

# INTERESSE NACIONAL

ANO 5 • NÚMERO 18 • JULHO-SETEMBRO DE 2012 • R\$ 25,00

[www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com)

## O Caminho para a Rio+20 e Além

Luiz Alberto Figueiredo Machado

## O Que se Espera do Brasil na Conferência

Fabio Feldmann

## Contrato Social da Redemocratização e seus Limites

Samuel Pessoa

## Os Limites do Crescimento Brasileiro

José Ricardo Roriz Coelho

## Até Quando, Enfim, Abusarás, Argentina

Christian Lohbauer

## Brasil e Argentina no Século 21

Alberto Pfeifer

## Desafios da Gestão de Clubes de Futebol

Manoel Henrique de Amorim Filho

José Antonio Felgueiras da Silva

## Legado de Infraestrutura: Copa e Olimpíada

Henry Ritchie

ISSN 1982-8497



9 771982 849185



# INTERESSE NACIONAL



A **Revista Interesse Nacional** oferece agora o seu conteúdo impresso na plataforma tablet. Essa inovação digital beneficia o leitor, pois permite o acesso aos artigos com total mobilidade e interatividade.

A atualização no formato é necessária para acompanhar nossos leitores onde eles estiverem. Para nós, o importante é a qualidade do conteúdo, sem descuidar dos recursos visuais inovadores.

# INTERESSE NACIONAL

Ano 5 • Número 18 • Julho-Setembro de 2012

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

## CONSELHO EDITORIAL

André Singer	Joaquim Falcão
Berta Becker	José Luis Fiori
Carlos Eduardo Lins da Silva	Leda Paulani
Cláudio Lembo	Luiz Bernardo Pericás
Claudio de Moura Castro	Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira
Daniel Feffer	Luis Fernando Figueiredo
Demétrio Magnoli	Raymundo Magliano
Eugênio Bucci	Renato Janine Ribeiro
Fernão Bracher	Ricardo Carneiro
Gabriel Cohn	Ricardo Santiago
João Geraldo Piquet Carneiro	Roberto Pompeu de Toledo
	Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates  
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.  
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

Av. Brigadeiro Faria Lima, 2413, sobreloja, cj. B

01452-000 · São Paulo · SP · Brasil

Tel. (11) 3039-6330 · fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO

DPA Cons. Editorial Ltda.

dpacon@uol.com.br . Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS

Brand Member Marketing Direto

editorial@interessenacional.com . Tel. (11) 3971-4372

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

Printed in Brazil 2012

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

*Imagem da capa:* Fotografia de Judith Hakze (www.sxc.hu)

# Sumário

ANO 5 • NÚMERO 18 • JULHO-SETEMBRO DE 2012

## 5 Apresentação

### ARTIGOS

## 7 O Caminho para a Rio+20 e Além

LUIZ ALBERTO FIGUEIREDO MACHADO

*A Rio+20 não deve ser entendida como uma mera celebração do passado. Tendo sempre em mente o princípio da não regressão, de manter as conquistas já alcançadas, o verdadeiro desafio perante esta Conferência é o de pensar o futuro. Um futuro para uma sociedade global, em que não existam excluídos e todos possam se desenvolver de forma sustentável, equilibrada, com inclusão social, crescimento econômico e conservação ambiental. O futuro que queremos é o futuro para todos, sem divisões ou exclusões Norte-Sul, desenvolvidos e em desenvolvimento.*

## 9 É hora de Reconhecer a Crise e Dar Respostas: o que se Espera do Brasil na Rio+20

FABIO FELDMANN

*Este artigo compara os dois momentos prévios à realização das duas maiores conferências de desenvolvimento sustentável globais: a Rio-92 e a Rio+20. Feldmann lembra que, da primeira, emergiram como documentos a Declaração do Rio, a Agenda 21, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção de Diversidade Biológica. O autor espera da Rio+20 o fortalecimento institucional do PNUMA ou a criação da Organização Mundial do Meio Ambiente; a*

*criação de um “IPCC do planeta”, o estabelecimento de indicadores de desenvolvimento sustentável, a substituição gradual do PIB por novas métricas – a exemplo do FIB (Felicidade Interna Bruta) –, a criação de mecanismos inovadores de financiamento para pagamento de serviços ambientais, a eliminação de subsídios para setores altamente intensivos em carbono, a erradicação da pobreza e o combate à desigualdade social.*

## 16 O Contrato Social da Redemocratização e seus Limites

SAMUEL PESSOA

*O objetivo do artigo é apresentar a forma como tem operado o equilíbrio político da redemocratização e os desafios que estão sobre a mesa quando a operação deste equilíbrio parece testar seus limites. Defende-se a ideia de que o equilíbrio político nas últimas duas décadas tem privilegiado a conquista da equidade e não o crescimento econômico. Até 2005, este padrão de escolha social se apresentava na forma de seguidas elevações da carga tributária e, com ela, seguidas elevações das transferências públicas na forma de programas sociais. A partir de 2005, em função de uma situação externa extremamente favorável, foi possível manter a taxa de crescimento da absorção – a soma do consumo com o investimento – além da taxa de crescimento da produção. No entanto, este modelo, além do limite natural dado pela restrição externa, bate na capacidade de manter um padrão de crescimento equilibrado, no qual a indústria acompanha os demais setores da economia.*

## 29 Os Limites do Crescimento Brasileiro

JOSÉ RICARDO RORIZ COELHO

*O crescimento econômico de longo prazo, com geração de empregos de qualidade para a população que deve ingressar no mercado de trabalho, nos próximos anos, e com a incorporação e geração de progresso tecnológico, demanda a instalação dos setores modernos, nos quais se destacam os serviços tecnológicos e, especialmente, os segmentos industriais mais avançados. Esses setores, porém, não são capazes de se desenvolver sem uma estratégia nacional que os coloque como motor do crescimento. É essencial para o desenvolvimento econômico uma política industrial que considere mudanças estruturais profundas para recuperar a competitividade sistêmica no longo prazo.*

## 36 Quosque Tandem Abutere Argentina

CHRISTIAN LOHBAUER

*O artigo faz uma análise dos impactos políticos e econômicos da decisão tomada pelo governo de Cristina Kirchner ao expropriar a YPF da propriedade da companhia espanhola Repsol. A decisão, baseada em uma política energética equivocada e conduzida de forma autoritária e populista, é mais um duro golpe nas perspectivas de retomada da credibilidade internacional argentina com reflexos sobre o comércio regional, nas negociações inter-regionais e nas relações com o Brasil.*

## 44 Brasil e Argentina no Século 21: Protagonistas no Mundo ou Coadjuvantes de Si Mesmos?

ALBERTO PFEIFER

*Nesta segunda década do século 21, o tempo histórico da relação bilateral talvez esteja em um de seus mais promissores momentos. Há diálogo fluído entre os governos e entre autoridades em geral. Há cooperação técnica entre as esferas administrativas dos dois países. O empresariado, igualmente, desenvolveu canais estáveis de comunicação, percebe oportunidades e faz aumentar o*

*comércio e os investimentos. O cenário geral favorável, contudo, não permite se estender o otimismo ao plano das questões de comércio. Aqui reside o quisto do relacionamento e do Mercosul, na falta de se divisar soluções negociadas e na tolerância tática quando eclodem disputas.*

## 52 A Gestão de Clubes de Futebol – Regulação, Modernização e Desafios para o Esporte no Brasil

MANOEL HENRIQUE DE AMORIM FILHO

JOSÉ ANTONIO FELGUEIRAS DA SILVA

*O artigo apresenta o processo histórico da regulação aplicável ao futebol brasileiro, discute as principais fontes de renda dos clubes, as dificuldades de controle de custeio, algumas proposições para otimização da performance financeira e a inépcia administrativa refletida na estrutura organizacional dos conselhos. A conclusão evidencia o diagnóstico sobre a sustentabilidade e contempla recomendações para melhoria da gestão dos clubes de futebol no Brasil. Uma das proposições deste artigo é a criação de uma Lei de Responsabilidade Esportiva (LRE) para regular as atividades do esporte no Brasil, a começar pelo futebol.*

## 63 Maximizando o Legado de Infraestrutura da Copa e dos Jogos Olímpicos no Brasil

HENRY RITCHIE

*Ser a sede de um grande evento esportivo pode proporcionar benefícios econômicos diretos e indiretos. Neste artigo, ao examinar esses potenciais benefícios, a conclusão é que o investimento em infraestrutura é o que pode gerar maior resultado duradouro. Com esse objetivo, é fundamental investir em projetos de aeroportos, transporte urbano e hotéis, dimensionados com base em premissas de planejamento de desenvolvimento de longo prazo. O Brasil precisa se planejar estrategicamente para maximizar o legado da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, evitar construir elefantes brancos, e garantir que a infraestrutura física seja entregue a tempo e dentro do orçamento.*

# Apresentação



Esta edição estava sendo concluída quando foi aberta a Rio+20, em 13 de junho, duas décadas depois da Rio-92, que consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável. É inevitável comparar os dois momentos da história da humanidade. Lá atrás, o sucesso daquela grande Conferência da ONU se deveu ao otimismo derivado de fatos como a queda do Muro de Berlim, o fim do Apartheid, com a libertação de Nelson Mandela na África do Sul, o término da Guerra Fria, o surgimento da *glasnost* e da *perestroika* na antiga União Soviética e, sobretudo, a liderança extraordinária do secretário-geral da Rio-92, Maurice Strong, que, “com a experiência acumulada na realização da Conferência de Estocolmo e com livre trânsito entre chefes de Estado de todo mundo, conseguiu engajar a sociedade civil e mobilizar a opinião pública”, conforme lembra Fabio Feldmann, ex-secretário do Meio Ambiente do estado de São Paulo e autor de um dos dois artigos sobre a Rio+20, o assunto que abre este número.

Em junho de 2012, o Brasil volta a ser o palco das discussões sobre os temas decisivos para o futuro da humanidade. O mundo atravessa múltiplas crises nas três dimensões do desenvolvimento sustentável. Na área ambiental, as crises climáticas e de perda de biodiversidade; na área econômica, as crises econômicas e financeiras; e na área social, as crises de desemprego e de desigualdade social. “Todas elas são o resultado dos modelos de desenvolvimento

que não somente são incapazes de resolver essas crises, como também estão, na verdade, gerando novas”, escreve o embaixador Luiz Alberto Figueiredo, secretário-executivo da Comissão Nacional para a Rio+20.

“O Brasil acredita que a Conferência terá um papel duplamente desafiador: primeiro, de analisar, de forma crítica e realista, os logros construídos a partir da consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável, no Rio, em 1992; segundo, de procurar apontar o caminho para o futuro, para os próximos 20 anos, período crítico para formar a capacidade mundial em abandonar práticas insustentáveis de produção e consumo. Isto só será possível com o engajamento pleno dos governos, do setor privado e da sociedade civil”, afirma Figueiredo.

Tema recorrente no debate nacional é o limite do padrão de crescimento liderado pela absorção, ou demanda, como analisa o economista Samuel Pessoa, pesquisador associado do Instituto Brasileiro de Economia da FGV e sócio da Tendências Consultoria. Em seu artigo, ele discute os limites do contrato social da redemocratização. Para Pessoa, as atuais escolhas da sociedade brasileira têm implicações não triviais para o funcionamento da economia: a elevadíssima carga tributária, a baixíssima taxa de poupança interna e a baixíssima capacidade de investimento do setor público em infraestrutura. “Penso que o crescimento na segunda metade do primeiro mandato da presidente

Dilma será fraco e bem abaixo das expectativas que havia no final de 2010. Resta saber como o eleitor mediano se posicionará frente à desaceleração do crescimento.”

Um alerta é feito pelo diretor do Departamento de Competitividade e Tecnologia da Fiesp, José Ricardo Roriz Coelho, que defende o desenvolvimento de um plano nacional que tenha os setores modernos como dimensão fundamental do processo de crescimento dos próximos anos. Para ele, caso não sejam aproveitadas as oportunidades atuais – crescimento da classe média, capacidade dos governos federal e estaduais de se utilizar de seu poder de compra e de financiamento para estimular setores estratégicos, melhora do preço das commodities e a diversidade do parque industrial brasileiro –, mais uma vez, a oportunidade de se construir o país do futuro continuará apenas no imaginário do brasileiro.

## Argentina: problemas comerciais

Um par de artigos sobre o relacionamento entre o Brasil e a Argentina, sobretudo à luz das políticas controversas adotadas pela presidente Cristina Kirchner, que têm influenciado nas políticas comerciais dos dois países, é outro destaque desta edição. O doutor em ciência política pela USP e membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (Gacint/USP), Christian Lohbauer, sustenta que a política de quase uma década de alinhamento incondicional à Argentina, adotada pelo Brasil desde que o ex-presidente Lula assumiu, em 2003, e mantida pela presidente Dilma Rousseff, tem resultados “no mínimo questionáveis”. Segundo ele, a tolerância do Brasil em relação à Argentina, “com todo o tipo de pirotecnia econômica e comercial, passou a ser a prática diária da diplomacia contra os interesses de parcela majoritária da produção brasileira”. Lohbauer reconhece ser inegável que os dois países historicamente fizeram grandes avanços desde a reaproximação em meados dos anos 1980. “Mas o retrospecto do Mercosul a partir do final da década de 1990 é de desilusão”, diz.

Alberto Pfeifer, doutor em geografia humana pela USP e também membro do Gacint, apresenta sua visão histórica positiva do processo de integração entre Brasil e Argentina e ressalta que a potencialidade da atuação conjunta é muito maior do que a que se vê no momento. Segundo ele, “aí estão as lições de cooperação em temas complexos, como a energia nuclear e a Defesa, além da construção relativamente rápida de um experimento de integração regional, o Mercosul, de comprovada utilidade em diversos âmbitos da agenda bilateral”. Uma tentativa de política comercial comum poderia ser um exercício compartilhado que desvele fatores de competitividade. Pode permitir, ainda, uma escapatória da armadilha do protecionismo e a ocupação de nichos de mercado disponíveis devido à crise, sugere.

Os dois artigos que fecham esta edição tratam de esporte e de infraestrutura relacionada aos grandes eventos esportivos nos próximos anos. Propostas para a modernização da estrutura de gestão dos clubes de futebol no Brasil são apresentadas por Manoel Henrique de Amorim Filho e José Antonio Felgueiras da Silva, ambos do BNDES. “Para que os clubes possam se fortalecer institucionalmente e proporcionar retornos efetivos à sociedade, tendo em vista os recursos públicos e privados de que fazem uso, é indispensável que os mecanismos de responsabilização e de cobranças sejam devidamente constituídos”, defendem.

Henry Ritchie, sócio da McKinsey & Company e especialista em infraestrutura, escreve sobre o legado de infraestrutura da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos no Brasil. “O país precisa se planejar estrategicamente para maximizar o legado desses eventos, evitar construir ‘elefantes brancos’ e garantir que a infraestrutura física seja entregue a tempo e dentro do orçamento”. Com esse feito, o Brasil poderá provar ao mundo que está pronto para assumir seu lugar como importante ator na estabilidade econômica e na governança mundiais, diz o autor.

OS EDITORES

# O Caminho para a Rio+20 e Além

.....  
LUIZ ALBERTO FIGUEIREDO MACHADO

Vinte anos após a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a Rio-92, o Brasil volta a ser o palco das discussões sobre os temas decisivos para o futuro da humanidade. Trata-se de um evento de indiscutível importância, em um contexto global marcado por crises.

Em 1992, na “Cúpula da Terra”, no Rio, nossos países decidiram mudar sua visão do processo de desenvolvimento. Compreendemos que o desenvolvimento se baseava, de forma equilibrada e integrada, em suas dimensões sociais, econômicas e ambientais.

Hoje, o mundo e uma nova geração estão atravessando múltiplas crises nas três dimensões do desenvolvimento sustentável. Na área ambiental, as crises climáticas e de perda de biodiversidade; na área econômica, as crises econômicas e financeiras; e na área social, as crises de desemprego e de desigualdade social. Todas elas são o resultado dos modelos de desenvolvimento que não somente são incapazes de resolver essas crises como também estão, na verdade, gerando novas.

Nas circunstâncias atuais, muitos governos tendem a se concentrar em medidas de curto prazo. Por exemplo, algumas das respostas para a atual crise econômica estão tomando o caminho “fácil” das soluções austeras, que colocam em perigo os direitos sociais, e impedem

os investimentos de que tanto necessita o setor privado. A cooperação internacional decresce e medidas protecionistas são impostas ao comércio internacional. Basicamente, repetem-se os erros do passado. De acordo com Einstein, fazer a mesma coisa repetidas vezes e esperar resultados diferentes é loucura.

Deveríamos, ao contrário, investir em crescimento, em inovação, na criação de empregos decentes e em educação. Para superar os desafios atuais, devemos ir além das preocupações imediatas, com uma perspectiva de longo prazo que se concentra no desenvolvimento sustentável. É por essa razão que a Rio+20 é um assunto de grande urgência. O desenvolvimento sustentável é a resposta certa que finalmente devemos implementar.

Atingir esse objetivo não é empreitada fácil, mas – como claramente demonstrado pela crise atual – não é possível manter o *status quo*. E cada país encontrará seu próprio caminho para o desenvolvimento sustentável. É evidente que há vários caminhos para se atingir o desenvolvimento sustentável, de acordo com prioridades nacionais e circunstâncias locais.

A Rio+20 não deve ser entendida como uma mera celebração do passado. Tendo sempre em mente o princípio da não-regressão, de manter as conquistas já alcançadas, o verdadeiro desafio perante esta Conferência é o de pensar o futuro. Um futuro para uma sociedade global, em que não existam excluídos e todos possam se desenvolver de forma sustentável,

.....  
LUIZ ALBERTO FIGUEIREDO MACHADO é secretário-executivo da Comissão Nacional para a Rio+20.

equilibrada, com inclusão social, crescimento econômico e conservação ambiental. O futuro que queremos é o futuro para todos, sem divisões ou exclusões Norte-Sul, desenvolvidos e em desenvolvimento.

Nesse contexto, o Brasil acredita que a Conferência terá um papel duplamente desafiador: primeiro, de analisar, de forma crítica e realista, os logros construídos a partir da consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável, no Rio, em 1992; e segundo, de procurar apontar o caminho para o futuro, para os próximos 20 anos, período crítico para formar a capacidade mundial em abandonar práticas insustentáveis de produção e consumo. Isto só será possível com o engajamento pleno dos governos, do setor privado e da sociedade civil.

## Avanços e desafios do Brasil

A visão brasileira para a Conferência é ambiciosa, como não poderia deixar de ser. Por sua crescente relevância no cenário mundial, por seus grandes avanços nas três vertentes do desenvolvimento sustentável, mas também pelos muitos desafios que ainda enfrentará, acredito que o Brasil será um anfitrião representativo dos objetivos que se pretendem alcançar no Rio.

Com vistas a concretizar algumas das mudanças necessárias para o modelo atual de desenvolvimento, os países em desenvolvimento já estão oferecendo sua contribuição. Nos últimos anos, muitos deles tiveram êxito na promoção da inclusão social e da erradicação da pobreza. Ademais, ao fortalecer os mercados domésticos, os países em desenvolvimento estão contribuindo para incrementar a demanda global e estimular o crescimento econômico ao redor do mundo.

A Rio+20 irá desenvolver o legado da Cúpula da Terra. Se lermos hoje a Declaração do Rio e a Agenda 21, veremos que permanecem extraordinariamente atuais. Leiam novamente o Plano de Implementação de Joanesburgo e ficarão surpresos com a aplicabilidade ao mundo atual. Devemos ser ambiciosos ao conceber o futuro. No entanto, essa ambição não pode aceitar o questionamento dos Princípios do Rio. Os ideais de 20 anos atrás devem ainda indicar-nos o caminho.

A Rio+20 deve ter um impacto muito significativo sobre o multilateralismo e sobre os processos nacionais de elaboração de políticas, porém nada será atingido se não inspirarmos a sociedade civil.

Temos que trabalhar conjuntamente para garantir que, ao erradicarmos a pobreza, as novas gerações tenham um futuro sustentável. Devemos ser ousados e visionários para garantir que a população mundial possa crescer e prosperar neste planeta. Sabe-se que seremos cerca de 9 bilhões de pessoas em 2050. Vamos planejar o futuro tendo isso em mente. Necessitamos de inovação, de treinamento, de transferência de tecnologias e recursos financeiros. Necessitamos de igualdade, e necessitamos aceitar pontos de vistas diversos.

A comunidade internacional precisa reiterar seu compromisso em atingir plenamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os ODM têm sido, e continuam sendo, uma ferramenta essencial para a erradicação da pobreza em todo o mundo. Da mesma forma, o Brasil acredita que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) serão uma medida inestimável para tornar o desenvolvimento sustentável uma realidade.

É por isso que precisamos estar no Rio para ajudar a moldar o futuro que queremos.

*“A Terra dá o suficiente para satisfazer as necessidades de todos os homens, mas não sua ganância”*

Mahatma Gandhi

# É Hora de Reconhecer a Crise e Dar Respostas: O Que se Espera do Brasil na Rio+20

.....

FABIO FELDMANN

**E**m abril de 1968, em um encontro de dez países, surgiu o Clube de Roma. Esse grupo era formado por cientistas, educadores, economistas, humanistas, industriais e funcionários públicos de nível nacional e internacional. Um dos objetivos da organização era promover a articulação dos componentes econômico, político, natural e social, que integram o sistema global em que vivemos, para fomentar novas iniciativas e planos de ação. E, basicamente, assinalar os aspectos de interdependência dos diferentes componentes. Em 1972, foi publicado o livro “Limites do Crescimento” pelo Clube de Roma. Foi o primeiro grande alerta sobre os impactos do crescimento econômico e da ação humana sobre o planeta.

Esse alerta e a realização da primeira grande Conferência promovida pelas Nações Unidas, em Estocolmo, tornaram-se referências fundamentais no ambientalismo, que surgia como uma nova demanda da sociedade. Um bom exemplo foi a criação do Greenpeace em 1971, por um grupo de pessoas preocupadas com a explosão de bombas pelo governo francês no Pacífico, o que hoje é um dos grandes símbolos da capacidade de articulação da sociedade civil. Atualmente, a entidade tem mais de 3 milhões de filiados em todo o mundo, com

.....  
FABIO FELDMANN é consultor, administrador de empresas e advogado. Foi eleito deputado federal por três mandatos consecutivos (1986 – 1998), atuou como secretário do Meio Ambiente do estado de São Paulo, entre 1995 e 1998, e foi autor de parte da legislação ambiental brasileira. Atualmente, dirige seu próprio escritório de consultoria, que trabalha fundamentalmente com questões relacionadas à sustentabilidade e ao desenvolvimento sustentável.

presença em 40 países. Seu orçamento provém de contribuições dos seus colaboradores. A ONG não recebe aportes de empresas e governos.

Vale lembrar que a Conferência de Estocolmo, de 1972, chamava-se “O Homem e a Biosfera” (MaB – The Man and the Biosphere) e contou com a presença de uma única chefe de Estado, a então primeira-ministra da Índia, Indira Gandhi, que liderou a posição de que a primeira prioridade dos países em desenvolvimento seria sempre o crescimento econômico para combater a pobreza.

A presença da sociedade civil, em 1972, era extremamente limitada. Estocolmo se caracterizou pela polarização entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. No dicionário da época, para os países em desenvolvimento, “progresso e poluição eram sinônimos”. O Brasil foi um dos expoentes dessa filosofia – a pior poluição é a miséria –, que passou a fazer parte do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. E, mais do que isto, as preocupações com o meio ambiente estariam inseridas em uma estratégia conspiratória dos países desenvolvidos de impedir o crescimento e o desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Vale lembrar que o país vivia no auge do regime militar e no auge do “milagre econômico”.

Manifestações e movimentos ecológicos eram encarados como subversivos e havia todo um aparato legal que estimulava o crescimento econômico a qualquer custo. Limitava-se, também, a participação democrática da sociedade: polos industriais em muitas de suas atividades eram considerados de interesse nacional e os prefeitos desses municípios eram no-

meados pelo governo central. O melhor exemplo dessa situação estava em Cubatão, na Baixada Santista, à época o mais importante polo petroquímico e siderúrgico do Brasil, com maior arrecadação tributária. Por essa razão, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em 1982, para a sua reunião anual, em Campinas, escolheu como título “Estocolmo 72/Cubatão 82”, com o objetivo de alertar sobre os impactos concretos da visão adotada pelo Brasil naquela primeira grande conferência.

## Estocolmo e além

Do ponto de vista formal, a Conferência de Estocolmo produziu alguns resultados importantes: a) a Declaração de Estocolmo, contendo um preâmbulo com sete pontos e 26 princípios; b) uma resolução sobre testes nucleares, exigindo que os Estados renunciassem aos projetos dessa natureza e condenando quem viesse a realizar tais testes; c) um Plano de Ação para o Meio Ambiente, composto por 109 recomendações sobre avaliação e gestão do meio ambiente e medidas de apoio. Estas visavam à organização da comunidade internacional, conforme os resultados da conferência.

Além disso, a Conferência de Estocolmo decidiu pela criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com sede em Nairóbi, no Quênia, como um de seus órgãos subsidiários. O PNUMA foi criado para atuar como “consciência ambiental do sistema das Nações Unidas”. O órgão é dotado de um Conselho de Governadores, composto por representantes de 58 nações, eleitos para um mandato de quatro anos pela Assembleia Geral. O Conselho de Governadores é responsável pela avaliação do estado do meio ambiente global e pelo estabelecimento das prioridades do programa. Suas prioridades atuais são os aspectos ambientais das catástrofes e conflitos, a gestão dos ecossistemas, a governança ambiental, as substâncias nocivas, a eficiência dos recursos e as mudanças climáticas.

Na Conferência de Estocolmo também foi definido o dia 5 de junho como o Dia Mundial do Meio Ambiente. A criação dessa data teve como objetivo principal a conscientização da população mundial

sobre os temas ambientais, principalmente aqueles que dizem respeito à preservação. Dessa forma, a ONU procurou ampliar a atuação política e social voltada para os temas ambientais e também transformar as pessoas em agentes ativos da preservação e da valorização do meio ambiente. É importante assinalar, também, que a conferência de 1972 recomendou a convocação de uma segunda conferência, que só veio a se realizar 20 anos depois.

Em 1983, as Nações Unidas resolvem criar a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brundtland, cujo mandato era o de avaliar os resultados da primeira grande Conferência de Estocolmo. No momento da criação dessa comissão, havia baixa expectativa sobre os seus resultados. A iniciativa estava condenada, de certa forma, a ser mais uma das diversas das Nações Unidas. Além de relatórios, pouco produzem do ponto de vista político e prático.

Entretanto, uma série de fatos transformou o Relatório final da Comissão Brundtland – “Nosso Futuro Comum” – em uma grande plataforma para a segunda importante conferência. Talvez o fato mais importante a transformar a comissão em um marco significativo do debate iniciado em 1972 foi a divulgação da imagem de satélite sobre a Antártida, revelando o enorme buraco na camada de ozônio. Em outras palavras, a dimensão planetária da ação humana sobre o planeta assumia uma face concreta.

A partir daí, a discussão mudou radicalmente de patamar e os meios de comunicação passaram a exigir dos governos, das empresas e das Nações Unidas uma atitude mais firme em relação ao meio ambiente e ao planeta. A sociedade civil, por sua vez, também se encontrava mais presente e preparada do que em 1972 e passou a ser um ator social extremamente relevante no seu papel de mobilização e pressão sobre os demais atores.

A Revista Time, que tradicionalmente escolhe para sua capa de janeiro uma personalidade do ano, em 1989, escolheu o Planeta: “Endangered Earth”.

Como resposta institucional aos sinais da gravidade do problema, a Organização Meteorológica Mundial (OMM) e o PNUMA, em 1988, criaram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças

Climáticas (IPCC). O painel reúne cientistas reconhecidos mundialmente com o objetivo de avaliar e compilar dados sobre a mudança do clima. Ao submeter a síntese dos seus relatórios aos governos, pretende criar os compromissos políticos necessários à tomada de decisão da comunidade internacional e, fundamentalmente, dos governos.

É importante assinalar que o IPCC não produz ciência. Sua maior virtude é comprometer os tomadores de decisão com o estado da arte da mudança do clima no mundo. Caso isso não ocorresse, suas recomendações e conclusões não produziriam o efeito que hoje realizam, confundindo-se com as centenas de relatórios científicos publicados diariamente. Assim, a grande crítica dos denominados céticos de que o IPCC pode ser altamente influenciado pelos governos, paradoxalmente revela a sua maior virtude...

Enfim, em 1989, as Nações Unidas convocaram a segunda grande conferência, que tomou emprestado o nome da Comissão Brundtland, passando a se chamar Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92. O Brasil foi escolhido como sede por várias razões: seu protagonismo em 1972, em nome dos países em desenvolvimento; a divulgação dos dados de desmatamento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), e a morte do ambientalista Chico Mendes, o primeiro mártir mundial do ambientalismo, em dezembro de 1988.

No que tange a tais circunstâncias, torna-se necessário esclarecer que, na agenda do ambientalismo, novos temas ganharam relevância: o conceito de biodiversidade, a compreender a necessidade de conservação dos biomas e não apenas espécies ameaçadas, sendo reconhecida a importância da Amazônia como a maior floresta tropical contínua do planeta; o socioambientalismo, como uma nova etapa do conservacionismo, com o surgimento de entidades não governamentais inovadoras, muitas delas articuladas com as correspondentes nacionais; e o reconhecimento da diferença qualitativa entre o desenvolvimento e o crescimento econômico, apontando-se Cuba-tão no Relatório Brundtland como o modelo de

industrialização a ser superado. A partir de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desenvolveu e passou a divulgar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

## Produtos da Rio 92

A preparação da Rio 92 se fez em um período relativamente longo, com a inclusão da sociedade civil e da comunidade científica, em vários processos negociadores simultâneos que resultaram nos seguintes produtos principais assinados no Rio, em junho daquele ano:

- a) Declaração do Rio: conjunto de 27 princípios sobre direitos e obrigações gerais no âmbito do meio ambiente e do desenvolvimento. Seus princípios refletem o objetivo da conferência em atingir, por meio de “uma parceria global”, níveis de cooperação entre os Estados que viabilizem o desenvolvimento sustentável;
- b) Agenda 21: Plano de Ação que contém princípios para a implementação de um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, baseado na sustentabilidade ambiental, social e econômica. A agenda é composta por 40 capítulos. Apesar de os 178 países participantes da Rio 92 terem aprovado e assinado tanto a Declaração do Rio quanto a Agenda 21, eles não se sentiram obrigados a cumpri-las. Tais documentos não são normativos; eles se enquadram no conceito de “soft law”, isto é, não criam obrigações legais, de maneira que as nações signatárias não são obrigadas a cumpri-los;
- c) Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas: tratado internacional no qual os países signatários se comprometem a estabilizar, por meio de ações conjuntas, a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, determinados a proteger o sistema climático para as presentes e as futuras gerações. O tratado reconhece que o sistema climático é um recurso compartilhado por todos e pode ser prejudicialmente afetado pela emissão de dióxido de carbono e de outros poluentes. É no âmbito desta convenção que os países se reúnem nas

chamadas Conferências das Partes (COPs) nas quais são estabelecidas e implementadas as regras que devem ser seguidas pelos signatários;

d) Convenção de Diversidade Biológica: estabelece normas e princípios que devem reger o uso e a proteção da diversidade biológica. São três as metas principais: a conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus recursos e a divisão justa e igual dos benefícios gerados pelo uso desses recursos genéticos. Vale lembrar que, até hoje, os EUA ainda não ratificaram a convenção.

As duas últimas convenções são tratados internacionais que geram obrigações para os países signatários. Vale ressaltar que começou na Rio 92 o processo de negociação da Convenção Internacional de Combate à Desertificação e à Seca, tendo esta entrado em vigor em 1996. Ela tem como objetivos lutar contra a desertificação e minimizar os efeitos da seca, por meio da adoção de medidas eficazes em todos os níveis.

Do ponto de vista da arquitetura institucional das Nações Unidas, o PNUMA foi mantido exatamente como idealizado em Estocolmo, tendo sido criada a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc).

Torna-se fundamental assinalar que um dos principais ganhos da Rio 92 foi o processo de mobilização da sociedade civil, que se fez presente ativamente em todo o período preparatório e participou do evento ocorrido no Aterro do Flamengo, denominado Fórum Global. Este demonstrou a vitalidade das organizações não governamentais, de personalidades e líderes de todo o mundo que criaram um evento paralelo, muitas vezes confundido com a própria reunião dos governos, a Rio 92, realizada no Riocentro.

Costuma-se usar a expressão Eco 92 para se designar os dois eventos. Mas, o importante nesse comentário é registrar que, a partir do Fórum Global, a sociedade civil ganhou uma legitimidade incontestável, passando-se a reconhecer que as sociedades nacionais não têm, nos seus governos, seus representantes únicos e exclusivos.

## Rio 92 e Rio+20: diferenças

A Rio 92 é reconhecidamente o grande passaporte para o século XXI e o seu sucesso se deve a vários fatores: o mundo marcado por um grande otimismo em função de fatos relevantes, como a queda do muro de Berlim, o fim do Apartheid com a liberação de Nelson Mandela na África do Sul, o término da Guerra Fria e o surgimento da *glasnost* e da *perestroika*, na antiga União Soviética. Sobretudo, a liderança extraordinária do secretário-geral Maurice Strong que, com a experiência acumulada na realização da Conferência de Estocolmo e com livre trânsito entre chefes de Estado de todo mundo, conseguiu engajar a sociedade civil e mobilizar a opinião pública. No âmbito da sociedade civil, destacou-se a capacidade organizativa do ex-secretário da Comissão Brundtland, Warren Lindner, de organizar o Fórum Global.

Por outro lado, a Rio 92 cometeu alguns equívocos graves: fragmentou o tratamento das temáticas em convenções, sem prever a necessidade de sinergia entre elas, não estabeleceu metas quantitativas e qualitativas que tornassem possível o monitoramento operacional das ações dos países, não criou condições para o desenvolvimento desse instrumental de mensuração e não alocou os recursos financeiros necessários para financiar o denominado desenvolvimento sustentável.

A consequência desses equívocos é incontestável: não se conseguiu, passados 20 anos, avançar concretamente em relação aos problemas que vêm sendo apontados desde 1972, ficando evidenciado já na Rio+10 – Conferência Mundial de Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, em 2002, a dificuldade em se implementar as decisões da conferência do Rio. O principal produto da África do Sul denomina-se Plano de Implementação, ou seja, ali já estava evidente que o grande desafio reside em se pôr em prática os conceitos acordados anteriormente.

Às vésperas da Rio+20, há que se assinalar algumas diferenças com a Rio 92. Processo preparatório curto, sem grande “sex appeal”; agenda sem foco e extremamente difusa, claramente verificável pelo tema da conferência – Economia Verde

no Contexto do Desenvolvimento Sustentável e Erradicação da Pobreza, e Governança Ambiental Internacional; déficit absoluto de liderança por parte dos seus responsáveis; e postura de “aversão a riscos” do Brasil, na qualidade de país anfitrião.

Paradoxalmente a este cenário pouco animador, o patamar de consciência em relação aos desafios é outro: o setor empresarial, que em 92 assumiu uma postura defensiva e reativa por conta do acidente de Bhopal, na Índia, em 1984, tem hoje plena consciência de suas responsabilidades. A ideia do Triple Bottom Line, a interdependência das três dimensões – ambiental, social e econômica – está disseminada, e iniciativas como a adoção de relatórios de sustentabilidade e a ampla consulta ao conjunto de stakeholders têm se transformado em regra usual, tornando o *green washing* uma prática perigosa diante de investidores e consumidores.

A revolução da tecnologia da informação, com o grande impacto que as redes sociais têm hoje, joga um peso muito importante em todo esse contexto, neutralizando, até certo ponto, o contraponto exercido pela crise econômica europeia e dos EUA, que drenam a energia dos governos, da mídia e, certamente, das milhões de pessoas afetadas pelo desemprego e pela falta de perspectiva.

## O papel da ciência

Nos últimos anos, também assistimos a uma tendência salutar de transformação do papel do consumidor no mundo inteiro, surgindo a ideia da certificação como um poderoso pacto entre setor empresarial, sociedade civil e poder público. Ainda que seja necessário assegurar maior ecoeficiência no uso dos recursos naturais na produção, o desafio de mudança de padrão de consumo e no estilo de vida com certeza não será resolvido com facilidade. Vale alertar que há uma expectativa de se agregar 3 bilhões de pessoas à denominada classe média até o ano de 2030, de acordo com estudo da consultoria McKinsey.

Mas, o que há de mais importante na comparação desses dois momentos se dá no campo da ciência. Esta, reiteradamente, está colocando a

gravidade da ação da humanidade sobre o planeta e os processos ecológicos essenciais, demonstrando que a nossa geração tem uma responsabilidade, sem precedentes, na mudança de trajetória da nossa relação com o meio ambiente, nas várias dimensões (local, regional, global).

Do ponto de vista da ciência, os relatórios do IPCC têm demonstrado a gravidade do aquecimento global, a ponto de a própria Conferência das Partes de Copenhague ter acordado politicamente que o limite aceitável para o aumento da temperatura média do planeta até o fim do século seja de 2°C.

Já no ano de 2006, o Relatório Stern, liderado pelo ex-economista chefe do Banco Mundial, Nicholas Stern, demonstrou que a falta de ações no combate ao aquecimento global terá um custo muito maior em termos futuros. Calcula-se que, com o investimento de apenas 1% do PIB mundial, seja possível evitar a perda de 20% do mesmo PIB em um prazo de simulação de 50 anos.

No que tange ao tema da biodiversidade, com o objetivo de suprir a falta de um “IPCC da biodiversidade”, o ex-secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, convocou mais de 1.300 cientistas do mundo inteiro para a elaboração do documento intitulado Avaliação Ecosistêmica do Milênio (Millennium Ecosystem Assessment). Esse estudo foi feito entre 2001 e 2005 e assinalou a importância da biodiversidade e a urgência de ações para sua conservação. Suas conclusões alertaram o mundo para o fato de que quase dois terços dos ecossistemas mundiais estão sendo degradados em razão de nossa maneira de viver. Ao mesmo tempo, além de pontuar o que é urgente para minimizar esses impactos, a avaliação destaca o valor dos serviços ambientais prestados pela natureza, tais como água limpa, controle de enchentes, polinização, sequestro de carbono, estabilização de encostas, entre outros. Por fim, a Avaliação Ecosistêmica do Milênio é conclusiva: os desafios envolvendo o aquecimento global, a poluição na terra, na água e no ar, a escassez de recursos naturais e a aniquilação da biodiversidade, entre outras mazelas, não vão afetar apenas as gerações futuras, mas já estão afetando a nós mesmos: as gerações atuais. Apenas a título de

esclarecimento, na 10ª Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica, realizada em Nagoya, Japão, em outubro de 2010, foi acordada a criação do Intergovernmental Platform on Biodiversity & Ecosystem Services (IPBES).

Também em relação ao tema da biodiversidade, vale destacar outro documento de relevância internacional, liderado pelo PNUMA, chamado Economia de Ecossistemas e da Biodiversidade (TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity). Reunindo uma comunidade internacional variada, composta por economistas, ecologistas e outros profissionais, o TEEB tem como principal autor o economista indiano Pavan Sukhdev. Seu objetivo é chamar a atenção para os benefícios econômicos globais da biodiversidade, destacando os custos crescentes devido à perda desta e à degradação dos ecossistemas. Além disso, o TEEB disponibiliza ferramentas que levam em conta os reais valores econômicos fornecidos pelos serviços ecossistêmicos, sendo considerado um catalisador de mudanças nas áreas da economia, contabilidade e filosofia.

Mais recentemente, outros trabalhos científicos estão demonstrando que os limites do planeta estão mais próximos do que se imaginava, a ponto de a comunidade científica estar falando em uma nova era geológica, a do Antropoceno. Essa expressão foi cunhada pelo geoquímico Paul Crutzen, que recebeu o Prêmio Nobel de Química em 1995, e refere-se às mudanças no planeta ocasionadas pelo homem a partir da Revolução Industrial. Seguindo essa linha, a humanidade teria alcançado uma força geológica capaz de colocar o planeta em uma nova era.

Nesse sentido, os cientistas indicam que as mudanças climáticas, a erosão dos solos, as ameaças à biodiversidade, a acidificação dos oceanos, entre outros aspectos, são reflexos da ação da humanidade, o que faz com que essa nova era esteja sendo moldada pelo ser humano. Esse assunto foi capa da prestigiada revista *The Economist*, em 2011 (28/05/2011 – 03/06/2011).

Entre os trabalhos científicos mais relevantes, há que se assinalar também o liderado pelo Stockholm Environment Institute, tendo como um de seus autores principais Johan Rockström. O estudo tenta

colocar os limites que a humanidade enfrenta em relação ao planeta. Esse assunto foi tema de um artigo publicado na revista *Nature* (Vol. 461 – 24/09/2009), “A safe operating space for humanity”.

Os responsáveis pelo estudo identificaram nove processos existentes no sistema da Terra, cada um associado ao seu respectivo limiar que, se cruzado, pode gerar alterações ambientais inaceitáveis: mudança climática; taxa de perda da biodiversidade; ciclo do nitrogênio e ciclo do fósforo; destruição da camada estratosférica de ozônio; acidificação dos oceanos; uso global de água doce; mudança no uso da terra; concentração de aerossol atmosférico; e poluição química. Para cada um desses processos é preciso definir limites planetários (planetary boundaries).

## Nova era do antropoceno

As principais conclusões são que três dos processos acima – mudança do clima, taxa de perda de biodiversidade (terrestre e marinha) e interferência no ciclo do nitrogênio – já tiveram seus limites transgredidos. O uso global de água doce, a mudança no uso da terra, a acidificação dos oceanos e a interferência no ciclo do fósforo já estão chegando aos seus limites. Aqui, vale ressaltar o tema da acidificação dos oceanos, que tem ganhado cada vez mais relevância, ultimamente.

Por fim, reforçando as ideias expostas acima, em março de 2012, aconteceu o maior encontro mundial de cientistas ligados a mudanças globais antes da Rio+20, o “Planet Under Pressure”. Mais de 3 mil cientistas se reuniram com o objetivo de identificar, por meio do conhecimento científico, novas soluções para o desafio da sustentabilidade global. Ao final do encontro, foi elaborado um documento, “State of the Planet Declaration”, cujas principais conclusões são o reconhecimento dos limites planetários e o reconhecimento da nova era do Antropoceno.

É importante agregar a isso a maior relevância adquirida pelos países emergentes, tais como China, Índia, Brasil, África do Sul e México, trazendo um novo arranjo geopolítico, refletido na criação do G-20, e Brasil, África do Sul, Índia e

China (BASIC), entre outras iniciativas similares que relativizaram o peso dos blocos negociadores tradicionais como o G-77 e a China.

Em 1992, ou mesmo em 1997, durante a negociação do Protocolo de Kyoto, era inimaginável, ou pouco provável, pensar que a China se transformaria no principal emissor de gases efeito estufa do planeta. Desse modo, a divisão existente na Convenção-Quadro de Mudanças Climáticas entre países industrializados e não industrializados tornou-se obsoleta, exigindo, neste momento, a necessidade de se repensar as estratégias de negociação.

O tema da governança proposto como um dos itens prioritários da Rio+20 não tem apresentado perspectivas positivas até o momento. Como já foi dito, o PNUMA foi criado em 1972 com objetivos ambiciosos para a época. No entanto, ele nunca adquiriu prestígio institucional dentro da família das Nações Unidas. Em todo o processo preparatório para a Rio 92, pode-se dizer que a sua atuação foi rigorosamente irrelevante.

## **Resistência a uma nova organização**

Nos últimos dez anos e, especialmente neste momento, o PNUMA assumiu uma posição mais protagonista, e a ideia de formulação de Economia Verde é de sua iniciativa. Entretanto, o seu futuro depende claramente de uma decisão política que venha a lhe conferir maior prestígio institucional, uma vez que, hoje, seu orçamento é ridículo e as suas decisões dependem da submissão ao plenário das Nações Unidas. Aliás, as contribuições por parte dos países ao PNUMA são voluntárias.

Do ponto de vista de arquitetura institucional, há anos encontra-se na mesa de negociação a ideia de criação de uma Organização Mundial do Meio Ambiente, com o objetivo de suprir o déficit existente nos últimos 40 anos. A criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, em 1992, representa um dos seus maiores fiascos, e qualquer rearranjo nos mesmos moldes significará, antecipadamente, o mesmo fracasso.

A grande resistência a esta nova organização diz respeito à necessidade de um novo tratado e

a sua respectiva ratificação pelos países, o que demandaria um tempo exageradamente longo.

Às vésperas da Rio+20, seria desejável e necessário que o Brasil, como país anfitrião, e pela importância que vem adquirindo no cenário internacional, nos últimos anos, exerça uma liderança em favor de uma agenda mais propositiva, em termos de avançar na ideia de se reconhecer a urgência do momento, relativa aos limites planetários. Para tanto, a diplomacia brasileira não pode estar presa a velhos paradigmas negociadores e deve substituir a sua postura de “aversão a riscos”.

Existe, claramente, uma expectativa de que o Brasil venha a ser mais audacioso, o que, certamente, poderia trazer grandes benefícios do ponto de vista do que se denomina “soft power”. Em termos comparativos, o país é portador de grandes ativos ambientais, tais como uma mega biodiversidade, água doce e grande zona costeira. Além disso, o país também é portador de uma sociedade civil bem organizada e articulada, o que não acontece em países como a China. Temos também uma comunidade científica de prestígio internacional, além de um setor empresarial bastante cosmopolita.

Por fim, as expectativas mínimas em relação à Rio+20 poderiam ser resumidas, de forma não exaustiva, em: fortalecimento institucional do PNUMA ou criação da Organização Mundial do Meio Ambiente; criação de um “IPCC do planeta”, a compilar a ciência do mundo em relação aos limites do planeta, com divulgação de relatórios periódicos; estabelecimento de indicadores de desenvolvimento sustentável, com o objetivo de monitorar o desempenho dos países, ampliando a representação de governos subnacionais, regionais e locais; substituição gradual do PIB por novas métricas, a exemplo do Felicidade Interna Bruta (FIB); criação de mecanismos inovadores de financiamento para pagamento de serviços ambientais; eliminação de subsídios para setores altamente intensivos em carbono; erradicação da pobreza; e combate à desigualdade social.

São Paulo, 6 de junho de 2012

# O Contrato Social da Redemocratização e seus Limites

.....  
SAMUEL PESSOA

## 1. Introdução

O objetivo do artigo é apresentar a forma como tem operado o equilíbrio político da redemocratização e os desafios que estão sobre a mesa quando a operação deste equilíbrio parece testar seus limites. Defende-se a ideia de que o equilíbrio político nas últimas duas décadas tem privilegiado a conquista da equidade, e não o crescimento econômico. Até 2005, este padrão de escolha social se apresentava na forma de seguidas elevações da carga tributária e, com ela, vieram seguidas elevações das transferências públicas na forma de programas sociais. A partir de 2005, em função de uma situação externa extremamente favorável, foi possível manter a taxa de crescimento da absorção – a soma do consumo com o investimento –, além da taxa de crescimento da produção. No entanto, este modelo, além do limite natural dado pela restrição externa, bate na capacidade de manter um padrão de crescimento equilibrado, no qual a indústria acompanha os demais setores da economia.

O trabalho tem a seguinte organização: na segunda seção apresento a forma como vejo a operação de nosso sistema político. Na seção seguinte, a relação entre estrutura social e crescimento econômico, estabelecida pela lite-

ratura de economia política. A quarta seção sugere que a evolução das políticas públicas na redemocratização brasileira está de acordo com aquela literatura. Apresentam-se as principais características do padrão de desenvolvimento produzido por este equilíbrio político. Na quinta seção, fazemos um desvio e discutimos a situação da China e seus impactos sobre o Brasil à luz da experiência da pax Britânica do século XIX. Na sexta seção, apresentamos uma interpretação da aceleração do crescimento que houve no governo Lula e, na seção seguinte, os limites do crescimento e, talvez, do contrato social da redemocratização da forma como o temos experimentado. O texto segue com a conclusão.

## 2. Funcionamento do presidencialismo de coalizão

Em que pese as inúmeras dúvidas sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, consolida-se entre os cientistas políticos a interpretação de que o sistema é funcional e que, apesar das especificidades, a democracia brasileira funciona de forma análoga às demais democracias maduras. Evidentemente, o processo de construção de instituições é permanente e altamente dependente de todo o caminho (característica conhecida normalmente pela expressão inglesa *path dependence*). Sob este

.....  
SAMUEL PESSOA é pesquisador associado do Instituto Brasileiro de Economia da FGV e sócio da Tendências Consultoria Integrada.

ponto de vista, cada democracia apresenta inúmeras especificidades. Basta mencionar o exemplo francês, cujo processo de desenvolvimento institucional gerou o híbrido (quase um oxímoro) de parlamentarismo e presidencialismo. Portanto, especificidades e jabuticabas, no que se refere às instituições políticas, não constituem prerrogativa tupiniquim. Em certa medida, aplica-se aos diversos sistemas políticos a famosa frase de Caetano Veloso: de perto ninguém é normal.<sup>1</sup>

A nossa especificidade parece ser a convivência de sistema proporcional com circunscrições grandes – de oito a 70 deputados – em um regime presidencialista. As características eleitorais mencionadas produzem elevadíssimo grau de fragmentação partidária que no limite inviabilizaria a governabilidade, pois o presidente teria enorme dificuldade de constituir uma base sólida devido à baixa proporção de parlamentares de seu partido no legislativo (consequência direta da elevada fragmentação). O funcionamento do sistema tenderia a produzir impasses recorrentes com riscos permanentes de instabilidade institucional. Adicionalmente, não conseguiria digerir os desafios colocados pelo natural desenvolvimento da sociedade, gerando situação de paralisia decisória e estagnação econômica e social. Tornam este jogo ainda mais complexo o fato de sermos um estado federalista, com câmara alta dotada de inúmeras prerrogativas, e a existência de uma Suprema Corte independente, com forte poder de revisão da construção legislativa. Assim, nosso sistema político apresenta jogadores com poder de veto em inúmeros lugares.

A funcionalidade das instituições políticas brasileiras decorre de uma fortíssima centralização de poder de agenda no chefe do executivo. A famosa presidência imperial, na qual o presidente herda diversos institutos da presidência do regime militar – amplo direito de legislar por

meio de medidas provisórias, poder de escolher o regime de urgência e urgência urgentíssima no processo da construção legislativa, poder de veto integral e parcial, além do poder de pautar o legislativo por meio de colégio de líderes –, contrapõe-se às forças centrífugas – alta fragmentação e inúmeros jogadores com poder de veto –, engendrando certa coerência ao sistema político.

Assim, nosso presidencialismo acaba por funcionar de maneira muito próxima aos dos sistemas parlamentaristas. Trata-se de governo de uma coalizão partidária, na qual as iniciativas legislativas estão com o executivo e a oposição tem a função de controlar o governo, bater bumbo, aumentar o custo político, se for o caso, e se preparar para a próxima eleição.

Este artigo curto não é o lugar para discutir as diversas propostas de reforma política. No entanto, o fato de nossa democracia ter sido capaz de estabilizar a economia, acionar inúmeras reformas institucionais, diversas delas com mudança constitucional, gerar alguma aceleração do crescimento e forte redução da desigualdade econômica, além de ter processado sem percalços transição entre elites dirigentes em 2002, sugere que qualquer proposta de alteração de nossas instituições políticas deve ser incremental. Não é desejável fazer tábula rasa do que construímos até aqui.

### **3. O que nos informa a economia política**

**A**s instituições políticas que construímos ao longo das últimas décadas operam em uma sociedade cuja maior característica é a desigualdade, fruto de um processo histórico que remonta ao tempo colonial. Os caminhos que tomamos ao longo do século XIX, com a enorme dificuldade em resolver a questão da terra e do trabalho escravo, e ao longo do século XX, cuja maior característica está no atraso em escolher a educação básica como prioridade do Estado, mantiveram e até reforçaram o maior traço originário de nossa sociedade.

.....  
<sup>1</sup> Para uma descrição do funcionamento de nosso sistema político ver Limongi (2006).

Há uma literatura em economia positiva que se desenvolveu nos departamentos acadêmicos, principalmente, mas não somente, nos Estados Unidos da América, nos anos 1990, que investiga o funcionamento de democracias em sociedades muito desiguais. Esta subárea da teoria do crescimento econômico é chamada de economia política. Investiga os efeitos sobre o crescimento da interação entre sociedade e democracia. O principal resultado desta literatura é mostrar que há uma tendência a sociedades democráticas muito desiguais em elevar a carga tributária e, com ela, as transferências de governos a indivíduos. Segue uma rápida apresentação do argumento: a capacidade de arrecadação do Estado depende da renda média. Se a sociedade for muito desigual, o indivíduo mediano – isto é, o indivíduo cuja renda é tal que metade da população tem renda menor ou igual (e a outra metade maior ou igual) – auferirá renda significativamente menor do que a renda média. Para o indivíduo mediano – conhecido na literatura de economia política por eleitor mediano –, será de seu interesse uma elevação da carga tributária e a consequente elevação de transferências a indivíduos. A elevação da carga tributária desestimula o crescimento. A mensagem deste resultado da literatura de economia política é que em sociedades democráticas e, simultaneamente, muito desiguais a agenda da sociedade não é maior crescimento, mas sim maior equidade. O crescimento será variável residual. Será o possível, se possível for, após atingirmos objetivos de maior equidade. Outra forma de interpretar este resultado é que em sociedades muito desiguais o crescimento econômico não é uma maré que levanta todos os barcos. Os que ficam pelo meio do caminho votam por redistribuição.

Reforça a tendência de elevação da carga tributária e dos gastos públicos com transferências, que resulta da elevada desigualdade, o fato de nossas instituições democráticas produzirem um legislativo muito fragmentado. Os estudos de economia política mostram que maior fragmentação partidária provoca maiores transferências com seguridade social.

#### 4. Resultado de nossas instituições políticas<sup>2</sup>

Interpretação popular entre os economistas é que a política fiscal do governo Lula teria sido muito expansiva. É comum que se critique o crescimento do gasto público e, em particular, o crescimento do custeio. De maneira geral, esta crítica estende-se também ao governo anterior. No entanto, esta crítica não resiste a uma análise mais cuidadosa dos dados. De fato, o gasto consolidado para os três níveis da administração pública elevou-se, entre 2002 até 2008, em 6,0 pontos de porcentagem (p.p.) do Produto Interno Bruto (PIB). Partiu de 32,3% do PIB, em 2002, para 38,3%, em 2008. No entanto, ao investigarmos a abertura do gasto, não há sinais claros de desperdício ou de ganância. Nesta seção, defende-se o ponto de vista de que o padrão do gasto público, observado nas últimas duas décadas, é consistente com a literatura de economia política apresentada na seção anterior.

A tabela 1, preparada por Mansueto Almeida, apresenta a evolução do gasto não financeiro da União, excluindo transferências para estados e municípios para o período de 1999 até 2011 como proporção do PIB. Nos 12 anos em seguida a 1999 – que tomamos como a base de comparação –, o gasto não financeiro da União elevou-se em três pontos de porcentagem (3 p.p.) do PIB, de 14,5% para 17,5% (última coluna da tabela). As duas rubricas que apresentaram o maior crescimento foram os gastos com INSS, crescimento de 1,3 p.p., e os gastos sociais, crescimento de 1,3 p.p., totalizando ambas em 2,6 p.p. de crescimento, ou pouco menos de 87% do crescimento total de 3 p.p.! A elevação dos gastos com aposentadoria do setor privado (INSS) é consequência da política de valorização do salário mínimo, fruto da vinculação de inúmeros benefícios previdenciários ao piso salarial. Os gastos sociais elevaram-se em função da expansão do programa bolsa família. Tão simples assim. Parte do crescimento do gasto foi para o custeio da saúde e educação que, rigo-

2 Esta seção aproveitou parte do conteúdo em Pessoa (2011).

rosamente, constituem atividade fim, tais como o programa do livro escolar, apoio às prefeituras no transporte escolar, distribuição de remédios. Os dados da tabela demonstram que houve forte esforço do governo para reduzir o gasto de custeio. A rubrica custeio administrativo apresentou queda no período de 0,5 p.p.. Em que pesem os fortes aumentos salariais, o gasto com pagamento de salários da União cresceu no período à velocidade pouco abaixo do crescimento do PIB. Em 2011, a rubrica ‘pessoal’ (que inclui as aposentadorias do setor público) respondia por 4,3% do PIB, pouco abaixo dos 4,5% de 1999.

A interpretação da tabela é imediata à luz da análise das seções dois e três. A redemocratização associada às características da arquitetura de nosso sistema político produz fortíssima pressão por crescimento das transferências a indivíduos associadas aos seguros básicos de um estado de bem-estar social. Evidentemente, convivem no interior do Estado direitos e, portanto, gastos que estão associados ao Estado arcaico corporativo e excludente. Certamente, diversas regras de contratação, estabilidade no emprego e, principalmente, aposentadoria e elegibilidade para o benefício do programa de pensão por morte dos funcionários públicos são anacrônicas em um Estado republicano que tem que tratar igualmente a todos. No entanto, as correias de

transmissão de nosso sistema político já funcionaram e colocaram em um futuro à vista, mesmo que muito distante, o fim destes privilégios.

Evidentemente, em que pese a elevadíssima popularidade dos últimos governos, as atuais escolhas da sociedade têm implicações não triviais para o funcionamento da economia. Três das mais importantes são: primeiro, a elevadíssima carga tributária, atualmente na casa de 35% do PIB; segundo, a baixíssima taxa de poupança de nossa sociedade; e terceiro, a baixíssima capacidade de investimento do setor público em infraestrutura.

Carga Tributária. A consequência mais direta da operação do contrato social é a forte elevação da carga tributária que ocorreu em seguida à redemocratização. Na história econômica brasileira, em seguida ao pós-guerra, há dois momentos de forte elevação da carga tributária. O primeiro, após o golpe militar de 1964. Em função de um conjunto de reformas institucionais, em geral, e em particular de um pacote abrangente de reforma tributária, a carga fiscal sobe do nível de pouco mais de 15% do PIB, que vigorava na segunda metade dos anos 1950, para o nível de 25%. O segundo momento de elevação da carga tributária ocorreu entre a primeira metade dos anos 1990 e 2005, quando a carga sofreu uma segunda elevação de 10 pontos percentuais, atingindo pouco menos de 35% do PIB.

TABELA 1: *Evolução do gasto não financeiro da União excluindo transferências para estados e municípios (% do PIB)*

Período	Pessoal	INSS	Custeio Adm.	Custeio S&E	Gastos Sociais	Invest.	Outros	Total
1999	4,5	5,5	1,6	1,8	0,6	0,5	0,1	14,5
2000	4,6	5,6	1,5	1,8	0,6	0,7	0,1	14,7
2001	4,8	5,8	1,0	1,8	0,9	1,2	0,1	15,6
2002	4,8	6,0	1,1	1,8	1,0	1,0	0,1	15,7
2003	4,5	6,3	1,2	1,7	1,0	0,4	0,1	15,1
2004	4,3	6,5	1,2	1,7	1,2	0,6	0,1	15,6
2005	4,3	6,8	1,5	1,8	1,3	0,6	0,1	16,4
2006	4,5	7,0	1,4	1,7	1,6	0,7	0,1	17,0
2007	4,4	7,0	1,5	1,8	1,6	0,8	0,1	17,1
2008	4,3	6,6	1,1	1,8	1,6	0,9	0,1	16,4
2009	4,7	6,9	1,1	1,9	1,9	1,1	0,1	17,7
2010	4,4	6,8	1,1	2,0	1,8	1,2	0,1	17,4
2011	4,3	6,8	1,1	2,0	1,9	1,1	0,1	17,5
1999 - 2011	-0,1	1,3	-0,5	0,3	1,3	0,6	0,1	3,0
2001 - 2011	-0,5	1,0	0,1	0,2	1,0	-0,1	0,0	1,9

Baixa poupança. Nos últimos anos, a taxa de poupança doméstica tem sido de 17% do PIB. Essa taxa é muito baixa em comparação à dos países de crescimento rápido do leste da Ásia, mas também é baixa em comparação à dos países da América Latina, conhecidos por apresentarem taxas de poupança muito baixas.

É comum afirmar-se que a taxa de poupança do Brasil é baixa, pois a renda é baixa. Esse argumento não tem muita validade, uma vez que a taxa de poupança da Índia é da ordem de 35% do PIB e a da China, de pouco mais de 50% do PIB. Ambos os países apresentam uma renda per capita significativamente menor do que a brasileira. De maneira geral, a taxa de poupança brasileira desdobra-se em 5% do PIB de poupança das famílias, 15% de poupança das empresas e -2% do PIB de poupança do governo, totalizando os 18% do PIB. Para a China, os números são respectivamente 22%, 22% e 6%. Ou seja, todos os agentes econômicos – famílias, empresas e governo – poupam na China mais do que no Brasil, sendo que a maior diferença é exatamente na poupança das famílias: 5% aqui contra 22% lá.<sup>3</sup>

A baixa poupança dificulta o ingresso da economia em um ciclo maior de crescimento mais acelerado. Esse fato foi observado no período recente no qual a economia apresentou um crescimento quase que brilhante, quando, no segundo mandato do governo Lula, crescemos à taxa média anual de 4,5% por quatro anos. No início do processo, em 2004, apresentávamos uma taxa de poupança de 18% do PIB para uma taxa de investimento de 17% do PIB. O excedente de 1% do PIB era a poupança que exportamos de 2004. Em 2008, fim deste ciclo brilhante de crescimento, apresentamos taxa de poupança na casa 18,8% do PIB e taxa de investimento de 20,7% do PIB. Importamos 1,9% do PIB de poupança externa. Ou seja, a maior parte do crescimento da taxa de investimento no período foi absorvida por

elevação da poupança externa e não da poupança doméstica.

#### *Baixo investimento em infraestrutura*

Apesar da elevadíssima carga tributária, as enormes demandas sociais liberam poucos recursos públicos para os investimentos. Frischtak (2009) contabiliza que os investimentos em infraestrutura públicos e privados, para a média do período 2001-2007, foram da ordem de 2,11% do PIB, e, para o período 2008-2010, serão um pouco acima, na casa de 2,18% do PIB.<sup>4</sup> Seriam necessários investimentos da ordem de 3% do PIB para manter o estoque de capital existente, acompanhar o crescimento demográfico e atender demandas de universalização em 20 anos do saneamento básico. Se quisermos ir além da universalização do saneamento básico em 20 anos e melhorar sensivelmente a infraestrutura, incluindo metrô nas grandes regiões metropolitanas e melhoria dos transportes rodoviário e ferroviário, será necessário elevar os investimentos em infraestrutura para algo na casa de 4% a 6% do PIB.<sup>5</sup> Assim, o contrato social vigente produz uma velocidade extremamente baixa de melhora da infraestrutura. Em feliz expressão de Cláudio Frischtak, estamos progredindo muito nos espaços privados – as casas das classes D e C brasileiras estão bem equipadas e o carro deixou de ser um sonho reservado às classes A e B –, mas estamos muito atrasados e nos atrasando nos espaços públicos ou na geração de bens de consumo coletivo.

Até o momento, o artigo concentrou-se nas instituições políticas brasileiras, sua funcionalidade e como elas têm determinado o padrão de política pública e de política econômica em geral, e também quais são suas consequências para o crescimento econômico. No entanto, evidentemente, o Brasil não é uma ilha. É útil, antes de analisarmos a aceleração do crescimento que houve no governo Lula, olhar para fora.

.....  
3 Para dados e decomposição da taxa de poupança dos países da Ásia ver Prasad (2009).

.....  
4 Frischtak (2009). Ver Tabela 1, pág. 310.

5 Frischtak (2009), pág. 307.

## 5. Fator interveniente: pax Chinesa

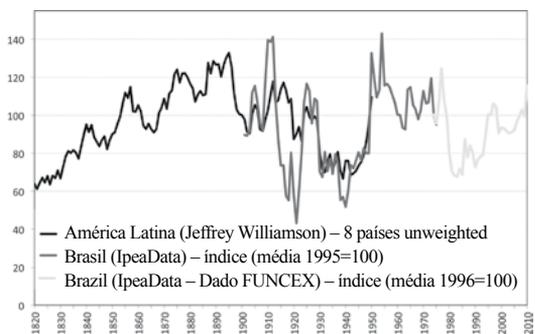
A pax Britânica é o período que vai da vitória em Waterloo, em 1815, até o início da Primeira Guerra Mundial, em 1914. Nesse período de um século, a Inglaterra tinha domínio total dos mares. Foi um período de forte expansão do comércio de bens e também de forte mobilidade de capitais, sendo que a Inglaterra era a economia que mais investia em outros países. Outra característica do período é que a acentuada redução do frete, a partir do início da segunda metade do Século XIX, permitiu o forte crescimento do mercado internacional de commodities: carne resfriada, café, algodão, guano ou trigo, além do açúcar, que passa a ser um produto de consumo da população em geral e não de uma pequena elite.

Além das condições institucionais – existência de uma potência hegemônica com poder marítimo, que desempenhava o papel de polícia e utilizava o poder político e militar para abrir mercados e baixar tarifas – e tecnológicas – o desenvolvimento do navio a vapor de metal, propiciando forte redução no frete, e o advento do telégrafo, reduzindo o custo de informação –, seria necessário haver mercado para que o comércio interoceânico de bens primários se desenvolvesse. Este mercado foi criado com a elevada complementaridade que se estabeleceu entre o centro do desenvolvimento industrial – formado por Inglaterra, além das economias da Segunda Revolução Industrial (Países Baixos, França, Alemanha e norte da Itália) – e as periferias do capitalismo. Destaca-se entre estas, além da Europa Oriental, forte exportador de grãos, o cone sul da América Latina, incluindo São Paulo, com a cultura do café, e o Peru, com a exportação do fertilizante natural guano. O centro do desenvolvimento industrial caracterizava-se por forte abundância de mão de obra e de capital – este foi um período de taxas de juros extremamente baixas – e forte escassez de recursos naturais, com exceção do carvão que era abundante na Grã-Bretanha. Assim, estavam dadas as condições

para o desenvolvimento do comércio de longo curso de bens primários de baixo valor agregado. Neste período, ocorreu a primeira grande globalização: além do crescimento do comércio de bens, principalmente bens finais manufaturados e bens primários (o comércio de bens intermediários era quase inexistente), houve elevada mobilidade do capital – com a Inglaterra liderando o investimento no setor de utilidades públicas e ferrovias em diversos países – e de elevada mobilidade de trabalho. Este foi o período da grande migração da Europa para o novo mundo.

No centro do capitalismo, a abundância de bens primários, propiciada pelos avanços tecnológicos e institucionais da pax Britânica, permitiu que houvesse descolamento dos preços internos dos bens da dotação interna dos fatores. Na ausência do comércio internacional, a revolução industrial produziria forte tendência à elevação dos preços dos bens agrícolas em unidades de bens manufaturados. Os ganhos de renda e de produção devido ao progresso técnico, que eram concentrados na indústria manufatureira, gerariam excesso de demanda por alimentos, acarretando forte elevação do preço relativo dos alimentos. O comércio, ao desamarrar os preços internos dos bens da oferta doméstica de capital, trabalho e disponibilidade de terra, permitiu que a revolução industrial não batesse na escassez de recursos naturais, contribuindo, portanto, para que a armadilha malthusiana fosse quebrada na Europa.

FIGURA: *Comportamento dos termos de troca para América Latina e Brasil*



No outro lado do Atlântico, o movimento era inverso. O forte crescimento da demanda por bens primários e os ganhos tecnológicos na produção de bens manufaturados produziram ganhos de termos de troca para os países produtores de bens primários. Esses ganhos de termos de troca foram potencializados pela redução do custo de transporte que reduz o spread entre o preço no porto de saída e o de chegada. A figura apresenta a evolução dos termos de troca (média não ponderada para oito países) da América Latina. Os países considerados no estudo são: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, México, Peru e Uruguai.<sup>6</sup> Consideramos no mesmo gráfico os termos de troca para o Brasil a partir de 1901. Os termos de troca para a América Latina sobem continuamente desde 1820 até 1894, quando caem em consequência da forte crise americana que se iniciou com o pânico de 1893. A partir de 1901, os níveis recuperam-se até atingir o antigo patamar em 1914, quando caem em função da primeira grande guerra.

Outro período no qual os termos de troca para o Brasil ficaram elevados por mais de uma década é o que se inicia no pós-guerra e termina com a primeira crise do petróleo, em 1973. Este foi um período de forte crescimento da economia, em particular da indústria, conhecido como período do nacional-desenvolvimentismo. A folga cambial, fruto dos termos de troca favoráveis, associada a uma política de forte subsídio ao investimento na indústria alteraram a matriz produtiva do país. Quando veio o período das vacas magras – de 1977 até 1994 – a economia estava dotada de uma indústria bastante diversificada (apesar de relativamente ineficiente) para ofertar ao mercado interno.

.....  
6 Os dados foram gentilmente cedidos pelo professor Jeffrey Williamson da Universidade de Harvard. No trabalho “From Malthus to Ohlin: Trade, Industrialisation and Distribution Since 1500” publicado no Journal of Economic Growth, 10, 5–34, 2005, KEVIN H. O’ROURKE e JEFFREY G. WILLIAMSON documentam que houve forte redução do diferencial de preço de diversos produtos primários entre o porto de partida e o de chegada, em função dos ganhos tecnológicos que reduziram o frete.

O período da pax Britânica finda com o início da primeira grande guerra. Segue-se a isso um período de muita dificuldade para a América Latina. De 1914 até o pós-Segunda Guerra, houve forte perda de termos de troca. Além das guerras e de uma grande depressão, este foi o período em que a hegemonia do desenvolvimento do capitalismo passou da Europa ocidental para os EUA. Estes constituem economia muito diversificada e, em particular, extremamente bem dotada de recursos naturais. Assim, deixou de haver a complementaridade entre o desenvolvimento do centro e a América Latina. Foi neste período que ganharam destaque as teses cepalinas de Raúl Prebisch, da tendência declinante dos termos de troca. A especialização da América Latina em poucas commodities passa a ser vista pelos economistas da região como algo impossível, pois o resto do mundo não geraria demanda suficiente para permitir que uma região tão populosa se especializasse na produção de bens primários. Este padrão de especialização, portanto, tendia a gerar um nível de oferta excessivo, o que provocava uma tendência à redução dos preços. A esse fenômeno Prebisch chamou de tendência declinante dos termos de troca.

O forte crescimento da China, desde a introdução das políticas liberalizantes no final dos anos 1970, é o fato mais importante que ocorreu na economia internacional desde que a americana emergiu como uma economia continental no final do século XIX, para, no entre guerras, assumir a posição de economia líder mundial. Somos testemunhas de um processo que em duas ou três décadas está incluindo um quarto da humanidade nos diversos mercados: de consumo, de trabalho e de capital. Se considerarmos a Índia conjuntamente com a China, em algumas décadas, 45% da humanidade será incorporada aos diversos mercados. Trata-se de um fenômeno de proporções humanas maiores do que a Revolução Industrial e a emergência da economia americana!

O processo de desenvolvimento da China e da Índia tem algumas semelhanças com o período da pax Britânica. Uma região altamente povoada

com fortíssima capacidade de poupança e relativamente pobre em recursos naturais lidera o crescimento da economia mundial. Novamente temos um centro do desenvolvimento do capitalismo mundial pobre em recursos naturais e rico em trabalho e capital. Assim, podemos especular se observaremos nas próximas décadas movimentos sistemáticos para cima dos termos de troca dos países fornecedores de matérias primas como ocorreu no período da pax Britânica. Haverá um ciclo longo de preços de commodities?

Para avaliarmos a intensidade da pax Chinesa é necessário saber se a dinâmica de crescimento da China e da Índia é sustentável. A resposta à questão é que claramente não há sinais à vista de qualquer problema maior na trajetória de crescimento da China. O mesmo parece ocorrer com a Índia. A China é caracterizada por taxas de poupança extremamente elevadas. Outra indicação da sustentabilidade do crescimento chinês segue da evolução da produtividade total dos fatores (PTF). A PTF mede o ganho de produto que não pode ser explicado (ou descrito) por meio da acumulação de fatores de produção – capital físico e escolaridade da mão de obra. Os cálculos sugerem forte crescimento da PTF para a economia chinesa e, mais recentemente, para a economia indiana. Assim, o crescimento do produto tem sido maior do que o crescimento que deveríamos esperar, dados os valores observados para a acumulação de capital físico e a melhora da escolaridade da mão de obra. A taxa de crescimento anualizada média da PTF na década de 2000 a 2010 foi de 5,4% ao ano. Para termos uma ideia, a mesma taxa de crescimento para o Brasil no mesmo período foi de 0,5% ao ano! Os mesmos dados para a Índia são de que o crescimento da PTF anualizada entre 2000 e 2007 foi de 2% ao ano. Minha interpretação do elevado fôlego do crescimento da Ásia aponta para a perenidade da pax Chinesa. Ou seja, devemos observar um ciclo longo de preços de commodities, principalmente para as commodities agrícolas, dado que há maiores restrições da oferta. Evidentemente, como se nota na figura, ciclos longos de elevação de preços de

commodities são acompanhados de grandes oscilações; a existência de uma tendência de elevação convive com elevadíssima volatilidade.

## 6. Aceleração do crescimento do governo Lula e desaceleração recente

Entre os oito anos do governo FHC e os oito do governo Lula houve sensível aceleração do crescimento do produto. A taxa de crescimento do produto elevou-se de 2,3% ao ano, nos oito anos do governo FHC, para 4,0% ao ano nos oito anos do governo Lula. Essa aceleração ocorreu nos dois mandatos. No primeiro mandato, o crescimento médio anual foi de 3,5%, acelerando-se para 4,6% no segundo mandato. Para melhor caracterizar o padrão de crescimento, a tabela apresenta uma contabilidade de crescimento para o segundo mandato do governo FHC e os dois mandatos do governo Lula.

TABELA 2: *Decomposição da taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto. Contribuição de cada fator (em itálico, na linha de baixo, a participação de cada fator). Taxa de crescimento médio anualizada entre o quarto trimestre do último ano do intervalo contra o quarto trimestre do ano imediatamente anterior ao intervalo de tempo considerado. Hipóteses: Função de produção Cobb-Douglas com participação do capital na renda de 40%. Dados: Contas Nacionais Trimestrais (IBGE).*

A primeira coluna da tabela apresenta o crescimento anualizado no período. As quatro colunas seguintes apresentam a contribuição para o crescimento, respectivamente: do estoque de capital, da utilização do estoque de capital, do trabalho e da

TABELA 2

	PIB	Capital	Utilização	Trabalho	PTF
1999-2002	2,7	1,0	-0,1	1,5	0,2
	<i>38,6</i>	<i>-2,8</i>	<i>57,6</i>	<i>6,7</i>	
2003-2010	4,0	1,0	0,3	1,3	1,3
	<i>25,1</i>	<i>7,4</i>	<i>33,8</i>	<i>33,7</i>	
DIF Lula-FHC	1,3	0,0	0,4	-0,2	1,2
	<i>-2,1</i>	<i>27,8</i>	<i>-14,1</i>	<i>88,4</i>	

produtividade total dos fatores (PTF). Assim, na primeira linha lê-se que o crescimento de 2,7% ao ano do produto, observado para a média do segundo mandato de FHC, pode ser decomposto nos seguintes componentes: 1,0% ao capital, -0,1% à utilização, 1,5% ao trabalho e 0,2 à PTF. Na segunda linha, a mesma informação é apresentada na forma de contribuição percentual. O capital representou 38,6% do crescimento do produto no segundo mandato de FHC, enquanto o trabalho respondeu por 57,6%. A contribuição da produtividade foi pequena para o crescimento no período FHC.

Na última linha da tabela, há a decomposição da diferença de crescimento entre os oito anos do governo Lula e os quatro anos do segundo mandato do governo FHC: 88,4% da elevação de 1,3 ponto de porcentagem na taxa de crescimento que houve entre os dois períodos deve-se à elevação da taxa de crescimento da PTF. Os fatores de produção capital e trabalho em nada explicam a aceleração entre os dois períodos. A aceleração do crescimento no período Lula é essencialmente um fenômeno de produtividade pela elevação da utilização da capacidade instalada.

A grande dificuldade de entender a aceleração do crescimento no governo Lula deve-se ao fato de a produtividade ser um resíduo. A partir de observações do retorno do capital e do trabalho e da hipótese de que há uma relação próxima entre a remuneração dos fatores de produção e a produtividade dos fatores, é possível avaliar quanto cada hora a mais de trabalho ou de serviços de capital adiciona ao produto. A diferença entre o crescimento que deveria ocorrer devido à elevação do emprego dos fatores de produção – capital e trabalho – e o crescimento de fato observado resulta no crescimento da produtividade total dos fatores (PTF). Assim, o crescimento da PTF pode também ser chamado de medida da nossa ignorância: trata-se da parcela do crescimento do produto que não pode ser atribuída ao crescimento do emprego dos fatores de produção.

Um crescimento da produtividade significa que a economia é capaz de produzir mais com o mesmo emprego dos fatores de produção. Entre

os inúmeros fatores que explicam esta aceleração da taxa de crescimento da PTF dois devem se destacar. Primeiro, no governo FHC e nos primeiros dois anos do governo Lula, houve um grande esforço de empreender um conjunto de reformas microeconômicas. Entre inúmeras, destacam-se: privatização, estabelecimento de inúmeros marcos regulatórios, a nova lei de falência, crédito em consignação, inúmeros instrumentos de crédito com execução extrajudicial, etc. Adicionalmente, houve a implantação do regime de política macroeconômica e a resolução do grande problema fiscal com a negociação das dívidas estaduais, o programa de privatização dos bancos estaduais, além da lei de responsabilidade fiscal. Há defasagens entre a implantação de reformas que elevam a eficiência microeconômica e seu efeito na economia. Pode-se afirmar que o governo FHC está para o governo Lula da mesma forma que o governo Castello Branco esteve para o governo Médici.

O segundo fator que explica o aumento da taxa de crescimento da PTF foi a elevação dos preços das commodities no mercado internacional em função da emergência da China. A elevação dos preços das commodities permite que a economia brasileira persiga trajetória de crescimento com especialização nos produtos que apresenta vantagem comparativa. Ou seja, a economia cresce especializando-se naqueles bens que produz com elevada produtividade.

Além da elevação da produtividade, a elevação do nível de utilização da capacidade instalada explica a diferença de crescimento entre o segundo mandato de FHC e a octaetérde de Lula. Este fator, evidentemente, é não recorrente e certamente não ajudará no governo Dilma. Finalmente, a menor contribuição das horas trabalhadas no governo Lula para o crescimento – 1,3% ao ano em vez de 1,5% que observamos no governo FHC – é um primeiro sinal de certo esgotamento do bônus demográfico. Lembremos que o bônus demográfico – entendido como o período no qual a taxa de crescimento da população em idade ativa é superior à taxa de crescimento da população – iniciou-se em

1974 e terminará por volta de 2024. Ou seja, já foram transcorridos mais de  $\frac{3}{4}$  do bônus demográfico! Em certa medida já envelhecemos sem nos tornarmos um país de renda elevada. Se adicionarmos ao esgotamento do bônus demográfico a redução do desemprego que ocorreu no governo Lula (outro fenômeno não recorrente), as perspectivas para o governo Dilma são de redução da contribuição do fator trabalho ao crescimento.

## 7. Limites ao modelo

Este artigo avalia que a aceleração do crescimento do governo Lula deveu-se à conjunção de diversos fatores que não se repetirão à frente. Os fatores não recorrentes foram a maturação do enorme esforço reformista que houve no período FHC e Pallocci, a queda do desemprego, além da colheita da fase final do bônus demográfico, e a elevação da utilização da capacidade instalada.

Além dos fatores não recorrentes, a aceleração do crescimento no governo anterior explica-se em parte pela conjuntura internacional muito favorável, fruto da pax Chinesa. Esta excepcional conjuntura internacional em associação com a operação do contrato social da redemocratização permitiu que, desde 2005, o país perseguisse uma trajetória de crescimento na qual a absorção doméstica, a soma do consumo com o investimento, corresse sistematicamente à frente da oferta. Neste sentido, podemos chamar este período de crescimento liderado pela demanda ou pela absorção. Uma medida deste fenômeno é dada pela composição das taxas de crescimento do produto e da absorção, tomando como base o ano de 2004. Ao longo dos sete anos, entre 2005 e 2011, a absorção cresceu 40,7% e o produto cresceu 31,8%, ambos em termos reais e em relação a 2004. Assim, a absorção cresceu 6,8% do PIB de 2011 em excesso ao produto.<sup>7</sup> Em 2004, a poupança exportada pelo Brasil foi de 1,4% do PIB, e em 2011 importamos poupança de 2,4% do PIB, de sorte que, no

período, a importação de poupança cresceu de 3,8% do PIB.<sup>8</sup> Os 3% do PIB que restam do excedente de 6,8% do PIB do crescimento da absorção sobre o crescimento da oferta foram financiados pela melhoria dos termos de troca.

Ou seja, é possível identificar na operação do contrato social da redemocratização um primeiro momento, entre o início da década de 1990 até 2005, no qual a agenda social e as demandas sobre o setor público foram atendidas por meio de elevação da carga tributária. Em um segundo momento, de 2005 até hoje, a operação do contrato social deu-se por meio de extensão do crédito e crescimento da renda real das classes mais desfavorecidas – em parte consequência das políticas sociais –, que resultou no modelo de crescimento liderado pela absorção. São os limites deste padrão de crescimento que avaliamos nesta seção do artigo.

Parece haver claros sinais de que a sociedade não deseja novas rodadas de elevação da carga tributária. O primeiro sinal desta disposição da sociedade foi a forte rejeição à Medida Provisória 232 editada em dezembro de 2004. Entre outras medidas, a MP elevava a tributação das pessoas jurídicas. O segundo sinal foi a rejeição pelo Senado Federal, em dezembro de 2007, do projeto de emenda constitucional que renovava a CPMF. O terceiro sinal foi a presidente Dilma ter desistido de recriar a CPMF mesmo tendo ampla maioria no Senado, em função da campanha muito agressiva e exitosa do então presidente Lula, em 2010, com o objetivo de legar um Senado mais favorável à sua sucessora. Assim, parece-nos que novas rodadas de crescimento da carga tributária estão descartadas. Representa, de fato, significativa alteração no contrato social. Resta investigar outras duas possibilidades. Primeira, novas rodadas de crescimento liderado pela elevação da absorção. Segunda, em que medida a redução do custo de rolagem da dívida pública pode permitir a operação do contrato social. Esta segunda opção

7 Note que  $6,8 = \frac{40,7 - 31,9}{1 + \frac{31,9}{100}}$

8 Resultado de  $2,4 - 1,4$ .

gerará muito menos recursos do que sugerem os cálculos otimistas de muitos analistas. Ocorre que o custo de rolagem da dívida pública é muito menor do que se imagina. De fato, o setor público tem pagado por volta de 5% do PIB de juros. No entanto, os juros reais pagos líquidos da correção monetária da dívida pública não passam de 3% do PIB. Se lembrarmos que, em boa medida, parte significativa destes pagamentos retorna ao Tesouro Nacional na forma de impostos incidentes sobre os juros nominais e que boa parte da dívida pública encontra-se na tesouraria dos bancos públicos – gerando dividendos que retornarão ao Tesouro – não se chega a ganhos maiores do que 1,5% do PIB, se ocorrer uma queda forte e permanente da taxa Selic. Haverá um fôlego adicional, porém curto. Resta avaliarmos as possibilidades do modelo liderado pela absorção.

O eterno limite para modelos de crescimento, calcado no crescimento da absorção além do crescimento da oferta é a necessidade de financiar a diferença por meio de poupança externa. A restrição externa sempre está e estará presente. No entanto, mesmo que as condições internacionais permitam a continuidade deste padrão de crescimento por mais alguns anos, seja porque a disposição do resto do mundo em nos financiar elevou-se, seja devido a novas rodadas de ganhos de termos de troca, parece que um claro limite a este padrão de crescimento foi atingido. O limite é dado pela decisão da política econômica em combater o fenômeno da desindustrialização, isto é, a queda da participação da indústria de transformação no produto. Desde 2004, a indústria de transformação perdeu 2,2 pontos de porcentagem do produto.

Há estreita relação entre o modelo de crescimento liderado pela absorção e o fenômeno da desindustrialização. Sempre que o crescimento da absorção supera o crescimento da produção, a diferença tem que ser coberta por elevação da absorção de bens e serviços importados. Ou seja, a diferença ocorrerá na forma de absorção externa de bens transacionáveis internacionalmente. Estes são tipicamente os bens primários e os

bens manufaturados. Quase sempre os serviços são bens de oferta doméstica. Dada a grande vantagem comparativa que temos na oferta de bens primários, a diferença entre a taxa de crescimento da absorção e da produção será coberta por meio de importação de bens manufaturados. A maior oferta de bens manufaturados importados mantém os preços domésticos desses bens controlados. Por outro lado, a demanda por serviços, que não podem ser importados, eleva seu preço, estimulando os produtores domésticos dos serviços a elevar a oferta. Os serviços são intensivos em trabalho, de sorte que a elevação da oferta de serviços eleva a demanda de trabalho, elevando os salários. Dado que o mesmo trabalhador que oferta trabalho à indústria pode ofertar para o setor de serviços – tecnicamente se diz que o mercado de trabalho é setorialmente integrado –, a elevação dos salários no setor de serviços eleva o salário na indústria, sem que a produtividade da indústria cresça. A indústria apresenta problemas de desempenho, emparedada entre o modelo de crescimento liderado pela demanda e os ganhos de termos de troca. É neste sentido que um modelo de crescimento liderado pela absorção estabelece limites muito estreitos ao desenvolvimento da indústria de transformação.

Além dos limites surge uma contradição fundamental entre a operação do contrato social da redemocratização e o padrão de desenvolvimento que a gestão da política econômica deseja para o Brasil. Há a clara decisão de estimular o desenvolvimento da indústria nacional. Ilustram esta decisão o novo marco regulatório do petróleo para o pré-sal, o esforço de reconstrução da indústria naval com o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), os elevados requerimentos de conteúdo nacional para essa indústria, os elevadíssimos repasses do Tesouro Nacional ao BNDES, as seguidas elevações de alíquota de importação de inúmeros produtos com destaque para a indústria automobilística, as isenções tributárias e previdenciárias a alguns setores, entre outros fatores. A perseguição de um padrão de política econômica tópica, ou de

microgerenciamento ao sabor dos setores mais vocais em demandar subsídios em Brasília, redundando em fôlego de curto prazo aos setores e elevação da complexidade do marco legal e institucional, além de introduzir enorme complicador ao cálculo empresarial. Um exemplo paradigmático ocorre com o setor de etanol, menina dos olhos do primeiro governo Lula. Há o desejo legítimo da presidente de reduzir os juros. Para tal, é necessário manter a inflação sob controle. Impede-se, portanto, a Petrobras de elevar o preço da gasolina. Como boa parte da frota automotiva é de veículos flexíveis, os preços mais baixos da gasolina induzem o consumidor a fugir do etanol. Uma série de investimentos feitos no início da década de 2000, que eram muito rentáveis, apresentou problema de desempenho. O governo tem que socorrer e já desenha um pacote de medidas para estimular o setor. Uma distorção – o controle do preço da gasolina – gera efeitos colaterais – o desempenho ruim do setor de etanol –, que requer novas distorções. O resultado agregado do microgerenciamento da política econômica é a redução da taxa de crescimento da produtividade, que redundando na redução da taxa de crescimento do produto potencial. Esta, por sua vez, limita a capacidade do setor público de elevar a receita e atender a expectativa de crescimento das transferências sociais.

De fato, além das piores perspectivas para a contribuição do trabalho ao crescimento ao longo do governo Dilma, há sinais de que a taxa de crescimento da produtividade tem desacelerado. A produtividade total dos fatores encontra-se no primeiro trimestre de 2012 em nível abaixo do observado no terceiro trimestre de 2008. Além da elevação da complexidade e da opacidade do marco institucional e legal, como resposta à crise de 2008, outro fator que contribuiu para reduzir a taxa de crescimento da produtividade da economia é o crescimento liderado pela demanda, que estimula o setor de serviços e desestimula a indústria. A produtividade média do setor de serviços é menor do que a produtividade média da indústria de transformação.

## 8. Conclusão

O trabalho argumentou que o período de aceleração do crescimento no governo anterior foi uma etapa de um processo maior do funcionamento das instituições democráticas em nossa sociedade. O contrato social da redemocratização parece atingir dois limites. Não há espaço para novas rodadas de elevação da carga tributária, o que sinaliza certo esgotamento do contrato. Em segundo lugar, atingimos o limite para a continuidade de um modelo liderado pela absorção, visto que este padrão de crescimento penaliza muito a indústria de transformação, e há a decisão da atual gestão de evitar uma continuidade do processo de desindustrialização. Adicionalmente, há um terceiro limitante à continuação do contrato que é consequência da estratégia de estimular a demanda em diversos setores por meio de microgerenciamento da política econômica, que foi perseguida em resposta à crise de 2008. O microgerenciamento da política econômica acarreta, em médio prazo, a redução da taxa de crescimento da produtividade total dos fatores (PTF) e, portanto, redução da taxa de crescimento do produto potencial. Já estamos assistindo a este fenômeno. A queda do custo de rolagem da dívida pública com a redução da taxa Selic, se esta redução se mostrar permanente, pode dar fôlego adicional ao modelo, mas será, como argumentado na seção anterior, relativamente curto.

Penso que o crescimento na segunda metade do primeiro mandato de Dilma será fraco e bem abaixo das expectativas que havia no final de 2010. Resta saber como o eleitor mediano se posicionará frente à desaceleração do crescimento. A popularidade da presidente encontra-se em nível extremamente elevado. A evolução da popularidade de um presidente no Brasil, a menos que algum evento midiático ocorra, apresenta muita inércia. Ou seja, a queda na taxa de crescimento da renda real, que forçosamente ocorrerá à frente, em função da queda do crescimento do produto e de uma acomodação do processo de

queda do desemprego e, possivelmente, alguma elevação que possa ocorrer nos próximos meses, contribuirão para reduzir a popularidade da presidente. No entanto, a elevada inércia que há no processo estatístico, que descreve a dinâmica da popularidade, sugere que a discussão dos contornos do contrato social da redemocratização ficará para 2018. Seguidos anos de baixo crescimento, que em algum momento ensejarão redução no crescimento da renda real, redução na capacidade do setor público em manter o crescimento dos programas sociais, associados a certa impaciência

do eleitor mediano com as carências de infraestrutura, criarão as condições para a revisão do contrato social. Penso que apresentará contornos mais favoráveis ao crescimento.<sup>9</sup>

.....  
9 Souza (2012) apresenta uma caracterização da nova classe média e suas vulnerabilidades. Adicionalmente, apresenta resultados de pesquisa de opinião que pode sugerir que a nova classe média tenha um perfil conservador. Em particular, penso que, conforme a renda desses extratos sociais se eleva, eles se distanciam dos programas sociais públicos e passam a depender cada vez mais de seu esforço e do desempenho do setor privado para progredirem. Pode surgir um viés mais pró-crescimento no novo contrato social.

---

## Referências

**Frischtak, Cláudio. 2009.** “O investimento em infraestrutura no Brasil: Histórico recente e perspectiva”, *Pesquisa e planejamento econômico*, 38(2): 307-348.

**Frischtak, Cláudio. 2012.** “A Socialdemocracia Brasileira: seu momento de definição”, trabalho apresentado no XXIV Fórum Nacional.

**Limonge, Fernando 2006.** “A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”, *Novos Estudos CEBRAP*, 76, novembro 2006: 17-41.

**Pessoa, Samuel de Abreu 2011.** “O contrato social da redemocratização”, em *Brasil a nova agenda social*, organizado por Edmar Bacha e Simon Schwartzman, editora LTC livros técnicos, páginas 204-211.

**Prasad, Eswar S. 2009.** “Rebalancing Growth in Asia”, NBER Working Paper #15169.

Souza, Amaury 2012. “Brazil’s New Middle Class: Challenges and Lessons”, mimeo.

# Os Limites do Crescimento Brasileiro

.....  
JOSÉ RICARDO RORIZ COELHO

**S**e o Brasil pretende deixar de ser um país de renda mediana, com baixo nível de escolaridade e com um sistema de saúde público distante do ideal, tornando-se uma nação desenvolvida econômica e socialmente nos próximos 15 ou 20 anos, é necessário um projeto nacional ambicioso, que tenha a indústria e os setores portadores de tecnologia como principais vetores de expansão. A manufatura moderna e os serviços informacionais são os setores com maior potencial de gerar desenvolvimento tecnológico e, também, os responsáveis pelos melhores empregos, tanto em termos de salário, quanto em qualidade para o trabalhador. A entrada de milhões de pessoas no mercado de trabalho nos próximos anos exigirá que essas atividades se multipliquem em uma proporção relevante, para que a expansão do PIB brasileiro seja potencializada e se transforme em desenvolvimento.

O crescimento desses setores, porém, não se faz sem um esforço conjunto de empresas, trabalhadores e governo, na estruturação de uma estratégia nacional de fomento. Neste ano, o Fórum Econômico Mundial publicou o estudo *The Future of Manufacturing: Opportunities to drive economic growth*, que apresenta qual será o futuro da indústria e sua importância para o desenvolvimento. De acordo com o relatório, o uso estratégico das políticas públicas é fundamental para fomentar a indústria moderna, pois as nações cada vez mais com-

petirão entre elas pela criação de empregos de alto valor e as companhias deverão se engajar em uma concorrência orientada pela capacidade de inovar.

Dessa forma, as agendas do governo e do setor industrial devem ser condizentes e orientadas para o incremento da competitividade nos setores estratégicos. Se não houver uma articulação em prol do desenvolvimento, serão esses os setores que se perderão na estrutura produtiva nacional, sendo absorvidos pelos concorrentes internacionais. Um crescimento econômico que seja capaz de incorporar adequadamente novos trabalhadores e que transforme o país em um desenvolvedor de tecnologias de ponta depende de uma política industrial ativa e de uma estratégia que coloque a manufatura moderna e os serviços tecnológicos no centro da estrutura produtiva nacional.

Para desenvolver essa estratégia é necessário, antes de tudo, saber onde queremos chegar, assim como reconhecermos as oportunidades e as barreiras ao crescimento dos setores mais modernos e produtivos. Somente consciente do nosso objetivo, de nossas fraquezas e de nossas forças é que poderemos articular a política industrial ativa de que o país precisa para se tornar uma nação desenvolvida.

## Onde queremos chegar?

**A** pesar de termos avançado bastante na última década em termos sociais e econômicos, como é apresentado pela evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que saltou de 0,665, em 2000, para 0,718, em 2010, ainda há muito a ser

.....  
JOSÉ RICARDO RORIZ COELHO é diretor do Departamento de Competitividade e Tecnologia da Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

feito para nos tornarmos uma nação desenvolvida. Atualmente, o nível mínimo para se caracterizar uma economia desenvolvida é de 0,778. Isto significa que, para ascendermos a esse almejado patamar, temos de pelo menos dobrar nossa renda per capita nos próximos anos, de US\$ 10 mil para US\$ 20 mil (em PPC) e, paralelamente, ampliar os investimentos e a eficiência dos gastos em saúde e educação.

Se quiser fazer isso nos próximos 15 anos, mais do que continuar o processo de crescimento a que assistimos na última década, o país deve se articular para potencializá-lo em direção a uma expansão mais vigorosa e menos dependente de choques externos favoráveis. A valorização das commodities agrícolas e minerais e o influxo de capitais pela via financeira tornaram possível que o déficit do setor industrial fosse financiado sem que isso acarretasse uma paralisia do Brasil. Porém, não podemos depender desses “choques favoráveis” para continuar a trajetória de expansão.

A taxa de crescimento do PIB deve saltar dos atuais 4,4% ao ano, média verificada entre 2003 e 2010, para 5,4%, se quisermos dobrar a renda por brasileiro nos próximos 15 anos. No entanto, ao contrário da última década, isso deve ser feito em um ambiente externo menos favorável, diante da crise dos países centrais (EUA, Europa e Japão), e com maior pressão competitiva sobre a indústria, em especial sobre o setor manufatureiro moderno e inovador.

Considerando as expectativas acerca do crescimento global nos próximos 15 anos, que variam de 2,9% a 3,4%, será necessário que o Brasil evolua a uma taxa de 2,0 a 2,5 pontos percentuais acima do mundo. Atingir esse nível de renda com desenvolvimento social demandará, pelo lado do setor público, uma política orientada para estimular os principais vetores internos do crescimento. Deve-se articular uma política capaz de dinamizar o setor exportador, em especial o agrícola e o mineral, que podem servir de alavanca às atividades industriais modernas. Também é preciso fortalecer as políticas sociais, que têm garantido a inclusão de milhares de brasileiros nas classes mais elevadas da pirâmide social. Finalmente, é essencial uma política de

investimentos em infraestrutura e tecnologia para tornar o setor industrial mais competitivo e atrair e estimular o desenvolvimento dos segmentos mais modernos. A estratégia, portanto, deve ser ousada e bem articulada entre governo, trabalhadores e industriais, pois somente assim o país poderá crescer de maneira inclusiva e sustentada no longo prazo.

Para nos tornarmos uma economia desenvolvida, é necessário manter as contas públicas em ordem, com uma política macroeconômica responsável e voltada para o desenvolvimento do setor produtivo. Premente, ainda, é estimular os segmentos estratégicos, pois certamente serão eles que garantirão a expansão do Brasil, mesmo num ambiente externo desfavorável. Caso isso não seja feito, a tendência natural será nos especializarmos nos segmentos que não dependem de uma política ativa para crescer, ou seja, aqueles que já apresentam vantagens comparativas, como agricultura extensiva e primeiras fases da extração mineral. Em termos da geração de renda, esses ramos podem ser muito importantes, mas o problema é que uma inserção internacional apenas por meio deles não garantirá o crescimento com o desenvolvimento que almejamos.

O país depende dos setores modernos, capazes de dinamizar a inovação e o progresso tecnológico, e o desenvolvimento destes só é possível por meio dos investimentos em infraestrutura física e tecnológica, da formação de capital humano adequado a sua demanda, de um sistema tributário que não apene a agregação de valor e, finalmente, de uma política econômica que estimule a produção industrial. Ou seja, precisamos de um projeto nacional que fomente o setor produtivo moderno.

## **O desenvolvimento depende da indústria**

**P**ara dobrar a renda per capita nos próximos 15 a 20 anos, será de fundamental importância estimular o desenvolvimento e a sofisticação da estrutura produtiva doméstica em direção a uma maior participação da indústria de transformação. Dos cinco países com mais de 10 milhões de habitantes que aumentaram sua renda de

US\$ 10 mil para US\$ 20 mil em 20 anos ou menos, apenas a Arábia Saudita foi capaz de fazê-lo sem que a manufatura representasse mais de 25% do PIB. Alemanha, Japão, Coreia do Sul e Malásia fizeram isso em diferentes períodos nos últimos 50 anos, mas todos eles tinham uma participação do decisivo setor superior a 25% do PIB.

Em contraste com essas nações que fizeram isso em menos de 20 anos, Canadá, Reino Unido, Portugal, Austrália e Grécia demoraram de 25 a 35 anos para aumentar sua renda de US\$ 10 mil para US\$ 20 mil. No período em que realizaram esse avanço da renda, eles tinham uma participação da indústria no PIB que variava de 11% a 23%, o que justifica, em grande medida, a demora em dobrar a sua renda.

O caso brasileiro é ainda mais emblemático: quando dobramos a renda per capita de US\$ 2,5 mil para US\$ 5 mil, apresentávamos uma participação da indústria de transformação no PIB de 30%, e demoramos 15 anos para fazê-lo (entre 1967 e 1972). Porém, o setor perdeu participação no PIB, atingindo 16% em 2010. O resultado, não obstante, foi a necessidade de um período bem maior para dobrarmos novamente nossa renda per capita. Para saltarmos de US\$ 5 mil e atingirmos os atuais US\$ 10 mil, foram 38 anos de espera: de 1972 a 2010.

É inegável, portanto, que a indústria de transformação contribui decisivamente para acelerar o crescimento – e isso se verifica especialmente para os países em desenvolvimento. Seja na comparação entre nações com mais de 10 milhões de habitantes, cuja renda aumentou de US\$ 10 mil para US\$ 20 mil, seja em uma ótica histórica para o caso brasileiro, a manufatura foi fundamental para que o crescimento pudesse ser feito de maneira rápida e efetiva.

Entretanto, por que esse setor seria tão relevante para o crescimento econômico? Por que outros segmentos produtivos não teriam a mesma capacidade? Há características da indústria que justifiquem essa capacidade de induzir o crescimento a taxas aceleradas? Sim, e não são poucos os motivos.

Primeiramente, destaca-se que, devido à entrada da população nas classes superiores da estru-

ra social, a demanda por bens mais sofisticados cresce significativamente, e a indústria de transformação é a atividade capaz de atender essa expansão. Ademais, por apresentar maiores efeitos multiplicadores do que os demais setores, ela amplifica a demanda originalmente de bens de consumo para toda uma cadeia produtiva, que inclui áreas como agricultura, mineração, comércio, serviços e os demais segmentos da própria manufatura. Em suma: a demanda crescente decorrente do aumento da renda é absorvida pela indústria doméstica, que multiplica seu poder de gerar emprego e renda dentro do país, para todos os ramos produtivos.

## Os melhores salários

Um segundo ponto relevante é a capacidade de exportar dessa indústria. Por se tratar de produtora de bens tradeables, permite aos países em desenvolvimento — normalmente com demanda interna insuficiente para garantir uma escala mínima de produção eficiente em alguns bens — beneficiar-se das exportações de manufaturados para promover o crescimento econômico acelerado. Dessa forma, a manufatura é um setor capaz de se aproveitar de ganhos de escala estáticos e dinâmicos para se expandir, pois seu acesso não precisa se restringir a um mercado apenas.

A indústria de transformação é também o setor que paga os melhores salários nos diferentes níveis de instrução e que mais valoriza o trabalhador qualificado. De acordo com dados do Ministério do Trabalho e do Emprego, para quem tem educação fundamental completa, o salário da indústria de transformação é 20% superior ao do setor de serviços e comércio e 30% superior ao do agropecuário. No caso de quem tem ensino médio completo, a diferença aumenta para pouco mais de 30% em relação ao comércio e serviços e 35% em relação à agropecuária. Finalmente, para quem tem ensino superior completo, a diferença entre os salários pagos pela indústria de transformação e os demais setores é ainda maior: 65% superior em relação ao comércio e serviços e 75% na comparação com a agropecuária.

Outra razão que contribui para que a indústria de transformação seja responsável pelo crescimento acelerado é o fato de que, especialmente no caso dos países emergentes, é o setor que agrega mais valor por trabalhador. No Brasil, a produtividade do trabalho, medida pela relação entre valor adicionado e o pessoal ocupado, é 160% superior na indústria de transformação do que a média da economia. Isso significa que um indústriário gera 1,6 vezes mais produto do que os trabalhadores nos demais setores e que um aumento da manufatura em detrimento de segmentos menos produtivos eleva a produtividade da economia como um todo.

Finalmente, um último ponto a ser destacado é a importância da indústria de transformação na geração e difusão de novas tecnologias. Por ser o segmento da estrutura produtiva no qual são desenvolvidos os principais avanços tecnológicos, que garantem saltos de produtividade para a economia como um todo, uma estrutura manufatureira forte e concentrada em segmentos modernos e inovadores é fundamental para que o país passe a ser um centro mundial no desenvolvimento de tecnologia de ponta. Isso só poderá ser feito, porém, se aproveitarmos nossas vantagens em termos energéticos e nosso diferencial no fornecimento de recursos naturais para alavancar uma indústria que esteja na fronteira das inovações tecnológicas.

Assim, razões não faltam para justificar porque a indústria de transformação foi tão importante para que os países aumentassem sua renda per capita de modo rápido e consistente. Os exemplos da Alemanha, do Japão, da Coreia do Sul e, mais recentemente, da Malásia deixam claro que, para dobrar a renda nos próximos anos, é necessário ter uma indústria forte, que represente pelo menos 25% do PIB.

O crescimento do mercado interno e, em especial, da classe média, principal consumidora de produtos industriais, é uma oportunidade única para o Brasil fazer o salto em direção à inserção produtiva com qualidade, desenvolvendo sua indústria moderna em paralelo aos serviços tecnológicos. Um país com a dimensão do nosso, com um mercado interno forte e crescente, pode atrair

investimentos para sofisticação da estrutura produtiva e desenvolver ainda mais seu parque industrial. Para isso, contudo, é necessária uma ação objetiva no sentido de garantir que a demanda não se transforme em importações e que a produção nacional seja capaz de converter o crescimento em desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo.

## Por que a indústria não acompanhou o crescimento recente?

Na última década, a economia brasileira apresentou uma taxa de crescimento contrastante com a estagnação verificada nos anos 1980 e 1990. Após mais de 20 anos de baixo crescimento econômico, o país saltou de uma taxa que oscilava entre 1% e 3% ao ano para a média de 4,4%, entre 2003 e 2010. As causas para essa mudança de trajetória são várias: desde a valorização dos preços das commodities, que permitiu ao país acertar suas contas externas e ser menos vulnerável às oscilações do mercado internacional, até políticas de distribuição de renda e de incentivo ao consumo, que garantiram a ascensão de uma classe média consumidora, capaz de se tornar a locomotiva do crescimento.

Embora esse modelo de expansão tenha sustentado o crescimento de importantes setores produtivos, como a agricultura, a extração mineral e a construção civil, que expandiram mais do que proporcionalmente ao aumento da renda, a atividade que menos se beneficiou dessa política foi a indústria de transformação. Enquanto a renda crescia quase 5% ao ano, o setor manufatureiro não foi capaz de acompanhar essa expansão e perdeu participação: se em 2004 representava 19,2% do PIB, em 2008 passou a significar 16,6%.

A situação para a indústria de transformação, porém, ficou ainda pior depois da crise financeira internacional. Se até o *crash* o problema é que ela não acompanhava a expansão do PIB, a partir de então ficou praticamente estagnada em termos absolutos (cresceu 0,2% ao ano entre 2008 e 2011). Em parâmetros relativos, continuou a trajetória de perda de participação no PIB, atingindo o patamar de 14,6% do total produzido no país em 2011.

Contudo, o que justificaria esse desempenho tão ruim da indústria de transformação no período recente? Será que o setor, tão importante, pois é capaz de gerar crescimento sustentado de longo prazo com empregos de qualidade, não é competitivo internacionalmente? Será que o país terá de abrir mão da manufatura para crescer, mesmo que isso signifique uma expansão menor e mais dependente de um ambiente externo favorável?

Quando se analisa a estrutura fabril brasileira, verifica-se que ela é muito mais moderna do que a da maioria das nações em desenvolvimento. Apesar de ainda ter muito a ser feito em termos da melhoria na eficiência produtiva, é extremamente competitiva quando analisada dentro do portão da fábrica. Seu principal problema, porém, está no elevado custo de se produzir no Brasil. Nosso setor industrial é onerado por diversos elementos de custo, cujo nível se encontra acima do vigente na maioria das economias desenvolvidas e em desenvolvimento, resultando em expressiva falta de isonomia competitiva.

Esses ônus, geralmente relacionados ao chamado “Custo Brasil”, dizem respeito aos tributos, ao custo de capital, encargos sobre a mão de obra, energia elétrica e logística, entre outros. Trata-se de fatores cujo impacto as empresas não conseguem neutralizar ou reduzir, pois são sistêmicos, e sua solução depende fundamentalmente de políticas de Estado. Evidentemente, deve-se conceber uma política industrial tendo em conta tais fatores, de modo a atenuar seus efeitos. Caso contrário, sua efetividade é comprometida.

Entre os elementos do “Custo Brasil” para a indústria destacam-se a elevada carga tributária, a carga extra, o custo do capital e os encargos sociais, além do preço da energia elétrica e do gás natural.

### *1) A carga tributária*

Além de elevada (aproximadamente 33,6% do PIB em 2010, superando os países com os quais competimos no comércio internacional), a carga tributária brasileira é distribuída de maneira distinta, conforme o setor da economia. Na indústria de transformação, é proporcionalmente muito maior do que no restante da economia.

Embora tenha respondido por 16,6% do PIB, em 2009, a manufatura contribui com 37,6% da carga tributária. Assim, o encargo dos impostos no setor é 126% maior do que a participação do setor na economia. Na média de 2005 a 2009, sua carga tributária foi de 59,5% do seu PIB. Em função disso, o produto industrial brasileiro carrega 40,3% do seu preço em tributos.

### *2) A carga extra*

Não bastasse o custo representado pelos impostos, a excessiva complexidade do sistema brasileiro, associada à burocracia, traduz-se em altos custos para pagar os tributos. Devido a essa ineficiência, os produtos industriais são encarecidos em 2,6%. Também se estima que 1,8% do seu preço se deva exclusivamente às deficiências da infraestrutura logística, considerando o carregamento de custo na cadeia à montante, ou seja, aquilo que está embutido nos custos das indústrias devido aos mesmos problemas.

Adicionando o efeito da carga extra ao da tributária (de 40,3% do preço dos produtos industriais), conclui-se que 44,7% do preço dos produtos industriais decorrem dos impostos propriamente ditos e de outros custos a eles relacionados: (1) à excessiva complexidade do sistema tributário e (2) às deficiências da infraestrutura logística, a qual deveria ser mantida em condições adequadas pelo Estado, com base na elevada receita fiscal.

### *3) O custo de capital*

As empresas brasileiras se defrontam com um dos mais elevados custos de capital do mundo – muito superior ao verificado em países que competem com o Brasil no mercado internacional. Esses ônus se devem à taxa de juros básica e aos spreads bancários e repercutem diretamente no custo dos produtos industriais nacionais, comprometendo sua competitividade no mercado interno e internacional. Estima-se que 7,5% do preço dos produtos industriais decorram do pagamento de juros referentes apenas ao capital de giro. Ou seja, sem contar os custos com juros do endividamento para investimento fixo.

#### 4) *Os encargos sociais*

No Brasil, o nível dos encargos trabalhistas incidentes na folha de salários é muito elevado: na indústria de transformação, em 2009, equivaleu a 32,4% dos custos com mão de obra, valor mais alto entre 34 países, cujos dados foram compilados pelo Departamento de Estatística do Trabalho dos EUA (Bureau of Labor Statistics – BLS). O alto percentual dos encargos pressiona os custos dos produtos industriais nacionais, contribuindo para a deterioração da sua competitividade no mercado interno e internacional.

#### 5) *O custo da energia elétrica e do gás natural*

Mais um aspecto no qual nos encontramos em ampla desvantagem frente a outras nações é o custo da energia elétrica. Sua tarifa industrial no país foi estimada pela Energy Information Administration (EIA), dos EUA, em US\$ 138,00/MWh, a segunda mais alta do mundo. Embora Brasil e Canadá possuam matriz energética baseada na hidroeletricidade, a tarifa brasileira é 182% maior. Os encargos e tributos contribuem para essa posição desvantajosa, mas, mesmo os eliminando do cálculo, a energia brasileira ainda seria 108,3% mais cara do que a canadense. Além disso, nosso país possui a segunda mais elevada tarifa de gás natural do mundo.

### **A política industrial de que o Brasil precisa**

**D**urante muitos anos, as políticas do governo brasileiro tiveram como prioridade a estabilidade macroeconômica, vista como condição necessária e suficiente para a retomada do crescimento. Por outro lado, eram criticadas, com base no argumento de que privilegiariam determinados setores de atividade. Com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008, foi retomada, ainda que de modo bastante tímido, a capacidade de formulação de Política Industrial no Brasil.

A perspectiva de lançamento da nova Política Industrial em 2011 gerou grandes expectativas

no setor produtivo, principalmente em função do profundo agravamento no ambiente de negócios no período mais recente, com destaque para a valorização da taxa de câmbio brasileira e a crise econômica mundial. Com efeito, após diversos adiamentos, em agosto de 2011, o governo anunciou o Plano Brasil Maior 2011/2014 (PBM). Se, por um lado, este resultou em frustração das expectativas da indústria, por contar com medidas muito tímidas, também recolocou a necessidade de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social, tendo o setor industrial como epicentro. Basta lembrar que o atual ciclo de expansão do consumo interno ancorado nas importações não é sustentável, processo que se tornou bastante nítido pelos dados das contas nacionais de 2011: o consumo de bens transformados aumentou 2,1%, enquanto as importações desses bens aumentaram 12,5%, mas o valor do PIB da indústria de transformação cresceu apenas 0,1%, redundando numa expansão econômica de apenas 2,7%.

É importante recordar que a falta de visão estratégica dos governos brasileiros se traduziu em mais de 30 anos (a partir da década de 1980) de políticas macroeconômicas contraditórias ao desenvolvimento de longo prazo. Mesmo no período mais recente, a partir da introdução da PDP (2008), a aplicação de políticas industriais foi neutralizada pela estratégia macroeconômica, mesmo quando as iniciativas se encontravam na direção correta.

É fato que o país carece de medidas estruturais profundas para recuperar a competitividade sistêmica no longo prazo, de modo a retomar plenamente o processo de desenvolvimento interrompido. Entretanto, enquanto isso não ocorre, no curto e no médio prazos, é preciso introduzir mecanismos de política que reduzam os efeitos que as deficiências sistêmicas da economia produzem sobre a atividade industrial, que, por ser tradable, sofre concorrência direta e desleal de produtos importados.

A política macroeconômica deve ser coerente com a industrial, o que não implica prejuízo da

estabilidade de preços. O que não se pode é colocar o desenvolvimento subordinado a concepções sobre política econômica. Ao contrário, as nações bem-sucedidas nos seus processos de desenvolvimento que possuem relativa relevância econômica, territorial e/ou populacional de sucesso adotam políticas pautadas pelo pragmatismo. O Brasil deve, obviamente, seguir o seu exemplo. É o caso de China, Índia, Coreia do Sul e Malásia, dentre outros. Nesses países, a prioridade é a estratégia de desenvolvimento de longo prazo, implementada por uma política macroeconômica e industrial complementar, priorizando o crescimento do PIB, da produção e do emprego, com alta taxa de sucesso.

Em outros termos, não é possível adotar como referência a ser seguida pelo Brasil as políticas de países pequenos em PIB e população, cuja exploração de recursos naturais por si só promove relativo crescimento do nível de renda e emprego. Apesar das suas dotações em recursos naturais, o Brasil precisa gerar postos de trabalho em elevada escala, o que só é possível tendo a indústria como motora do crescimento, exatamente como as nações anteriormente citadas.

A história mostra que a trajetória de expansão dos países desenvolvidos foi baseada na industrialização. China e Índia, entre outros em desenvolvimento, têm perseguido a mesma estratégia, criando políticas efetivas que fomentem o crescimento e aprofundamento das atividades industriais em seu território. Um bom exemplo é a política industrial da Índia, divulgada em 2011. Calcada em instrumentos agressivos, possui como meta, até 2022, gerar 100 milhões de empregos na indústria de transformação e aumentar a participação do setor no PIB de 16% para 25%.

## **Há limites para o crescimento, mas também há oportunidades**

**U**ma inserção internacional baseada na extração de recursos naturais e na agricultura para exportação tem se mostrado incapaz de promover a expansão da renda da população e

a geração de empregos de qualidade. Seus limites são impostos por fatores externos e, com o agravamento da crise na Europa e nos Estados Unidos, associado a uma perspectiva de redução na demanda chinesa, esse modelo de expansão se mostrou totalmente exaurido.

O crescimento econômico de longo prazo – com geração de empregos de qualidade para a população que deve ingressar no mercado de trabalho, nos próximos anos, e com a incorporação e geração de progresso tecnológico – demanda a instalação dos setores modernos, nos quais se destacam os serviços tecnológicos e, especialmente, os segmentos industriais mais avançados. Esses setores, porém, não são capazes de se desenvolver sem uma estratégia nacional que os coloque como motor do crescimento. É essencial para o desenvolvimento econômico uma política industrial que considere mudanças estruturais profundas para recuperar a competitividade sistêmica no longo prazo.

O crescimento da classe média, que tem elevado ano após ano o poder de compra da população, a capacidade dos governos federal e estaduais de se utilizar do seu poder de compra e de financiamento para estimular setores estratégicos (em contraposição às últimas três décadas), a melhora do preço das commodities agrícola e minerais, que minimizam os custos do financiamento externo, e, mais importante, a diversidade do parque industrial brasileiro – que sobreviveu às turbulências do final do século passado – são todos fatores que devem ser vistos como oportunidades para o desenvolvimento de um plano nacional que tenha os setores modernos como dimensão fundamental do processo de crescimento dos próximos anos.

Caso não sejam aproveitadas todas essas oportunidades, a fim de se consolidar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para o país, e as políticas macroeconômica e industrial não se voltarem para o desenvolvimento do setor produtivo, mais uma vez, a oportunidade de se construir o país do futuro continuará apenas no imaginário do brasileiro.

# Quosque Tandem Abutere Argentina\*

CHRISTIAN LOHBAUER

Uma conhecida anedota diz que os países do mundo poderiam ser divididos em quatro categorias: os países ricos, os países pobres, o Japão e a Argentina. Os ricos tinham tudo para dar certo e deram certo. Os pobres, tudo para dar errado e deram errado. O Japão, tudo para dar errado e deu certo. E a Argentina, tudo para dar certo e por alguma razão ainda não deu. Independentemente de quem tenha sido o autor de tal chiste – alguns atribuem a Raúl Prebisch, outros ao prêmio Nobel de Economia e sociólogo Paul Samuelson<sup>1</sup> –, o fato é que, apesar de certo mau gosto da anedota, qualquer um é capaz de diferenciar um país rico de um país pobre. No entanto, permanece o enigma sobre como um país praticamente inviável, como o Japão, se tornou a potência que é, ao mesmo tempo em que a Argentina, com todo seu potencial econômico e humano, perdeu o bonde da história. É notável como a Argentina tem sido capaz de tomar decisões erradas de forma sistemática. Os resultados dessas decisões têm levado o país ao empobrecimento, ao descontrole de sua economia, à queda de sua credibilidade internacional, além de dificultar o projeto de integração regional.

Em 16 de abril de 2012, a presidente Cristina Kirchner decidiu expropriar 51% das ações da em-

\*Até quando, enfim, abusarás, Argentina

1 Veja prefácio de Pedro Malan em Aguinis, Marcos: *O Atroz Encanto de ser Argentino*, São Paulo, BEI, 2002, pag. VIII.

CHRISTIAN LOHBAUER, doutor em Ciência Política pela USP, é membro do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional GACINT/USP. [www.christianlohbauer.com](http://www.christianlohbauer.com)

presa petrolífera YPF, então pertencentes à empresa espanhola Repsol. Em ação cinematográfica, característica de regimes populistas, e com discurso nacionalista carregado de simbolismos, a presidente autorizou que funcionários do governo entrassem na sede da empresa e obrigassem todos os executivos espanhóis a se retirar do edifício-sede sem que tivessem ordem legal para fazê-lo. Além de se tratar de explícito desrespeito aos direitos dos acionistas da YPF, a ação foi uma clara violação à Constituição do país. Apoiada pela maioria da classe política, Kirchner ignorou a ordem legal e confiscou a empresa de capital espanhol, apesar do que está estabelecido no artigo 17 da Constituição argentina que “a propriedade é inviolável, e nenhum habitante da nação pode ser privado dela senão em virtude de sentença fundamentada em lei. A expropriação por motivo de utilidade pública deve ser qualificada por lei e previamente indenizada”. Assim, tecnicamente, a medida foi e continua sendo ilegal.

Em vários países, a ação demagógica foi qualificada como bárbara, autoritária, ilegal e fruto de “pirataria”. O ambiente de negócios e a segurança jurídica do país foram feridos de morte. A ação foi arquitetada pelo vice-ministro da economia, Axel Kicillof, jovem prodígio que caiu nas graças da presidente. O Estado argentino se apropriou das ações da Repsol, mas manteve a parcela de 26,5% do Grupo Petersen que pertence à família Ezquenazi. O resto permaneceu com ações abertas na bolsa de valores, e a Repsol manteve 6% das ações. Não se sabe em que princípio jurídico se baseia a flagrante discriminação.

A decisão da dirigente maior argentina acabou por punir o maior investidor estrangeiro no país, além de rasgar o acordo bilateral de promoção e proteção de investimentos, aprovado por lei no Congresso argentino. Mais do que isso, ao usar a justificativa da má gestão da Repsol na exploração de petróleo e gás na Argentina, usurpou os direitos dos acionistas tanto da Repsol quanto da YPF. É importante registrar que a redução dos investimentos em relação à distribuição de dividendos foi prática adotada por todas as empresas exploradoras de petróleo na Argentina, inclusive a brasileira Petrobras. E isso ocorreu justamente como consequência da desastrosa política energética adotada por seu predecessor e marido, o ex-presidente Néstor Kirchner.

## A Política energética e o modelo econômico da Argentina dos Kirchner

Antes do que ocorreu na Argentina, já se conhecia o risco de uma retomada no processo de nacionalizações da indústria de petróleo, que ocorreu depois de 1970. Antes desta fase, os principais países que nacionalizaram a produção de petróleo foram União Soviética (1918), Bolívia (1937 e 1969), México (1938), Irã (1951), Brasil (1953), Iraque (1961), a própria Argentina (1963), Indonésia (1963), e Peru (1968). Destes, apenas México e Irã tinham alguma importância como exportadores no momento da nacionalização. Até o início dos anos 1970, a exploração de petróleo nos principais países exportadores era realizada por empresas estrangeiras. À medida que novas jazidas foram encontradas em países em desenvolvimento, o nacionalismo impulsionado e vinculado à ideia de exploração das multinacionais, junto ao aumento dos preços e às oportunidades de uso dos recursos oriundos do petróleo para cumprir funções dos Estados nacionais, provocou uma nova onda de nacionalizações.<sup>2</sup>

2 Veja [http://en.wikipedia.org/wiki/Nationalization\\_of\\_oil\\_supplies](http://en.wikipedia.org/wiki/Nationalization_of_oil_supplies)

O risco de que governos pudessem se apropriar da administração e da renda oriunda do negócio do petróleo para promover projetos sociais e outras funções que não a busca da eficiência e a exploração de novos poços tornou-se realidade. Venezuela, Rússia e Irã foram casos típicos de países cujas empresas foram nacionalizadas e tornaram-se estatais com produção declinante e com baixa *performance*. Focaram em congelamentos de preço dos combustíveis e utilização dos lucros em projetos sociais ao invés de investimento em tecnologia e produtividade. Ao mesmo tempo, afugentaram o investidor estrangeiro, contribuindo para o aumento dos preços internacionais da matéria-prima que criou uma falsa sensação de prosperidade.<sup>3</sup>

Quando Néstor Kirchner assumiu o governo, em 2003, a Argentina era exportadora líquida de petróleo. No entanto, os antigos poços estavam secando e a economia retomava o crescimento, o que provocou uma crise energética. Em 2012, a Argentina já consome aproximadamente 15% de petróleo a mais do que produz. A primeira causa da redução de investimentos foi o esquema para nacionalização de 25% da YPF promovido pelo presidente Néstor Kirchner em 2007, quando o banqueiro Enrique Ezkenazi foi escolhido a dedo por Kirchner para comprar esta parcela da companhia com cerca de US\$ 3,5 bilhões emprestados por um grupo de bancos. Com a anuência de Kirchner, a YPF acabou concordando em receber o pagamento mediante dividendos futuros. A outra razão para o fracasso da política energética dos Kirchner foi que, quando a economia argentina caminhava para o colapso no final dos anos 1990, o governo iniciou congelamento de preços da energia. Depois que a moeda foi desvalorizada e desvinculou-se da paridade com o dólar, o governo fixou preços em pesos, corrigindo-os de

3 Veja Kolotilin, Anton; Guriev, Sergei: *Determinants of Nationalization in the Oil Sector: A Theory and Evidence from Panel Data*. New Economic School/MIT, Journal of Law, Economics and Organization, 2011. <http://www.dsg.fohmic.net/Portals/Pdfs/Kolotilin.pdf>. Veja também Trumbull, Mark: *Risks of rising oil nationalism*, in The Christian Science Monitor, April 3, 2007.

forma artificial. Tanto a eletricidade quanto o gás natural ficaram significativamente mais baratos do que deveriam. Além disso, o governo também começou a taxar as exportações de petróleo. O investimento caiu e o consumo subiu. Racionamentos de energia forçados começaram a ocorrer. Importações de combustíveis começaram a arruinar o superávit comercial e fiscal do país, estratégia econômica que ajudou a dar legitimidade aos Kirchner durante anos.

A redução do superávit limitou o gasto em infraestrutura, então usado para garantir a lealdade de governadores de província. Impedida de buscar recursos no mercado por falta de crédito, em função da moratória de 2001, a Argentina de Néstor Kirchner voltou-se para os recursos internos e passou a taxar as exportações de grãos. Em 2008, Cristina tentou aumentar os impostos sobre as exportações de grãos ainda mais, porém, quase provocou uma revolução no país e teve que recuar. No mesmo ano, nacionalizou os fundos de pensão e se reelegeu. Em 2010, passou a pagar dívidas com as reservas do Banco Central, até que, em 2012, o crescimento caiu ainda mais e as restrições a todo tipo de importação tornaram-se frequentes, com especial efeito sobre o comércio com o Brasil.

## Estatizações dos Kirchner

Curiosamente, os Kirchner não só apoiaram a entrada de um sócio argentino na YPF, sem tradição no negócio do petróleo e sem dinheiro para pagar suas ações, como aplaudiram a oferta pública de ações da empresa em 1993. A Repsol tornar-se-ia majoritária em 1999. Tudo indica que a Repsol acreditou que estaria blindada de agressões governamentais populistas em função da presença de Ezkenazi no grupo. No entanto, com a morte de Néstor em 2010, Cristina se afastou do grupo de assessores originários da Patagônia que tomaram o poder em 2003 e voltou-se cada vez mais para o grupo de jovens de esquerda nacionalista, conhecido como “La Campora”, e liderado por Máximo Kirchner, seu filho.

Em um país com escassez de investimento, é surpreendente o movimento do governo de Cristina Kirchner. Néstor Kirchner já havia nacionalizado os serviços postais em 2003, na ocasião de um ataque direto ao Grupo Macri, que detinha a concessão do serviço. O filho de um dos dirigentes deste grupo tornou-se opositor político do governo. Nos anos seguintes, Néstor nacionalizou também ferrovias, estaleiros e empresas de saneamento básico. Ao assumir em 2007, Cristina foi mais longe: estatizou fundos de pensão privados e a empresa aérea nacional. As privatizações realizadas nos anos 1990 estariam resgatadas e os setores estratégicos recuperados depois de um período de ineficiência e corrupção causado por outros e não pelas próprias políticas do Estado argentino. E, então, veio a YPF.

Quando se busca compreender o objetivo da intervenção na YPF, descrito no projeto enviado ao Congresso, verifica-se que a intenção oficial é garantir a autossuficiência de petróleo. A história recente da Argentina demonstra que o país alcançou a autossuficiência justamente após o Plano Houston, implementado por Raúl Alfonsín, em 1985. Ao propor a desregulamentação do setor e abrir a exploração de 165 campos petrolíferos por empresas privadas, o Plano Houston operou com incentivos e permitiu o investimento estrangeiro. Foi em 1990 que o engenheiro José Estenssoro, nomeado interventor na YPF, conduziu os trabalhos de reestruturação e privatização da YPF com êxito. A YPF passou a ser uma empresa competitiva e o país atingiu a autossuficiência energética justamente como consequência do investimento estrangeiro. Na visão de Estenssoro, a parte majoritária das ações do Estado na YPF deveria ser preservada, mas seu sucessor entendeu que a necessidade de caixa da empresa justificava a venda das ações do Estado à Repsol, o que foi feito em 1999.<sup>4</sup>

O confisco realizado por Cristina Kirchner procura resgatar um erro cometido em 1999, mas da pior forma possível. A continuação da atual

.....  
<sup>4</sup> Veja YPF, *una confiscación, no una expropiación*. La Nación, April 21, 2012.

política energética enterra a possibilidade de retomada da autossuficiência energética por perda absoluta de credibilidade e segurança jurídica. A imagem do país no exterior piorou significativamente, e o governo ganhou feição arbitrária, autoritária e mais próxima do bolivarianismo.

A ocupação da YPF poderá até trazer benefícios políticos e financeiros à presidente Kirchner. Seu governo poderá se apropriar de bilhões de pesos por ano em lucros, sobrecarregar acionistas minoritários com as perdas de importação da política energética, além de distribuir empregos e escolher fornecedores. O governo pode estar apostando na manutenção dos bons preços das *commodities* minerais, assim como no símbolo de soberania nacional, como faz com a reivindicação das Ilhas Malvinas. Mas as consequências em médio e longo prazos não têm como ser favoráveis. O governo tenta reduzir a importância das perdas resultantes das nacionalizações, argumentando que foram feitas para garantir serviços públicos, e não para lucrar, mas o histórico de desempenho da companhia aérea, do sistema de saneamento básico e do sistema previdenciário não deixa dúvidas de que a gestão do petróleo e gás não deverá ser exceção.<sup>5</sup>

## Consequências da expropriação

Os custos da decisão demagógica já estão surgindo. As novas jazidas de petróleo e gás descobertas no país demandarão investimento de tecnologia avançada para serem explorados e não deverão encontrar parceiro capitalista com facilidade. Como consequência, o déficit comercial energético deverá aumentar. O maior risco, no entanto, é a já manifestada repreensão da comunidade das nações civilizadas. A Espanha decidiu não limitar ou suspender a importação de produtos como forma de retaliação à decisão do governo argentino. No entanto, iniciou trabalho de grande amplitude e intensidade para levar os argentinos ao maior número de tribunais possíveis. No dia seguinte à apro-

vação do Senado argentino à expropriação da YPF por maioria – 63 votos dos 70 possíveis – o vice-ministro espanhol de cooperação internacional e para a América Latina, Jesús Gracia, veio pedir ajuda ao Brasil para que a Argentina pagasse pelos ativos da empresa espanhola. O ministro espanhol para as relações com a União Europeia, Mendes de Vigo, alertou para a transformação da Argentina em um “pária internacional”. A compensação de US\$ 10,5 bilhões de dólares foi rechaçada pelo governo argentino e o caso deverá ir para arbitragem internacional, o que deve levar anos.

Dias após a expropriação da YPF, o presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, fez questão de anunciar ao mundo que naquele país as regras eram estáveis e que ali não há expropriações. Enquanto Chile, Colômbia e Brasil buscam garantir ao mundo condições mínimas de segurança jurídica para o investidor estrangeiro, a Argentina optou definitivamente pelo caminho oportunista e populista praticado por Venezuela, Equador e Bolívia. No discurso oficial, explicita-se o engodo de que a administração do Estado possa gerar uma condução mais profissional. Curiosamente, os profissionais escolhidos pelo governo foram o ministro Julio de Vido, responsável pelo fracasso da política energética de Néstor Kirchner, e o prodígio Axel Kicillof, que dirigiu a empresa aérea Aerolíneas Argentinas após a nacionalização, responsável por um prejuízo diário de US\$ 2 milhões desde a estatização, em 2008.

Nas palavras do ministro das Relações Exteriores das Espanha, José Manuel García-Margallo, ao diário chileno “El Mercurio”, seria injusto que a expropriação da YPF afetasse o resto dos países do Mercosul. Margallo foi direto ao manifestar sua discordância de uma eventual retirada das preferências tarifárias aos quatro membros, se apenas um não respeita as regras internacionais. A Espanha passou a considerar a retirada da Argentina do sistema geral de preferências antes do previsto para janeiro de 2014. Além disso, estuda entrar contra a Argentina na OMC e continuar as negociações birregionais União Europeia-Mercosul sem a Argentina, embora não se saiba como isso seria possível.

.....  
<sup>5</sup> Veja *So far, not so good. Argentina State Owned Firms*.  
The Economist, May 12, 2012.

A decisão argentina prejudicou não só o seu maior investidor estrangeiro como também seu maior aliado nas negociações birregionais. O ministro ainda recordou que a Argentina representa um quarto de todos os casos que são levados ao CIADI (Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos, sob a égide do Banco Mundial, criado para garantir segurança jurídica e arbitrar questões relacionadas a investimentos estrangeiros) e metade dos casos latino-americanos. Apesar de discordar de processos de expropriação, o órgão não discute decisões soberanas, contanto que sigam as normas do direito internacional e os compromissos internacionais adquiridos, evitando o confisco. Explicando a comparação, o ministro espanhol fez questão de destacar a inequívoca defesa da segurança jurídica e a necessidade de respeitar as leis e os acordos internacionais manifestada pelo governo chileno, ressaltando o momento especial das relações bilaterais entre Espanha e Chile e a inexistência de contenciosos bilaterais pendentes. E foi mais longe: elegeu, além do Chile, Colômbia e Peru como países que entenderam que a comunidade internacional exige segurança jurídica para investir.<sup>6</sup> A reação de indignação também veio do diretor geral de Empresas e Indústria da Comissão Europeia, Daniel Calleja, que advertiu sobre a perda de confiança da Europa no Mercosul diante da expropriação argentina. Calleja destacou que as principais autoridades da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu expressaram solidariedade com a empresa espanhola.<sup>7</sup>

A comunidade internacional começou a cogitar a exclusão da Argentina do G-20, bloco de países que reúne as maiores economias e os principais emergentes, até que o governo argentino voltasse a agir de forma civilizada e decidisse acatar qualquer tribunal internacional. Há um acúmulo de razões para sugerir a expulsão da Argentina do G-20: o descumprimento de compromissos com o CIADI; o descumprimento do artigo IV da Carta do FMI; as distorções oficiais das estatísticas econômicas; as pendências com o Clube de Paris; as travas às importações comandadas

pelo todo-poderoso ministro do comércio interior, Guillermo Moreno, que geraram carta de protesto assinada por mais de 40 países no final de março de 2012; e, finalmente, a expropriação da YPF.

A percepção de que aqueles que governam os argentinos não respeitam a lei está, infelizmente, disseminada e o sentimento de que outras expropriações como a da YPF podem vir a ocorrer já chegou também ao Brasil. A Vale, empresa de mineração brasileira, decidiu reavaliar o projeto de exploração de potássio Rio Colorado na região de Mendoza. Orçado em cerca de US\$ 6 bilhões, o projeto passou a ser muito arriscado depois da nacionalização da YPF. A empresa já temia que os índices inflacionários, as constantes mudanças fiscais e o perfil político do governo de Cristina Kirchner pudessem dificultar seus investimentos no país. A Petrobras também teve problemas na Argentina e foi surpreendida pelo governo da província de Neuquén, que cancelou autorizações já concedidas para exploração de três áreas da região. A Petrobras havia cumprido o plano exploratório e iria iniciar as perfurações no segundo semestre de 2012.

## Posição da Petrobras

Em um ato pouco usual, o ministro De Vido foi recebido em Brasília pela presidente Dilma Rousseff, pelo ministro das Minas e Energia, Edison Lobão, e pela presidente da Petrobras, Maria das Graças Foster, na semana seguinte à expropriação da YPF, para pedir que a estatal brasileira aumentasse seus investimentos no país. Havia expectativa de que pelo menos esclarecesse o que foi decidido em Neuquén, mas o ministro limitou-se a dizer que a questão “estava bem encaminhada”, sem explicar o que isto significava.<sup>8</sup> Em uma típica atuação diplomática como as que têm marcado a atuação do governo do PT, a presidente Dilma Rousseff manifestou que a decisão da Argentina era soberana e que o Brasil não iria interferir. Para não contrariar a decisão argentina, manifestou que

6 Veja *El Mercurio*, Santiago, 26 de abril de 2012.

7 Veja agência EFE, *EFECOM*, Montevideo, 25 abril de 2012.

8 Veja *Respeito a Contratos*. Editorial de O Estado de S. Paulo, 25 de abril de 2012.

o Brasil nunca se negou a ajudar os demais vizinhos. Felizmente, para os acionistas da Petrobras e para o Brasil, Graça Foster garantiu que os recursos da empresa não seriam usados em novas ações internacionais de interesse de parte do governo e em nome de uma diplomacia anacrônica e terceiro-mundista. A empresa seguirá fielmente o plano de investimento para o período de 2011-15.

A violação de contratos por governos latino-americanos com a Petrobras e outras empresas brasileiras, como empreiteiras, não é privilégio argentino. Em 2006, o governo de Evo Morales fez ocupação militar nas instalações da Petrobras, após nacionalizar a indústria de petróleo. Ainda em 2006, o governo venezuelano obrigou a empresa a reduzir de 100% para 40% sua participação em projetos no país. Até hoje o Brasil aguarda o investimento que a Venezuela garantiu quando se tornou parceira na Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, por decisão do então presidente Lula. A postura passiva e exageradamente tolerante com todo tipo de aventura nacionalista e protecionista dos governos vizinhos da Bolívia, Venezuela, Equador e Argentina é algo que ainda está para ser compreendido pela sociedade brasileira. Infelizmente, cada vez mais longe do mundo da diplomacia e da política, as empresas e os cidadãos dos dois lados sofrem as consequências.

Não apenas grandes grupos de energia e mineração estão alertas ao movimento nacionalista-populista argentino, mas empresas de produtos de consumo, como, é o caso da brasileira Natura, de cosméticos. Ela foi impedida de assumir compromissos acordados com revendedores e clientes naquele país por causa das impeditivas restrições comerciais da Secretaria Especial de Comércio que limita a entrada de toda sorte de produtos. O protecionismo e o comércio administrado para manter superávits também afetam e se aplicam ao setor calçadista, aos produtos da linha branca e ao setor de alimentos. Para a indústria e o consumidor argentinos, o quadro é ainda mais aflitivo. Segundo o próprio governo argentino, 97% das indústrias do país utilizam insumos importados. O regime de contenção de importações já é uma das causas evidentes do “frenazo” da economia argentina, registrado nos primeiros quatro

meses de 2012. O país teve crescimento zero neste período e a produção de automóveis, máquinas e equipamentos, têxteis e energia teve queda de 2% a 8% no primeiro quadrimestre de 2012.<sup>9</sup>

## Brasil deve repensar relação com Argentina

A política de alinhamento incondicional à Argentina adotada pelo Brasil desde que o ex-presidente Lula assumiu, em 2003, e mantida pela presidente Dilma Rousseff completa quase uma década e seus resultados são, no mínimo, questionáveis. Foi precisamente em outubro de 2003, após a Cúpula de Miami, que tratava das negociações da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, que o governo brasileiro determinou que a última palavra em política comercial brasileira seria definida pelo Ministério das Relações Exteriores. A política externa voltada à intensificação das relações com os países da América do Sul, da África e com “parceiros estratégicos” como China e Índia se sobreporiam a uma agenda focada nos principais centros de poder e maiores mercados do mundo – os Estados Unidos e a União Europeia. Junto à ênfase na necessidade de reformulação dos organismos multilaterais, como a ONU, e a determinação em levar a agenda comercial à OMC, abandonando acordos bilaterais relevantes, os governos Lula/Dilma deixaram interesses políticos se sobreporem a interesses econômicos, com destaque para a América do Sul. Baseando-se em questionável apoio eleitoral, as diretrizes em relação aos países sul-americanos tornaram-se claramente político-ideológicas. Uma simpatia explícita por regimes “bolivarianos”, seja lá o que o termo signifique, tornou-se praxe nas relações do Brasil com Venezuela, Equador e Bolívia. Em relação à Argentina, a tolerância com todo o tipo de pirotecnia econômica e comercial passou a ser a prática diária da diplomacia contra os interesses de parcela majoritária da produção brasileira.

.....  
<sup>9</sup> Veja *Queda na Produção aponta para “frenazo” da economia argentina*. Valor Econômico, 18-20 maio de 2012, A11.

Por imposição geográfica, Brasil e Argentina estão fadados a viver juntos e cooperar. É inegável que, historicamente, fizeram grandes avanços desde a reaproximação entre os dois países, em meados dos anos 1980, mas o retrospecto do Mercosul a partir do final da década de 1990 é de desilusão. As mudanças nos regimes cambiais dos dois lados e as exceções na Tarifa Externa Comum afetaram o comércio entre os dois países. Vivemos quase 15 anos de frágeis ajustes e demagógicos “relançamentos” nas relações. Se, até 2003, o Brasil acumulou déficits comerciais com a Argentina, agora é a Argentina que acumula déficits comerciais com o Brasil. Não está escrito em nenhum manual de integração que as relações comerciais devam ser sempre equilibradas. O que aconteceu foi que a produção argentina ficou menos competitiva no período. E isso não se deve a qualquer ação brasileira. Note-se que na última década as importações totais argentinas aumentaram mais do que as importações argentinas de produtos brasileiros. Se o governo argentino julga de seu interesse reduzir o comércio com o Brasil e, em alguns setores, reduzir a presença brasileira em relação à importação de outros países, há que se repensar o objetivo da integração. O governo brasileiro já ultrapassou qualquer limite de tolerância com o nacionalismo e o protecionismo do nosso mais importante vizinho. É hora de mudar. Com serenidade, repensar o valor que a União Aduaneira imperfeita traz ao país. Cada um dos países tem sua história de desenvolvimento e seus destinos, infelizmente, parecem se distanciar. Os modelos político e econômico são diferentes e há um esgotamento nas tensões comerciais.

A Argentina passou parte significativa de sua história econômica na alternância de endividamentos sistemáticos e moratórias. Suspendeu o pagamento de suas dívidas em 1890, 1982, 1989 e 2001, quando passou a não ter mais crédito internacional. O historiador Félix Luna afirma que “(...) a Argentina foi, quase permanentemente, um país devedor, e isso caracteriza bastante nosso modo de ser. Mas podem-se contrair dívidas boas e dívidas ruins e nós tivemos ambos os tipos.

(...) o que é certo é que a ‘grande devedora do sul’, como parodiou Sarmiento o hino nacional argentino – e esquecendo que ele mesmo havia sido um dos grandes geradores da dívida – é algo que atravessa nossa história com todos os seus matizes”.<sup>10</sup> O Brasil também foi durante toda a sua história um grande contratante de dívidas, mas, nas devidas proporções, o país vem se distanciando deste mal desde meados dos anos 1990, quando alcançou a estabilidade monetária.

Quando os termos de troca voltaram a seu favor a partir de 2003, a Argentina buscou alternativas exóticas para administrar as contas públicas. Além de as autoridades econômicas iniciarem a adoção de índices de inflação abaixo da realidade, no segundo semestre de 2004, as autoridades comerciais criaram uma maneira de conter a importação de produtos brasileiros por meio do instrumento conhecido como Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), que tinha como objetivo manter uma balança comercial favorável para seguir com alguma estabilidade, já que o crédito havia sido perdido.

## Superávit brasileiro

Desde aquela época, a então diretora da União Industrial Argentina, Débora Giorgi, que viria a ser nomeada ministra da Indústria de Cristina Kirchner, passou a criticar o favorecimento do Brasil no comércio bilateral com a Argentina. De fato, e como citamos anteriormente, o Brasil passou a ter superávits comerciais sucessivos com a Argentina, o que gerou cada vez mais descontentamento do lado portenho. Casos de contenção de produtos da linha branca, calçados, têxteis e cosméticos na fronteira argentina passaram a ser uma constante. Após sucessivas negociações, que nunca foram plenamente cumpridas, no início de 2012, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Fernando Pimentel, afirmou que

.....  
<sup>10</sup> Luna, Félix. *Breve História de los Argentinos*. Planeta, 2000, Buenos Aires, pg. 271.

a Argentina tornara-se um problema permanente, manifestação que convergia com a opinião da maior parte dos exportadores para aquele país. A reação argentina foi imediata, lembrando que o Brasil registrara um superávit comercial de cerca de US\$ 30 bilhões em 2011 e que a Argentina teria sido responsável por aproximadamente 20% desse saldo. Também alegou que, em 2011, as exportações do Brasil para a Argentina aumentaram 23% em relação ao ano anterior. Dos US\$ 22 bilhões exportados pelo Brasil à Argentina, 95% eram de produtos manufaturados.

As medidas de contenção da Argentina não cessariam e são hoje um contrassenso para qualquer processo de integração regional. Ao longo dos últimos oito anos, os governos de Néstor e Cristina Kirchner usaram de forma maciça as licenças não automáticas de importação e, em boa parte dos casos, liberando os produtos após 180 dias de espera nas alfândegas, contrariando frontalmente os prazos máximos definidos pela Organização Mundial de Comércio. Como tudo isso ainda não foi suficiente para conter a demanda do consumidor argentino por produtos com melhor preço e qualidade, novas medidas foram adotadas em novembro de 2011: os importadores tiveram que passar a apresentar toda a documentação bancária envolvida na transação para análise da Afib, Administração Federal de Ingressos Públicos, a Receita Federal argentina. A partir de fevereiro o processo foi ainda mais restrito. A aplicação da resolução número 3252 da Afib determinou que todas as empresas que desejassem importar deveriam entregar relatório detalhado denominado “Declaração Juramentada Antecipada de Importação” às autoridades tributárias para análise e autorização – ou não – do ministro do Comércio Interior, Guillermo Moreno, com prazo indefinido. Nos primeiros dois meses de aplicação das novas restrições, as importações argentinas caíram mais de 10%, segundo o Instituto Nacional de Estatísticas e Sensos, o Indec.<sup>11</sup>

.....  
11 Veja *O Brasil se rende a Moreno*, Editorial de O Estado de S. Paulo, 21 de maio de 2012.

Não se pode prever que fim terá a presidência de Cristina Kirchner e seus seguidores. Por enquanto, é evidente o enfrentamento do problema de caixa do governo, mantido por um crescimento econômico que se beneficiou dos preços internacionais das matérias-primas e de um comércio menos dependente de Estados Unidos e Europa do que de China, Brasil e Chile. O saldo de US\$ 10,5 bilhões, alcançado em 2011, não se repetirá em 2012. Uma economia que pode crescer perto de 3% (a estimativa oficial para 2012 é de 5%), com uma demanda crescente de importação de energia – apenas a compra de eletricidade e gás deverá demandar US\$ 7 bilhões – encontrou, em parte, a solução mágica e populista da reestatização da YPF. O discurso entusiasmado com a imagem de Evita não foi o mais apropriado. Ela foi a esposa do presidente que estatizou a telefonia, os portos e as ferrovias nos anos 1940. Os resultados são conhecidos: a tensão social gerou violência e acabou com o golpe militar que depôs Perón e o levou ao exílio.

O governo de Cristina Kirchner resgatou um fantasma do passado e criou um círculo vicioso no qual adota medidas extremas para solucionar problemas que suas próprias políticas criaram. O aumento dos riscos se refletirá no Brasil? Assim como a Colômbia, o Chile e o México foram claros nas suas posições e se distanciaram das políticas de Kirchner. O Brasil faz um jogo duplo sem sentido e provoca a desconfiança nos observadores internacionais. Estes suspeitam que os dois países estão de tal forma vinculados que os erros de um podem afetar o outro. O Brasil deveria se posicionar claramente contra o populismo e a demagogia. O momento de rever as relações bilaterais e a integração regional está colocado. Há oportunidades que não podem ser perdidas em função de uma política doutrinária de aliança incondicional.

# Brasil e Argentina no Século 21: Protagonistas no Mundo ou Coadjuvantes de Si Mesmos?

ALBERTO PFEIFER

**D**esde a consolidação de Brasil e Argentina como Estados nacionais independentes – a Argentina, num processo que se estende de 1810 a 1826, o Brasil, em 1822 – a relação bilateral assume referência central das inserções internacionais de cada um deles. É certo que hoje incomoda às autoridades e aos empresários brasileiros ter que lidar com a unilateralidade do protecionismo argentino. Mas, há não mais que 30 anos, a situação entre os dois países era bem mais conturbada.

Nesta segunda década do século 21, o tempo histórico da relação bilateral talvez esteja em um de seus mais promissores momentos. Há diálogo fluido entre os governos e entre autoridades em geral. Há cooperação técnica entre as esferas administrativas dos dois países. O empresariado, igualmente, desenvolveu canais estáveis de comunicação, percebe oportunidades, de cunho estrutural ou tópico, e faz aumentar o comércio e os investimentos circulando de parte a parte, apesar das investidas de terceiros países sobre nossos mercados. O turismo se expande e os intercâmbios acadêmicos, científicos, culturais, artísticos e desportivos se intensificam.

O cenário geral favorável, contudo, não permite se estender o otimismo ao plano das questões

de comércio. Aqui reside o quisto do relacionamento e do Mercosul, na falta de se divisar soluções negociadas e na tolerância tática quando eclodem disputas. Pela lente da condução das políticas comerciais e dos contenciosos, a densidade do relacionamento parece estar se diluindo e um afastamento se verifica entre Brasil e Argentina. A acentuada assimetria econômica e produtiva entre os dois países faz com que o alcance das medidas intempestivas de resguardo do mercado argentino sejam cada vez mais inócuas no sentido amplo para o Brasil, embora indesejadas para setores e empresas brasileiras diretamente afetados. O Brasil tolera as atitudes da Argentina, calcado na premissa da solidariedade regional e por compreender as mazelas que se acumulam no manejo econômico argentino, além de estar imbuído da responsabilidade de manter um grau mínimo de coesão com seu principal vizinho.

Retaliar é mais custoso, por essa ótica, que aguardar a reacomodação produtiva dos setores afetados. O rearranjo acaba se dando por diversos meios, tais como a aquisição por parte de grupos brasileiros de ativos na Argentina. O dano decorrente da intempestividade das autoridades argentinas é a dilapidação da confiança dos investidores e dos dirigentes governamentais brasileiros – pouco a pouco, instaura-se a convicção de que não é possível levar tais medidas a sério. O triste corolário derivado desse comportamento é que o que já foi, de parte do Brasil, um olhar de respeito e admiração em relação aos antes abonados e cultos vizinhos do sul, hoje, resume-se a

ALBERTO PFEIFER é membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP (GACINT). Mestre em Relações Internacionais pela Fletcher School of Law & Diplomacy, Tufts University, e doutor em Geografia Humana pela USP.

um sentimento de tolerância, devido à reduzida significância para a inserção externa do Brasil, e de comiserção.

Após quase 30 anos de relacionamentos pausados em um arcabouço normativo redigido a quatro mãos, que estabeleceu as bases da integração regional, ao mesmo tempo em que assistiu aos cruciais processos de redemocratização e estabilização macroeconômica, o Brasil, neste início de século 21, tem que aprender a lidar com uma Argentina de feição populista, pautada pelo unilateralismo, pela improvisação e pelo voluntarismo de suas autoridades e do setor empresarial alinhado. O que sustenta a relação não é mais a visão compartilhada sobre uma estratégia conjunta de inserção internacional dos anos 1980 e 1990. Impõe-se, hoje, seguir uma sequência de movimentos de acomodação gradual, ditada pela lógica da política doméstica argentina e ajustada por mecanismos de adaptação de parte do Brasil. Trata-se de um novo padrão de relacionamento, distinto do temor recíproco que vigeu dos tempos fundacionais até os anos 1970 e do integracionismo das décadas de 1980 e 1990.

## Espelho, espelho meu

Ao longo dos séculos 19, 20 e neste início de século 21, Argentina e Brasil mantiveram a mirada constante um em relação ao outro para definir e executarem suas grandes estratégias. Até os anos 1970, essa referência era baseada no potencial de conflito, ou seja, Brasil e Argentina representavam mutuamente o inimigo a ser combatido. As doutrinas de Segurança Nacional, lá e cá, brindavam ao vizinho a posição central em qualquer hipótese de ruptura da paz regional e na simulação de exercícios de engajamento das Forças Armadas.

A partir da década de 1970, a visão espelhada de rivalidade e temor dá lugar a mecanismos de aproximação e distensão em todos os campos do relacionamento bilateral. Ocorre uma normalização no plano da ocupação e do uso dos recursos hídricos da Bacia do Prata, tanto nos aspectos de transporte fluvial como de exploração do enor-

me potencial energético disponível. Sucede uma distensão quanto ao nível de alerta no plano da segurança que, pouco a pouco, é impregnada pela construção da confiança. Hoje, chegamos ao ponto de que autoridades máximas da Defesa dos dois países e operadores militares de alto nível mantêm uma frequência de diálogo e de intercâmbios que evidencia a construção de uma doutrina de segurança, senão comum, ao menos convergente e compartilhada.

A guinada no tom do discurso e das posturas é brusca, radical e virtuosa. Esse ponto de inflexão estabelece não somente um novo contexto regional, mas um exemplo para o mundo de que o entendimento entre rivais históricos é possível, por mais espinhosas que sejam as pendências em aberto.

No sensível âmbito de desenvolvimento, controle e produção de combustíveis obtidos a partir da fissão nuclear e de programas de sua utilização para fins pacíficos e não pacíficos, fica patente o êxito do entendimento. Em meados dos anos 1980, os dois países haviam avançado de modo considerável nas suas capacitações técnico-científicas, estando aptos a enveredar pelo caminho do enriquecimento do urânio em níveis suficientes para a produção de artefatos atômicos. A mudança das orientações ocorridas em ambos os lados da fronteira, com a caminhada da redemocratização e o projeto compartilhado de integração regional alterou a lógica da escalada nuclear.

O processo de distensão nuclear sub-regional é de natureza política e formalmente é iniciado em 17 de maio de 1980, com a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Buscou-se aí criar condições para que se tomasse reciprocamente conhecimento dos dois programas nucleares<sup>1</sup>. Em 30 de novembro de 1985, Brasil e Argentina firmaram a Declaração de Iguazu, visando criar um Grupo de Trabalho Conjunto de Alto Nível, presidido pelos Ministros de Relações Exteriores, a

.....  
1 Ver "Criação da ABACC", sítio da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares <http://www.abacc.org.br/>

assinar os compromissos de cooperação nuclear pacífica. Em 29 de julho de 1986, formalizou-se a Ata para Integração Brasileiro-Argentina e instituiu-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice). O Pice, de caráter flexível e equilibrado, estabelece o princípio da simetria e prevê tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados, adotando a estratégia de integração gradativa por setores industriais, cuja evolução dinâmica formava o próprio corpo do processo integracionista<sup>2</sup>.

O Pice constitui a marca de consolidação formal e material do processo de integração no Cone Sul. Sua evolução consubstanciou-se no Tratado de Integração Brasil-Argentina de 1988. Na primeira fase do programa foram firmados 12 protocolos escritos, dos quais dez objetivavam trocas de notas comerciais, um previa a cooperação para fabricar porta-aviões e outro estabelecia o sistema de informações imediatas e assistência recíproca em caso de acidentes nucleares e emergências radiológicas.

O aprofundamento da integração nuclear é reforçado por Declarações firmadas entre 1986 a 1988: Brasília, em 10 de dezembro de 1986; Vidma, em 17 de julho de 1987; Iperó, em 8 de abril de 1988; e Ezeiza, em 30 de novembro de 1988. A Declaração de Iperó é considerada o mais expressivo ato político, pois abriu espaço à discussão de um novo Tratado de Tlatelolco, o Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e o Caribe, incorporando o Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Opanal). Em fevereiro de 1967, as nações da América Latina e do Caribe rascunharam esse tratado para manter essa região do mundo livre de armas nucleares. A Declaração de Iperó buscava estabelecer salvaguardas próprias da integração bilateral nesse campo.

Por meio da Ata de Buenos Aires de julho de 1990, Brasil e Argentina decidiram acelerar

a integração com vistas ao mercado comum. Foi antecipado para 31 de dezembro de 1994 o marco definitivo dessa consolidação, reduzindo pela metade os prazos estabelecidos no Tratado de 1988. A aceleração da construção da integração regional levou à adesão de novos parceiros, primeiro o Uruguai e depois o Paraguai, culminando com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que estabelece uma zona de livre comércio entre os quatro integrantes.

## Fiscalização mútua

A década de 1990 é decisiva no processo de integração nuclear. A Declaração de Fiscalização Mútua, firmada em 28 de novembro de 1990, marca a terceira etapa da cooperação bilateral nuclear entre Brasil e Argentina ao (a) criar o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC); (b) agenciar a entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco e atualizar seus termos; e (c) estabelecer o cumprimento das seguintes atividades: 1) intercâmbio das listas descritivas de todas as instalações nucleares e das declarações dos inventários dos materiais atômicos existentes em cada país; 2) realização de inspeções recíprocas nos sistemas centralizados dos registros; e 3) apresentação dos sistemas de registros e relatórios do SCCC à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

A viabilização jurídica da Declaração de Fiscalização Mútua foi formalizada através de um amplo acordo, o Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, firmado em 18 de julho de 1991, em Guadalajara, México, criando a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), com personalidade jurídica e sede no Rio de Janeiro. Representou a culminação, em termos jurídicos, de um processo de aproximação iniciado pelos então novos regimes democráticos da Argentina e do Brasil, com a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, de Foz de Iguaçu, em 1985.

Junto a esse acordo, em 20 de agosto de 1991, foi firmado um Protocolo Adicional, estabele-

.....  
2 Este e os parágrafos seguintes utilizam dados de conhecimento público organizados no texto de Oliveira, Odete Maria de. "A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul". Revista Brasileira de Política Internacional, Vol.41 No.1 Brasília Jan./June 1998.

cendo privilégios e imunidades aos funcionários e inspetores em missão ou serviços da ABACC. O Acordo de 1991 concede às partes o direito inalienável ao desenvolvimento da pesquisa, produção e utilização da energia nuclear com fins pacíficos, preservando os segredos industriais, tecnológicos e comerciais de ambos os países.

Na agenda das obrigações ajustadas na Declaração de Fiscalização Mútua, duas etapas restava vencer: a formalização de um acordo de salvaguardas e a vigência e atualização dos termos do Tratado de Tlatelolco. Com referência à primeira, o Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e Agência Internacional de Energia Atômica para a Aplicação de Salvaguardas, conhecido como Acordo Quadripartite, foi firmado em 13 de dezembro de 1991, em Viena, na sede da AIEA. Configura-se um acordo global, com salvaguardas não abrangentes, definindo termos técnicos, integrado por um protocolo anexo, completando as disposições contratuais. Os dois Estados vizinhos, em decisão inédita no mundo, constituíram um sistema *sui generis* de salvaguardas que reverteu o quadro de mais de quatro décadas de política nuclear de se tornarem potências atômicas regionais. Ao firmarem o Acordo Quadripartite, Brasil e Argentina colocaram sob vigilância todas suas instalações e materiais nucleares. A exportação será rigorosamente controlada se superior a um quilo de material atômico, quando deverá ser notificada à AIEA. Entretanto, o acordo prevê o uso do material nuclear para fins de propulsão de submarinos atômicos.

O Cone Sul adotou um modelo próprio e exemplar para a concertação sub-regional do tema nuclear. A maioria dos países adotou os compromissos e controles internacionais em matéria nuclear ao aderir ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Brasil e Argentina iniciaram esse caminho por meio do acordo bilateral e do Acordo Quadripartite para, em seguida, somarem-se ao Tratado de Tlatelolco - que transformou a América Latina e o Caribe numa Zona

Livre de Armas Nucleares – e ao TNP O Brasil e a Argentina estiveram também entre os primeiros países a assinar e a ratificar o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT)<sup>3</sup>.

## Desarmando a bomba prestes a explodir

É fundamental relembrar nossas poucas virtudes, no momento em que as muitas e salientes vicissitudes teimam em ditar o tom das percepções de ambos os lados da fronteira. Fomos capazes, os dois países, de dismantelar avançados programas de desenvolvimento nuclear, que continham razoável potencial desestabilizador. Nossa ação conjunta, a construção por meio de uma sequência encadeada e crescente de atos jurídicos de diversas características ao longo de pouco mais de dez anos, logrou instaurar na América Latina uma zona livre de artefatos nucleares, algo não trivial de ocorrer durante a Guerra Fria. Estabelecemos o regime conjunto de desarmamento e de controle de maneira própria, conforme nossas próprias conjunturas, resultando em um mecanismo cooperativo de verificação, a ABACC, que, pode-se postular, representa a única instância supranacional existente no espaço do Mercosul. A ABACC segue ativa e vigente, passados mais de 20 anos de sua criação.

Juntos, Brasil e Argentina, controlamos o átomo, mas nos desintegramos no comércio Organizamos o escaninho da energia nuclear em menos de dez anos. Remanesecemos incapazes de alinharmos-nos quanto a práticas comerciais em mais de 20 anos do Tratado de Assunção. Demos exemplo ao mundo em um dos mais sensíveis temas a afetar a paz universal. Mostramo-nos ineptos para lidar com os assuntos mais edificantes do comércio, reconhecidamente um condutor de relacionamento e de cooperação entre os

.....  
3 “Brasil e Argentina, cooperação nuclear”. Antonio de Aguiar Patriota e Héctor Marcos Timerman, O Estado de S.Paulo, 06 de julho de 2011. <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,brasil-e-argentina-cooperacao-nuclear,741243,0.htm>

povos. É lícito reconhecer que a intensificação e o aumento dos vínculos econômicos acarretam o surgimento de um maior número de disputas entre os parceiros, mas não é razoável deixar-se enredar pelas desavenças, negligenciar os avanços conquistados e mostrar-se incompetente para engendrar soluções alternativas. Não será por carência de engenhosos negociadores que nos perderemos no cipoal do comércio, como bem o demonstra o tema da energia nuclear.

É aceitável que mais atrito surja conforme se aprofunda e se amplia a integração. Todavia, o que se passa no plano comercial entre Brasil e Argentina, desde o fim dos anos 1990, e, de modo acentuado, desde 2005, beira o inaceitável, do ponto de vista político, e o ilegal, de uma perspectiva jurídica. Operamos sob a égide do Tratado de Assunção, marco constituinte do tratado de livre comércio do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e do Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu a União Aduaneira e a Tarifa Externa Comum. São normas internalizadas nos respectivos ordenamentos jurídicos e, cuja obediência deveria emanar, antes de tudo, dos governos signatários.

## Emprego de salvaguardas

Vem desde o tempo do presidente Carlos Menem (1989-1999) a fixação dos governos argentinos de retaliarem o Brasil devido a políticas econômicas de escopo doméstico que reverberam nos vizinhos devido à simples força gravitacional da economia brasileira. A inescapável flexibilização cambial de janeiro de 1999 foi entendida por nossos vizinhos como um ato imperial brasileiro contrário aos interesses deles. Não havia de se esperar a manutenção *ad aeternum* de um sistema de câmbio controlado próximo a uma paridade real com o dólar, o que era uma boa indicação do que deveria ser feito também do outro lado da fronteira. Pressionado pela recessão e pelo desemprego, o governo argentino regulamentou um sistema de salvaguardas aplicável a todos os membros do Mercosul, a Resolução Nº 911. Foi imposta também uma salvaguarda de

transição de duração de três anos sobre as importações de fios de algodão e fios combinados originários de Brasil, Paquistão e China, conforme o disposto no artigo 6º do Acordo sobre Têxteis e Vestuário (ATV) da OMC.

A solução dessas duas disputas no plano bilateral não se deu por meio das conversações e do entendimento. A Resolução Nº 911 foi levada ao Tribunal Arbitral do Mercosul e julgada improcedente, sendo extinta no ano 2000. No âmbito da OMC, o Órgão de Supervisão dos Têxteis (OST) considerou o procedimento com relação ao Brasil ilegal, obrigando a Argentina a desistir da salvaguarda. Daí em diante, persiste a busca da Argentina de lançar mão do expediente das salvaguardas, seja propondo interpretações alternativas à normativa do Mercosul que veda o expediente intra-bloco, seja buscando guarida no capítulo pertinente da OMC.

A Argentina passou, então, a postular o emprego das salvaguardas, acionado por gatilhos em função do extravasamento de volumes importados do Brasil e por prazos indefinidos. Em setembro de 2004, a Argentina apresentou uma proposta formal para a implementação do mecanismo de salvaguardas comerciais no Mercosul. Ficaram ausentes, contudo, elementos imprescindíveis para que o mecanismo possa ser empregado: falta exigência de comprovação de prejuízo significativo a produtor nacional e da desnecessidade daquela importação específica para suprir o mercado doméstico. Além disso, a ideia é que sua interposição possa dar-se de modo unilateral, isto é, sem passar pelas instâncias do Mercosul. A excepcionalidade, âmago do conceito de salvaguarda, dá lugar à banalização do emprego desta ferramenta de defesa comercial. Fica, a partir desse ponto, maculado o princípio do livre comércio e da busca de soluções negociadas para dirimir questões comerciais bilaterais ou regionais, além de ferida a regra emanada da OMC.

Surgiram inovações para mitigar o unilateralismo argentino e a ameaça do travamento às exportações brasileiras. Em primeiro lugar, lançou-se mão dos acordos voluntários para restrição

de importações. Utilizados em várias partes do mundo, geralmente estimulam setores envolvidos em processos de integração a buscarem fórmulas de redistribuição produtiva que otimizem seus sistemas produtivos. São arranjos que não criam, em tese, consequências jurídicas, mas apenas compromissos entre os envolvidos. Para regular as negociações entre os setores privados de Brasil e de Argentina foi criada, em agosto de 2003, a Comissão Bilateral de Monitoramento de Comércio. Dessa maneira, abriu-se um canal de diálogo entre os empresários dos dois países para a negociação de restrições quantitativas ao comércio em setores que apresentem assimetria. Os primeiros setores que alcançaram acordos foram o têxtil, o calçadista, o vinícola e o de linha branca (refrigeradores e lavadoras de roupa) e linha marrom (fogões).

Em fevereiro de 2006, visando a dar fim à instabilidade dos intercâmbios comerciais derivados do potencial de ação unilateral argentino e à histriônica e desgastante retórica empregada para justificar tais medidas – cognominada de “Guerra das Geladeiras”, que culminou com a ameaça do Brasil de recorrer à OMC contra as medidas adotadas pela Argentina – os dois países negociam um Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica Nº 14 (ACE 14), firmado no Âmbito da Associação Latino-americana de Integração (Aladi) sobre “Adaptação Competitiva, Integração Produtiva e Expansão Equilibrada e Dinâmica do Comércio”. É criado o célebre Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), articulado, em tese, a um Programa de Adaptação Competitiva (PAC) da indústria doméstica. A notoriedade do MAC decorre de sua polêmica elaboração e contestada implementação. De fato, mostra-se tão intrincada e complexa a possibilidade de emprego do MAC, que nunca se deu. O MAC nunca foi utilizado.

A criatividade protecionista apresentou um novo capítulo a partir de 2009: o sistema de licenças não automáticas (LNA) de importação. A Argentina adota esse sistema sem prévio aviso, causando grande desconforto a importadores e

exportadores. Exige-se a aprovação antecipada do governo para a entrada dos produtos no mercado doméstico. Meses mais tarde, o Brasil passou a lançar mão do mesmo expediente, não com o fito de defender seu mercado, mas sim o de poder utilizar munição para contra-atacar e tentar coibir arbitrariedades – com tímido sucesso. Durante 2010 e 2011, a lista dos produtos para os quais se exigia LNA cresce, alcançando 600 itens. A sofisticação burocrática engendrou, posteriormente, a exigência de exportar o mesmo valor que for importado. É praticamente a negação do livre-comércio: importe cada empresa, em valor, tudo o que conseguir exportar, em valor equivalente – não importa que isso não tenha nada que ver com a competência produtiva e com a especialização daquela empresa. O controle por meio de licenças não automáticas aprofundou-se em 2012, com a necessidade de pedir autorização prévia para qualquer importação.

## **Nunca te vi, sempre te amei**

**A** pesar da indisputada primazia de um para o outro, o pensamento estratégico de Argentina e de Brasil não se resume ao estrito olhar bilateral. Desde o nascimento dos dois países, outros atores regionais e de fora do espaço compartilhado sul-americano atraíram, aqui e ali, a atenção dos formuladores das grandes estratégias em ambas as capitais. Houve momentos em que a aproximação tática entre os dois rivais foi determinada pela presença de uma ameaça comum. Uniram-se, por exemplo, no combate à ditadura de Solano López na Guerra do Paraguai, de 1865 a 1870. Durante a Segunda Guerra Mundial, os dois governos mantiveram-se cautelosos quanto a assumirem posições. O Brasil declarou guerra ao Eixo em agosto de 1942, coisa que a Argentina fez somente em 28 de março de 1945. O envolvimento do Brasil junto aos Aliados assegurou, no pós-guerra, algumas vantagens ligadas à transferência de tecnologia e a investimentos de parte dos Estados Unidos para o fomento à industrialização de base.

A Argentina envolveu-se em dois conflitos recentes que escapam à órbita da referência da rivalidade com o Brasil. A crise do Canal de Beagle de 1977-1978 quase culminou no uso da força. A intervenção do Papa resultou exitosa e pôs fim à divergência. A Guerra das Malvinas de 1982 simboliza o estertor da sufocante ditadura militar, representa uma humilhação nacional argentina e estabelece, desde então, o retorno ostensivo de guarnições inglesas ao arquipélago em disputa. A Guerra das Malvinas pode ter sinalizado o retorno de uma aproximação duradoura no campo estratégico entre Brasil e Argentina, pois o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), invocado e adotado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi respeitado pelo Brasil, configurando apoio, embora não tenha havido envolvimento ostensivo no conflito, à Argentina. O revolvimento do caso das Malvinas, em 2012, coloca uma vez mais a questão da solidariedade regional como norte do comportamento brasileiro na América do Sul: compreensão e respaldo ao direito soberano do vizinho sobre as ilhas.

Na redescoberta contemporânea de Brasil e Argentina, calcada no eixo econômico-comercial, não têm faltado ameaças comuns. Nos anos 1990, houve a intenção de se estabelecer uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), envolvendo 34 países do continente. Temiam alguns que a Alca conteria, ao evoluir, um elemento diluidor do Mercosul. Ou seja: a expansão do livre-comércio no Hemisfério Ocidental, consolidando regras entre os países-membros e sob a inspiração ideológica da potência hegemônica do pós-Guerra Fria, os Estados Unidos, acarretaria um Mercosul mais frouxo e menos relevante. Argentina e Brasil, negociando por meio do Mercosul, lograram conduzir as tratativas da Alca, a partir da reunião ministerial de Miami de novembro de 2003, a um ponto sem saída e em sua virtual paralisação e fatal travamento.

Concomitantemente à Alca, a Rodada de Doha, da Organização Mundial do Comércio, também foi interpretada como um óbice às pretensões de manutenção de controle de políticas desenvolvimentistas por parte dos governos de Brasil e Argentina.

Juntos, no G-20 comercial lançado em agosto de 2003, às vésperas da Reunião Ministerial de Cancún, México, alteraram a correlação de forças usual da OMC. No fim das contas, não foi devido à ação de Brasil e Argentina que a Rodada de Doha estancou, mas sim resultado dos impasses entre outros grandes *players*, tais como Estados Unidos e Índia. E, mais que tudo, da crise econômica global que se avizinhava e foi detonada a partir do terremoto financeiro de setembro de 2008.

## Miragem no deserto

**B**rasil e Argentina lograram desenvolver, ao longo dos últimos 30 anos, percursos de convergência em aspectos dos mais complexos da relação bilateral. O aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata, a aproximação das doutrinas de segurança e dos estamentos de Defesa dos dois países são conquistas notáveis e que embasam avanços em outras áreas. Vale lembrar a cláusula democrática do Mercosul, vigente desde 1998, por meio do Protocolo de Ushuaia, utilizada no Paraguai em 1996 (ainda como um princípio) e em 1999, que instituiu na região o risco do ônus do escape de parte de um país dos princípios democráticos comuns a todos os signatários. No plano macroeconômico, do controle da inflação e da estabilização monetária, o êxito indisputado do Plano Real no Brasil encontra paralelo limitado no *currency board* argentino vigente de 1991 a 2001 – sem dúvida eficaz quanto à estabilização monetária enquanto durou – muito mais devido à tardia flexibilização e à ausência de políticas de competitividade, o que desencadeou profunda crise em 2001 e 2002.

O Mercosul, como estratégia de integração regional e plataforma de posicionamento na globalização, logrou resultados promissores nos anos 1990. A falta de dinamismo posterior decorre de diversos fatores, mas mantém-se o potencial de reativação, mediante o estímulo político adequado. O desafio atual para Brasil e Argentina é de natureza nova: trata-se da China. A China altera os padrões de intercâmbio, deslocando comércio tanto intra

como extra bloco. Figura entre os três principais parceiros comerciais de todos os países da região. Mostra apetite interminável por nossas matérias-primas agrícolas, minerais e energéticas. Acena, ainda, com um aquilatado interesse por investimentos. Na esteira da crise econômica de 2008 e da retração econômica e política dos países centrais, abre-se uma avenida de oportunidades produtivas e comerciais para o Brasil e para a Argentina, tanto nas Américas como no mundo em desenvolvimento. Lidar com a China é a pedra de toque para os dois parceiros e para o Mercosul; é por meio dela que avaliaremos nossa capacidade de competir e de lidar com a complexidade. Não basta conter o fator desequilibrante chinês no espaço sub-regional; é preciso verificar como a China altera as estruturas de comércio e investimentos também em terceiros mercados, em especial naqueles em que haja possibilidade de maior penetração de Brasil e Argentina.

Pensar e agir no comércio bilateral entre Argentina e Brasil a partir da premissa minimalista do canibalismo mútuo é, mais do que um engano, uma irresponsabilidade. A China é um dado da realidade que deve ser computado à equação sub-regional de modo ao mesmo tempo prudente e pró-ativo. O Brasil possui um espaço de interlocução privilegiado com a China – o Brics –, cujas cúpulas anuais, desde 2009, têm possibilitado a criação, embora lenta, de diálogos entre os cinco membros constituintes – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Os progressos do Brics, como grupo, mostram-se ainda aquém do que o potencial econômico de seus participantes somados poderia prever. Mas, essa evolução pode ser enfocada também pelo viés da frágil amarração política e a complexa identificação de interesses construtivos convergentes a uni-los, o que poderia supor maiores dificuldades de se criar agendas comuns do que o que finalmente aconteceu. Imaginar que os membros do Brics compartilhem como alvo uma abordagem destrutiva e de negação da ordem internacional do pós-Segunda Guerra e de suas instituições representativas, tais como as Nações Unidas e a triade de Bretton Woods, é algo demasiado reducionista e inconsequente. Há espaço para mais conteúdo nos fóros do

Brics e cabe ao Brasil aproveitar-se disso para fazer valer seus objetivos coletivos e bilaterais com cada um dos parceiros – trazendo na esteira Argentina e o Mercosul ampliado.

Em tempos de crise, há que aproveitar oportunidades. Vivemos tempos não somente de crise, mas de rearranjo e redistribuição de poder. Os resultados derivados das cúpulas de junho, o G-20 financeiro no México e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20 –, permitirão avaliar os encaminhamentos da distribuição de poder mundial e modular os posicionamentos de Brasil e Argentina, membros plenos dos dois grupos, quanto a suas inserções internacionais e quanto a seu relacionamento bilateral. Ficaré, ao menos, patente a absoluta ineficácia de pensarmos os dois países por si mesmos e nada mais, adotando comportamentos espelhados, como se, dessa maneira, nos fortalecêssemos um em relação ao outro. A potencialidade da atuação conjunta entre Brasil e Argentina é muito maior, ensina a História recente, e aí estão as lições de cooperação em temas complexos como a energia nuclear e a Defesa, além da construção relativamente rápida de um experimento de integração regional, o Mercosul, de comprovada utilidade em diversos âmbitos da agenda bilateral.

Uma tentativa de política comercial comum poderia ser um exercício compartilhado que desvelasse fatores de competitividade. Pode permitir ainda uma escapatória da armadilha do protecionismo e a ocupação de nichos de mercado disponíveis devido à crise, mas será algo difícil de acontecer, enquanto a lógica perversa do “curto-prazismo” eleitoral subordinar a ampla visão estratégica de desenvolvimento conjugado entre empresariado e Estado-nacional. Essa preocupação em definitivo não aflige a China, que estará pronta, como todo e qualquer país externo, a aproveitar-se de nossas fragilidades. Saibamos, ao menos, ponderar que desguarnecer nossa capacidade de articulação defensiva por contas de disputas intestinas entre nós mesmos não beneficiará nem argentinos, nem brasileiros – apenas beneficiará nossos competidores oportunistas.

12 de junho de 2012

# A Gestão de Clubes de Futebol – Regulação, Modernização e Desafios para o Esporte no Brasil

.....  
MANOEL HENRIQUE DE AMORIM FILHO  
JOSÉ ANTONIO FELGUEIRAS DA SILVA

**N**o mundo, o futebol é considerado um grande negócio, apresentando crescimento contínuo e valores vultosos de receitas com patrocínio, salários de atletas e rendas de jogos divulgados amplamente nos meios de comunicação. Observam-se, ao longo do tempo, diversas transformações no ambiente das organizações esportivas que têm influenciado suas formas de gestão. A modernização que se espera para o futuro dos clubes que comandam o futebol profissional deve influenciar os vários níveis organizacionais dessa indústria de lazer e, principalmente, um melhor entendimento dos seus verdadeiros papéis social e econômico.

Analisando o ranking divulgado pelo Banco Mundial do Produto Interno Bruto (PIB) de 150 países, em 2009, o Brasil se encontra em oitavo lugar, posição que retrata fielmente o bom desempenho da economia no século XX. De forma similar, o País tem papel destacado no cenário do futebol mundial, tendo conquistado o maior número de títulos em Copas – cinco no total – além de uma série de outros títulos internacionais. Observa-se, entretanto, um elevado grau de fragilidade econômica e financeira nos demonstrativos financeiros dos principais clubes

do futebol brasileiro, característica que não se harmoniza com o potencial econômico e a força do futebol. Segundo Leoncini, “os clubes de futebol se veem diante de uma situação inusitada: por um lado, a pressão social revestida pela Lei Pelé; por outro, a situação financeira da maioria dos clubes brasileiros (endividados e sem caixa) assume caráter simbólico de ineficácia administrativa e desvalorização de seu produto ou marca”.

Este artigo apresenta o processo histórico da regulação aplicável ao futebol brasileiro, discute as principais fontes de renda dos clubes, as dificuldades de controle de custeio, algumas proposições para otimização da performance financeira e a inépcia administrativa refletida na estrutura organizacional dos conselhos. A conclusão evidencia o diagnóstico sobre a sustentabilidade e contempla recomendações para melhoria da gestão dos clubes de futebol no Brasil.

## **Evolução histórica da regulação no futebol no Brasil**

**A** partir de 1933, o futebol brasileiro foi alvo de sua primeira grande transição, quando o amadorismo foi gradativamente substituído pelo profissionalismo dos atletas. Inserida no escopo de uma legislação trabalhista que passaria a vigorar em praticamente todos os setores da economia, durante o governo de Getúlio

.....  
MANOEL HENRIQUE DE AMORIM FILHO é engenheiro  
do BNDES

JOSÉ ANTONIO FELGUEIRAS DA SILVA é contador  
do BNDES

Vargas, foi criada, então, a profissão de jogador de futebol.

Apenas em 1938, o profissionalismo foi amplamente adotado pelos principais clubes brasileiros, sob o comando da então denominada Confederação Brasileira de Desportos (CBD). Esta foi criada como resultado de uma fusão entre a primeira versão da CDB – que representava os interesses dos clubes amadoristas – com a Federação Brasileira de Futebol – que representava o profissionalismo de outras organizações. Em 1941, foi criado o Conselho Nacional do Desporto, quando o Estado brasileiro assumiu de forma explícita a gestão do futebol.

A primeira Lei que tratou de forma mais direta a relação clube-jogador foi a “Lei do Passe” (Lei n.º 6.354/76). Esta garantia aos clubes formadores de atletas a possibilidade de usufruir o direito econômico sobre estes, ou seja, o clube poderia transacionar um atleta mesmo após o término do contrato de trabalho. Por se tratar de um bem para a instituição, o clube poderia alienar o direito sobre o jogador, para honrar os custeios ou sanar dívidas. Porém, este poder sobre o destino de atletas não trouxe necessariamente boa saúde financeira aos clubes. Naquela época, o esporte não movimentava o mesmo volume de recursos que atualmente, e os torneios não eram transmitidos ao vivo pela televisão, fator que hoje representa a maior parte das receitas dos clubes.

A principal novidade apresentada pela Lei Zico (Lei n.º 8.672/93) foi a possibilidade de os clubes serem gerenciados por entidades com fins lucrativos, indicando a intenção do governo de transformar os clubes em empresas. A lei não foi bem recebida pelos dirigentes, visto que o enquadramento neste novo conceito eliminaria uma série de vantagens fiscais que os clubes possuem até hoje.

Em 1998, foi lançada a Lei Geral sobre os Desportos – a Lei Pelé (Lei n.º 9.615/98). Essa regulamentação apresentou algumas novidades. Uma delas foi a extinção do passe, impedindo

que os clubes negociem os direitos sobre atletas, o que reduziu sensivelmente as receitas potenciais com vendas de jogadores. É preciso que se diga que o passe não foi totalmente extinto naquele momento. Os clubes poderiam firmar contratos com jogadores por eles formados até a idade de 23 anos, momento em que o atleta teria os direitos sobre o seu passe, podendo assinar novos compromissos com qualquer outro clube. Outro ponto bastante polêmico da Lei Pelé foi a obrigatoriedade de os clubes se tornarem empresas. Transformar os clubes em empresas tornou-se um verdadeiro pesadelo para boa parte dos dirigentes brasileiros. O fato é que a mudança poderia ser muito benéfica para os clubes, mas seria um ameaça aos interesses dos seus responsáveis.

Em 2003, outras duas regulamentações alteraram significativamente o ambiente para as entidades desportivas. A primeira foi o denominado “Estatuto do Torcedor” (Lei n.º 10.671/2003) que dispõe sobre os direitos dos torcedores no tocante ao respeito do cliente do futebol. A segunda (Lei n.º 10.672/2003), que recebeu o nome de “Lei de Moralização do Futebol”, prevê a possibilidade de transformação das associações desportivas em clube-empresa. Além disso, trouxe a obrigatoriedade da aprovação das contas em assembleia geral de associados. É importante destacar que esta regulamentação exige a publicação das demonstrações contábeis devidamente aprovadas por auditores independentes. E, por último, um dos pontos mais marcantes versava sobre a responsabilização dos dirigentes em caso de má administração dos clubes.

## **Receitas, custos e governança corporativa**

A partir da década de 1990, alguns agentes econômicos, visualizando o potencial financeiro do futebol, intensificaram a profissionalização na gestão dos clubes, com a inserção do conceito de lucratividade como fator de sucesso.

O primeiro sinal de clube-empresa surgiu na Itália, passando pela Espanha e culminando de forma material na Inglaterra. O cenário do futebol inglês estabeleceu novos paradigmas para a profissionalização do esporte, extraindo de outros setores econômicos as características das empresas lucrativas, trazendo à tona uma nova economia do esporte.

Para Ekelund (citação no livro “A Nova Gestão do Futebol”), o futebol é um catalisador para um novo modelo econômico que precisa ser definido e que pode dar grandes vantagens não apenas à sociedade, mas também aos torcedores e investidores (ligando razão e emoção). Entretanto, para que o produto futebol tenha as duas características (resultado no campo e retorno financeiro) é necessário que ações individuais e coletivas sejam tomadas pelos clubes, observando-se tanto os fatores associados ao resultado do evento (função esportiva dos clubes) quanto os fatores associados à administração dos eventos (negócio ou mercado, pensando-se na função de marketing e serviços do clube), que afetam a satisfação de seus principais clientes (torcedores, patrocinadores, televisão, etc).

Cabe, então, discutir o que significa “sucesso” na indústria do futebol. Se perguntarmos aos torcedores “qual o objetivo principal

de um clube de futebol?”, certamente a quase totalidade responderia “vencer os jogos e conquistar campeonatos”. Se fizermos esta mesma pergunta para os antigos dirigentes, com certeza, uma resposta similar seria dada por boa parte dos consultados. Contudo, essa questão apresentada a dirigentes de clubes com ações em Bolsa de Valores teria a seguinte resposta: “lucros e títulos”.

A nova realidade do futebol mundial requer uma reflexão sobre a lógica do “negócio futebol” para que as medidas de desempenho, que refletem o modelo de gestão, possam ser definidas e monitoradas. Se, por um lado, os dirigentes do Arsenal e do Real Madrid conseguiram transformar seus clubes em negócios extremamente lucrativos, por outro, clubes como Botafogo, Flamengo, Atlético Mineiro, Bahia e Vitória (BA), entre outros, acumulam expressivos déficits sequenciais. Os dois últimos, clubes-empresas, chegaram a estar, em 2006, na 3ª divisão do campeonato brasileiro.

Na Tabela 1, analisando a divulgação dos indicadores financeiros dos principais clubes de Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, observa-se a notória fragilidade financeira, tanto com respeito à solvência quanto à sustentabilidade financeira de longo prazo.

TABELA 1: *Indicadores Financeiros dos Clubes Brasileiros*

Valores em R\$ mil	Receita		Superávit/Déficit		Dívida Líquida		Dívida Líquida/Receita	
	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009
<b>Ano</b>								
<b>Clube</b>								
Corinthians	212.633	181.042	3.692	5.826	120.921	99.012	0,57	0,55
São Paulo	195.175	174.836	454	426	84.104	50.214	0,43	0,29
Santos	116.508	70.378	(8.653)	(44.493)	211.246	179.203	1,81	2,55
Palmeiras	148.289	125.007	(25.510)	(41.214)	159.277	112.763	1,07	0,90
Vasco da Gama	83.558	84.817	(17.760)	(1.745)	370.962	326.394	4,44	3,85
Botafogo	52.669	45.869	(29.431)	(11.058)	378.020	317.083	7,18	6,91
Flamengo	128.558	120.022	(21.710)	(31.047)	342.078	308.150	2,66	2,57
Fluminense	76.822	61.261	(41.980)	(30.235)	365.535	329.252	4,76	5,37
Cruzeiro	101.391	121.341	(1.131)	(24.459)	111.880	97.704	1,10	0,81
Atlético-MG	93.290	66.126	(19.967)	(23.248)	523.807	494.519	5,61	7,48
Internacional	200.798	176.199	(2.637)	(8.946)	128.503	146.600	0,64	0,83
Grêmio	113.677	110.893	(29.342)	(9.899)	163.326	132.85	1,44	1,20

Fonte: BDO RCS Consultoria, KPMG e sites dos clubes (2011)

Para comparação, apresentamos na Tabela 2 as métricas financeiras, evidenciadas em dólar americano para Barcelona, Real Madrid, Arsenal e Bayern de Munique. A escolha desses clubes foi feita em função de todos estarem entre os cinco primeiros no ranking de receitas na temporada 2010/2011, conforme a publicação da *Football Money League*.

Todos os clubes da pesquisa registraram superávits em seus exercícios fiscais de 2009 e 2010, com exceção do Barcelona, que em 2010 registrou déficit devido ao provisionamento de impostos, encargos trabalhistas e perdas com desvalorização de terrenos de sua propriedade. Nota-se ainda que os clubes europeus detêm uma estrutura de capital equilibrada quando se compara o endividamento líquido às suas receitas.

## Receita com publicidade e bilheteria

As principais fontes geradoras de receitas para os clubes de futebol são a publicidade, a bilheteria dos jogos, a negociação de direitos federativos dos atletas, a licença para transmissão de jogos pelos meios de comunicação, com destaque para as televisões de canal aberto ou TVs a cabo, e a venda do direito de exploração de nome nas arenas esportivas.

A renda de publicidade é derivada de contratos realizados entre clubes e empresas – em geral do setor de bens de consumo – para anúncio de suas marcas nos uniformes, nas placas de propaganda dos estádios ou dos centros de

treinamento. Utiliza-se também o pagamento de *royalties* aplicados como fração do total das vendas de produtos licenciados, mercadorias ou serviços vinculados à imagem dos clubes ou de seus atletas.

A gestão das marcas é uma das raras atividades desenvolvidas no futebol brasileiro com elevado nível de profissionalização. Essa atividade tornou-se relevante para os clubes nos últimos cinco anos com a inclusão nos quadros de profissionais de especialistas em marketing, como, por exemplo, no Internacional-RS, ou mediante contratação de agências especializadas. O Corinthians optou pelo segundo modelo e hoje dispõe de 90 lojas franqueadas, além de uma loja virtual para atender um público potencial de cerca de 20 milhões de torcedores.

O Internacional-RS tem se destacado no gerenciamento de marketing. O clube está entre as 500 maiores empresas da Região Sul e desde o lançamento de seu programa de sócio-torcedor, em 2006, já angariou aproximadamente 100 mil sócios. Podemos classificar esses sócios como um público fidelizado: um segmento que adquire permanentemente não apenas ingressos de jogos a preços diferenciados, como também produtos. Para o Internacional, as receitas oriundas de publicidade, que incluem os recursos provenientes das mensalidades do programa sócio-torcedor, representam 40% do total da receita bruta, o que é suficiente para cobrir a folha de pagamento dos atletas.

TABELA 2: *Indicadores Financeiros de Clubes Europeus*

Valores em mil USD	Receita		Superávit/Déficit		Dívida Líquida		Dívida Líquida/Receita	
Ano	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009
<b>Clubes</b>								
<b>Barcelona</b>	496.198	471.585	(106.369)	9.145	547.719	440.424	1,10	0,93
<b>Arsenal</b>	586.414	487.187	94.147	54.783	209.312	434.938	0,36	0,89
<b>Real Madrid</b>	586.314	551.275	32.054	29.557	436.330	336.264	0,74	0,61
<b>Bayern Munich</b>	431.388	398.677	1.736	3.987	140.235	213.086	0,33	0,53
<b>Shalke 04</b>	225.711	163.595	1.603	(23.096)	207.013	185.591	0,92	1,13

*Os valores obtidos nas moedas correntes dos respectivos países destes clubes foram corrigidos para dólar americano, com utilização das cotações anuais médias obtidas junto ao Banco Central do Brasil. Fonte: páginas eletrônicas na Internet dos clubes relacionados, Deloitte Football Money League, Forbes*

Na Tabela 3, apresentamos a razão da receita anual para cada um dos clubes pesquisados sobre as respectivas médias de público nos campeonatos nacionais. Os valores apresentados são indicativos da efetividade de exploração das marcas dos clubes e capturam a receita além da bilheteria, em especial as receitas com transferência de atletas. Nota-se que os clubes de São Paulo, além do Internacional, são aqueles que mais se aproximam da realidade dos times europeus.

## Receitas com exploração de estádios

O direito de exploração do nome de arenas esportivas é pouco utilizado no Brasil. Entre a segunda e terceira década do século XX, período em que o futebol deixou de ser considerado esporte de elite, alguns clubes iniciaram a construção de seus estádios, com uso de recursos de seus torcedores, em especial aqueles oriundos de “colônias”, como no caso do Parque Antártica, do Palmeiras, inaugurado em 1933, e do estádio de São Januário, fundado em 1927, de propriedade do Vasco da Gama.

TABELA 3: *Receita Anual Média de Público Considerando Apenas o Campeonato Nacional*

Clubes	em R\$ milhões	
	2010	2009
Arsenal	17,2	16,2
Real Madrid	15,6	14,4
Barcelona	10,9	11,8
Bayern Munich	11,0	11,5
Internacional	12,1	9,6
Corinthians	7,7	9,0
Santos	12,7	7,6
Palmeiras	13,5	6,8
São Paulo	13,3	6,6
Grêmio	5,6	6,2
Cruzeiro	6,3	5,5
Vasco da Gama	6,0	3,3
Botafogo	2,8	3,2
Flamengo	6,8	3,0
Fluminense	3,3	2,8
Atlético-MG	6,9	1,7

*Os valores das receitas dos clubes estrangeiros foram convertidos para reais com utilização das cotações médias anuais de câmbio obtidas junto ao Banco Central do Brasil. Fonte: CBF, ESPN, BDO RCS Consultoria, KPMG, Deloitte, Forbes e sites dos clubes*

Entre 2005 e 2008, o Atlético-PR protagonizou o único caso de exploração dos direitos de um estádio, com o contrato firmado com a empresa japonesa *Kyocera Mita America*, com valor estimado em R\$ 2 milhões por ano. O Arsenal, da Inglaterra, inaugurou, em 2006, o *Emirates Stadium*, com capacidade para 60 mil torcedores. Para a execução do projeto, cujo valor foi de 357 milhões de libras, foi firmado um contrato de 100 milhões de libras, a serem pagos em 15 anos, para que a companhia aérea *Emirates Airlines* explorasse sua marca no estádio. Caso o modelo de exploração de nome de arenas fosse aplicável aos estádios brasileiros reformados para a Copa, levando-se em conta a avidez de empresas em destacar suas marcas no crescente mercado brasileiro, isto significaria potencialmente uma liberação de recursos para outros projetos a serem financiados pelo BNDES.

Com a realização da Copa em 2014, deve-se incentivar a exploração do nome das arenas, objetivando uma maior rentabilidade para estes ativos que, em geral, demandam elevados investimentos, com baixa utilização posterior. A maior parte dos estádios brasileiros é de propriedade de municípios ou estados, que arcam com todas as necessidades de investimento, o que está sendo observado também para a Copa de 2014. No programa Pró-Copa, para construção e modernização dos estádios, são projetados investimentos totais da ordem de R\$ 3 bilhões, conforme estudos da Área Social do BNDES.

A despeito de ser o “país do futebol” e do advento de um mercado consumidor doméstico que emergiu nos últimos anos, observa-se que o público nos jogos da Série A do Campeonato Brasileiro está muito aquém da fama do futebol nacional. A Tabela 4 mostra que a média de público da primeira divisão do campeonato, em 2010, foi menor do que aquela observada no campeonato argentino do mesmo ano, tendo sido também superada pelo campeonato holandês de 2009/2010, pela Série B do campeonato inglês de 2010/2011 e pela liga norte americana em 2010. Nota-se, ainda, que a média de público da Série A do Campeonato

Brasileiro supera somente a segunda divisão do campeonato alemão e as médias de público dos campeonatos escocês e português.

Observa-se uma discrepância significativa entre a escala da economia brasileira e o “consumo” do futebol que, segundo estudos recentes, tem características de baixa elasticidade-preço e alta elasticidade-renda. Nos demais setores de bens de consumo, o Brasil está entre os cinco maiores mercados do mundo. Efetivamente, o gerenciamento da receita de bilheteria não está entre as prioridades dos dirigentes brasileiros. Observa-se, quando da divulgação das rendas dos jogos de futebol, que o número de convidados representa uma parcela não desprezível do público total ou que o público anunciado é aparentemente menor do que o presente ao estádio. A explicação é que a distribuição gratuita de ingressos significa um instrumento de agrado político tanto para as torcidas organizadas quanto para grupos privilegiados.

Atualmente, muitas empresas prestam serviço de venda de ingressos e acesso ao local do evento nos mais variados tipos de espetáculos, como shows e festivais. Entretanto, esse tipo de serviço é pouco utilizado pelos clubes brasileiros,

sob a alegação da falta de previsibilidade do calendário. Em outros países, a prática comum é a venda por meio de carnês e da *internet*.

## Receitas com direitos de transmissão

A venda dos direitos de negociação para as ATVs aberta e a cabo representa a maior parte da receita dos clubes brasileiros. Para os campeonatos brasileiros de 2012 a 2015, ocorreu uma disputa acirrada para aquisição dos direitos de transmissão entre as emissoras. Os clubes optaram pela negociação individual de suas cotas, dispensando a intermediação do Clube dos 13 (C13). A Rede Globo, detentora dos direitos de transmissão, pagou ao C13 a quantia aproximada de R\$ 1,40 bilhão para adquirir os direitos de transmissão do Campeonato Brasileiro de 2009 a 2011 (R\$ 460 milhões por ano). Comparativamente, os times da Liga Espanhola para a temporada 2009/2010 receberam a cifra aproximada de € 625 milhões por ano. Enquanto os campeonatos europeus são transmitidos a diversos países, a Série A do Campeonato Brasileiro ainda não é divulgada internacionalmente.

TABELA 4: Total e Média de Público nos Principais Campeonatos Nacionais de Futebol

Liga	País	Temporada	Público Total	Número de Jogos	Média de Público
Bundesliga	Alemanha	2010/2011	13.051.961	307	42.515
Premier League	Inglaterra	2010/2011	13.372.318	379	35.283
La Liga	Espanha	2010	11.039.808	379	29.128
Serie A	Itália	2010/2011	9.059.858	377	24.031
Primera División Argentina	Argentina	2010	3.905.070	190	20.553
Ligue 1	França	2010/2011	7.447.241	374	19.912
Eredivisie	Holanda	2009/2010	5.939.895	302	19.668
J. League 1	Japão	2009	5.852.705	306	19.126
Football League Championship	Inglaterra	2010/2011	9.598.336	552	17.388
Major League Soccer	Estados Unidos/Canadá	2009	3.562.732	221	16.120
Campeonato Brasileiro Série A	Brasil	2010	5.638.806	380	14.839
Bundesliga 2	Alemanha	2010	4.511.656	306	14.743
Scottish Premier League	Escócia	2010/2011	3.117.334	228	13.672
Liga Portuguesa	Portugal	2010/2011	2.441.280	240	10.172

Fonte: ESPN, Football-Lineup, J-League, CBF

## Receitas com transferências de atletas

As leis que regem as relações de trabalho no futebol são as leis Zico e Pelé. A lei Zico regulamentou o trabalho do atleta e garantiu ao clube formador a celebração do primeiro contrato com duração de até quatro anos. A Lei Pelé impôs aos clubes perda imediata de receitas em função da extinção do “passe”. Dessa forma, os clubes perderam o direito sobre o passe do atleta acima de 23 anos. Destacamos que, ao final dos anos 1990, vários jogadores se desligaram de seus clubes, sem que recebessem compensação financeira pela transferência ou formação de seus atletas. Enquadram-se, neste caso, por exemplo, Ronaldo Gaúcho, do Grêmio, Adriano, do Flamengo, e Juninho, do Vasco. Para minimizar as perdas de receita em função da nova regulação, os clubes passaram a fazer contratos de longo prazo com cláusulas de multa em caso de rescisão.

O número de ações trabalhistas impetradas por jogadores aponta falhas jurídicas nos contratos de trabalho. Os clubes deveriam profissionalizar os seus departamentos jurídicos com a constituição de um cargo executivo remunerado, objetivando aprimorar a gestão dos contratos para o equilíbrio financeiro dos clubes.

Atualmente, a proliferação de empresários controladores de clubes que não participam dos principais campeonatos, mas são extremamente ativos no mercado de negociação de atletas, tornou-se frequente. O potencial de lucratividade de negociação de atletas justifica claramente a existência desses intermediadores, e não há razão para que os clubes não participem ativamente deste mercado. A Lei Pelé proíbe que os clubes firmem contratos com atletas de idade inferior a 16 anos, o que incentiva os empresários a firmarem contratos com os jovens valores da “base”, antes que estes possam assinar o primeiro contrato profissional com o clube. Dessa forma, não causa espanto que muitos jovens saiam para jogar no exterior sem nunca terem disputado uma partida pelos clubes que os formaram.

## Custos de um clube de futebol

A maior parcela dos gastos de um clube é proveniente de pagamento de salários, premiações e demais atividades correlatas às atividades do futebol profissional. Segundo a tabela apresentada abaixo, para cinco dos clubes estudados, a média desta categoria de custos como proporção da receita nos anos de 2009 e 2010 foi de 69% e 66%, respectivamente.

Os economistas Szymanki e Kuypers (autores do livro “Soccernomics”) elaboraram um estudo com os clubes das diversas ligas do futebol inglês, incluindo aqueles participantes da *Premier League*, e obtiveram por meio de análises econométricas os seguintes resultados: a variável que melhor explica o desempenho de um clube de futebol numa determinada competição é o gasto com os jogadores; ou seja, os clubes com maiores valores de folha de pagamentos detêm os jogadores mais talentosos, o que, por seu turno, se traduz em melhores colocações nas tabelas de classificação. Outra análise interessante feita pelos estudiosos é que há uma forte correlação entre o crescimento das receitas e o crescimento com os custos salariais. Resumidamente, percebe-se que a geração de riqueza no futebol em grande parte termina por se concentrar nas mãos de alguns, em especial dos atletas mais habilidosos, e provavelmente de seus empresários e agentes.

As ligas de esporte profissional nos Estados Unidos mitigam a questão da alta proporção de riqueza capturada pelos grupos listados acima, através do mecanismo denominado “*salary cap*”, ou teto salarial. Observa-se na NFL (*National*

TABELA 5: *Despesas Relativas a Salários e Afins como Percentual da Receita*

Clubes	% Receita	
	2010	2009
São Paulo	55%	56%
Santos	66%	101%
Fluminense	61%	62%
Atlético-MG	75%	69%
Grêmio	75%	61%

Fonte: Balanços patrimoniais dos próprios clubes (site)

*Football League*), na NBA (*National Basketball Association*) e na MSL (*Major Soccer League*) que mecanismos de determinação de tetos salariais para atletas são estabelecidos no início das temporadas, seja na forma de valor absoluto ou como percentual da receita auferida. Esses dispositivos autorregulatórios das ligas americanas geram benefícios claros para as franquias esportivas, que passam efetivamente a gerar lucros e a investir na estrutura de preparação dos atletas. Por consequência, geram retornos sociais, ao estabelecerem vínculos com instituições de ensino para promover o esporte universitário e para contratação de novos atletas.

No Brasil, os contratos dos atletas, em que constam informações acerca dos salários dos jogadores, são registrados na CBF e nas federações – instituições privadas e sem fins lucrativos. A ausência de transparência sobre a titularidade dos direitos econômicos dos atletas e, principalmente, a falta de informação, sobre o valor previsto para a folha de pagamentos dos jogadores, ainda que de modo consolidado, inviabilizam qualquer análise financeira prospectiva.

Constata-se ainda um significativo conflito de interesse sobre a questão da titularidade dos direitos econômicos, visto que há registros de que dirigentes, treinadores ou agentes mais próximos às administrações dos clubes detêm participações nos direitos de alguns jogadores dos clubes em que trabalham, o que gera o potencial absurdo de que, em caso de transferência lucrativa do atleta, o clube acabe por não ser compensado financeiramente. Ou seja, há um claro processo de apropriação indébita da geração de valor, quando na verdade deveria haver retorno para as instituições (conforme corroborou a CPI do Futebol em 2001). Esse quadro é agravado pela existência de “clubes de fachada”. Uma vez que a legislação define que um atleta só possa ter contrato profissional com um clube de futebol, algumas empresas de gestão esportiva constituem clubes com o simples objetivo de negociar e lucrar com a venda de jovens talentos.

Na Europa, o Comitê Executivo da UEFA já estabeleceu que, em 2012, será instituído o *fair*

*play* financeiro. Este é um programa que tem como alvo introduzir a disciplina financeira nos clubes europeus, incentivar a capacidade de investimento em formação e infraestrutura, objetivando retorno social, e reduzir a pressão sobre os valores salariais.

A despeito da isenção para vários tributos e encargos, os clubes apresentam elevadíssimos estoques não quitados de dívidas junto à Previdência Social e às prefeituras. Em 2011, a prefeitura do Rio Janeiro enviou projeto de lei para anistiar a dívida de ISS dos quatro grandes clubes, o que corresponde a valores superiores a R\$ 300 milhões.

## Dívidas dos clubes

Com relação às dívidas com a Previdência Social, foi criada a loteria Timemania, que tinha como objetivo garantir recursos aos clubes brasileiros para pagamentos de suas dívidas com a Previdência. Além dos recursos injetados nos clubes pela Timemania, o governo concedeu o parcelamento de seus débitos em até 240 meses com redução de 50% no valor das multas, além da possibilidade de minimização ou isenção, dependendo da arrecadação da loteria. A execução judicial dessas dívidas, em moldes análogos aos de qualquer empresa privada, levaria grande parte dos clubes brasileiros à falência. Esta decisão teria um custo político elevadíssimo e pouca probabilidade de êxito para quitação dos débitos junto aos órgãos oficiais. Desta forma, perpetua-se a crescente situação de dívidas dos clubes; o elevado endividamento chega a gerar propostas esdrúxulas, sem quaisquer contrapartidas com respeito à responsabilização da gestão. João Havelange recentemente afirmou: “No dia em que o governo quiser acabar com os clubes, é só cobrar. A situação é delicada e, por isso, faço um apelo aos governos: que zerem as dívidas com base no fato de que o esporte tranquiliza e é importante na educação das gerações”.

Sistematicamente, ao longo dos últimos anos, a maioria dos clubes utilizou-se de adiantamento

de cotas de direito de transmissão de jogos pela TV para cobertura de déficits e demais compromissos financeiros. Concomitantemente, poucas instituições financeiras detêm a capacitação para mitigação de riscos legais, como a necessidade de anuência das principais fontes pagadoras. Tais bancos conseguem prover financiamento de curto prazo com elevadíssimas taxas de juros, o que fica bem claro através da observação do elevado volume das despesas financeiras constantes dos resultados financeiros dos clubes.

## **Governança corporativa: “O calcanhar de Aquiles”**

A governança corporativa talvez se configure como o “Calcanhar de Aquiles” dos clubes brasileiros, o que dificulta uma correta gestão operacional e financeira. De um modo geral, os conselhos dos clubes são formados por centenas de pessoas, distribuídas em dois grandes grupos, quais sejam: os beneméritos, sócios que fizeram alguma contribuição financeira expressiva ao clube em algum momento, e os eleitos, que são conduzidos ao cargo por meio de eleições diretas, da qual todo o quadro de sócios pode participar.

Podemos afirmar que a maior parte dos insucessos nas tentativas de modernização do futebol brasileiro reside nos conselhos dos clubes. Entre o final da década de 1990 e meados da primeira década do presente século, houve uma tentativa de evolução da gestão dos clubes através das parcerias com investidores privados e/ou grupos estrangeiros, interessados especialmente em investir em mercados emergentes, cujo setor econômico possui elevadíssimo potencial de consumo. A despeito de algumas variações, o modelo consistia basicamente na cessão da administração do departamento de futebol dos clubes para as empresas, como ocorrido nas associações entre o Flamengo e a ISL, Corinthians e *Hicks Muse*, Vasco da Gama e *Nations Bank*, Palmeiras e Parmalat, Bahia e *Opportunity*.

Nesse modelo, a administração financeira passaria a ser feita pela empresa administradora, que apresentaria um orçamento de médio prazo ao presidente e ao conselho, e seria responsável por todo o custeio do futebol – inclusive folha de salários e aquisição de jogadores – e também por recolher todos os recursos das fontes pagadoras, como contratos de publicidade, cotas de televisão, bilheteria, etc. Apesar do sucesso considerável durante os primeiros anos, o modelo fracassou e os executivos que viveram o dia a dia destas associações apontam três motivos fundamentais para o fracasso deste modelo. O primeiro é, como afirmou um entrevistado, que “quem colocava o dinheiro efetivamente não mandava”. O segundo se deve ao poder dos conselheiros e dirigentes que terminavam por querer utilizar recursos na aplicação de outras finalidades, como subsidiar os demais departamentos esportivos e até para investimentos e reformas em parques aquáticos. O terceiro motivo foi o não reconhecimento, de fato, por parte das principais fontes pagadoras (emissoras de TV) da constituição do consórcio clube-empresa, o que levava essas fontes a fazer os créditos nas contas correntes dos clubes, às quais os executivos não tinham acesso.

Duas hipóteses para o não cumprimento formal destas atividades podem ser apontadas. A primeira é o fato de que os principais clientes dos clubes não estariam interessados em fortalecer estas instituições a ponto de terem de negociar com experientes profissionais de mercado, o que significaria maior transferência de valor para os clubes. A segunda é o risco jurídico que corriam por não creditarem diretamente aos clubes, sendo esta hipótese factível de mitigação com o devido amparo de bons escritórios de advocacia.

Dois elementos fundamentais para o funcionamento de uma empresa participante de um mercado competitivo não estão presentes no futebol: i) a responsabilidade limitada em caso de geração de prejuízos seguidos com o registro de patrimônios negativos, o que faz o risco moral dos dirigentes ser praticamente inexistente (apesar das episódicas denúncias feitas em

reportagens nos grandes jornais) e ii) a falta de remuneração dos dirigentes eleitos que fazem a gestão do dia a dia, o que acaba gerando interesses escusos, como na participação dos direitos econômicos de alguns jogadores, ou no possível desvio de recursos.

As proposições de alteração na estrutura da governança corporativa dos clubes certamente não virão das federações, CBF ou da FIFA. Em recente entrevista, publicada na revista Piauí, o então presidente da CBF afirmou sobre a instituição que comandava: “Não tem dinheiro público, não tem isenção fiscal”. Segundo estimativas, para a Copa do Mundo de 2010, a África do Sul gastou cerca de 3,7 bilhões de libras esterlinas com investimentos de infraestrutura geral, enquanto a FIFA – que não aporta recursos, apenas faz exigências –, para a realização deste tipo de evento, auferiu uma receita estimada em 2,5 bilhões de libras esterlinas.

## Conclusões e propostas

**T**ransformar o futebol brasileiro e inseri-lo no conceito regular de atividade econômica não é trivial. Diferentemente do que ocorre nos demais setores econômicos, no âmbito do futebol, o competidor, seu eterno rival, é mutuamente importante, o que significa que angariar mercado objetivando a redução do mercado (torcida) do adversário não é um objetivo de longo prazo. A busca pela maximização de retorno financeiro, através de constituição de monopólio em determinados segmentos, ou especialização em nichos de mercado é indesejável. Clubes com desempenhos erráticos ao longo de anos não perdem seus mercados cativos de torcedores instantaneamente, como nos demais setores. O futebol é extremamente estável: todos os clubes da Série A do Campeonato Brasileiro estão próximos dos 100 anos de atividade regular, desde suas fundações. Ao mesmo tempo, das empresas que compunham o Ibovespa em 1970, 20% faliram.

Os déficits operacionais ou patrimônios líquidos negativos apresentados pelos clubes não pe-

nalizam nenhuma das partes que têm ingerência sobre essas variáveis, quais sejam: sócios, dirigentes e CBF. Os grandes prejudicados por esse cenário são a sociedade, o governo e, em menor escala, os próprios atletas. O volume de recursos públicos utilizados para a realização dos campeonatos de futebol, como segurança, transporte coletivo, iluminação pública, limpeza urbana, sem falar dos pesados investimentos para construção e manutenção dos estádios – a maior parte de propriedade dos estados – são motivos suficientes para se exigirem contrapartidas concretas dos clubes de futebol. A dicotomia da utilização de recursos públicos para fins privados no esporte é corroborada pela opinião da economista Elena Landau, que em recente entrevista afirmou: “(...) o Brasil privatizou – e privatizou mal – os esportes. Entregaram sem critério nenhum para federações e confederações, que não passam de feudos políticos. Então, quem cuida do esporte brasileiro? Quando é conveniente, o esporte é público, e aí pede dinheiro ao governo... quando não é conveniente, quando tem que prestar contas, ser transparente, reclama-se da interferência do governo em assunto privado”.

Se não por outros motivos, as crescentes dívidas resultantes da inadimplência de impostos devidos aos governos federal e municipal, a despeito da criação da “Timemania”, justificam o interesse oficial no assunto. A gestão temerária impõe um elevado grau de incerteza aos atletas quanto ao fiel cumprimento de seus contratos. Segundo Kuper e Zimanski, “os clubes de futebol precisam saber o que são..., como museus..., organizações voltadas para o público que têm como meta servir a comunidade e, ao mesmo tempo, se manterem razoavelmente solventes”.

As principais ações para a melhoria da administração dos clubes brasileiros e seu fortalecimento institucional devem estar centradas na regulação por parte do governo e na governança corporativa destas entidades esportivas. Nesse sentido, a principal proposição deste artigo é a criação de uma Lei de Responsabilidade Esportiva - LRE para regular as atividades do esporte no Brasil, a começar

pelo futebol. Os clubes deveriam apontar uma Diretoria Executiva remunerada, indicada pelos Conselhos Deliberativos e Fiscais, que seria a unidade responsável pela geração de informações demandadas no âmbito da referida Lei.

## Mecanismos de responsabilização

A LRE exigiria a transparência da estrutura de detenção dos direitos econômicos dos atletas, a divulgação dos valores a serem aplicados na formação humana e na estrutura física dos clubes, a publicação de relatórios financeiros na internet e a definição de critérios mínimos quanto ao processo eleitoral dos clubes. Além disso, caberia a discussão do conceito de utilização do *salary cap* (teto salarial), variável imprescindível para que a cadeia de geração de valor possa fortalecer as instituições esportivas, e a definição de penalidades aplicáveis aos clubes e a seus diretores executivos e presidentes, em caso de não cumprimento das metas estabelecidas. Ainda sob a ótica regulatória, a Justiça Federal poderia instituir a centralização das ações judiciais relacionadas ao esporte, em uma determinada vara judicial, para auxiliar no ordenamento jurídico das atividades das entidades de desporto.

No âmbito da LRE, entre as atribuições imputáveis à CBF, estaria a administração de uma câmara de compensação financeira com relação aos direitos econômicos de clubes/investidores sobre os atletas profissionais. As informações transacionais ficariam à disposição do Estado através de seus órgãos de fiscalização, em especial o Banco Central e a Receita Federal.

A Diretoria Executiva e o presidente de cada clube seriam responsáveis por administração, solvência e probidade administrativa. Entre suas

atribuições de prestação de contas, destaca-se a apresentação dos planos orçamentários para um horizonte prospectivo de até três anos.

A despeito da tentativa de profissionalização da gestão do futebol no Brasil e das iniciativas de gestão autônoma por parte de investidores especializados, fica claro que este processo foi interrompido. A Lei 9.981/2000 facultou aos clubes a transformação em sociedade com fins lucrativos, dispositivo que era obrigatório de acordo com o texto original da Lei Pelé. Tal alteração contou com o apoio de dirigentes dos clubes, uma vez que a transformação de clubes em empresas lhes impunha responsabilização, de acordo com as leis aplicáveis, e a necessidade de pagamentos de tributos federais.

Observa-se, então, que o problema do futebol no Brasil é mais estrutural do que parece e não se limita às dificuldades financeiras enfrentadas pelos clubes. O esporte, pelo número de praticantes, deveria ser o elemento motriz para a instituição de políticas públicas que dessem condições às entidades para o desenvolvimento de atletas. Estimuladas pelas potencialidades resultantes de um arcabouço político e fiscal favorável, empresas e universidades participariam do desenvolvimento do esporte como atividade econômica e meio de formação de cidadãos.

A permanência dos clubes como entidades de prática esportiva sem fins lucrativos não é impeditiva para que haja excelência na gestão dos negócios no futebol. Todavia, para que os clubes possam se fortalecer institucionalmente e proporcionem retornos efetivos à sociedade, tendo em vista os recursos públicos e privados de que fazem uso, é indispensável que os mecanismos de responsabilização e de cobranças sejam devidamente constituídos

# Maximizando o Legado de Infraestrutura da Copa e dos Jogos Olímpicos no Brasil

.....  
HENRY RITCHIE

O orgulho do Brasil ao vencer as propostas para sediar a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão no Rio de Janeiro, há dois anos, foi justificado. Somente os Estados Unidos haviam hospedado dois dos maiores eventos esportivos do mundo em um espaço de apenas dois anos: foi sede da Copa do Mundo da Fifa, em 1994, e dos Jogos Olímpicos, em 1996, em Atlanta. A grande diferença, porém, é que o Brasil ainda está se afirmando como potência econômica global, em ascensão após quatro décadas de subinvestimentos crônicos em infraestrutura. A questão central é saber se o Brasil pode, ao mesmo tempo em que sedia esses grandes eventos, criar um legado para apoiar sua contínua expansão econômica.

Apesar do visível crescimento na economia, o Brasil ainda é limitado por ineficiências de infraestrutura. Gargalos em todos os setores entram o desenvolvimento da indústria. Para manter o crescimento do PIB e beneficiar-se de investimentos estrangeiros, o país está fazendo fortes investimentos em sua base de capital fixo. Ser o país-sede da Copa do Mundo de 2014 e, em seguida, dos Jogos Olímpicos de Verão de 2016, representa

um grande passo à frente para o Brasil, que abre uma ampla gama de desafios e oportunidades, em especial em relação à criação de um legado de infraestrutura sem precedentes. Além disso, mostra ao mundo que o país já está pronto para assumir seu lugar como importante ator da estabilidade econômica e da governança globais.

A dimensão e o alcance da infraestrutura exigida pela Fifa para sediar a Copa do Mundo e pelo Comitê Olímpico para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos constituem um desafio real. Além da exigência de estádios de nível internacional, o enorme fluxo de pessoas nas cidades-sede aumenta a necessidade de vários serviços básicos, como transporte, telecomunicações, abastecimento de água, saneamento, energia elétrica, serviços financeiros e de saúde. Dada a importância da infraestrutura para o desenvolvimento econômico sustentável do país, o legado a ser deixado por dois grandes eventos deve assegurar que o Brasil possa executar um programa de infraestrutura a tempo e dentro do orçamento. Apesar de sérios indícios de que o Brasil poderia correr o risco de não atingir as exigências para a Copa do Mundo, ainda há tempo de garantir que os dois acontecimentos sejam efetivamente de nível internacional e de criar a infraestrutura certa para sustentar seu potencial de crescimento.

Este artigo investiga: 1) como criar um legado de infraestrutura eficaz para grandes eventos esportivos; 2) lições e experiências de outros grandes eventos esportivos; e 3) uma

.....  
HENRY RITCHIE é sócio da Prática de Infraestrutura da McKinsey & Company. Possui ampla experiência no setor público, especificamente em como a infraestrutura pode apoiar o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Trabalhou com questões de desenvolvimento urbano, especialmente nos EUA e na América Central e do Sul.

análise de como o Brasil pode evitar problemas do passado e criar um forte legado de infraestrutura a partir da próxima Copa do Mundo e das Olimpíadas.

## Criação de um forte legado de infraestrutura

O sucesso de um evento de grande porte é indicado por sua boa repercussão – uma ótima Copa do Mundo ou uma Olimpíada bem executada – e pelo resultado positivo para a cidade ou região-sede. Um evento bem-sucedido faz do local sede um lugar melhor do que era anteriormente. São tarefas complementares, porém diferentes, e uma não decorre automaticamente da outra. Ambas exigem planejamento e gestão. Um número demasiado grande de eventos deixa alguns lugares piores, do ponto de vista de infraestrutura, com instalações caras que não têm mais serventia, uma conta enorme a pagar no futuro e nenhum benefício claro direto ou indireto.

A experiência de cidades ou países-sede indica que a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos têm potencial para criar um legado duradouro. Em outras cidades, regiões e países que atuaram como sede, esse legado – definido pela OCDE como os benefícios e prejuízos econômicos, sociais e ambientais, “tangíveis” e “intangíveis” gerados após o evento – pode variar de efeitos locais, como o aprimoramento da infraestrutura e dos serviços, a efeitos globais, como a reputação da cidade ou país-sede. Para cidades ou países-sede, a possibilidade de afetar a infraestrutura física, os resultados econômicos, os resultados sociais, a sustentabilidade e/ou a reputação internacional é inestimável – e está por trás da acirrada concorrência entre os candidatos a sede desses eventos.

Grandes eventos esportivos, como as Olimpíadas ou a Copa do Mundo, têm características peculiares que fazem deles importantes catalisadores do desenvolvimento econômico. Eles acarretam, por exemplo:

- prazos inegociáveis que geram tensão, disciplina e compromisso;
- nítida necessidade de melhorar muitos aspectos da infraestrutura das áreas-sede;
- atenção global, que resulta em orgulho nacional, ou seja, os locais-sede passam a ser uma prioridade nacional durante um determinado período;
- intensa atenção da mídia, o que proporciona oportunidades extraordinárias de posicionar-se e promover-se para alterar simultaneamente as percepções de potenciais investidores e turistas.

Para extrair o máximo das oportunidades geradas por uma Copa Mundial ou uma Olimpíada é preciso aprender lições não apenas a respeito de impactos e oportunidades, mas também sobre como deixar um legado duradouro. As lições de eventos anteriores indicam que construir um legado forte, administrar orçamentos com eficácia e envolver a comunidade requerem supervisão ativa e uma abordagem coordenada. Os eventos que foram considerados parte de uma agenda maior de desenvolvimento, e não como um fim em si mesmos, figuram entre os que obtiveram maior sucesso. A preparação para as Olimpíadas de Barcelona, em 1992, por exemplo, estava inserida em uma estratégia de três fases de recuperação e investimentos, na qual os Jogos Olímpicos eram apenas uma parte do desenvolvimento mais amplo da cidade. Essas Olimpíadas são um exemplo bem documentado da criação de um legado econômico considerável a partir de um mega evento.

A lição que Barcelona deixou para o Brasil é que um programa de legado deve ser impulsionado por uma liderança robusta e implementado com recursos e habilidades dedicados, que não se confundem com os esforços requeridos para sediar o evento, mas são eficazmente coordenados com eles. Em geral, as cidades e regiões

que sediam esse tipo de evento têm um plano de desenvolvimento estratégico de longo prazo que buscam implementar. O evento oferece a oportunidade de acelerar a implementação e a execução dos planos, aumentando o *momentum* dos projetos existentes e fornecendo metas e financiamento adicional para agilizar o avanço. O plano de desenvolvimento estratégico de longo prazo do Brasil – aumentar o PIB *per capita* e diminuir a desigualdade – é um forte alicerce de um legado de infraestrutura, diante da noção generalizada de que esta constitui um grande obstáculo ao crescimento.

As cidades, regiões e países que usaram eventos internacionais como forma de se promover (por exemplo, Vancouver, Barcelona, Montreal, Turim e Seul) efetivamente obtiveram grandes retornos do investimento inicial. No caso do Brasil, a infraestrutura desenvolvida para sediar esses eventos internacionais não deve ser vista como um fato isolado, mas sim como um programa de desenvolvimento de infraestrutura a ser intensificado ao longo do tempo, com base na confiança e no histórico comprovado.

## **Exemplos de legado de outras Copas do Mundo e Jogos Olímpicos**

**S**er a sede de um grande evento esportivo pode proporcionar benefícios econômicos diretos e indiretos. Neste artigo, ao examinar esses potenciais benefícios, a conclusão é que o investimento em infraestrutura é o que pode gerar maior resultado duradouro. Com esse objetivo, é fundamental investir em projetos de aeroportos, transporte urbano e hotéis, dimensionados com base em premissas de planejamento de desenvolvimento de longo prazo. Enquanto os benefícios diretos incluem capital e construção da infraestrutura relacionada ao evento, os de longo prazo incluem a redução dos custos de transporte, graças à melhoria da malha rodoviária ou ferroviária, e os gastos de turistas que saem da cidade para assistir aos jogos. Entre os indiretos, podem figurar os efeitos da promoção da cidade ou país-

-sede como possível destino turístico ou local de negócios no futuro, podendo haver ainda uma intensificação do orgulho cívico, do senso local de comunidade e da estatura percebida da cidade ou país-sede. No entanto, há também desvantagens potenciais, resultantes de possíveis estouros do orçamento, mau uso do solo, planejamento inadequado e instalações subutilizadas.

Infelizmente, a literatura indica que os mega eventos esportivos receberam créditos indevidos pelo benefício econômico que realmente propiciaram. Alguns dos erros recorrentes de estimativa incluem: (1) desconsiderar o fato de que muitos consumidores internos têm orçamentos para lazer relativamente fixos, (2) não entender os padrões de atividade econômica dos residentes permanentes que não assistiram ao evento, e (3) ignorar o fato de que turistas normais evitam pontos turísticos já muito frequentados. Além disso, como já visto em mega eventos no passado, os enormes investimentos necessários para sediá-los com sucesso nem sempre proporcionam os retornos econômicos esperados, ou o estímulo de longo prazo.

As Copas do Mundo da Fifa realizadas na Coreia do Sul-Japão, em 2002, e na Alemanha, em 2006, ajudam a ressaltar a falácia dos mega eventos como grandes impulsionadores da economia. A Coreia do Sul gastou cerca de US\$ 2 bilhões para construir dez novos estádios. No entanto, o turismo naquela região quase não foi afetado pelo incrível investimento em infraestrutura. O número de visitantes foi exatamente o mesmo nas temporadas de verão de 2001 e de 2002: aproximadamente 460 mil pessoas. Na Alemanha, observou-se um impacto econômico imediato e igualmente incongruente após o país sediar a Copa do Mundo de 2006.

Além disso, os orçamentos inicialmente divulgados invariavelmente subestimam o custo total de montagem de grandes eventos. Entre o momento em que uma cidade se candidata a um evento e a época em que ele ocorre, os custos de construção e o valor dos terrenos podem aumentar significativamente. Orçamentos previstos

nunca são suficientes para cobrir os custos reais. Atenas projetou inicialmente um custo de US\$ 1,6 bilhão para o evento, que ao final atingiu cerca de US\$ 16 bilhões (incluindo custos de instalações e infraestrutura). Pequim projetou custos de US\$ 1,6 bilhão (orçamento do custo operacional da proposta de Pequim), porém o preço final chegou a US\$ 43 bilhões, devido ao incremento de custos nos 18 meses anteriores para garantir que a infraestrutura ficasse pronta a tempo. O Parque Olímpico construído em Sydney para os Jogos de 2000 não foi totalmente utilizado. Como parte da conta da Copa do Mundo de 2002, o Japão precisou construir sete novos estádios e reformar outros três, ao custo de US\$ 4,5 bilhões, enquanto a Coreia do Sul gastou US\$ 2 bilhões na construção de dez estádios. Hoje, eles são chamados de “elefantes brancos”. A construção do maior estádio do Japão, com 64 mil lugares, custou US\$ 667 milhões. Depois da Copa, a cidade pagou US\$ 6 milhões por ano para manter as instalações para um time local que mal atrai 20 mil torcedores. Londres esperava que seus Jogos de 2012 custassem menos de US\$ 4 bilhões; a projeção atual é de custos em torno de US\$ 20 bilhões.

Portanto, se existe um benefício econômico em ser sede de Copas do Mundo ou Jogos Olímpicos, dificilmente isso significa melhorar os orçamentos de governos locais, o que suscita a questão sobre haver – ou não – ganhos econômicos menos tangíveis e mais amplos e de mais longo prazo. De fato, os benefícios econômicos de mega eventos esportivos são potencialmente mais importantes que os ganhos diretos, mas são também mais difíceis de quantificar. Um dos possíveis benefícios indiretos é o efeito de promoção desses eventos. Muitas áreas metropolitanas e regiões que sediaram Jogos Olímpicos e Copas do Mundo vêem as Olimpíadas como meio de chamar mais atenção no cenário mundial. Nesse sentido, a intensa cobertura da mídia antes e depois de Jogos Olímpicos ou outros grandes eventos é uma forma de promoção, e possivelmente atraindo turistas e investidores que, se não

fosse por isso, não considerariam a cidade ou o país para uma visita. No caso do Brasil, se for possível criar uma infraestrutura com eficácia de custos para sediar eventos de nível internacional no estilo vistoso dos brasileiros, em um contexto de século XXI, o país naturalmente atrairá novos turistas e investidores.

Contudo, a experiência de algumas cidades-sede ressalta que o investimento na infraestrutura física para um grande evento é o benefício fundamental e duradouro em termos do desenvolvimento econômico futuro, principalmente relacionado a instalações esportivas, transporte, espaço público e hospedagem. Um sistema de transporte moderno e bem integrado é prioritário nas etapas de preparação de um mega evento e, se a infraestrutura estiver inserida em uma estratégia de re-desenvolvimento de longo prazo pode estimular melhorias e recuperações duradouras.

- Em 1992, em Barcelona, foi implementado um grandioso plano de recuperação antes da candidatura da cidade à sede olímpica, passo essencial para a realização do evento. Decorridos 20 anos dos Jogos Olímpicos, que serviram de catalisador de investimentos e melhorias de infraestrutura, prossegue em Barcelona o trabalho de recuperação, como parte da fase três do plano, o que transformou sua base econômica.
- Projetos de “embelezamento” e estratégias de modernização do centro de cidades, com o intuito de melhorar a experiência dos participantes, das equipes de trabalho e dos espectadores no curto prazo, podem ocasionar melhorias duradouras nas instalações culturais e de entretenimento da cidade. Foi o que ocorreu em Turim, em 2006, quando os Jogos resultaram em uma grande recuperação cultural da cidade.
- A maioria dos Jogos Olímpicos requer a recuperação de grandes terrenos para serem usados como local de jogos, incluindo a

Vila Olímpica e as instalações esportivas de primeira linha. É importante que os locais recuperados sejam bem administrados, integrados à cidade e que as novas instalações e prédios esportivos não se transformem em “elefantes brancos” subutilizados. Em 1996, para atenuar possíveis consequências negativas dessa situação, Atlanta fez amplo uso de instalações temporárias construídas para os Jogos.

Finalmente, as melhorias em ambientes e infraestruturas locais e regionais devem ser implementadas de maneira a apoiar a qualidade de vida local. É importante, por exemplo, que as melhorias de infraestrutura não beneficiem apenas turistas e representantes de negócios internacionais, e que as comodidades não se restrinjam a universidades prestigiosas ou times esportivos de elite. Um aspecto importante da Copa do Mundo de 2006, na Alemanha, foram as melhorias feitas no espaço público, na sinalização e nas comodidades dos centros das cidades. Em geral, a Copa do Mundo da Alemanha e as Olimpíadas de Sydney atingiram altos níveis de participação local, que permitiram à população um sentimento de orgulho e de propriedade do evento, e não um olhar de espectadora passiva. Esse deve ser um objetivo essencial para o Brasil.

## **O legado de infraestrutura para o Brasil**

**E**m termos gerais, o legado de infraestrutura da Copa do Mundo do Brasil e da Olimpíada do Rio de Janeiro deverá: 1) priorizar os projetos de infraestrutura que façam parte de planos mais amplos de desenvolvimento da cidade ou da região e que beneficiem uma ampla parcela da população; 2) evitar a construção de “elefantes brancos”; e 3) executar projetos a tempo e sem estouros de orçamento.

### *Copa do Mundo da Fifa de 2014*

Em 30 de outubro de 2007, o Brasil foi selecionado como país-sede da Copa do Mundo de

2014, fato que não ocorria desde a copa de 1950. Dentro de dois anos, de 12 de junho a 13 de julho de 2014, ocorrerá a Copa do Mundo da Fifa. São 32 seleções participantes, 64 jogos em 12 cidades-sede, e expectativa de 600 mil turistas com intenção de ver os jogos. Os desafios podem ser divididos em três categorias: estádios (com condições de receber os jogos e capacidade para abrigar o público), transporte entre cidades (capacidade e qualidade para atender a demanda de mobilidade entre as cidades-sede durante a Copa, e a infraestrutura das cidades (incluindo rede hoteleira, mobilidade urbana, telecomunicações).

A necessidade mais básica para organizar uma Copa do Mundo é, sem dúvida, os estádios. Cada cidade-sede deve abrigar um estádio com capacidade e requisitos mínimos para as demandas de um jogo de Copa do Mundo. Nesse quesito, a Fifa é bastante clara e rigorosa com as exigências, de modo que o estádio com menor capacidade de público (Curitiba) possui 42 mil lugares, e o maior (Rio de Janeiro) comporta 80 mil espectadores. Considerando um público médio de quase 50 mil pessoas por jogo na Copa da África do Sul de 2010, em que o público ficou aquém do esperado, as exigências de capacidade são razoáveis.

Nenhum dos estádios nas cidades-sede obedecia às normas exigidas pela Fifa. Sendo assim, foram necessários projetos de expansão dos estádios. As mudanças propostas foram de tal porte que cinco estádios (Brasília, Cuiabá, Manaus, Natal e Salvador) foram demolidos e reconstruídos, e dois (São Paulo e Recife) são construções completamente novas.

Evitar “elefantes brancos” – a decisão de sediar consecutivamente a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, usando as mesmas melhorias de infraestrutura planejadas – é, por um lado, uma atitude ousada e eficiente em termos de custos por parte das autoridades brasileiras. No entanto, alguns dos projetos atuais, principalmente aqueles relativos ao número de estádios para a Copa do Mundo, correm o risco de se transformarem em grandes ônus financeiros após o evento.

Muitos questionam se, após a realização da Copa, os estádios serão utilizados para eventos com fins lucrativos. Nas cidades cujos habitantes são torcedores de futebol menos fanáticos, é bem possível que os estádios modernos se tornem sorvedouros dos recursos locais.

Como ocorreu na África do Sul, parece que não foi totalmente dimensionado o que aconteceria depois do evento. Cinco dos dez estádios-sede da Copa de 2010 se encontram em cidades sem capacidade de utilizá-los de forma a sustentar os gastos de manutenção, e que operam com prejuízo desde 2010. A história caminha para o mesmo desfecho no Brasil, com a construção de estádios em cidades como Brasília, Natal, Manaus e Cuiabá, em que os melhores times disputam a terceira divisão do campeonato nacional.

Ao contrário de 1950, quando foram seis cidades-sede nas regiões Sul e Sudeste (com exceção de Recife), serão 12 cidades-sede, com presença em todas as regiões do Brasil: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Natal, Fortaleza, Brasília, Cuiabá e Manaus. A Alemanha também tinha 12 cidades-sede. Ir de cidade em cidade era mais fácil, graças à excelente infraestrutura de transportes do país com suas autoestradas e ferrovias. Além disso, o território da Alemanha (357 mil km<sup>2</sup>) é pouco maior que o do estado de Goiás, o que dá uma ideia do contraste apresentado pelas dimensões continentais do país – o Brasil tem 26 estados, além do Distrito Federal, e uma extensão territorial quase 24 vezes maior que a da Alemanha. Assim, sediar a Copa do Mundo exigirá investimentos consideráveis em infraestrutura. O governo brasileiro planeja investimentos da ordem de R\$ 25 bilhões em setores essenciais, número que poderá ser significativamente mais alto até o início do evento. A Alemanha investiu o equivalente a cerca de R\$ 60 bilhões em preparativos para a Copa do Mundo de 2006.

Além disso, a organização dos Jogos parece não levar em consideração a distância entre as

cidades. A Seleção Brasileira, por exemplo, realizará seus três jogos da fase de grupos em São Paulo, Fortaleza e Brasília, nessa ordem. Nenhuma seleção fará mais de uma partida na mesma cidade na fase inicial.

A vantagem dessa rotação é permitir que as cidades recebam várias seleções e turistas diferentes e também que os turistas tenham a oportunidade de conhecer várias cidades ao acompanhar sua seleção preferida. Por outro lado, é preciso garantir que seja possível, de fato, acompanhar a seleção.

O modo mais fácil (e, em alguns casos, o único possível) de viajar entre as cidades da Copa é pela via aérea. Com um planejamento prévio, teria sido possível fazer a conexão entre cidades próximas (por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro) por trens de alta velocidade. Entretanto, em 2014, os únicos modos de transporte entre as cidades serão as vias aéreas e rodoviárias.

Nesse aspecto, os grandes investimentos previstos são para a infraestrutura aeroportuária, que, atualmente, se encontra sobrecarregada nas principais localidades, como Rio de Janeiro e São Paulo. Além da expansão da capacidade, estão previstas obras de modernização dos aeroportos, para promover maior segurança e conforto aos passageiros.

## **Benefícios e Oportunidades**

**P**or fim, para garantir que os jogos ocorram sem problemas, e que o público possa apreciar o evento sem grandes transtornos, é necessária uma atenção especial à mobilidade urbana. É preciso garantir os meios de transporte necessários para que os torcedores cheguem ao estádio e saiam dele sem grandes problemas. Em São Paulo, por exemplo, o plano é ligar o aeroporto de Congonhas à região do Morumbi (importante área hoteleira), com integração ao metrô, que possui fácil acesso ao estádio da Copa. Entretanto, as obras estão bastante atrasadas e já se discute se estarão prontas para o evento.

A infraestrutura das cidades é o aspecto que, certamente, traria maior impacto para o dia a dia da população após a Copa, e também onde há maiores atrasos e riscos de não conclusão. Apesar de um volume considerável de projetos de construção, expansão e modernização de vias, construção de corredores de ônibus, instalação de linhas de VLT (veículo leve sobre trilhos), monotrilho e metrô, com potencial de grande impacto na mobilidade urbana, ligando aeroportos, pontos turísticos e estádios, a execução das obras está muito atrasada. Em muitos casos, já se admite que a conclusão até a Copa é impossível.

O Brasil apresenta resultados relativamente baixos em indicadores de produtividade e, para maximizar seu legado, deverá demonstrar a capacidade de executar projetos de infraestrutura dentro dos prazos e orçamentos previstos. A maioria dos países em desenvolvimento tende a incorrer em altos custos devido à inflação das despesas com mão de obra e outros insumos para entregar a infraestrutura a tempo. A China, por exemplo, utilizou um número muito elevado de trabalhadores para finalizar projetos para as Olimpíadas de Pequim, ao passo que a Índia teve que correr contra o tempo para finalizar a infraestrutura para os Jogos da Comunidade Britânica em Nova Délhi. Tal caminho seria uma opção menos recomendada para o Brasil, por dois motivos: primeiro, os custos de mão de obra direta e os custos de oportunidade são muito altos e, segundo, isso sabotaria a mensagem aos investidores de que o Brasil é confiável para executar requisitos de capital a tempo e dentro do orçamento.

O Brasil, como país em rápido desenvolvimento e com recursos para sediar a Copa do Mundo, talvez tenha condições peculiares para se beneficiar de um mega evento. A análise aqui apresentada argumenta a favor da conceituação da Copa do Mundo não como um estimulador direto da economia, mas provavelmente como uma das melhores oportunidades com que um país pode contar para melhorar sua infraestrutura interna. A Copa do Mundo de 2014 apresenta ao país – e a suas cidades – uma oportunidade

única de melhorar, acima de tudo, seu sistema de transportes. Ao considerar o atual estado de desenvolvimento do Brasil e o grau em que cresceu nas duas últimas décadas, observa-se que melhorias nessa área ajudariam a visibilidade do país no cenário mundial.

O legado de uma Copa do Mundo para o Brasil irá muito além dos ganhos sociais, econômicos e políticos. Sem dúvida, o país espera beneficiar-se de melhores aeroportos, estradas, ferrovias e metrôs, mais habitações, recursos humanos mais qualificados nos setores de hotelaria, turismo e restaurantes, abertura de novos empregos em diversas áreas da economia e novas oportunidades internacionais para os negócios do país. Além disso, com a transmissão em tempo real dos jogos a bilhões de telespectadores e a presença de dezenas de milhares de turistas e jornalistas nas 12 cidades-sede, o país será o centro da atenção mundial.

Outros benefícios incluem um avanço significativo no setor de telecomunicações. Além dos estádios e seu entorno, com as multidões que comparecem aos jogos, outras festividades e relacionadas à Copa do Mundo e atrações turísticas apresentarão oportunidades e desafios. Entre as mais concorridas estão as *Fan Fests* (festas de fãs), criadas pela Fifa durante a Copa do Mundo de 2006, na Alemanha. Foram realizadas *Fan Fests* em 12 locais da Alemanha, onde 18 milhões de pessoas, no total, assistiram aos jogos em telões. A inspiração para as *Fan Fests* veio das multidões que se reuniam para assistir aos jogos em locais públicos na Copa do Mundo de 2002, no Japão e na Coreia do Sul. Na Copa do Mundo de 2010, na África do Sul, um número enorme de pessoas que não conseguia lugar nos estádios assistia aos jogos nas ruas de 16 cidades de diferentes partes do país. Este tipo de mecanismo permitirá a milhões de brasileiros participar e representará uma contribuição significativa ao legado do evento.

A Copa do Mundo será um momento de grande simbolismo para o Brasil. Como ocorreu em 1950, o Brasil quer demonstrar ao mundo sua

grande capacidade de crescimento e seu papel como “grande país”. A diferença em relação a 1950 é que o país está de fato atravessando um momento muito especial de sua história e, ao contrário do que ocorreu naquele ano, deve empenhar-se em criar um legado mais duradouro, dentro e fora das quatro linhas.

### *Jogos Olímpicos de 2016*

Os Jogos Olímpicos ocorrem somente daqui a quatro anos, entre 5 e 21 de agosto de 2016, com expectativa de 10.500 atletas de delegações de 205 países, competindo em 28 modalidades distintas. Ao contrário da Copa do Mundo, as Olimpíadas ocorrem em uma única cidade-sede, em um espaço de tempo bem menor (17 dias em vez de 32), com vários eventos simultâneos (na Copa, a regra é não haver jogos simultâneos e, ao aproximar-se da fase final, há intervalos de dias sem jogos).

Por um lado, isso significa uma necessidade menor de transporte entre cidades, devendo-se garantir apenas a chegada e a saída de turistas para todas as partes do mundo (o que inclui o transporte entre Rio e São Paulo, já que esta última é o destino de grande parte de voos internacionais). Por outro lado, são quase 400 mil turistas esperados para assistir aos jogos, número comparável ao da Copa do Mundo, com a diferença de ser concentrado na cidade do Rio de Janeiro. Para o evento, obras de mobilidade urbana passarão a ser fundamentais para uma boa organização dos jogos. Além disso, em vez de 12 estádios, são necessárias 34 instalações de competição, além da Vila Olímpica, local onde as delegações ficarão alojadas.

A situação, entretanto, é mais animadora do que aquela da Copa do Mundo. Das 34 instalações necessárias, 18 já estão em funcionamento (oito ainda passarão por reforma), sete serão temporárias e nove serão deixadas como legado dos jogos. Esses números são devidos, sobretudo, à infraestrutura deixada pelos Jogos Panamericanos de 2007. Os organizadores dos jogos devem implementar instalações temporárias onde for necessário. Em Londres, locais permanentes

foram construídos apenas para uma utilização de longo prazo. Quando não havia a previsão dessa utilização, locais temporários foram construídos. Onde a viabilidade não é certa, o Rio deve adquirir e implantar os ativos temporários de Londres para reduzir custos. No entanto, é necessário pensar de uma forma expansiva sobre o legado para o Rio de Janeiro. Alguns líderes dessa cidade consideram uma campanha para promover a cidade como “capital dos esportes”, na qual instalações de alta qualidade são um pré-requisito.

Os Jogos Olímpicos constituem uma oportunidade específica para a competitividade futura do Rio de Janeiro, porque esta será uma ocasião em que a cidade desfilará aos olhos do mundo.

As Olimpíadas criam uma oportunidade específica para o Brasil e para o Rio de Janeiro aumentarem sua competitividade em uma economia mais intensiva de capital, pois colocarão o Brasil e o Rio de Janeiro no centro das atenções mundiais. Diante do progresso econômico do Brasil, como economia rica em recursos – e principalmente a força emergente do Rio de Janeiro em petróleo e gás –, será fundamental tirar proveito dessa oportunidade. Não estamos afirmando que as Olimpíadas possam solucionar problemas de longo prazo ou introduzir uma transformação radical da noite para o dia, mas será possível fazer diferença em relação a alguns dos antigos problemas enfrentados por essa cidade, em termos de infraestrutura urbana e segurança.

## **Cultura de execução eficiente**

**É** importante aprender as lições da experiência de outras cidades e regiões-sede. Ao mesmo tempo, porém, fica claro que, como cidade global com crescentes níveis de investimento do setor privado, o Rio de Janeiro precisará capitalizar as Olimpíadas de maneira diferente da de outras cidades, extraindo o máximo da oportunidade de investir em uma área em franco crescimento – a Barra da Tijuca – e conectá-la ao restante da cidade para sustentar o atual crescimento propiciado pelos recursos naturais. Isso

significa identificar de que maneira os Jogos Olímpicos poderiam contribuir para a competitividade futura e superar as barreiras para concretizar o futuro do Rio de Janeiro como uma economia diversificada, dependendo cada vez mais de serviços e inovação.

Como o crescimento do Brasil é orientado pelo *boom* de indústrias de *commodities*, como petróleo e gás, metais e biomassa, os investimentos em infraestrutura somente se transformarão em crescimento macroeconômico de longo prazo se o país estabelecer uma cultura de execução eficiente de projetos de infraestrutura. Se o legado das Olimpíadas para o Brasil for a produtividade de capital para projetos de infraestrutura a serem executados dentro do prazo e do orçamento, esse legado ajudará a atrair o nível de investimentos necessários para os próximos cinco ou dez anos.

Os Jogos podem ser uma ótima iniciativa de mobilização de uma cidade. Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos podem reunir pessoas de diferentes comunidades em experiências positivas e motivar um senso de orgulho nacional ou comunitário que transcende diferenças culturais ou de classe. Podem também reunir pessoas, empresas, instituições e a prefeitura para refletir sobre o desenvolvimento da cidade no longo prazo, com evidentes implicações econômicas. Podem formar capital social e, em alguns casos, já fomentaram a reconciliação nacional, como ocorreu na Copa do Mundo de *rugby* da África do Sul, em

1995. Para o Rio de Janeiro, a oportunidade de superar, de maneira definitiva, difíceis problemas de segurança do passado é uma parte importante do legado das Olimpíadas.

## Conclusão

Willi Lemke, consultor especial do secretário geral das Nações Unidas em Esportes para Desenvolvimento e Paz, declarou antes da Copa do Mundo de 2010 na África do Sul: “[A imagem] é há muito tempo um problema na África, e, quando a mídia se concentra em escândalos e outros problemas, isso só serve para reforçar ainda mais o círculo vicioso.... É de fundamental importância que a África consiga fazer com que as pessoas, ao menos uma vez, falem sobre o lado positivo do país. A África do Sul tem a oportunidade perfeita para mostrar ao mundo sua beleza, seu mundo animal, sua cultura, sua diversidade e seu povo feliz”.

Em 2014 e novamente em 2016, o Brasil terá oportunidades semelhantes – e o país precisa se planejar estrategicamente para maximizar o legado desses eventos, evitar construir “elefantes brancos” e garantir que a infraestrutura física seja entregue a tempo e dentro do orçamento. Com esse feito, o Brasil poderá provar ao mundo que está pronto para assumir seu lugar como importante ator na estabilidade econômica e na governança mundiais.



Francis Perovano, operador de equipamentos e instalações do Porto de Tubarão, Vitória (ES)

Felipe dos Santos de Souza e Rafael Alexandre Guerreiro dos Santos, alunos da Estação Conhecimento, Serra (ES)

*Criar*

# valor

*e Compartilhar*

Para a Vale, o desenvolvimento só acontece quando a empresa e a sociedade crescem juntas. Isso significa que ser uma das maiores empresas do país e a que mais contribui para o equilíbrio da balança comercial do Brasil é tão importante para nós quanto compartilhar valor, investindo na preservação do meio ambiente, na cultura brasileira e na qualidade de vida das comunidades próximas às nossas operações. Não temos todas as respostas e sabemos que ainda há um longo caminho pela frente. Mas, com diálogo e buscando soluções de consenso, podemos imaginar e alcançar um futuro mais sustentável.

LEW LARA TBWA

