere-se à participação ativa dos idosos na sociedade e no desenvolvimento. O primeiro subtema do Plano de Madri é o reconhecimento da contribuição social, cultural, econômica e política das pessoas idosas, enquanto a participação de idosos nos processos de tomada de decisões em todos os níveis é o segundo subtema. Isto significa incluir a família, as organizações da sociedade civil e as políticas públicas. Um dos objetivos do Plano do Cairo é promover a maior independência física, cognitiva e/ou financeira da população idosa. Para isto, políticas de acesso à renda, conjuntamente com as de atenção à saúde, são fundamentais. Já os cuidados de longa permanência são requeridos para os idosos que experimentam perda de autonomia para gerir as atividades do cotidiano.

Os principais benefícios pecuniários aos quais os idosos brasileiros têm direito, hoje, fazem parte da política de seguridade social estipulada na CF/88. Pode-se falar na existência de dois regimes de previdência social e um de assistência social. O primeiro é composto por benefícios de caráter contributivo dirigido aos trabalhadores urbanos da iniciativa privada (Regime Geral de Previdência Social – RGPS),<sup>23</sup> e o segundo é voltado para os servidores públicos (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS). O RGPS inclui, também, os beneficiários da Previdência rural, cuja elegibilidade está condicionada ao trabalho no meio rural. São teoricamente contributivos, mas, na prática, seu financiamento origina-se, principalmente, das contribuições urbanas. Para os idosos pobres, foi concebido um regime de assistência social.<sup>24</sup>

O atual sistema de saúde brasileiro é dependente tanto do setor público quanto do privado, apesar de a CF/88 ter garantido o acesso universal à saúde e responsabilizado o Estado para tal. Em 1999, o Ministério da Saúde (MS) criou a PNSI enquanto parte da PNI. Essa política assume que “o principal problema que pode afetar o idoso, como consequência da evolução de suas enfermidades e de seu estilo de vida, é a perda de sua capacidade funcional, isto é, a perda das habilidades físicas e mentais necessárias para a realização de suas atividades

23. Artigo 201 da CF/88.

24. Artigo 203 da CF/88.

básicas e instrumentais da vida diária” (MS, 2002, p. 15). Dadas essas premissas, as principais diretrizes traçadas por essa política foram: promoção do envelhecimento saudável; manutenção da capacidade funcional; assistência às necessidades de saúde do idoso; reabilitação da capacidade funcional comprometida; capacitação de recursos humanos especializados; apoio ao desenvolvimento de cuidados familiares; e apoio a estudos e pesquisas sobre o tema.

Em outubro de 2006, o MS lançou uma nova política (Política Nacional de Saúde para a Pessoa Idosa – PNSPI) sustentada por dois eixos: fragilidades e promoção do envelhecimento ativo. Esta política não revogou a anterior. Consistiu em uma adequação da PNSI à mudança do modelo assistencial na atenção primária à pessoa idosa, com a progressiva implantação do Programa de Saúde da Família (PSF) e a sua transformação em Estratégia de Saúde da Família (Brasil, 2006b). Reitera o entendimento de que a capacidade funcional da pessoa idosa deva balizar as ações dos serviços de saúde e aponta para a necessidade de políticas de cuidado para a população idosa frágil, insistindo na necessidade de apoio às famílias com idosos e de capacitação para os profissionais (Giacomin e Maio, mimeo).

Também em 2006 foi lançado o Pacto pela Saúde, por meio da Portaria GM/MS nº 399/2006,<sup>25</sup> que lista as responsabilidades e as atribuições das diferentes instâncias governamentais com possibilidades de adequação às especificidades regionais. Este pacto congrega o Pacto pela Vida, o Pacto pelo SUS e o Pacto de Gestão. Estabelece que a atenção ao idoso deve ser prioritária. O Pacto pela Vida considera a saúde do idoso como uma das seis prioridades pactuadas entre as três esferas de governo. No entanto, apesar de esta ser considerada uma ação prioritária, não foram definidas metas ou sanções para a sua execução, como havia sido explicitado para outras ações definidas como prioritárias. Isto minimiza o efeito do pacto, pois a definição de prioridades ficou a cargo de cada gestor (Giacomin e Mayo, mimeo).

A única meta estipulada para ações destinadas à população idosa diz respeito à fiscalização de todas as instituições de longa permanência para idosos (Ilpis)<sup>26</sup> por parte da vigilância sanitária em todos os municípios. Esta fiscalização é regida pela Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) nº 283/2005 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa, 2005). Esbarra na falta de apoio do Estado às Ilpis, seja com recursos financeiros e/ou humanos, apesar mesmo de normatizar os processos de funcionamento dessas instituições (Giacomin e Couto, 2010).

Em 2008, o MS, ao rever as prioridades, os objetivos e as metas do Pacto pela Vida e os indicadores de monitoramento e avaliação do Pacto pela Saúde para esse ano, determinou a atenção à população idosa como uma de suas prioridades. Estabeleceu como objetivos identificar pessoas idosas em situação de fragilidade ou em risco de fratura de fêmur, e auxiliar na melhoria da qualidade da atenção prestada aos residentes nas Ilpis (Brasil, 2008). No ano seguinte, esta prioridade foi reforçada com o objetivo de formação e educação permanente dos profissionais de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) na área de saúde da pessoa idosa. Como meta para

25. Brasil (2006a).

26. Em um levantamento feito pelo Ipea, foram identificadas 3.548 Ilpis no Brasil no período de 2007 a 2009 (Camarano *et al.*, 2010).

o ano de 2010 e 2011, estipulou-se uma redução em 2% da taxa de internação hospitalar de idosos por fratura de fêmur (Brasil, 2009). Esta meta vai ao encontro do terceiro princípio de Madri, que fala de um entorno favorável para a população idosa.

Cuidados de longa duração dirigem-se aos idosos que perderam parte de sua autonomia física e mental e cujas famílias não possuem meios financeiros, físicos ou emocionais para a prestação dos cuidados necessários. Em geral, são os idosos muito idosos. As ações governamentais nessa modalidade de atenção são quase sempre de caráter assistencial. São formuladas em nível federal, mas executadas, na sua maioria, de forma descentralizada, em parcerias que envolvem os estados, os municípios e a sociedade civil. O papel do Estado consiste em prover os serviços para os idosos de baixa renda, e regular e fiscalizar as instituições privadas que prestam esses serviços.

Essa modalidade de cuidados não constitui uma prática generalizada nas sociedades latinas. As restrições a ela são de várias ordens: custos financeiros e sociais elevados e baixa eficácia em relação aos seus benefícios. A modalidade Atendimento Integral Institucional foi definida pela Portaria nº 73, de maio de 2001, da Secretaria de Estado de Assistência Social do então MPAS. Consiste em atendimentos realizados “em instituições acolhedoras conhecidas como: abrigo, asilo, lar e casa de repouso, durante o dia e a noite, às pessoas idosas em situação de abandono, sem família ou impossibilitadas de conviver com suas famílias” (Brasil, 2001).

Algumas questões referentes às políticas de cuidado ao idoso não estão claramente definidas na legislação. Uma delas é se as Ilpis são instituições de saúde ou de assistência social. Do ponto de vista da gerontologia, são consideradas como instituições híbridas (saúde e assistência social). Como já se mencionou, são regulamentadas RDC nº 283, de 2005, da Anvisa. Apenas 6,6% do total das Ilpis brasileiras são públicas, sendo a maioria municipais e ligadas à assistência social. O governo federal tem apenas uma instituição para idosos, o Abrigo Cristo Redentor no Rio de Janeiro (Camarano *et al.*, 2010).

No plano federal, o órgão responsável pela política para as Ilpis é o responsável pela política de assistência social, hoje Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Atua financiando ou cofinanciando as instituições. A política de assistência social brasileira vem passando por profundas transformações nos últimos vinte anos, envolvendo alterações de concepção, modelo de gestão e formas de financiamento. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004 (MDS, 2005), e a Norma Operacional Básica (NOB), de 2005, firmaram as bases para uma redefinição das ações no âmbito da assistência social, instituindo pisos de financiamento e aumentando a descentralização. A partir daí, a proteção social brasileira passou a se estruturar em dois eixos: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). A política de renda para o idoso pobre está estruturada no âmbito da PSB, e a de cuidados, no da PSE. Tais mudanças podem trazer impactos no atendimento ao idoso.

Outras modalidades de cuidado/residência previstas na PNI, também de responsabilidade da assistência social, podem ser divididas em dois grupos: cuidado no ambiente domiciliar, e cuidado na comunidade. No primeiro grupo, cita-se ajuda à família, tanto para as atividades básicas da vida diária quanto para as instrumentais. Na segunda modalidade, são oferecidos atendimentos prestados durante todo o dia nos centros-dia e nos centros de convivência.



No âmbito da assistência social, o cuidado institucional tem recebido uma atenção muito baixa, praticamente residual. Este caráter residual pode ser atribuído, em parte, às políticas que assumem que a família (mulher) vai cuidar do idoso frágil, à baixa proporção de idosos que apresentam dificuldades para as atividades da vida diária (15,3%),<sup>27</sup> aos altos custos, aos preconceitos associados a estes idosos, e à alta importância dada às políticas de envelhecimento ativo e saudável. Pode, também, estar refletindo as recomendações constitucionais, do Plano do Cairo, da PNI, de Madri e do Estatuto do Idoso. Essa importância é evidenciada pelo maior número de centros-dia e/ou grupos de convivência comparado ao de asilos ou abrigos. Considerando o conjunto de instituições, incluindo as privadas, a pesquisa Munic encontrou, em 2013, centros de convivência em 45,4% dos municípios, e asilos, em 20,3% (IBGE, 2014).

Políticas públicas com vistas à integração social das pessoas idosas também podem ser entendidas como parte de um programa de criação de um entorno favorável, como preconizado pelos Planos de Ação para o Envelhecimento de Viena e Madri e o do Cairo. A incorporação de estratégias de integração social num plano de ação para a população idosa é relativamente nova (Zunzunegui *et al.*, 2003). Essas estratégias pressupõem que a última etapa da vida deve ser desfrutada em condições de estabilidade econômica e pessoal, por meio de uma participação ativa na vida familiar e social, e com uma boa avaliação da própria saúde.

A universalização da seguridade social não resolveu apenas a questão de geração de renda para a população que perde a capacidade laborativa, mas buscou, também, proporcionar cuidados culturais, sociais e psicológicos para este segmento que se encontrava marginalizado da vida social (Debert, 2010). As diversas formas de ocupação do tempo livre das pessoas mais velhas compreendem desde uma segunda carreira, empreendedorismo, trabalho voluntário, militância política, religiosa ou social, até esporte, lazer e turismo. Algumas das ações que visam a esse objetivo correspondem a iniciativas de associativismo e apresentam um alto grau de interação entre o Estado e a sociedade civil. As experiências podem ser entendidas desde a esfera das relações de trabalho, como as associações de aposentados, até a promoção das relações intergeracionais na área de cultura e educação. Como exemplo, citam-se a elaboração e a implementação dos Planos de Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa pela SEDH/PR, bem como a expansão da oferta de centros de convivência e das universidades abertas à terceira idade (UnATIs ou UATIs).<sup>28</sup>

Além dos órgãos governamentais, instituições como o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Sesc e a Associação Cristã de Moços promovem atividades turísticas, culturais e desportivas para idosos. O turismo social, empreendido por organizações públicas e privadas, além de ampliar o acesso às classes populares, se preocupa com o desenvolvimento cultural dos participantes. O Ministério do Turismo lançou o programa *Viaja Mais Melhor Idade*.

27. Segundo o suplemento de saúde da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 2008 (IBGE, 2009).

28. No Brasil, o Serviço Social do Comércio de São Paulo (Sesc/SP) implementou, no final dos anos de 1970, as escolas abertas para a terceira idade, que consistiam em um conjunto de cursos destinados à reflexão sobre temas da atualidade e questões referentes ao envelhecimento. Na década seguinte, várias universidades criaram faculdades e universidades abertas para a terceira idade (Assis, Dias e Myssior, mimeo).



As ações do Sesc são balizadas por quatro princípios: a democratização do acesso à atividade turística; o desenvolvimento social dos participantes; a educação pelo turismo; e a educação para o turismo. Em 2013, 57% da clientela do turismo social desta organização eram constituídos por pessoas maiores de 55 anos (Sesc, Turismo Social, 2014, *apud* Ferrigno, mimeo).

Além disso, os Ministérios da Cultura e do Esporte e Lazer também oferecem atividades para esse grupo populacional. Entre os programas oferecidos, mencionam-se o *Programa de Fomento e Valorização às Expressões Culturais da Pessoa Idosa*<sup>29</sup> e o *Desenvolvimento de Atividades Esportivas e Recreativas para a Terceira Idade – Vida Saudável*. Os quadros 2 e 3, no anexo, apresentam alguns planos e programas do governo federal voltados para a população idosa em andamento nos ministérios responsáveis. Foram agrupados em torno de quatro eixos: renda, saúde, cuidados, e integração social. O quadro 2 apresenta os programas específicos para idosos, assim como os três programas gerais aos quais os idosos podem ter acesso.

O exercício de atividades de lazer e/ou turismo esbarra em dificuldades financeiras, de saúde e de acessibilidade. A CF/88 garantiu o transporte público gratuito para a população de 65 anos ou mais visando a uma maior integração social deste grupo. Além disso, requer-se a melhoria destes transportes e, também uma descentralização dos equipamentos de lazer para os bairros da população mais pobre, ou seja, para a periferia das cidades, geralmente mal atendida por parques e centros culturais.

De qualquer forma, pode-se dizer que o idoso brasileiro, especialmente a partir da década de 1980, tem se tornado um ator político cada vez mais atuante na sociedade; ocupou espaço na mídia e ganhou a atenção da indústria do consumo, do lazer e do turismo (Debert, 1999). A maior presença de idosos nos espaços públicos não decorre apenas do aumento desse contingente, mas também de mudanças comportamentais. Vivendo mais, em melhores condições de saúde, movidos pelo desejo de viver mais intensamente e influenciados pelos novos valores da contemporaneidade, eles têm se tornando mais participantes, mais reivindicativos, mobilizando-se na defesa de seus direitos, ou seja, com boas expectativas para a velhice (Ferrigno, mimeo). Como consequência, a aposentadoria deixou de ser um momento de descanso e recolhimento para se tornar um período de atividade e lazer (Debert, 2010). Possibilitou espaços para que novas experiências de envelhecimento pudessem ser vividas coletivamente.

#### **4 COMENTÁRIOS FINAIS: CAIRO E MADRI HOJE. E AMANHÃ?**

Não se tem dúvidas de que o envelhecimento é parte da agenda das políticas públicas brasileiras e de que a agenda da ONU exerceu um impacto importante sobre ela, como foi o caso do Plano de Madri. A Conferência do Cairo colocou pouca atenção às questões do envelhecimento populacional, em parte, provavelmente, pelo fato de estas questões já estarem sendo tratadas por outras conferências das Nações Unidas. Pode ser, também, que o objetivo maior do Cairo, como das demais conferências de população, tenha sido o ritmo de crescimento populacional, desta vez sob a ótica dos direitos ditos reprodutivos, mas se assemelham mais a não reprodutivos dos indivíduos. No entanto, não parece ser possível desvincular a redução do crescimento populacional do envelhecimento (Camarano, 2013b).

29. Não se obteve informações sobre a situação deste programa.

Em síntese, pode-se dizer que as deliberações dos Planos do Cairo e Madri, no que tange à população idosa, foram, de alguma maneira, incorporadas à agenda das políticas públicas brasileiras, seja por influência direta ou não. Na verdade, o que parece é que a agenda brasileira foi além do estabelecido pelos referidos planos. De uma maneira geral, pode-se dizer que os objetivos contidos nos programas do governo federal para os idosos atendem as recomendações propostas pelos dois planos, e ainda as extrapolam. Esses avançaram nos marcos regulatórios, visando assegurar alguns direitos para esse grupo, como o acesso à renda, à saúde, à prevenção da violência. Estes direitos estão contemplados nos dois planos. No Brasil, alguns resultados são claros, por exemplo, no que diz respeito à garantia de renda, às melhores condições de saúde, e ao aumento da expectativa de vida nas idades avançadas (Camarano, Mello e Kanso, 2009). Outros avanços, como a prevenção da violência, muito ressaltado no plano do Cairo, são difíceis de avaliar.

Um dos objetivos bem delimitados do Plano do Cairo é o estabelecimento de um sistema de cuidados de longa duração, formal e informal, visando reforçar a capacidade das famílias de cuidar dos seus idosos dependentes. Isto está de comum acordo com a legislação brasileira, que é anterior ao Plano do Cairo. No Brasil, políticas que ajudem a família a cuidar do idoso são praticamente inexistentes. Esta situação pode gerar desvantagens para as mulheres, especialmente as pobres, que são as principais cuidadoras, e tornar-se um elemento propulsor de violência contra o idoso. Neste caso, esse objetivo se contradiz a outros dois objetivos do próprio plano, como a prevenção da violência contra idosos e as proposições de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres. Também é contraditória com um regime de fecundidade baixa, objetivo do Cairo, que, no caso brasileiro, já é de sub-reposição. Além disso, não leva em conta as mudanças em curso na família em quase todo o mundo.

As perspectivas que se colocam para o médio prazo são a de uma certeza da continuação nos ganhos em anos vividos, e no crescimento da população idosa e muito idosa na maioria dos países. No Brasil, contudo, predomina uma incerteza quanto à possibilidade de renda, condições de saúde, e cuidados para os idosos do futuro. É difícil acreditar que as tradicionais maneiras de financiar a seguridade social serão suficientes para lidar efetivamente com um segmento populacional demandante de benefícios sociais, cuidados de saúde e de longa duração crescente, *vis-à-vis* a uma redução da oferta de força de trabalho, de potenciais contribuintes, bem como de cuidadores familiares. É difícil acreditar, também, que a nova família, na qual a mulher assume a função também de provedora, poderá continuar desempenhando o seu papel tradicional de cuidadora.

O que se pode esperar é que políticas de saúde contemplem todo o ciclo da vida, para contribuir não só que mais pessoas cheguem à última etapa da vida, mas lá cheguem ativas e saudáveis. Entre elas, citam-se a promoção à saúde, o acesso universal aos serviços de saúde pública ao longo da vida, e a consideração da importância de fatores ambientais, econômicos, sociais, educacionais, entre outros, no aparecimento de enfermidades e incapacidades, como preconizado pela OMS.<sup>30</sup> O alcance dessas condições poderá levar a uma redução dos gastos previdenciários, de saúde, da demanda por cuidados etc.

---

30. Ver OMS (2002).

Nenhum dos planos mencionados, à exceção da avaliação do Cairo, fez menção à terminalidade da vida. Para a última fase desta, cabe a um sistema público de saúde assegurar o fornecimento dos meios para que as pessoas possam terminar suas vidas com dignidade e com um mínimo de sofrimento quando decidirem que chegou o momento para isso. Poucas nações do mundo, mesmo as mais desenvolvidas, incorporaram os cuidados paliativos nas suas políticas de saúde, apesar de já estarem vivenciando um processo de envelhecimento adiantado e um crescimento expressivo na esperança de vida nas idades avançadas. No Brasil, o sexto Código de Ética Médica<sup>31</sup> reconheceu os cuidados paliativos como a modalidade de assistência adequada para as pessoas portadoras de doenças incuráveis na fase final da vida. Espera-se que esse reconhecimento possa resultar em uma melhoria das condições de vida no final dela, ou seja, um aumento na “qualidade da morte”. Isto poderá trazer, além dos ganhos na qualidade de vida, redução de gastos em saúde, pois essa modalidade implica uma redução de hospitalização, especialmente em unidades de terapia intensiva, e de procedimentos terapêuticos desnecessários e dispendiosos (Burlá, Py e Scharfstein, 2010).

Muito embora se reconheça que os idosos tenham demandas específicas, diferenciadas tanto por idade quanto por sexo, para se alcançar “uma sociedade para todas as idades”, como preconizado pelas Nações Unidas, uma política para a população idosa deve estar inserida numa política de desenvolvimento sustentável objetivando aumentar o bem-estar de toda a população. Os idosos não vivem isolados e o seu bem-estar está intimamente ligado ao da sociedade como um todo.

Para finalizar, para pensar numa nova agenda nacional e internacional, deve-se levar em conta que a fecundidade declinou expressivamente em quase todos os países, e a pobreza continuou sendo um desafio, embora tenha diminuído em parte deles. E, pobres, os países envelheceram, o que coloca desafios novos para estes, que se somam aos já existentes. Dar mais destaque às questões do envelhecimento requer um amplo debate com a sociedade, pois as decisões de alocação de recursos deverão ser de ordem política. Apesar de todo o impacto das agendas internacionais, a definição de prioridades é um desafio para os formuladores de políticas de cada país. Não existe uma solução única que seja adequada a todos eles.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. A. L. A Conferência do Cairo sobre população e desenvolvimento e o paradigma de Huntington. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v. 12, n. 1-2, 1995.
- ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução da Diretoria Colegiada, nº 283, de 26 de setembro de 2005. Disponível em: <[www.portalsaude.gov.br](http://www.portalsaude.gov.br)>.
- ASSIS, M. G.; DIAS, R. C.; MYSSIOR, R. N. **Universidade para terceira idade: um elo na construção da cidadania da pessoa idosa**. Mimeografado.

31. Resolução nº 1.931, de 17 de setembro de 2009, do Conselho Federal de Medicina, que passou a vigorar em todo o país em abril de 2010.

BELTRÃO, K. I.; NOVELLINO, M. S.; OLIVEIRA, F. E. B.; MEDICI, A. C. **Mulher e previdência social: o Brasil e o mundo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 867).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos fundos municipais, estaduais e nacional do Idoso; e altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. p. 86. (Série Institucional em Direitos Humanos, v. 1).

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria nº 73, de 10 de maio de 2001. Estabelece normas de funcionamento de serviços de atenção ao idoso no Brasil. Disponível em: <<http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/>>.

\_\_\_\_\_. **Informe nacional brasileiro**. In: ASSEMBLEIA MUNDIAL SOBRE O ENVELHECIMENTO, 2., mimeografado.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.395, de 9 de dezembro de 1999: aprova a Política Nacional de Saúde do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 13 dez. 1999. Seção I, n. 237-E, p. 20-24.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Redes Estaduais de Atenção à Saúde do Idoso. **Guia Operacional e Portarias Relacionadas**. Brasília/DF, 2002. (Normas e manuais técnicos, Série A).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006a. Divulga o Pacto pela Saúde 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/Stz8zh>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.528, de 19 de outubro de 2006b. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI). Disponível em: <<http://goo.gl/jWil7w>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 325, de 21 de fevereiro de 2008. Estabelece prioridades, objetivos e metas do pacto pela vida para 2008, os indicadores de monitoramento e avaliação do pacto pela saúde e as orientações, prazos e diretrizes para a sua pactuação. **Diário Oficial União**, 21 fev. 2008, Seção 1, p. 37-41.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.669 de 3 de novembro de 2009. Estabelece as prioridades, objetivos, metas e indicadores de monitoramento e avaliação do Pacto pela Saúde, nos componentes pela Vida e de Gestão, e as orientações, prazos e diretrizes do seu processo de pactuação para o biênio 2010-2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 nov. 2009. Seção 1, n. 212, p. 58-60.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica** (NOB/Suas). Brasília/DF, 2005, p. 176.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo Suas 2012: Cras, Creas, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, e Unidades de Acolhimento. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

BURLÁ, C.; PY, L.; SCHARFSTEIN, E. Como estão sendo cuidados os idosos no final da vida? *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

CAMARANO, A. A. Mulher idosa: suporte familiar ou agente de mudança? **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 35-63, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do idoso: avanços com contradições**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013a. (Texto para Discussão, n. 1840).

\_\_\_\_\_. Perspectivas para Cairo +20: como avançar na discussão sobre população e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 603-608, jul./dez. 2013b.

\_\_\_\_\_. Quanto custa cuidar da população idosa dependente e quem paga por isto? *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014, p. 605-623.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L.; CARVALHO, D. F. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S. Juventude e envelhecimento na Conferência do Cairo: 15 anos depois no Brasil. *In*: ABEP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. UNFPA – FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Orgs.). **Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo**, UNFPA, 2009.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. O Envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Declaração de Brasília sobre o Envelhecimento.** Brasília: Cepal, dez. 2007.

CFM – CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Resolução nº 1931, de 17 de setembro de 2009. Aprova o novo código de ética médica. Disponível em: <[www.http://portal.cfm.org.br/](http://portal.cfm.org.br/)>.

CNPD – COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Cairo +5: o caso brasileiro.** Brasília: CNPD, 1999.

DEBERT, G. G. **A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 1999.

\_\_\_\_\_. A dissolução da vida adulta e a juventude como valor. **Horizontes Antropológicos.** Porto Alegre, v. 16, n. 34, p. 49-70, dez. 2010.

FERRIGNO, J. C. **O cidadão idoso: consumidor e produtor cultural.** Mimeografado.

GIACOMIN, K. C.; COUTO, E. C. A fiscalização das Ilpi: o papel dos conselhos, do ministério público e da vigilância sanitária. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

GIACOMIN, K.; MAIO, I. G. **A PNI na área da saúde.** Mimeografado.

GIAMBIAGI, F. O que as mulheres querem? *In*: GIAMBIAGI, F. **Reforma da Previdência: o encontro marcado.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

HUENCHUAN, S. **Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago do Chile: Cepal, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008: microdados da amostra.** 2009.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros 2012.** Pesquisa de informações básicas municipais (Munic). Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros 2013.** Pesquisa de informações básicas municipais (Munic). Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

KNODEL, J.; OFSTEDAL, M. B. Notes and commentary on gender and aging in the developing world. **Population and Development Review**, New York, v. 29, n. 4, 2003.

LUZ, C. C. Políticas internacionais de direitos humanos em favor das pessoas idosas e o impacto destes instrumentos nas políticas públicas do Brasil. *In*: REUNIÃO DESCENTRALIZADA DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO, 2., 2012, Presidência da República/Secretaria dos Direitos Humanos/Departamento de Relações Internacionais – Coordenação Geral de Cooperação Internacional, **Anais...** Rio de Janeiro: SEASDH, 2012.



MONTES DE OCA, V. Factores que condicionan el apoyo institucional entre la población con 60 años y más en México. *In*: REUNIÓN NACIONAL DE LA INVESTIGACIÓN DEMOGRÁFICA. SOCIEDAD MEXICANA DE DEMOGRAFÍA, 6., 2000. **Anais...** Ciudad de México: El Colegio de México, jul. 31-aug. 4 2000.

NACIONES UNIDAS. **Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento**. Austria, Viena, 1982. (Resolución nº 37/51).

\_\_\_\_\_. **Plan de Acción internacional sobre el envejecimiento**, Madrid, 2002. (Resolución nº 57/167).

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Envelhecimento ativo: uma política da saúde**/ World Health Organization. Brasília/DF: Opas, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/UgVsQY>>.

PASINATO, M. T.; KORNIS, G. **Cuidados de longa duração para idosos: um novo risco para os sistemas de seguridade social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1371).

SILVA, M. R. F.; YAZBEK, M. C. Proteção social aos idosos: concepções, diretrizes e reconhecimento de direitos na América Latina e no Brasil. **Revista Katál**, Florianópolis/SC, v. 17, n. 1, p. 102-110, 2014.

TAFNER, P. Seguridade e previdência: conceitos fundamentais. *In*: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, E. (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

UNFPA – UNITED NATIONS POPULATION FUND. **Report of the international conference on population and development**. Cairo, 5-13 September 1994. p. 197, New York, 1995.

\_\_\_\_\_. **ICPD at Ten: the world reaffirms Cairo official outcomes of the ICPD at Ten Review**. United Nations, 2005.

\_\_\_\_\_. **Looking back, moving forward: results and recommendations from the ICPD-at-15 process**. UNFPA, 2010.

UN – UNITED NATIONS. Implementation of the International Plan of Action on Ageing and related activities. **Resolutions and decisions adopted by the general assembly during its Forty-sixth Session (A/RES/46/91)**, New York, v. 1, n. 49, p. 358, 17 sep.-20 dec. 1992a.

\_\_\_\_\_. Proclamation on ageing. **Resolutions and decisions adopted by the general assembly during its Forty-seventh Session (A/RES/47/5)**, New York, n. 49, 1992b.

\_\_\_\_\_. **Framework of actions for the follow-up to the Programme of Action of the International Conference on Population and Development Beyond 2014**. United Nations, 2014.

URIONA J. L; HAKKERT, R. **Legislación social sobre adultos mayores en América Latina y el Caribe**. Cepal, UNFPA, 2002. (Working Papers Series CST/LAC, n. 23).

ZUNZUNEGUI, M.V. *et al.* Condiciones y estilos de vida. *In*: ENGLER, T.; PELAEZ, M. B. (Orgs.). **Más vale por viejo**. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.



**ANEXO**

**QUADRO A.1**  
**Programas e ações atuais do governo federal para idosos elaborados exclusivamente para os idosos – Brasil (2015)**

| Eixo | Programa  | Ano de criação | Órgão responsável   | Descrição  | Público-alvo   |
|------|---|----------------|---|--|--|
| 1    | BPC-idoso   | 1996           | Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) | Não é um programa de governo, mas um direito estabelecido na Constituição Federal de 1988. Substituiu o Renda Mensal Vitalícia (RMV). Concede um salário mínimo (SM) por idoso.  | Idoso com 65 anos e mais pertencentes a famílias cuja renda domiciliar <i>per capita</i> é igual ou inferior a um quarto de SM.  |
| 1    | Previdência Social  | 1988           | Ministério da Previdência Social (MPS)                      | Não é um programa de governo, mas um contrato intergeracional. A última legislação data da Constituição Federal de 1988, a qual sofreu emendas. Benefício de renda, teoricamente contributivo.   | População com tempo de contribuição para aposentadoria ou com idade de 65 ou 60 anos, se homem ou mulher, e com mínimo de 15 anos de contribuição – Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); servidor público com tempo de contribuição para aposentadoria e idade específica; aposentadoria rural aos 55 e 60 anos, mulheres e homens, devido pelo trabalho. |
| 2    | Campanha Nacional de Imunização do Idoso  | 1999           | Ministério da Saúde (MS)                                    | Oferece vacina da gripe anualmente.  | Pessoas com 60 anos e mais.  |
| 2    | Caderneta de saúde da pessoa idosa  | 2007           | MS  | Contém informações sobre a saúde do idoso.   | Pessoas com 60 anos e mais.  |
| 3    | Plano Nacional de Enfrentamento a Violência e Maus-tratos contra a Pessoa Idosa | 2005           | Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)              | Criação de centros de apoio à prevenção e ao enfrentamento da violência contra idosos; atividades de capacitação de gestores públicos, de gestores de instituições de longa permanência e de representantes do movimento social.   | Pessoas com 60 anos e mais.  |
| 3    | Programa Nacional de Formação de Cuidadores de Idosos                           | 2008           | MS  | É oferecido por 36 escolas técnicas do Sistema Único de Saúde (SUS). O projeto tem como objetivo qualificar pessoas para o cuidado com as pessoas idosas. O curso tem carga horária de 160 horas e é aberto a maiores de 18 anos com ensino fundamental completo.  | Maiores de 18 anos com ensino fundamental completo.  |
| 4    | Carteira do idoso   | 2007           | MDS   | Dirigida às pessoas idosas que possuam renda igual ou inferior a dois salários mínimos, e que não tenham meios de comprovação de renda. A carteira possibilita o desconto de, no mínimo, 50% no valor de passagens interestaduais e/ou o acesso a duas vagas gratuitas por veículo. A carteira do idoso possui numeração única nacional e tem validade de dois anos. | Pessoas com 60 anos e mais.  |

(Continua)

## Os Marcos Internacionais e as Políticas Brasileiras em Prol da População Idosa

(Continuação)

| Eixo | Programa   | Ano de criação | Órgão responsável       | Descrição  | Público-alvo   |
|------|--|----------------|-------------------------|--|--|
| 4    | Desenvolvimento de atividades esportivas e recreativas para a terceira idade – vida saudável (esporte e lazer da cidade); reformulação da vida ativa na terceira idade | 2002           | Ministério dos Esportes | Consiste em facilitar o acesso da população a ações contínuas de esporte e lazer que respondam às necessidades localizadas nesse campo da vida social. Funciona por implantação de núcleos de atividades físicas, esportivas e de lazer.   | Pessoas com 60 anos e mais.  |
| 4    | Programa de Fomento e Valorização às Expressões Culturais da Pessoa Idosa (Prêmio Inclusão Cultural da Pessoa Idosa)   | 2007           | Ministério da Cultura   | Visa à valorização do reconhecimento e da visibilidade das expressões culturais e o combate à violência e à discriminação contra a pessoa idosa. Concede apoio e estímulo a iniciativas que objetivem o desenvolvimento das expressões artísticas dos idosos. A primeira edição teve lugar em 2008, e a segunda em 2010, com prêmios de R\$ 20 mil.  | Pessoas físicas e jurídicas de natureza cultural, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, que já desenvolveram ou ainda desenvolvem ações de inclusão das pessoas idosas. |
| 4    | Viaja Mais Melhor Idade  | 2007           | Ministério do Turismo   | Abertura de crédito consignado para aposentados, pensionistas e pessoas com 60 anos ou mais interessadas em pacotes turísticos (pacotes promocionais aos idosos).  | Pessoas com 60 anos ou mais.   |
| 2    | Observatório Nacional do Idoso   | 2008           | SEDH                    | Faz parte do Plano de Enfrentamento à violência contra a pessoa idosa. É realizado em parceria com o Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli, da Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz. Funciona como um espaço permanente e interativo de intercâmbio de informações entre as equipes dos centros de atenção e prevenção à violência contra a pessoa idosa e demais usuários. | Pessoas com 60 anos e mais.  |
| 2    | Manual do Cuidador da Pessoa Idosa   | 2008           | SEDH                    | Instrumento para a capacitação e a orientação de profissionais e/ou pessoas que desenvolvem a atividade de cuidar de pessoas idosas.   | Cuidadores de idosos.  |
| 2    | Redes Estaduais de Assistência à Saúde do Idoso  | 2002           | MS                      | Visa à organização, à habilitação e ao cadastramento dos centros de referência em saúde do idoso e hospitais gerais.   | Pessoas com 60 anos e mais.  |
|      | Levantamento censitário nas instituições de longa permanência (Ilpis)  | 2014           | MS                      | É realizado em convênio com a Universidade de São Paulo (USP), além de receber apoio do MDS. Objetiva realizar um levantamento que forneça informações das instituições e dos respectivos residentes.  | Ilpis  |

Fonte: Brasil (2007)/PPA 2008-2011, adaptado.

Elaboração da autora.

Obs.: Eixo 1: renda; eixo 2: saúde; eixo 3: cuidados; eixo 4: integração social.

## QUADRO A.2

**Programas gerais e atuais do governo federal que beneficiam também os idosos – Brasil (2015)**

| Eixo | Programa  | Ano de criação | Órgão responsável   | Descrição  | Público-alvo  |
|------|---|----------------|---|--|---|
|      | Programa Brasil Alfabetizado  | 2003           | Ministério da Educação (MEC)                                | Alfabetização de jovens, adultos e idosos, feita prioritariamente por professores voluntários das redes públicas, que recebem bolsas no valor de R\$ 400,00 a 750,00. Passou por uma reformulação em 2007, entre elas a priorização dos municípios com maiores taxas de analfabetismo.   | População acima de 15 anos.   |
|      | Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja)                               | 2006           | MEC   | Cursos para jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de cursar o ensino fundamental e/ou o ensino médio na idade regular e que busquem também uma profissionalização.   | Pessoas maiores de 18 anos.   |
| 2    | Programa da Farmácia Popular  | 2003           | Ministério da Saúde (MS)                                    | Fornecer medicamentos com descontos, em especial aqueles utilizados para diabetes e hipertensão. A partir de 2012 também medicamentos gratuitos para Alzheimer e Parkinson por meio do programa de medicamentos excepcionais.  | População de todas as idades.   |
| 2    | Plano de Reorganização da Atenção à Hipertensão Arterial e ao Diabetes Mellitus   | 2002           | MS  | Visa aumentar a prevenção, o diagnóstico, o tratamento e o controle da hipertensão arterial e do diabetes <i>mellitus</i> por meio da reorganização da Rede Básica dos Serviços. Entre as atividades: capacitação de multiplicadores para a atualização, campanhas de detecção de casos suspeitos, e o Programa Nacional de Assistência Farmacêutica para Hipertensão Arterial e Diabetes <i>Mellitus</i> , de 2005.   | População de todas as idades.   |
|      | Internação domiciliar   | 1998           | MS  | Estabelecido como serviço de saúde em 1998 com credenciamento de hospitais para propiciar internação domiciliar. A política de internação domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) foi aprovada em 2006, mas ainda não foi regulamentada.  | População de todas as idades.   |
|      | Proteção social básica – Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e proteção social especial – Centro de Referência Especial de Assistência Social (Creas) |                | Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) | Unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que atua como porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (Suas). É responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica (PSB) nas áreas de vulnerabilidade e risco social, principalmente Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFVs), com forte atuação na população idosa com vulnerabilidade. <sup>1</sup> | População em vulnerabilidade social.  |
|      | Estratégia Saúde da Família (ESF)   | 1994           | MS  | O programa foi criado com o nome de Programa de Saúde da família (PSF) e depois modificado para Estratégia de Saúde da Família (ESF). Visa à reorganização da atenção básica no país, de acordo com os preceitos do SUS.   | População de todas as idades.   |
|      | Campanha Nacional de Cirurgia de Catarata   | 1999           | MS  | Política voltada para a redução da fila de espera por cirurgia dos pacientes com catarata. Realizada por meio de mutirão nacional de cirurgias.  | População acima de 50 anos portadores de catarata com visão inferior a 0,4. |

(Continua)

## Os Marcos Internacionais e as Políticas Brasileiras em Prol da População Idosa

(Continuação)

| Eixo | Programa                                | Ano de criação | Órgão responsável     | Descrição   | Público-alvo   |
|------|---|----------------|-----------------------|---|--|
|      | Programa Cultura Viva                   | 2004           | Ministério da Cultura | O programa busca estimular o protagonismo social na elaboração e na gestão das políticas públicas da cultura; a gestão pública compartilhada e participativa, amparada em mecanismos democráticos de diálogo com a sociedade civil; a construção de novos valores de cooperação e solidariedade, promovendo a cultura de paz e a defesa dos direitos humanos. | Seu público prioritário são os grupos, as comunidades e populações com baixo reconhecimento de sua identidade cultural, além de grupos etários prioritários (crianças, jovens e idosos). |
|      | Praças dos Esportes e da Cultura (PECs) | 2010           | Ministério da Cultura | Tem por objetivo integrar num mesmo espaço físico programas e ações culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços socioassistenciais, políticas de prevenção à violência e inclusão digital, de modo a promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras.  | População de todas as idades.  |

Fonte: Brasil (2007)/PPA 2008-2011, adaptado.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup>Em 2012, 78% dos Cras no Brasil realizaram SCFVs para os idosos (Brasil, 2013).

Obs.: Eixo 1: renda; eixo 2: saúde; eixo 3: cuidados; eixo 4: integração social. SCFVs.



## ACORDOS INTERNACIONAIS E O DIREITO À CIDADE: NOTÍCIAS DO BRASIL PARA A HABITAT III

Renato Balbim<sup>1</sup>  
Roberta Amanajás<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) realizará em 2016 a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). A realização de uma conferência mundial para discutir desenvolvimento urbano constitui oportunidade para firmar compromissos de futuro e bem-estar com a vida, combatendo desigualdades sociais e segregações, buscando transformar cidades em espaços acessíveis a todos, democráticos, lugares para efetivação de direitos e exercício de oportunidades.

De maneira geral, pode-se dizer que o Brasil está se preparando para a conferência de maneira participativa e inclusiva, pois parte-se do entendimento, expresso desde de 2001 no Estatuto da Cidade e reforçado pela ação do governo federal, em particular, com a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), de que a superação das questões urbanas exige o engajamento social e a parceria entre os três níveis de governo. Esse comprometimento político, hora mais, hora menos efetivo, é sempre fundamental para a construção de soluções e estratégias que guiem o Brasil na superação de suas mazelas, com o objetivo de construir uma sociedade justa, mais igualitária, econômica e ambientalmente sustentável. No Brasil, o Ipea é responsável pela elaboração do relatório nacional a convite do ConCidades, nos termos da Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014, que também estabelece um grupo de trabalho (GT). Em agosto de 2015, foi entregue ao GT a versão definitiva do relatório.

Vale ressaltar – e esse ponto será ainda reforçado – que, no cenário internacional de discussão das políticas urbanas e de cidades, o Brasil é reconhecido pela participação social e pela relevância que tem dado aos poderes locais na definição de acordos entre nações. Essa situação é derivada de momentos e fatos históricos relacionados ao processo de redemocratização, com forte ênfase no municipalismo, e de casos emblemáticos apresentados neste nível de negociação, por exemplo, o orçamento e o planejamento participativos levados pelo país como exemplo de boas práticas durante a Habitat II e em outros fóruns internacionais.

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur).

2. Consultora do Projeto Habitat no âmbito do Programa Diagnóstico, Perspectiva e Alternativas para o Desenvolvimento do Brasil do Ipea.

Neste capítulo, propomos trazer algumas notícias do processo em curso de preparação e inserção do Brasil nas negociações para a Habitat III. Ressaltamos o termo notícias do Brasil, visto que invariavelmente trazemos algum viés de análise nos elementos colocados. Primeiro, parte evidentemente do ponto de vista que temos da realidade em curso: a partir do Estado e, particularmente, de sua escala federal. Ou seja, visto que se analisa aqui um processo em realização por vários e distintos agentes, muitas das ações em curso e posições adotadas, por ainda não serem historicamente documentadas, podem escapar aos nossos olhos e a nossa mirada. Desde já, nos desculpamos com os atores deste processo que por ventura não tenham sido devidamente citados. Há o fato também de estas notícias partirem de uma *agência* – neste caso, o Ipea, que tem uma inserção particular no processo, a de relator do *Relatório brasileiro para a Habitat III*. Há, enfim, o fato de que parte substancial das informações tenha como fonte a própria inserção dos pesquisadores no processo, em parte privilegiada, pois crítica, e também em função da trajetória de cada um de nós, que vem nos qualificando no debate sobre cidades e direitos humanos no cenário internacional.

Este capítulo está dividido em outras seis seções, além desta introdução. Primeiramente trazemos um histórico dos grandes temas em debate em cada um dos momentos históricos das Habitat I e II, respectivamente, em 1976 e 1996. Segue-se com uma apresentação dos principais temas urbanos em debate, a partir do Brasil, neste cenário para além dos acordos diplomáticos envolvidos, que não constituem efetivamente objeto de análise. Uma terceira seção trata do processo em curso, a partir do governo federal, para a preparação do Brasil para a Habitat III, destacando os pontos que singularizam o processo ante as demais nações, em especial a participação social. As duas seções que se seguem tratam da radiografia atual das cidades brasileiras e estão intimamente relacionadas com a produção, pelo Ipea, do relatório brasileiro, sendo a segunda especificamente sobre o entendimento em debate a respeito do direito à cidade, tema que deverá orientar os debates durante a conferência. Por fim, apresenta-se uma conclusão, uma visão crítica do processo em curso, apontamentos um tanto especulativos acerca daquilo que se pode esperar para o cenário dos acordos internacionais sobre os temas urbanos pós-2016.

## 2 UM OUTRO MUNDO, OS MESMOS PROBLEMAS? HABITAT I E II

A I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) ocorreu em Vancouver, em 1976, com o reconhecimento da rápida urbanização como um fenômeno de escala mundial.

A aderência das Nações Unidas ao debate urbano ocorreu a partir da percepção do crescimento exponencial dos problemas da população que vive em cidades, como a falta de oferta de emprego, a expansão de assentamentos irregulares, o aumento da pobreza e da desigualdade socioeconômica, a inadequação das infraestruturas, a falta de equipamentos públicos, o uso impróprio do solo urbano, a insegurança quanto à posse da terra, o crescimento desordenado das cidades e o aumento das vulnerabilidades.



O tema da rápida urbanização e seus resultados negativos, até então compreendido como exclusivamente doméstico, relativo a processos socioespaciais específicos dos países, é então entendido como global e sistêmico, associado aos modos e modelos de produção.

A vida nas cidades passa a compor os debates e as proposições da ONU com a Conferência sobre Desenvolvimento Humano realizada em Estocolmo em 1972. Nesse momento, os países se debruçaram também sobre o tema da ação antrópica sobre o ambiente e os riscos para o bem-estar e a sobrevivência da humanidade – a problemática urbana emerge com força deste debate. A partir de então, define-se a necessidade de ações concatenadas na esfera mundial sobre o ambiente urbano, surgindo então a necessidade de uma conferência das Nações Unidas específica sobre assentamentos humanos, a Habitat I, que viria a ser realizada quatro anos depois (Mauad, 2011).

Quando da Conferência Habitat I, um terço da população mundial estava vivendo em cidades e as projeções eram de forte aceleração do processo de urbanização. O foco da conferência foi então a regulação do processo de urbanização mundial sob a premissa dos Estados nacionais fortes, centralizados e reguladores dos processos econômicos. Esse momento difere substancialmente do subsequente, quando o neoliberalismo passa a estar em voga em todo o mundo.

A Habitat I resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, que dispõe sobre princípios e diretrizes para os países membros da ONU e num plano de ação composto por 64 recomendações.

No preâmbulo da Declaração de Vancouver, há a associação da condição dos assentamentos humanos à qualidade de vida, condicionando sua melhoria à plena satisfação das necessidades básicas, tais como emprego, habitação, serviços de saúde, educação e recreação.

A declaração reconhece que os problemas dos assentamentos humanos estão associados ao desenvolvimento social e econômico dos países e considera como inaceitáveis as circunstâncias de um grande número de pessoas que vivem em assentamentos humanos, particularmente em países subdesenvolvidos. Este seria o resultado de um crescimento econômico desigual, implicando deterioração social, econômica e ambiental: crescimento descontrolado da população, urbanização desordenada e atraso do setor produtivo rural. Cita-se também como problemática a ser enfrentada as migrações involuntárias entre países.

A Declaração de Vancouver dispõe ainda que o estabelecimento de uma ordem econômica mundial justa e equitativa é essencial para o desenvolvimento e a melhoria dos assentamentos humanos. Em seguida, aponta como desafios: *i)* a adoção de estratégias de ordenamento do território; *ii)* a criação de assentamentos que considerem as necessidades humanas; *iii)* a criação de possibilidades de participação efetiva de todas as pessoas no planejamento e gestão dos assentamentos humanos; *iv)* o desenvolvimento de abordagens inovadoras na formulação e implementação de programas de assentamento pelo uso mais adequado de ciência e tecnologia e necessidade de financiamentos nacionais e internacionais adequados; *v)* além da utilização de meios mais eficazes de comunicação para o intercâmbio de conhecimentos e experiências no campo dos assentamentos humanos e o fortalecimento de laços de cooperação internacional tanto no âmbito regional quanto global; e, por fim, *vi)* a criação de oportunidades econômicas que gerem melhoria da qualidade de vida.

O Plano de Ação da Habitat I divide-se em seis temas: política e estratégias; planejamento dos assentamentos; habitação, infraestrutura e serviços; terra; participação pública; instituições e gerenciamento. O foco recaía sobre as ações dos Estados nacionais. E, analisando em perspectiva, verifica-se que as intenções expressas eram de efetiva e profunda transformação da realidade, com inclusão significativa da população até então excluída, por meio de uma ampla ação pública em escala mundial. Olhando desde hoje, essa primeira conferência trata de maneira bastante profunda, responsável e consequente os problemas postos naquele momento. O desdobramento histórico do papel dos Estados nacionais está ligado à efetividade dos preceitos e acordos ali definidos e pactuados.

Segundo Antonucci *et al.* (2010), as manifestações do então secretário-geral da ONU, Kurt Waldheim, e do secretário-geral da conferência, Enrique Penálosa, em sua abertura, sugeriam a direção que os documentos finais viriam a tomar, problematizando a questão da moradia precária, como especialmente destacado pelo secretário da conferência, como resultado do processo de crescimento urbano mundial caótico e da desarticulação global para atender às demandas das comunidades locais.

Deve-se recordar que a Conferência Habitat I ocorreu durante o período da Guerra Fria, na sequência das fortes intervenções estatais durante a primeira crise mundial do petróleo, em 1973, e ainda nos remanescentes trinta anos gloriosos de recuperação da Europa pós-Segunda Grande Guerra. Esse cenário, de Estados nacionais fortes, impactou diretamente na construção da conferência, na participação dos Estados e das demais entidades, assim como na Declaração de Vancouver e em seu Plano de Ação. Dispõe Alves (2001) que os Estados se reconheciam com a exclusividade de determinar o tema do desenvolvimento, razão pela qual as organizações não governamentais (ONGs), mesmo em número reduzido e quase todas do Ocidente, não tiveram acesso às reuniões multilaterais, contrariando as recomendações de participação pública presentes nos textos finais da conferência.

De toda forma, a Habitat I inaugurou o debate, no cenário internacional, de questões como a participação da sociedade na definição de políticas para assentamentos humanos e iniciou a problematização da questão da moradia nos fóruns multilaterais.

As mudanças na ordem global, com ênfase na transformação do modelo de consenso social de Estado do bem-estar para a ampla aceitação das teorias neoliberais da década de 1970, processo liderado pela Inglaterra e pelos Estados Unidos a partir dos anos 1980, até chegar ao Consenso de Washington para a América Latina, no início dos anos 1990, relativizam profundamente o poder de intervenção dos Estados-nação, contrariando os preceitos da Habitat I.

A II Conferência Habitat (Habitat II), que aconteceu vinte anos depois, em 1996, é marcada por um cenário internacional bastante mais complexo. Parte desta complexidade advém do contexto das conferências sociais das Nações Unidas nesse momento, período de intensa mobilização da diplomacia e da sociedade civil no âmbito internacional, ocasionado pela superação da *crise do multilateralismo* e pelo reconhecimento da ONU como o principal espaço de solução de problemas globais.

As conferências sociais das Nações Unidas foram construídas de forma sistêmica e de modo que as deliberações de cada uma delas influenciassem as demais, não apenas as subseqüentes (Alves, 2001). Importantes conceitos foram incorporados nos documentos finais da Habitat II, influenciados pelas conferências anteriores, sendo a concepção de desenvolvimento sustentável o mais evidente.

A Habitat II aconteceu na cidade de Istambul, em um ambiente propício para a afirmação de novos temas e de inovação em seu formato, fora do eixo dos países desenvolvidos. Dois temas se afirmaram como centrais durante a conferência: a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. O pano de fundo dos debates era ainda o acelerado processo de urbanização, que resultava em grandes cidades com profundas desigualdades sociais.

Parte considerável dos Estados seguia um modelo liberal diferente do que se imaginou na Habitat I, em que se pressupuseram o Estado e as políticas públicas como reguladores da crescente urbanização. Para Whitaker (2015), há um agravamento da situação urbana no mundo neste período, e a Declaração de Vancouver, vinte anos antes, ficou na contramão da ordem mundial que se seguiu e se instalou em diversos países do sistema ONU.

Na Habitat II, a questão urbana é novamente colocada como um tema e um processo em escala global, porém com impactos locais, que demandava, portanto, a participação de atores locais na construção de resultados práticos eficazes. Essa mudança de entendimento, que se aproxima do que efetivamente acontece, também pode ser creditada à visão dominante no cenário internacional da necessária diminuição do tamanho dos Estados. Ou seja, ainda que louvável a maior inserção de ONGs e governos locais no processo e na conferência, parte dessa estratégia pode ser creditada não exclusivamente a um entendimento mais aprimorado do processo urbano, como havia sido declarado ao final da Habitat I, mas também a uma nova ordem política mundial neoliberal, em que os Estados-nação deveriam responder apenas a questões geopolíticas, de segurança nacional e outras essenciais em macroescala.

Nesse sentido, a Habitat II se instituiu como a primeira conferência das Nações Unidas a reunir em sua programação oficial autoridades locais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, líderes locais e outros, com capacidade de intervir formalmente, fazer sugestões e dar testemunhos; representando uma abertura inédita aos *outros atores* nacionais e internacionais do campo social (Alves, 2001, p. 255).

Para Antonucci *et al.* (2010, p. 48-49), três fatos se destacam na Habitat II:

pela primeira vez em uma conferência mundial convocada pela ONU, as autoridades locais foram consideradas um dos principais grupos de parceiros, em função da sua responsabilidade com o alcance dos objetivos perseguidos pela Organização; houve um grande esforço de mobilização e articulação das associações mundiais e de autoridades locais para participarem unidas e fortalecidas, tanto no processo preparatório e na redação da Agenda Habitat quanto na própria conferência de Istambul; e, também, pela primeira vez na história das grandes conferências mundiais da ONU, as autoridades locais tiveram um comitê específico – o Comitê II –, onde puderam manifestar-se e expressar suas preocupações e propostas para a redação final e aprovação da Agenda Habitat e seu Plano de Ação.

Como ressaltado, também de forma inédita, formou-se no âmbito da conferência um comitê em que as autoridades locais tinham a possibilidade de debater e formular propostas oficialmente, que compôs integralmente o relatório final da conferência.

A conferência resultou na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e na Agenda Habitat. A declaração inicia afirmando como meta universal a garantia de moradia adequada a todos e a busca por assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos. Considera as cidades como “centros de civilização, geradoras de desenvolvimento econômico, social, espiritual e de avanços científicos” (ONU, 1996a).

Em outros dispositivos, a declaração dispõe sobre o direito à habitação: “compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais”. E segue dizendo: “com essa finalidade, deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não governamentais, em todos os níveis, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias” (ONU, 1996a).

Em que pese toda a importância para o tema do direito à moradia, que influenciou e apoiou ações e iniciativas em todo o mundo por cidades mais justas e humanas, inúmeros desafios ainda se colocavam no período. O documento, por exemplo, mantém a concepção fragmentária fundamentada na teoria geracional dos direitos humanos ao apresentar a noção de progressividade dos direitos sociais. Ao mesmo tempo, fica explícita a posição relativa que assume naquele momento o Estado na efetivação dos direitos e temas debatidos, sendo chamada à efetivação destes tanto a sociedade organizada quanto o capital privado.

Por sua vez, a declaração reflete o processo de participação de diversos atores da Habitat II para superar os problemas dos assentamentos humanos e aponta que os desafios “são globais, mas os países e regiões também enfrentam problemas específicos que necessitam de soluções específicas” (ONU, 1996a).

Destaca-se que o secretário adjunto da conferência, Jorge Wilhelm, urbanista ítalo-brasileiro com reconhecida atuação no planejamento urbano no Brasil, trabalhou, tanto no período preparatório quanto durante o evento, para assegurar a ampla participação da sociedade civil e dos governos locais (Mauad, 2011), sendo inclusive uma de suas atribuições específicas no cargo “articular internacionalmente a participação de entidades governamentais, não governamentais e associações de prefeitos”.<sup>3</sup>

A Agenda Habitat II estabelece um conjunto de princípios e compromissos sobre moradia adequada, desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, financiamento de habitação e assentamentos humanos, capacitação e desenvolvimento operacional, coordenação e cooperação internacional. E, refletindo a diversidade de organizações que participaram de sua preparação trata substancialmente de grupos considerados merecedores de atenção específica em suas necessidades e circunstâncias particulares, notadamente: mulheres, pessoas com deficiência, idosos, crianças e jovens. Esse reconhecimento impactará a elaboração de todos os documentos subsequentes, que passam a especificar ações para esses grupos, chegando inclusive ao atual momento.

3. Para mais informações, ver: <<http://goo.gl/1EapTd>>.

A Agenda Habitat II é formada também por um plano de ação que desenvolveu as principais questões e suas especificidades. Dispõe, na introdução, que a estratégia deste plano se embasa

em princípios de habilitação, transparência e participação. Com essa estratégia, os esforços governamentais baseiam-se no estabelecimento de um quadro legislativo, institucional e financeiro que permita que o setor privado, as organizações não governamentais e os grupos comunitários contribuam plenamente para o alcance das metas – habitação adequada para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis –; e habilite todas as mulheres e homens a trabalharem uns com os outros, nas suas comunidades e com Governos em todos os níveis, para determinar seu futuro coletivamente, decidindo sobre ações prioritárias, identificando e alocando recursos de forma justa e construindo parcerias para alcançar objetivos comuns (ONU, 1996b, tradução nossa)<sup>4</sup>.

Nesse sentido, a Habitat II inovou desde o processo preparatório, quando assegurou a participação de diversos segmentos de instâncias governamentais e da sociedade civil organizada, por meio da Resolução nº 47/180 da Assembleia Geral.

Para além das atividades estabelecidas em cooperação no Plano de Ação Habitat II, muitas outras se formaram por meio de parcerias independentes das oficialmente determinadas, estabelecendo mecanismos e instâncias inovadoras de mútua cooperação. José Augusto Alves ainda ressalta que nada havia sido previsto na Resolução nº 47/180, que estabelece as normas da conferência, e que tal desenvolvimento foi resultado de um intenso processo preparatório nacional e internacional no qual diversos atores estiveram envolvidos (Alves, 2001, p. 257).

O principal foco do Plano de Ação da Habitat II recaiu sobre o direito à habitação. Em geral, as recomendações e as diretrizes tiveram caráter pragmático e operacional, uma tentativa de avanço em relação à Agenda Habitat I. Destacam Antonucci *et al.* (2010) como importante a vinculação do direito à habitação aos direitos sociais, reafirmando a concepção do direito à habitação como um direito humano, como previsto em diversos tratados internacionais.

Para Maricato (2000), a Agenda Habitat II deu às cidades uma importância única no cenário internacional, constituindo-se num texto de defesa do direito à cidade para todos, naquele momento, contra a exclusão urbana. A agenda apresentava demandas, reivindicações e bandeiras do campo da esquerda democrática e apontou especialmente duas: a democratização e a afirmação do poder local e as parcerias e a autogestão dos serviços coletivos e das ONGs.

Nesse sentido, há uma forte presença e contribuição brasileira para esse encaminhamento e seu resultado. No cenário interno, a Habitat II e seu processo de construção aconteceram na esteira do processo de redemocratização, institucionalizado com a Constituição de 1988 (CF/1988). Os municípios, suas entidades representativas e os movimentos sociais pela reforma urbana se fizeram

4. No original: "en la habilitación, la transparencia y la participación. Con arreglo a esa estrategia, la labor de los gobiernos se basa en el establecimiento de marcos legislativos, institucionales y financieros, gracias a los cuales el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios podrán contribuir plenamente al logro de vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y conseguir que todas las mujeres y los hombres colaboren entre sí y en sus comunidades con la administración a todos los niveles para determinar colectivamente su futuro, decidir cuáles son las esferas de acción prioritarias, encontrar y asignar cursos equitativamente y establecer asociaciones para lograr metas comunes" (ONU, 1996b).

representar fortemente nesse processo. Além disso, é indicativo da importante participação brasileira no estabelecimento dos resultados da conferência o reconhecimento de casos exemplares de política urbana (*best practices*), como o orçamento participativo da cidade de Porto Alegre.

De uma forma geral, a Conferência Habitat II teve uma mobilização nacional intensa nos países membros das Nações Unidas. No Brasil, o processo preparatório consistiu na realização de quatro seminários temáticos<sup>5</sup> para a redação do relatório nacional, sob a coordenação do Comitê Nacional Habitat pelo Estado brasileiro.

As atividades preparatórias transcenderam as oficiais: a sociedade civil organizada e os diversos governos locais realizaram seminários não oficiais e redigiram documentos que foram anexados ao relatório brasileiro, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), assim como as contribuições advindas do comitê preparatório e dos seminários. Dessa forma, o relatório brasileiro expressava uma diversidade de ideias construídas no Brasil.

O Brasil apresentou em seu relatório apenas o diagnóstico, as tendências e as perspectivas (parte A) e a cooperação internacional (parte C). O relatório enfatizou o processo de urbanização e metropolização no Brasil e os problemas de pobreza, habitação e acesso à infraestrutura e os conflitos fundiários e os efeitos da urbanização sobre os ecossistemas, destacando, especialmente, a poluição da água e do ar como consequências da falta de saneamento básico e do uso intensivo do transporte individual respectivamente. O documento apontou também a necessidade de aumento dos investimentos em habitação pelo Estado e a necessidade de mais adesão da sociedade, assim como a importância da cooperação internacional para a concretização de programas sociais. O relatório não continha o Plano Nacional de Ação (parte B), informava que ele ainda estava sendo debatido com a sociedade civil, por isso não poderia ser concluído a tempo e seria encaminhado posteriormente (Brasil, 1996, p. 133).

A ausência do Plano Nacional de Ação, segundo Antonucci *et al.* (2010), ocorreu devido à falta de consenso acerca da proposta preparada entre a então Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e os representantes da sociedade civil que compunham o comitê nacional.

Tendo deixado o plano de ação para o momento subsequente à conferência, o Brasil deveria também apresentar alguns resultados do pós-Habitat II. Cinco anos depois, quando ocorreu a sessão extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas – Istambul +5 –, com o objetivo de analisar e avaliar a implementação da Agenda Habitat II no mundo, a presença brasileira revelou a baixa aderência da Agenda Habitat II na execução das ações públicas, fato especialmente marcado pela não apresentação do plano de ação e pelo não monitoramento da agenda pelo país.

A partir da Habitat II e de todo o seu processo preparatório nacional e internacional, houve uma série de impactos na política urbana, em âmbito governamental, e de investimento da cooperação internacional no fomento da cooperação e dos debates entre cidades, na mobilização da sociedade civil e na construção de redes de cidades.

5. Os seminários temáticos ocorreram nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.



O tema da cidade amplia-se, afinal, depois da Conferência Habitat II, tanto no que diz respeito às suas temáticas específicas, correlacionando a questão da moradia e da sustentabilidade, por exemplo, quanto naquilo que se refere à ampliação do foco dos debates em curso.

Há, por exemplo, a efetiva inclusão das questões relacionadas aos grupos vulneráveis no debate, reforçando o tema dos direitos sociais na cidade e do direito à cidade. Entre outros exemplos desse processo, no Brasil, poder-se-ia citar a publicação do relatório pós-conferência, pela ONG Centro Informação Mulher, intitulado *Mulher, habitat e desenvolvimento* (CIM, 1996). Este documento exemplar, como outras iniciativas e processos que se formaram, problematiza as resoluções da conferência para os grupos das mulheres e também avança na participação de novos sujeitos internacionais, contribuindo para que o direito internacional viesse a se tornar objeto de discussões públicas do local ao global.

### **3 HABITAT III: O QUE TERIA O BRASIL A DIZER NO CENÁRIO MUNDIAL DE CIDADES?**

O objetivo da Habitat III é debater e apontar novos desafios para o processo de urbanização mundial, focando em uma *Nova Agenda Habitat*, que visa influenciar e impactar diretamente o destino das cidades, logo, na vida de parcela cada vez maior da população mundial, com ênfase nos grupos sociais mais vulneráveis.

A partir da avaliação da implementação da Agenda Habitat II, a ONU busca informações dos países para debater e apontar novos desafios para o processo de urbanização mundial. O cenário colocado para a conferência é ainda de constante e acelerado crescimento das cidades e do processo de urbanização em nível mundial, como nas conferências anteriores, com destaque estratégico para a América Latina e os países em desenvolvimento em geral.

Apesar de se tratar de uma terceira Agenda Habitat, em elaboração, vale notar que o título da conferência, que discutia sobre assentamentos urbanos, passou a tratar de habitação e desenvolvimento urbano sustentável, como presente no título. Essa alteração revela evidente mudança de foco dos países representados no sistema ONU e, sobretudo, de sua Agenda Habitat. Ganha destaque não apenas a habitação, matéria central nas demais conferências, mas também a sustentabilidade, que além de ser um tema e um termo polissêmico, enseja diversas possibilidades de críticas em sua abordagem em condições urbanas tão distintas quanto de uma cidade que há décadas superou todos os desafios de acesso à urbanidade para todos, e em cidades onde se vislumbra a porta da barbárie, como bem lembrado por um palestrante do Seminário Nacional Habitat III Participa Brasil.<sup>6</sup>

O Brasil se insere nesse cenário de maneira bastante estratégica, visto ser um dos países com maior taxa de urbanização no mundo, com 84% da população (IBGE, 2010). O processo de crescimento urbano acelerado, que vem sendo debatido ao longo das últimas duas conferências, nos últimos quarenta anos e para o qual não se logrou efetivo êxito na regulação, aconteceu no Brasil de maneira exemplar, ainda que esse exemplo seja negativo.

6. Seminário ocorrido em fevereiro de 2015, com o objetivo de obter elementos e avaliações para a elaboração do *Relatório Nacional para a Habitat III*, tema tratado mais à frente.



Em função dos problemas ocasionados por esse processo no contexto brasileiro e dos desafios atuais colocados ao país que o Brasil emerge como importante *player* nesse processo. Regiões como o Sudeste Asiático e a África vêm experimentando, ao longo dos últimos anos, taxas de incremento populacional em meio urbano similares e ainda maiores que aquelas com as quais o Brasil conviveu nos anos 1970 e 1980. Da mesma maneira, muitas vezes com maior intensidade, esses processos vêm ocorrendo com profunda segregação socioespacial e exclusão de parcela significativa da população das condições mínimas de urbanidade.

Nesse sentido, o Brasil é motivo de atenção de diversos países em desenvolvimento. E, em função de medidas recentes, apoiadas na retomada dos investimentos federais nas cidades – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida (MCMV), sobretudo –, vem sendo chamado a contribuir com soluções em outros países. Essa realidade foi reforçada com o entendimento, pelo governo federal, da importância das parcerias Sul-Sul, ou a constituição do que, na academia, vem sendo chamado do Sul-Global (Santos e Meneses, 2010).

Por seu turno, para os países desenvolvidos, a importância do Brasil no cenário internacional, no âmbito da política urbana, assim como nas políticas sociais e ambientais, se coloca por inúmeros fatores. Um deles, que tem forte conteúdo estratégico, consiste na capacidade instalada de produção de indicadores. Nas negociações da Agenda pós-2015, por exemplo, notou-se que o Brasil pode participar como um dos países-ponte entre dois mundos.

Um primeiro mundo desenvolvido e com grande capacidade de produção de dados e indicadores para medir as mais variadas realidades sociais, capacidade essa também presente no Brasil. Entretanto, os países desenvolvidos não possuem a *expertise* para monitorar aspectos relacionados com a pobreza estrutural e a vulnerabilidade, temas que não estavam colocados na pauta dessas nações até anos mais recentes, mas que vêm efetivamente ganhando espaço nos anos recentes de crise econômica, e que no Brasil o conhecimento vem sendo aprimorado ao longo de décadas, com ênfase nas últimas.

Esse conhecimento e esse reconhecimento de suas mazelas sociais, chegando até a elaboração de políticas públicas robustas de enfrentamento, como o Bolsa Família e o Fome Zero, permitem ao Brasil o reconhecimento dos problemas sociais desse segundo mundo, que, entretanto, ainda não dispõe amplamente da capacidade técnica necessária para medir e intervir efetivamente e com autonomia nessas situações.

Cabe ainda ao Brasil – e esse elemento será explorado mais à frente, chegando até a conclusão deste capítulo – se pronunciar sobre o direito à cidade. Esse tema vem sendo sustentado por países com visões progressistas como o principal assunto a ser enfrentado na Habitat III.

O processo participativo brasileiro e o reconhecimento de um conjunto de direitos humanos nas cidades, tanto em sua Constituição quanto em seu Estatuto da Cidade, colocam o Brasil numa posição de destaque no cenário internacional de debate sobre a temática. Deve-se lembrar que a próxima conferência se realizará em Quito, Equador, único país no mundo, até o momento, a reconhecer o direito à cidade em sua Constituição.

O processo preparatório do Brasil para a Habitat III traz em seu bojo as discussões sobre o direito à cidade. Liderado pelo ConCidades, esse processo, a princípio, reconhece avanços das lutas sociais em torno do tema. A Carta Mundial do Direito à Cidade, apresentada em 2006, conta com a sustentação de entidades brasileiras, inclusive representadas no ConCidades. Da mesma forma, governos locais, reunidos em entidades municipalistas nacionais e em fóruns internacionais de cidades, apoiam iniciativas como a carta e a inclusão do direito à cidade como tema da Habitat III.

Dessa forma, entende-se que o Brasil traz ao processo de elaboração da conferência elementos de suma importância para a sua efetividade: o reconhecimento e a prática da participação social como elemento fundador de possíveis soluções que possam ser para todos; o conhecimento e a técnica para monitorar processos sociais complexos e elaborar políticas públicas aprimoradas; e, sobretudo, o compromisso social com a constituição de uma maneira mais profunda de focar a vida na cidade, a partir do direito à cidade em sua plenitude, e não apenas como direito humano específico exercido nas cidades. Entende-se, sobretudo, que essas contribuições no cenário internacional possam corroborar com a efetivação desses avanços no cenário interno, em especial a partir da implementação dos inúmeros e substanciais avanços no campo normativo nacional, crítica essa presente no *Relatório Brasileiro para a Habitat III*, neste momento, em sua fase final de elaboração.

#### **4 O PROCESSO PREPARATÓRIO BRASILEIRO PARA A CONFERÊNCIA HABITAT III**

No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério das Cidades (MCidades) iniciaram o processo de preparação para a Conferência Habitat III em 2014. O processo, desde seu início, conforme Resolução nº 68/239 da Assembleia Geral da ONU, deveria ser construído com ampla participação da sociedade.

O Relatório Nacional, a ser prestado pelo Brasil e, da mesma forma, pelos demais países, engloba uma avaliação das questões urbanas desde a última Habitat, em 1996, e deve apontar os desafios para uma agenda futura, no prazo de mais vinte anos. No Brasil, a tarefa de redação ficou sob a responsabilidade do Ipea, que vem fazendo a relatoria do processo, a convite do ConCidades, conforme Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014, que também instituiu GT para tanto, composto por representantes dos segmentos do ConCidades – poder público federal, estadual e municipal, entidades de trabalhadores, entidades empresariais, ONGs, movimentos sociais –, além de onze ministérios envolvidos com as temáticas do relatório, em especial aqueles que trabalham com os grupos mais vulneráveis, como de igualdade racial, mulheres e demais direitos humanos.

Como recomendado pela ONU, a construção do relatório vem sendo feita de maneira participativa, via ConCidades, além de, até o momento, terem sido documentadas algumas iniciativas de organizações da sociedade civil e de governos locais no debate sobre o tema.

A constituição de uma plataforma de participação social<sup>71</sup> é uma das estratégias colocadas em prática pelo Ipea e pelos parceiros, visando responder a demanda do ConCidades de garantir a participação social em curto espaço de tempo. Essa plataforma tem se estruturado como a principal ferramenta institucional no plano federal acerca desse processo.

Até o momento do Seminário Nacional Habitat III Participa Brasil, ocorrido em fevereiro de 2015, com o objetivo de obter elementos e avaliações acerca da condição das cidades no Brasil e dar publicidade e transparência ao debate, a plataforma de participação se constituiu num fórum bastante dinâmico de debate, além de ferramenta de documentação de todo o processo atual e do histórico da Habitat I e II no Brasil que estava disperso em organismos, sobretudo não governamentais.

A plataforma de participação constitui ambiente no qual os usuários foram convidados a seguir uma trilha com atividades e mecanismos de participação abertos para receber as mais diversas contribuições. O processo de diálogo com a sociedade conteve, até o momento, quatro etapas distintas.

As primeiras duas etapas desse processo de participação visaram, sobretudo, divulgar e dar transparência ao método utilizado, bem como receber contribuições críticas acerca da urbanização e parametrizar os temas a serem mais enfocados no relatório. Assim, na etapa 1, foi realizada consulta sobre os temas propostos pela ONU para o relatório, a compreensão da sociedade acerca desses assuntos e a importância do debate de cada um deles no Brasil. A consulta sobre os temas foi realizada na forma de um questionário, por meio da ferramenta VisPublica/Painel e IPPS, gerenciada pelo MP e acessível por *link* a partir da plataforma. A consulta esteve aberta no período de 5 de dezembro de 2014 a 8 de fevereiro de 2015; no total, 984 pessoas responderam ao questionário. As conclusões desta pesquisa específica estão disponibilizadas na plataforma.

A etapa 2 apresentou à sociedade 128 indicadores das questões urbanas brasileiras a serem utilizados para avaliar as cidades e as políticas públicas nos últimos vinte anos. Essa primeira lista de indicadores foi proposta pelo Ipea a partir de diversas fontes de informação, especialmente a partir de consulta realizada também pelo Ipea junto aos onze ministérios envolvidos no GT sobre suas ações e políticas.

Os indicadores, após receberem críticas e sugestões da sociedade, foram sistematizados em oficina de trabalho no Ipea. Ao final, foi publicada lista com 66 indicadores, que passaram a compor como anexo o relatório brasileiro. Esses indicadores também foram disponibilizados na plataforma de participação, de modo que qualquer interessado possa conhecer um retrato da realidade urbana brasileira nos últimos vinte anos.<sup>8</sup>

A terceira etapa da trilha de participação consistiu na realização do Seminário Nacional Habitat III Participa BR, entre os dias 23 e 25 de fevereiro de 2015, em Brasília. Participaram do seminário presencialmente e via plataforma (*on line*) 1.230 pessoas. Os temas do relatório foram abordados por 27 especialistas e gestores públicos, privados e representantes de ONGs, universidades e organismos internacionais, subdivididos em seis mesas:

7. Para mais informações, ver: <[www.participa.br/habitat](http://www.participa.br/habitat)>.

8. Para mais informações, ver: <<http://migre.me/rGnBL>>.

- velhos desafios, novos problemas;
- Brasil e nova agenda urbana global;
- acordos internacionais: agendas socioambientais e as cidades;
- governos locais: redes e cenários internacionais;
- meios de vida e inclusão social na cidade; e
- direito à cidade em debate.

O seminário visou estruturar debates sobre o desenvolvimento urbano e receber contribuições dos palestrantes e participantes para a redação do relatório nacional brasileiro.

A partir desse processo e da sistematização de informações e demais contribuições recebidas, foi redigido o *Relatório Brasileiro para a Habitat III*. Ou seja, a primeira e principal notícia que o Brasil pôde dar no cenário internacional sobre cidades foi sobre a viabilidade da construção de uma agenda de futuro de maneira múltipla e participativa, reconhecida inclusive por representante da ONU, presente quando da entrega do relatório ao MCidades-ConCidades pelo Ipea em abril de 2015.

Esse relatório é, portanto, fruto de um processo de participação social na elaboração de uma agenda de política pública, em nível internacional, com a discussão efetiva dos conteúdos e dos métodos de apresentação das informações, como aqui relatado e analisado. É de suma importância afirmar que não se espelham no relatório posições individuais, setoriais ou parciais, o que torna o relatório uma peça importante da participação brasileira na Conferência Habitat III. O relatório, *que contém alma*, espelha posições tanto do governo quanto da sociedade conjuntamente.

O processo de preparação para a Conferência Habitat III iniciou-se efetivamente em setembro de 2014, ainda que o país tenha participado de fóruns preparatórios anteriores, em especial da PrepCom<sup>9</sup> I, e, desde sempre, em todos os fóruns, vem marcando presença pela importância dada à participação social, ainda que por vezes isso tenha ficado restrito mais ao nível do discurso.

Essa crítica se deve ao fato particular de que, a partir da entrega do relatório ao ConCidades, em abril de 2015, antes da PrepCom II, em vez de se continuar com a estratégia de participação definida no GT do ConCidades, que teria uma quarta etapa de debate público do relatório para seu aprimoramento e posterior lançamento como relatório do próprio ConCidades, retomou-se, de maneira detalhista e bastante longa, a revisão do apontado relatório internamente ao governo federal. Esse fato em si, que poderia ser considerado normal na elaboração deste tipo de documento de ampla concertação, foi, entretanto, conduzido de maneira pouco transparente, uma vez que nunca se informou a sociedade, via GT do ConCidades ou de qualquer outra maneira, qual a alternativa colocada, qual a nova agenda proposta ou mesmo qual seria a nova etapa para a qual aqueles que haviam sido mobilizados e outros atores deveriam ou poderiam se preparar. Essa situação subsiste até final de agosto de 2015, ou seja, durante cinco meses, período no qual não foi disponibilizada qualquer informação ou versão do documento para o público em geral.

9. A Resolução nº 67/216 da Assembleia Geral da ONU criou um Comitê Preparatório (PrepCom) para construir a Conferência Habitat III e estabeleceu três reuniões ordinárias antes da abertura até 2016 em Quito: PrepCom I, de 17 a 18 de setembro de 2014 (Nova Iorque/Estados Unidos), PrepCom II, de 14 a 16 abril de 2015 (Nairobi/Quênia) e PrepCom III, de 25 a 27 julho de 2016 (Jacarta/Indonésia).

Deve-se ressaltar que se criou uma expectativa, quando da divulgação da metodologia de participação e das estratégias e etapas, que veio sendo paulatinamente esvaziada, ao menos, reforça-se, durante os cinco meses subsequentes da entrega do relatório. A sociedade civil, que estava completamente desarticulada e desinformada acerca desse debate em setembro de 2014, e começava a participar pelas iniciativas relatadas, acabou por ausentar-se novamente do debate, ao menos no nível aqui relatado.

Dessa forma, entende-se que a participação social, que com muito esforço vinha sendo angariada em curto espaço de tempo, tende a se enfraquecer nas próximas etapas de preparação do Brasil.

Em que pese esse contexto, faz-se mister notar que o processo de produção do *Relatório Brasileiro para a Habitat III*, bem como os conteúdos lá dispostos e que serão apresentados a seguir, pode ser considerado exemplar, segundo as sugestões de elaboração apresentadas pela ONU. Segundo informado pelo representante da ONU, em abril de 2015, quando da entrega do relatório pelo Ipea ao GT, em grande parte dos países, os relatórios estavam sendo elaborados por consultores, em gabinetes fechados, desassociados de qualquer iniciativa maior de debate social.

Acredita-se que, superado esse momento de concertação em torno do relatório nacional a ser entregue a ONU e com a maior proximidade da conferência, os temas tratados possam vir a compor a devida centralidade na agenda dos governos locais e da sociedade civil organizada. Ressalta-se, entretanto, que, para o bem e/ou para o mal, 2016 é ano de eleições municipais no Brasil. O enfrentamento dessa situação de construção de uma agenda global para problemas que têm seu embate, em grande parte, garantido pelos governos locais, segundo a ordem jurídica institucional brasileira, durante um processo eleitoral que culmina com as votações acontecendo na própria semana de realização da conferência, será um diferencial da participação do Brasil.

## **5 QUAL O CENÁRIO DAS CIDADES BRASILEIRAS A SER APRESENTADO NA CONFERÊNCIA?**

O *Relatório Brasileiro para a Habitat III* segue a metodologia proposta pela ONU e faz uma análise dos temas elencados nos últimos vinte anos, bem como aponta diretrizes para os próximos vinte anos.

O relatório está constituído de três partes, sendo a primeira parte uma apresentação do contexto urbano brasileiro atual, dos principais avanços e desafios desde 1996, quando da Habitat II, e uma apresentação do tema do direito à cidade, que norteia os entendimentos dos inúmeros atores desse debate. A segunda parte está estruturada seguindo exatamente o modelo proposto pela ONU, em seis grandes temas, fazendo referência aos indicadores sugeridos, além dos desenvolvidos pelo Ipea, com as contribuições da sociedade, todos demonstrativos do último período, desde a Habitat II. A terceira parte conclui o relatório, apontando rumos para uma nova agenda urbana brasileira e mundial – foram feitos esforços de síntese de posições de política pública, sendo o direito à cidade, como colocado, o fio condutor de todo esse processo.

Pode-se afirmar, como retratado no relatório, que no Brasil atual há o entendimento de que as cidades exercem papel significativo no desenvolvimento do país em função da localização da produção e do consumo, bem como em função dos serviços oferecidos e seu papel de organização e controle sobre as demais atividades no território. Essa afirmação, como os demais elementos que serão apresentados a seguir, são trechos e extratos descritivos da situação das cidades presentes na versão do relatório nacional entregue como relatório de pesquisa do Ipea em abril de 2015 ao ConCidades. É importante ressaltar que, nos trechos a seguir, não pesam mais quaisquer questionamentos, e ainda assim expressam posições exclusivas e autorais da equipe do Ipea, coordenada pelos autores.

O relatório trata as cidades como locais de moradia da grande maioria da população brasileira; como territórios para se pensar o desenvolvimento nacional, possibilitando o acesso à urbanidade básica necessária à reprodução da vida cotidiana com qualidade, por meio de infraestrutura de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, sistema viário completo, com calçadas, sinalização, além de acesso à moradia adequada e todos os demais serviços básicos.

No Brasil, a demanda habitacional, formada por parte dos domicílios inadequados mais a necessidade demográfica crescente por acesso à habitação, é, segundo estudo da Caixa (2011), de aproximadamente 7,71 milhões de unidades, concentrada na faixa de 3 a 10 salários mínimos (SMs) – 54% do total –, sendo em grande parte atendida, hoje, ao contrário do período passado, pelo mercado imobiliário formal e pelos programas habitacionais do governo federal – um efetivo avanço.

Por sua vez, o *deficit* habitacional de cerca de 5,792 milhões de moradias (FJP e CEI, 2014), segundo estudo do Ipea, concentra-se nas faixas de renda situadas abaixo de 3 SMs – 73,6% (Furtado, Lima Neto e Krause, 2013).

Por seu turno, 93,5% dos domicílios urbanos têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e 82,5% dos brasileiros residem em domicílios com esgotamento sanitário adequado (IBGE, 2010). As políticas públicas voltam-se, nesse contexto, para enfrentar o desafio de levar esses serviços à parcela mais vulnerável da população, buscando a universalização do acesso ao saneamento e à água potável até 2030, conforme estipulado no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

A desigualdade nas cidades se manifesta também nas condições de mobilidade da população, sobretudo em função da renda, com particular atenção às dificuldades de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiências. Se os níveis de trânsito se aproximam de patamares críticos para todos, esses são piores para aqueles que devem cumprir longas distâncias, com custo relativo elevado e baixa qualidade no transporte e inseguranças. Há ainda aqueles que não se movem, por faltar transporte, oportunidade, acessibilidade ou recursos financeiros. Visando transformar essa realidade, investimentos federais no transporte público coletivo e garantias legais de gratuidades e subsídios nas tarifas de transporte tornaram-se usuais nos últimos anos.



Ao *deficit* setorial e às diferenças de acesso a serviços e equipamentos básicos, somam-se outras dimensões da vida: lazer, segurança, saúde, educação, cultura etc., que de maneira geral evidenciam a segregação socioespacial e os mecanismos de aprofundamento de desigualdades, exclusão e fragmentação urbana que marcam as cidades brasileiras e estão retratados no relatório.

Para transformar essa realidade, fica evidente e patente a necessidade de investimentos financeiros. Entretanto, é ressaltado que, no último período, desde a Habitat II, tornou-se claro e obrigatório que investimentos aconteçam sob a égide do planejamento público e participativo, com mecanismos de gestão integrados, que busquem não apenas a eliminação dos *deficit*, mas também a produção de cidades para todos, algo ainda bastante utópico.

Entre as cidades brasileiras, dá-se destaque às metrópoles e grandes cidades, que concentram parte expressiva da população urbana – 50% da população brasileira vive nos 25 maiores aglomerados urbanos – e da produção da riqueza – 63% do produto interno bruto (PIB) brasileiro é produzido nas metrópoles. As principais metrópoles desempenham papel significativo na rede de cidades desde a década de 1960, quando se pensou a integração do território a partir desses espaços. Desde então, as metrópoles passaram a concentrar não apenas a população, mas também investimentos de maneira geral, tornando-se espaços de riqueza e pobreza, nos quais a segregação socioespacial, característica da urbanização brasileira, se revela de maneira mais intensa.

Constata-se – e de certa maneira isso aparece subjacente no relatório – que, enquanto lugares da ação política, as cidades e o desenvolvimento urbano ainda são vistos como um sistema setorizado de bens, equipamentos e serviços. A integração territorial de políticas, indispensável para que as cidades atendam efetivamente e por completo a seus beneficiários e suas necessidades, constitui um desafio nacional e também para a agenda mundial das cidades.

Verifica-se que, nos últimos vinte anos, o Brasil avançou significativamente na construção de um quadro legal e normativo robusto para implementar uma efetiva reforma urbana. Avançou-se, por exemplo, na regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais de baixa renda – favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos etc. – e na implementação de instrumentos importantes, como as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), que destinam áreas à moradia de população de baixa renda e as sujeitam a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Entretanto, o relatório reconhece, ainda que de maneira menos crítica do que inúmeros atores sociais poderiam gostar de ver reconhecido, que esses avanços no quadro normativo não necessariamente se traduziram, até o momento, em transformações da realidade e da lógica urbana brasileira, fato constatado em diversas pesquisas, por exemplo, sobre a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (Lima Neto, Krause e Balbim, 2014).

Constata-se, com muita precisão, no relatório nacional, ao se compararem indicadores de qualidade urbana, desenvolvimento humano e outros, à sequência de aperfeiçoamentos nos quadros jurídico e institucional, que nos encontramos diante de uma ambiguidade (Balbim, 2015). Essa situação pode, entretanto, ser apenas aparente. Em um país que se acostumou a classificar leis entre as que *pegam* e as que não se efetivam, essa ambiguidade deve ser questionada. O Estatuto da Cidade, que reconhece e parte do direito à cidade, traz diversos instrumentos que poderiam transformar o modelo de urbanização brasileiro. Passados quatorze



anos de sua aprovação, a função social da propriedade e da cidade, por exemplo, que deveria fundamentar os planos diretores municipais em todo o país, ainda que prevista na letra, não se efetiva nas políticas públicas – raras são as cidades que cobram o IPTU progressivo –, ou nas práticas jurídicas – como nas ações de remoções ou na situação das especulações fundiárias e suas consequências mais perversas.<sup>10</sup> A questão é se essa aparente ambiguidade não se assemelha àquela dicotomia entre cidade formal e informal, sendo a segunda consequência direta dos rígidos padrões urbanísticos utilizados para diferenciar e segregar a primeira.

Observa-se que uma série de questões urbanas se colocam, de maneira estrutural, como impedimentos ou empecilhos ao efetivo e amplo desenvolvimento nacional. O modelo de urbanização baseado na exclusão social e na segregação socioespacial, que cria espaços urbanos fragmentados e mesmo partidos, e que interessa apenas a alguns setores da sociedade, é o mais candente. A proteção normativa do direito à cidade e o quadro jurídico e institucional que vêm se formando, em que pese ser um direito pendente de plena efetividade no cenário interno do país, também não deixam de qualificá-lo a levar, debater e avançar nesta pauta no âmbito internacional.

Dessa forma, o direito à cidade pode constituir-se em um indicativo de transformação do espaço urbano. No Brasil, há um entendimento de direito à cidade sustentável assegurado no Estatuto da Cidade, definido como “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, que pode afinal contribuir para a afirmação de um conceito amplo no âmbito internacional (Brasil, 2001).

## **6 QUAIS AVANÇOS ESTÃO EM DEBATE? CONTRIBUIÇÕES AO DIREITO À CIDADE**

Como se pode verificar pelas sínteses e pelos extratos do relatório nacional apresentados anteriormente, o direito à cidade vem sendo posto como o principal tema tratado no Brasil a ser levado para a Habitat III.

Esse tema é tratado há tempos no âmbito do Conselho das Cidades, podendo mesmo SE dizer que essa esfera de participação social foi constituída tendo como um de seus objetivos avançar na efetivação dessa noção. O Estatuto da Cidade, sancionado em 2001, é todo orientado para a efetivação do direito à cidade sustentável e para a função social da propriedade. Portanto, não é de se estranhar a posição que o Brasil vem assumindo em prol do debate do direito à cidade, ao ponto de ter apresentado o tema em seu pronunciamento na PrepCom II, reivindicando que esse seja um dos temas norteadores da conferência. Nesse momento de preparação da Habitat III, essa é uma das mais importantes notícias brasileiras no cenário mundial.

Nesse contexto, assume grande importância a garantia do direito à cidade, o direito de uso por todos, sem privilégios ou distinções de qualquer espécie, dos espaços público e coletivo da cidade, bem como o dever das instâncias públicas de assegurarem que a produção da cidade busque a realização de suas funções sociais.

10. Sobre a situação das especulações fundiárias, que evidenciam que, nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, o preço dos imóveis aumentou 153% e 194% entre 2009 e 2012, respectivamente (Maricato, 2013). Quanto às ações de remoção no Brasil, ver: <<http://goo.gl/RjtCSu>>.

O acesso à cidade, bem como o entendimento possível de direito à cidade, é, em última análise, traduzido pelo anseio dos moradores de uma cidade por que se possa viver por completo o espaço urbano, indistinta e independentemente de renda, raça, gênero, idade, credo ou religião. O direito à cidade é, neste sentido, a possibilidade de participar da produção da cidade em suas múltiplas dimensões e dela poder amplamente usufruir.

Trata-se de possibilitar que as políticas urbanas sejam definidas e implementadas de modo participativo, a partir dos moradores e em seu coletivo benefício, efetivando a função social da cidade. Esse parece ser o mecanismo para que se rompa com o modelo de urbanização excludente e segregador, baseado exclusivamente em princípios e diretrizes técnicas e comandado por interesses corporativos, de grupos não representativos da maioria das pessoas que vive nas cidades.

Afirmar o direito à cidade significa afirmar o direito das pessoas à cidade numa perspectiva de integralidade. A cidade em si não é sujeito de direito. Suas características, valores, patrimônios e bens, ambiente, referências históricas, memória e identidade coletiva, que, em muitos casos, contam com proteção jurídica própria por suas características imanentes, são, na perspectiva do direito à cidade, tomados em conjunto, indissociáveis como ambiente produzido, compartilhado segundo direitos iguais de acesso, uso e gestão para todos.

A afirmação do direito à cidade como reconhecimento do exercício cotidiano da sua função pública e coletiva, por seus habitantes e pelo poder público, contrapõe-se à produção da cidade baseada em interesses exclusivamente econômicos e corporativos, que a tomam como lugar privilegiado da reprodução maximizada do capital via produção diferenciada da escassez e da abundância.

Para Harvey (2014, p. 28), a ideia do direito à cidade surge das ruas, dos bairros, sendo mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora, mas sim e, sobretudo, um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os mais profundos desejos da sociedade e dos indivíduos. Segundo o autor, esse seria um dos nossos direitos humanos mais preciosos.

Nessa perspectiva, o direito à cidade deve ser compreendido como um preceito transformador da política urbana, com fundamento na justiça social, na cidadania, na solidariedade e nos direitos humanos, de forma a construir uma cidade mais justa.

Trata-se da efetividade dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e difusos da cidade, que se traduz na garantia do uso público e comum do espaço urbano e de sua gestão democrática; do usufruto do direito à moradia adequada; do acesso à terra e da segurança da posse; da proteção contra deslocamentos forçados; do acesso aos serviços públicos essenciais e com qualidade e aos serviços de infraestrutura, água, energia e saneamento; e da mobilidade para os habitantes das cidades.

Enfim, trata-se de possibilitar ao conjunto da sociedade compartilhar com igualdade o espaço público, o espaço produzido, os equipamentos e as infraestruturas; reconhecer a função social da propriedade e compartilhar os serviços e bens hoje concentrados em porções privilegiadas do espaço urbano, disponíveis e dispostas àqueles de maior poder aquisitivo.

Parcela significativa da sociedade brasileira representada no ConCidades posiciona-se em prol dessa transformação de novas bases para a produção urbana. O avanço do quadro normativo e das políticas urbanas, no último período, representa uma profunda transformação da sociedade em busca de assegurar direitos, reduzir as desigualdades e levar cidadania a todos os brasileiros, mas ainda há um longo caminho para traduzir todo esse conjunto em políticas públicas efetivas, eficazes e eficientes, planejadas, monitoradas e avaliadas com e para o conjunto da sociedade.

## 7 CONCLUSÃO

Este capítulo debateu a inserção do Brasil no cenário internacional, a partir da análise dos processos de urbanização brasileiro e mundial, por meio das conferências Habitat, da Organização das Nações Unidas, de 1976, 1996 e da Conferência Habitat III, a ser realizada em 2016.

Essa contribuição constitui, de inúmeras maneiras, algo bastante *sui generis*, uma vez que se relata um processo em curso de debate e concertação de posicionamentos, tanto na escala nacional quanto na internacional.

Ao apresentar as notícias que o Brasil traz ao cenário internacional urbano, se quis aqui garantir, ao mesmo tempo, o rigor técnico e o acadêmico na interpretação e análise dos fatos quanto à possibilidade de documentar e dar expressão a um processo sobre o qual não se dispõe, nenhum dos agentes envolvidos, de todas as informações, posições e discussões em curso.

Com relação a notícias do Brasil, quisemos entender e focar naqueles elementos que vêm conduzindo o processo, quais sejam: a participação social, o papel dos governos locais e da sociedade civil organizada nos acordos internacionais e a apresentação do direito à cidade, a principal notícia, como elemento estruturante de todo o processo de construção da agenda no Brasil e do Brasil para o mundo.

Quis-se aproveitar ainda deste espaço de diálogo ampliado para documentar o processo de maneira crítica, mas sempre na perspectiva de aprimoramento das políticas públicas.

Ressalta-se que, ao contrário do momento anterior, no processo da Habitat II, ao menos por parte desta instituição, há a forte preocupação em documentar todo o processo, assim como da ONU Habitat no âmbito internacional, princípio fundamental para que seja possível monitorar e avaliar agendas e acordos futuros, mas que, infelizmente, o Brasil não seguiu como preceito nas conferências Habitat anteriores.

Aponta-se, com certa preocupação, que, apesar dos significativos avanços institucionais deste momento da política urbana brasileira, em comparação com o momento anterior, quando da Habitat II, a participação social, que viabiliza e legitima uma agenda social, ainda não aconteceu, até esta etapa de preparação para a Habitat III, com tanta empolgação e comprometimento como relatado no processo da Habitat II, quando o Estado nacional não contava com tanta institucionalidade e mesmo envolvimento e investimentos nas cidades, como acontece agora.

Quer-se ainda ressaltar que as notícias que saem do Brasil hoje encontram, segundo nossas análises e percepções, um cenário e uma ordem mundiais bastante distintos daqueles encontrados em 1976 e 1996. Hoje, e esse pode ser um dos elementos que explica a ainda pouca participação social, não se pode afirmar que exista uma clara ordem global a definir os principais rumos do processo. Até o momento de fechamento deste capítulo, a notícia que se tinha da preparação da conferência, treze meses antes de seu início, era da indefinição, por exemplo, de como efetivamente se daria a participação dos governos locais e das ONGs na conferência, fato tão ressaltado e comemorado quando da Habitat II. Tentou-se em vão enfrentar esse debate nas duas primeiras conferências preparatórias, mas os relatos oficiais deixam crer que existiam fortes divergências entre os Estados-membros.

Por fim, vale ainda reforçar de maneira conclusiva que os desafios colocados para uma nova agenda urbana no Brasil partem dos importantes avanços desde a realização da Habitat II, ou seja, da inserção do Brasil no cenário internacional e da efetivação dos acordos que o país subscreve.

Apesar disso, como apontado antes, há um contexto interno ao qual o Brasil deve dar toda a atenção para que suas notícias para o mundo possam ser cada vez mais auspiciosas e exemplares. Afinal, ainda que o quadro normativo de reconhecimento de direitos e a priorização dos investimentos públicos tenham avançado significativamente nos últimos anos, o fato é que ainda convivemos com velhos desafios de universalização de acesso a equipamentos, bens e serviços básicos. Este velho e não totalmente superado Brasil ainda comporá nossa agenda futura, que em parte se renova, mas também se aprofunda em sua urgência. Garantir o direito à cidade é, pois, a síntese de uma nova agenda urbana, uma agenda que efetivamente se quer apresentar como transformadora do processo de produção urbana.

Restam à sociedade brasileira – e espera-se que existam avanços a partir dos debates internacionais – a constituição de uma esfera verdadeiramente pública e coletiva e a edificação de uma consciência cidadã, que passa, evidentemente, pelo reconhecimento de um conjunto de direitos a serem positivados na práxis urbana, nas relações diárias e cotidianas, e não apenas reconhecidos na legislação. É essa consciência cidadã que pode monitorar, participar e efetivar os avanços colocados e os demais que se esperam vir.

Lembremos, mais uma vez, que, quando verificado o último período, pesa negativamente na política pública brasileira a quase inexistência de monitoramento e avaliação dos investimentos e intervenções, fato esse exemplificado pela não aderência do Brasil ao sistema de monitoramento e metas definido pós-Habitat II.

Enfim, pensar no direito à cidade é avançar um passo além das necessidades básicas e dos direitos fundamentais, que ainda constituem *deficit* urbano no Brasil, de modo que o uso da cidade se dê de maneira pública e coletiva. Trata-se de pensar a cidade planejada, produzida e reproduzida a partir de todos e para todos, como espaço essencial para a edificação da cidadania e para o convívio das diferenças e sociabilidade; para a realização, pois, da paz e harmonia entre pessoas e povos.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Ibri, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- ANTONUCCI, D. *et al.* **UN-Habitat: das declarações aos compromissos**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro Habitat II**. 1996. Turquia/Istambul: ONU, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/rIsbJN>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- \_\_\_\_\_. Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/uRu8yb>>.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Nacional Brasileiro Habitat III**. ONU, 2015. (Não publicado).
- BALBIM, R. (Org.). **Relatório preliminar brasileiro para a Habitat III**. Brasília: Ipea, 2015. No prelo. (Relatório de Pesquisa).
- CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CEF, 2011.
- CIM – CENTRO INFORMAÇÃO MULHER. **Cadernos do CIM – Mulher, habitat e desenvolvimento**, n. 3, São Paulo, dez. 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/enr74I>>.
- FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; CEI – CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte: FJP, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/KAFzGX>>.
- FURTADO, B. A.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/D2VILH>>.
- HAVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/4NcOQt>>.
- LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; BALBIM, R. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/JKCkoL>>.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. É a questão urbana, estúpido! *In*: VAINER, C. *et al.* (Orgs.) **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAUAD, A. C. E. **A participação dos governos locais na segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais.** 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos.** Turquia/Istambul: ONU, 1996a. Disponível em: <<http://goo.gl/JzQ8CU>>.

\_\_\_\_\_. **Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II).** Turquia/Istambul: ONU, 1996b. Disponível em: <<http://goo.gl/36iG6b>>.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 68/239 da Assembleia Geral das Nações Unidas. ONU, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/eXYyJN>>.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.). **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Editora Cortez, 2010.

WHITAKER, J. S. Mesa 1: velhos desafios, novos problemas do desenvolvimento urbano. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL HABITAT PARTICIPA, 3., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília, 2015.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

FMS – FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta mundial pelo direito à cidade, 2004/2005.** Equador/Quito, Espanha/Barcelona, Brasil/Porto Alegre: FMS, 2004/2005. Disponível em: <<http://goo.gl/6ghblB>>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The Vancouver Declaration on Human Settlements. (N. A/CONF.70/15). Canada/Vancouver: ONU, 1976a. Disponível em: <<http://goo.gl/CGck15>>.

\_\_\_\_\_. The Vancouver Action Plan (A/CONF.70/15). *In*: UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, 1976, Canada, Vancouver. **Anais...** Vancouver: ONU, 1976b. Disponível em: <<http://goo.gl/s0sZDr>>.





## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Revisão**

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

#### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Ministério do  
Planejamento

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA