

ISSN 0104-5849



Revista do  
**BNDES**  
**52**

Dezembro de 2019



Revista do  
**BNDES**  
**52**



ISSN 0104-5849



Revista do  
**BNDES**  
**52**

Volume 26 | Dezembro de 2019

## Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

### Presidente

Gustavo Montezano

### Diretores

Ricardo Barros

Ângela Lins

Bianca Nasser

Fábio Abrahão

Saulo Puttini

Leonardo Cabral

Petrônio Cançado

Claudenir Brito

### Edição

Gerência de Editoração do BNDES

### Coordenação editorial

Renata Riski

### Gerência de Editoração

Fernanda Costa e Silva

### Copidesque, revisão e editoração

Expressão Editorial

### Projeto gráfico

Refinaria Design

### Editora de conteúdo

Ana Cláudia Alêm

### Conselho editorial desta edição

Ana Paula Gorini

Denise Andrade

Dulce Correa

Eduardo Ichikava

Eduardo Kaplan

Elba Rego

Guilherme Baptista

Job Rodrigues

Jorge Pasin

Luciane Melo

Maria Araujo Parreiras

Patrícia Zendron

Paulo Faveret

Ricardo Martini

Tais Carestiatto

Vanderson Vieira

Vitor Pimentel

---

Revista do BNDES, v. 1, n. 1, 1994- . Rio de Janeiro:

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1994-

v.

Semestral

ISSN 0104-5849

1. Economia – Brasil – Periódicos. 2. Desenvolvimento econômico – Brasil – Periódicos. 3. Planejamento econômico – Brasil – Periódicos. I. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

CDD 330.05

---

### Revista do BNDES

ISSN 0104-5849

Publicação semestral editada em junho e dezembro.

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES. É permitida a reprodução parcial ou total dos artigos, desde que citada a fonte.

© 2019

### Distribuição gratuita

Esta publicação está disponível em formato digital em [www.bndes.gov.br/bibliotecadigital](http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital). Para assiná-la ou solicitar um exemplar, entre em contato pelo *e-mail* [gedit@bndes.gov.br](mailto:gedit@bndes.gov.br).

Av. República do Chile, 100 – Centro  
Rio de Janeiro – RJ – CEP 20031-917  
Tel.: (21) 2052-7994

<http://www.bndes.gov.br>



## Sumário

Estratégia de financiamento inovadora combinando recursos públicos com financiamento coletivo: o caso do programa Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural \_\_\_\_\_ 7

*Eduardo Bizzo de Pinho Borges*  
*Patricia Zendron*

Financiamento do desenvolvimento sustentável: elementos para a contribuição dos bancos de desenvolvimento \_\_\_\_\_ 35

*Rodrigo Mendes Leal*  
*Marconi Edson Ferreira Viana*

Cultura, instituições e sustentabilidade: novos horizontes para a gestão de projetos \_\_\_\_\_ 67

*Fernanda Menezes Balbi*

Obrigações de impacto social, um exercício sobre a utilização para a formação de professores \_\_\_\_\_ 109

*Ângela Silva Markoski*

Da caridade aos fundos patrimoniais: evolução das atividades filantrópicas no país \_\_\_\_\_ 153

*Amyntas Jacques de Moraes Gallo*  
*Ana Célia Castro*

|  |     |
|--|-----|
| Governança corporativa, competitividade e formas de financiamento _____  | 223 |
| <i>Tagore Villarim de Siqueira</i>   |     |
| O perfil e o papel do cientista de dados _____   | 275 |
| <i>Jorge Sandes</i>  |     |
| Cabotagem brasileira: mapeamento da origem e destino das cargas – diagnóstico e perspectivas de crescimento ____ | 321 |
| <i>Alexandre Sandre Martins</i>  |     |
| Comunicação de participação no 3º Congresso Uqbar de Finanças Estruturadas _____                                 | 367 |
| <i>Daniel Bregman</i>  |     |

# Estratégia de financiamento inovadora combinando recursos públicos com financiamento coletivo: o caso do programa Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural

*Innovative financing strategy combining public resources with crowdfunding: the case of the Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural program*

Eduardo Bizzo de Pinho Borges  
Patricia Zendron\*

---

\* Economistas do BNDES. Os autores agradecem aos pareceristas desta revista os valiosos comentários, a Luciane Gorgulho e Maria Parreiras, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Tatiana Leite, da Benfeitoria, Leonardo Letelier e Stefano Giarelli, da Sitawi Finanças do Bem. Este artigo é de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

*Economists at BNDES. The authors thank the valuable comments of the reviewers of this publication, Luciane Gorgulho and Maria Parreiras from Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Tatiana Leite from Benfeitoria, Leonardo Letelier and Stefano Giarelli from Sitawi Finanças do Bem. The views expressed in this article are the views of the authors and do not necessarily reflect the opinion of BNDES.*

## Resumo

Existe um movimento crescente de engajamento e esforço conjunto de sociedade, empresas e governos visando à transformação social em áreas como educação, cultura e meio ambiente. O artigo realiza um estudo de caso de uma estratégia de financiamento inovadora aplicado ao segmento da cultura: o programa Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural. Trata-se da primeira iniciativa de *matchfunding* do setor público com a sociedade civil no Brasil e o maior programa desse tipo no mundo. No Matchfunding BNDES+, a combinação de recursos públicos com privados é realizada por meio do financiamento coletivo (*crowdfunding*), o que confere um dos aspectos mais inovadores para a implementação de iniciativas de impacto social: o protagonismo da sociedade na escolha e no financiamento e acompanhamento dos projetos. Além disso, o modelo permite a capilarização dos recursos para um conjunto de iniciativas que usualmente teriam dificuldade de acesso e promove uma mudança qualitativa no relacionamento do setor público com o terceiro setor, as empresas e a sociedade.

**Palavras-chave:** Financiamento. ODS. Impacto social. *Crowdfunding*. Patrimônio cultural.

## Abstract

*There is a growing movement regarding commitment and joint efforts of communities, companies and governments aiming to provide social transformation in areas such as education, culture and environment. This article presents a case study of an innovative financing strategy in the culture segment: the Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural program. This program is the largest public initiative in the world combining matchfunding and crowdfunding as well as the first of its kind in Brazil. By using a crowdfunding platform to match public funds with contributions raised from citizens, the program has one prominent innovative aspect: the leading role of society in choosing, financing and monitoring social impact projects. Furthermore, the model allows to finance a set of projects that normally would be difficult for a public organization to directly access and fund. It also promotes a qualitative change to nonprofit organizations, communities, companies and public sector networks.*

**Keywords:** *Financing. SDG. Social impact. Crowdfunding. Cultural heritage.*

## Introdução

O financiamento é reconhecidamente um dos aspectos desafiadores para a estruturação e o desenvolvimento de diversas atividades e setores econômicos. De fato, a teoria econômica aponta que, na presença de falhas de mercado como externalidades positivas, o crédito ofertado fica aquém do socialmente desejável. As áreas de interesse social, o que inclui educação, cultura e meio ambiente, são caracterizadas pelas externalidades positivas e, portanto, há expectativa de que a oferta de financiamento sofra restrição, sinalizando a necessidade de investimentos públicos e mecanismos financeiros não tradicionais para garantir seu financiamento.

No Brasil, o cenário econômico e de crise fiscal tem levado à redução do orçamento público e do investimento das empresas nas áreas com impacto social. Tomando o exemplo da cultura, além da redução orçamentária nas esferas federal, estadual e municipal,<sup>1</sup> houve queda dos investimentos privados via Lei Rouanet,<sup>2</sup> que decresceram 11% em valores nominais de 2014 a 2017.<sup>3</sup>

Apesar da redução dos orçamentos tradicionais, existe um movimento crescente de engajamento e esforço conjunto de sociedade, empresas e governos visando à transformação social. Um indicativo, em nível global, são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU)

---

1 O orçamento da União destinado à cultura reduziu-se 9,5% em valores nominais de 2017 para 2018 (disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/42000?ano=2018>).

2 Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

3 Dados disponíveis no SalicNet (<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>).

em 2015, que compreendem um desafio conjunto de estados, sociedade e entes privados para a construção de um mundo melhor. Foram estabelecidos 17 ODS para acabar com a pobreza, promover prosperidade e bem-estar para todos, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas.

A preocupação com a transformação social também tem mudado o paradigma dos investimentos financeiros. Segundo Cohen (2018), o século XXI apresenta um novo padrão de investimento baseado no tripé risco-retorno-impacto social, que teria começado a mudar os modelos de empreendedorismo, investimento, grandes negócios, filantropia e governo. Os investimentos que conjugam impacto social com retorno financeiro têm crescido mundialmente. Por exemplo, em 2006, foi criado o UN Principles for Responsible Investment (UN PRI) no âmbito da ONU, uma rede que compreende mais de duas mil instituições responsáveis por cerca de US\$ 90 trilhões em ativos, comprometidas em incorporar o bem-estar social e ambiental nas decisões de investimento.

No Brasil, em dezembro de 2017, por meio do Decreto 9.244/17, foi criada a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Enimpecto). Essa estratégia visa engajar vários órgãos do governo, o setor privado e a sociedade civil na constituição de uma estratégia para a promoção de um ambiente favorável ao desenvolvimento de negócios de impacto<sup>4</sup> e das finanças sociais.

Um dos objetivos centrais definidos pela Enimpecto é ampliar a oferta de capital para os negócios de impacto, por meio da mobilização de recursos públicos e privados destinados ao investimento e ao

---

4 Empreendimentos com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável.

financiamento de suas atividades. Nesse sentido, uma das recomendações da Força Tarefa de Finanças Sociais (2016)<sup>5</sup> para o avanço das finanças sociais e negócios de impacto no Brasil é a criação, prototipação e validação de instrumentos e mecanismos inovadores. Esse esforço compreende o desenvolvimento de instrumentos inovadores para as formas de financiamento e possibilita a diversificação de fontes, a atração de novos investidores e apoiadores, a desintermediação e ampliação da escala e do volume de recursos mobilizados.

Diante desse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar o caso de uma estratégia de financiamento inovadora aplicado ao segmento da cultura, que tem significativo impacto social: o programa Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural. Combinando recursos do BNDES com o financiamento coletivo (*crowdfunding*), o programa é a primeira iniciativa de *matchfunding* do setor público com a sociedade civil no Brasil e o maior programa desse tipo no mundo. A análise consiste em um estudo de caso, por meio do qual, a partir de uma iniciativa específica, se busca extrair aprendizados, princípios e conceitos aplicáveis a outros contextos.

Além desta introdução, o artigo é organizado em seis seções. As primeiras duas seções abordam a oportunidade do patrimônio cultural como vetor de desenvolvimento e os desafios no apoio a esse setor. Depois, apresenta-se a modalidade de financiamento via *crowdfunding*. O caso Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural é discutido na quarta seção. A seção seguinte procura refletir sobre a ampliação do uso da modalidade *matchfunding* para contemplar financiamento de outros investimentos com impacto social; e, por fim, é apresentada a conclusão.

---

5 Grupo que reúne organizações brasileiras relacionadas ao tema de investimento de impacto, renomeado em 2018 como Aliança pelos Investimentos e Negócios de Impacto.

## Patrimônio cultural e desenvolvimento

O patrimônio cultural brasileiro compreende os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Constitui um testemunho da história e da identidade de um país, de forma que sua preservação é valorizada mundialmente e reconhecida como fonte geradora de riqueza.

Em linha com as mais modernas diretrizes da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em nível internacional, e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), em nível nacional, o patrimônio brasileiro deve ser percebido como um valioso ativo econômico, cultural, educacional e turístico para as cidades, portanto, capaz de gerar externalidades nesses âmbitos, como a promoção do desenvolvimento local, o aumento do turismo cultural e a dinamização das cadeias produtivas e atividades econômicas correlatas, geradoras de emprego e renda.

Tomando o turismo como exemplo, um destino tem entre seus alicerces a diversidade da experiência proporcionada ao visitante, com destaque para a cultura local – arte, arquitetura, museus, eventos festivos, gastronomia, patrimônio histórico. De acordo com a Organização Mundial do Turismo, cerca de 40% dos viajantes se auto-declaram “turistas culturais” (UNWTO, 2018b). Isso se traduz em dinamismo econômico para a região, visto que o turismo representa 10% do produto interno bruto (PIB) mundial e é responsável por um em cada dez postos de trabalho existentes no mundo, considerando a incidência direta, indireta e induzida (UNWTO, 2018a).

A importância do patrimônio cultural como vetor do desenvolvimento é reconhecida entre os ODS estabelecidos pela ONU. Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo consta como meta explícita do ODS 11, que objetiva tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

O potencial de geração de riqueza e externalidades desse patrimônio no Brasil é enorme: o Brasil possui um total de 1.250 patrimônios tombados, entre os quais, 85 centros urbanos protegidos, cada um deles com centenas de edificações, podendo-se estimar um total de mais de cinco mil imóveis protegidos no país. Desses patrimônios, 21 sítios históricos brasileiros obtiveram o reconhecimento máximo internacional como patrimônio mundial pela Unesco, o que coloca o país no 13º lugar no mundo, atrás apenas do México na América Latina.

A partir da perspectiva do patrimônio cultural como segmento estratégico para promoção do desenvolvimento com alto impacto social, a preservação do patrimônio, por um lado, deixa de ser um fim em si mesmo, mas representa oportunidade para atingir externalidades, culturais, educacionais, sociais, simbólicas e econômicas. Por outro lado, alimentando um círculo virtuoso, a capacidade de demonstrar impactos efetivos e de gerar desenvolvimento é fundamental para estimular e garantir a sua preservação.

Atualmente, as políticas públicas no Brasil têm incorporado ações e resultados socioeconômicos decorrentes da recuperação do patrimônio cultural brasileiro, especialmente os programas conduzidos pelo Iphan. Já o BNDES tem adotado essa abordagem desde 2010, embora com mais ênfase nos anos mais recentes.

A atuação do BNDES em prol do patrimônio brasileiro tem sido permanente e relevante, sendo o Banco hoje reconhecido como o maior apoiador do segmento, tendo até recebido a medalha Mário de Andrade por ocasião dos oitenta anos do Iphan. Ao longo de mais de vinte anos de atuação continuada no setor, o BNDES construiu ampla e diversificada carteira de projetos de preservação e revitalização do patrimônio cultural brasileiro (patrimônio histórico e artístico, acervos memoriais e patrimônio imaterial). Essa trajetória permitiu o amadurecimento de sua atuação ao longo do tempo e a compreensão da relação entre a preservação do patrimônio e as possibilidades de desenvolvimento econômico.

Vale notar que o adensamento das atividades relacionadas à revitalização do patrimônio cultural também se insere no contexto das mudanças na dinâmica econômica e do mercado de trabalho. Observa-se um crescente deslocamento do foco de atividades industriais tradicionais para atividades intensivas em conhecimento, localizadas em setores de serviços dinâmicos, com maior capacidade de geração de trabalho qualificado e, muitas vezes, maior capacidade de geração de valor agregado. Em estudo produzido pela Ernst & Young (2015) com apoio da Unesco, o valor de mercado das indústrias criativas e culturais no mundo foi estimado em US\$ 2,25 trilhões em 2013, o que representou 3% do PIB mundial naquele ano. Quanto ao número de empregos, o estudo estimou que 29,5 milhões de pessoas trabalham em alguma dessas indústrias, o que foi equivalente a cerca de 1% da população ativa no mundo. Por outro lado, a expectativa de crescimento das indústrias criativas e culturais é de 4,4% ao ano até 2022, segundo a publicação da PricewaterhouseCoopers (PWC, 2018), diante de um crescimento mundial de 3,7% ao ano nos próximos dois anos, estimado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI, 2018).

## Desafios no apoio ao setor de patrimônio cultural

A realização desse potencial, porém, enfrenta desafios. Na visão destes autores, dois dos desafios se destacam no apoio ao patrimônio cultural como estratégia de promoção do desenvolvimento com geração de impacto social: a gestão das instituições culturais e a sustentabilidade financeira.

Primeiramente, há que se registrar a existência de casos de retomada do processo de deterioração e decadência do patrimônio que se restaurou. Quando a ação de restauro do patrimônio não vem acompanhada de processos e ações destinados ao fortalecimento da instituição que detém a responsabilidade por sua guarda e proteção, o apoio pode se tornar em vão no intervalo de alguns anos. Portanto, entende-se que a instituição detentora e responsável pela guarda e gestão do patrimônio deve merecer a mais profunda atenção.

Ações de capacitação de líderes e gestores são o ponto de partida para promover um salto qualitativo nas instituições culturais brasileiras. Essas ações dizem respeito a diferentes aspectos, com destaque para:

- a sensibilização para o potencial socioeconômico a partir do patrimônio cultural brasileiro, em complemento a uma cultura de proteção e preservação do patrimônio cultural;
- o estudo de tendências setoriais e, em particular, do potencial das tecnologias digitais na preservação e difusão do patrimônio cultural brasileiro, bem como para engajamento e contribuição da sociedade visando o acesso e a valorização desse patrimônio; e

- o fomento à adoção de melhores práticas de gestão e governança aplicadas a instituições culturais.

A capacitação e a disponibilização de estrutura, ferramental e instrumentos para implementação de uma perspectiva mais contemporânea são condições fundamentais para um salto qualitativo no desempenho do setor.

Em segundo lugar, destaca-se a questão do financiamento adequado. A necessidade de investimentos mais efetivos na preservação do patrimônio é indiscutível. Nos últimos anos, por exemplo, dois incêndios – o do Museu Nacional, na Quinta da Boa Vista, no Rio de Janeiro (RJ), e o do Museu da Língua Portuguesa, em São Paulo (SP) – ganharam repercussão internacional como casos emblemáticos da situação de conservação do patrimônio no Brasil e da necessidade de se estruturar o apoio ao setor. Dessa forma, são necessários investimentos vultosos e um novo enfoque de apoio.

Atualmente, ainda predominam no país, no setor de patrimônio cultural, uma realidade de engessamento institucional e de dependência financeira e uma visão de curto prazo. Ou há dependência do orçamento público, sujeito a contingenciamentos ao longo do exercício e às restrições fiscais, ou se adota a ótica do patrocínio cultural, que, por sua natureza, é captado com o horizonte do próprio exercício fiscal em curso, além de ser fonte instável e escassa em momentos de crise econômica, uma vez que depende do lucro do patrocinador.

Assim, o que se observa usualmente são instituições que vivem sob o risco de descontinuidade de suas atividades mais rotineiras e de interrupção de suas atividades; suas equipes dedicam grande parte de seu esforço à captação de recursos e a fazer e refazer orçamentos e prioridades; e o modelo não permite o planejamento de longo prazo, acar-

retando grandes desperdícios, reduzindo a capacidade de gestão e, no limite, comprometendo o cumprimento da missão da instituição.

Como consequência do subfinanciamento, seu impacto tende a ficar muito aquém das potencialidades porque as instituições culturais dedicam grande esforço à obtenção de recursos a serem utilizados no curto prazo, em despesas de custeio e atividades básicas.

Para enfrentar o desafio da gestão das instituições culturais e da sustentabilidade financeira, um dos instrumentos financeiros inovadores que surgem como oportunidade é o *crowdfunding*, as plataformas de financiamento coletivo. O setor de patrimônio cultural é especialmente promissor para a aplicação de modelos de *crowdfunding* a fim de ajudar a superar os limites do orçamento público (MARCHEGANI, 2017). Internacionalmente, o Reino Unido, por meio de uma parceria entre Nesta, Arts Council England, Heritage Fund e o Departamento de Cultura, Mídia e Esportes, explorou a potencialidade do *crowdfunding*, com bons resultados, na iniciativa “Matching the crowd” de 2016 (NESTA, 2019). Além de estimular a cultura de financiamento na sociedade e de garantir novas formas de financiamento, favorecendo a construção de alternativas para o financiamento no longo prazo, o instrumento pode aumentar a legitimidade das instituições gestoras, gerar *expertise* na elaboração e gestão de projetos com interesse social e fortalecer as redes de relacionamento.

## Crowdfunding como oportunidade

*Crowdfunding*, ou financiamento coletivo, pode ser definido como o financiamento de iniciativas por um grupo amplo de indivíduos com contribuições financeiras por meio de plataformas de internet

(KUPPUSWAMY; BAYUS, 2018; LANGLEY, 2016; MOLLICK, 2014). *Crowdfunding* deriva de dois termos da língua inglesa que denotam seu conceito: *crowd* e *funding*, respectivamente, multidão e financiamento (VALIATI, 2013). Trata-se, basicamente, da popular vaquinha, porém dirigida a causas específicas operacionalizadas por plataformas de internet.

O mercado de *crowdfunding* é altamente dinâmico, com um número crescente de aplicações em diferentes campos e com experimentação de diferentes modelos de negócios (HEMER, 2011). As redes de *crowdfunding* têm uma estrutura particular: consistem em um mecanismo de combinação (*match*) de um para muitos, configurando mercados de dois lados, orquestrados por uma plataforma que combina um financiado com vários financiadores (FEHRER; NENONEN, 2019).

Cumming e Hornuf (2018) tipificam quatro modelos de negócios relacionados ao *crowdfunding*:

- *Crowdfunding* baseado em doação: comum para fins filantrópicos e de apoio a pesquisa, em que financiadores doam recursos sem receber compensação monetária nem recompensa não monetária.
- *Crowdfunding* baseado em recompensa: modelo em que, caso a iniciativa arrecade o valor pretendido, financiadores recebem algum produto, prêmio ou vantagem.
- *Crowdinvesting*: também conhecido como *equity crowdfunding*, em que os financiadores são investidores que adquirem participação no negócio ou empresa tendo como contrapartida a participação em fluxo de caixa futuro.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> No Brasil, o *crowdequity* é regulado pela Instrução 588, de 13 de julho de 2017, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a qual dispõe sobre a oferta pública de valores mobiliários dentro de plataformas *on-line*.

- *Crowdlending*: em que financiadores coletivamente emprestam recursos por uma taxa de juro fixa.

A primeira plataforma de *crowdfunding* no mundo foi o *site* europeu Sellaband, que, em 2006, criou uma campanha para que fãs ajudassem artistas a gravar um disco, recebendo recompensas em troca (VALIATI, 2013). No Brasil, a primeira experiência foi em 2009, com o *site* Vakinha, cujos projetos objetivam beneficiar desde ações de cunho cultural até necessidades pessoais (COCATE; PERNISA JÚNIOR, 2012).

O *crowdfunding* tornou-se um mercado global multibilionário, com crescimento expressivo nos últimos cinco anos (CUMMING; HORNUEF, 2018). De acordo com Massolution (2016), o mercado de *crowdfunding* movimentou mais de US\$ 30 bilhões em 2015, tendo o *crowdlending* como segmento mais significativo (cerca de 75%). Projeções apontam para a movimentação de US\$ 90 bilhões até 2025, tendo o Brasil potencial para representar pelo menos 10% desse valor (CANTERAS, 2015).

Para Mollick (2018), as campanhas de arrecadação por *crowdfunding*, principalmente as baseadas em recompensa, trazem benefícios que vão além da realização das iniciativas financiadas: campanhas levam à criação de novas instituições e empresas que geram bilhões em renda (de formas independentes da do *crowdfunding*) e empregam milhares de pessoas; permitem a melhoria na carreira de pessoas beneficiadas pelas campanhas; geram inovação e impacto social. Com respeito a esse aspecto, é importante destacar que o apoio a iniciativas por meio de financiamento coletivo tende a favorecer a realização de atividades que têm legitimidade e representam interesse público.

O *crowdfunding* pode contribuir para fortalecer comunidades e redes e criar novos clientes, novos modelos de negócios e benefícios coletivos para financiadores e financiados. Sua evolução pode criar oportunidade para novas formas de produção, mobilizando novas redes e recursos e propiciando oportunidades mais amplamente distribuídas (BANNERMAN, 2013).

Entre as motivações para um financiador contribuir com uma campanha de *crowdfunding*, estão (i) receber as recompensas oferecidas pelo financiado; (ii) contribuir para o processo criativo; (iii) criar uma relação com o financiado; (iv) construir um senso de legado e de participação democrática; (v) apoiar causas; e (vi) engajar e contribuir para a comunidade (MARCHEGANI, 2017; GERBER; HUI, 2013). Em resumo, a propensão a colaborar com uma campanha compreende, em grande monta, o desejo de contribuir com o impacto social.

Já para os financiados, além da arrecadação de recursos para execução das iniciativas pretendidas, as motivações compreendem estabelecer e fortalecer relações e redes, receber aprovação e validação da sociedade e aumentar seu reconhecimento e reputação (GERBER; HUI, 2013).

## O caso Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural

O Programa Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural<sup>7</sup> é uma iniciativa inovadora na forma de envolver a sociedade no financiamento e nas escolhas de projetos a serem apoiados pelo BNDES. O

---

7 Mais informações sobre o programa disponíveis em <https://www.bndes.gov.br/bndesmais>.

apoio se dará por meio da combinação de recursos (*matchfunding*) do BNDES com o financiamento coletivo (*crowdfunding*), sendo a primeira iniciativa de *matchfunding* do setor público com a sociedade civil, em processo totalmente transparente. Assim, fica garantido que apenas projetos de interesse coletivo e com público engajado sejam contemplados, selecionando as propostas consideradas pela sociedade como mais robustas, meritórias, com potencial de retorno em externalidades e geração de valor público.

Esse poder conferido à sociedade, que faz a escolha última dos projetos a receber apoio financeiro, é um dos grandes atrativos desse programa que nasceu de iniciativa colaborativa do BNDES para adoção de soluções inovadoras propostas por seus próprios funcionários (IdeiaLab).

O lançamento do *matchfunding* para patrimônio cultural deve ser entendido como experimentação, um piloto de uma modalidade de atuação que poderá ser replicada e/ou adaptada a diversos segmentos que produzem impacto social. Afinal, o *matchfunding* é uma forma de atrair e ampliar o interesse do público para determinados temas. A alavancagem estimula a doação do público e aumenta a chance de arrecadar os recursos necessários à realização de projetos.

Portanto, a experiência do programa pode trazer aprendizados que permitam desenvolver e ampliar o alcance desse novo modelo de atuação visando impacto social, inspirando ações não apenas no âmbito do BNDES e de outros órgãos e agentes de governo, mas também em empresas, instituições do terceiro setor e organismos internacionais. No Brasil, a plataforma Benfeitoria demonstrou pioneirismo, ao lançar, em 2015, o primeiro *matchfunding* em parceria com a empresa Natura.

No Matchfunding BNDES+, o objetivo é promover uma ação estruturante. O programa contempla o apoio à capacitação de instituições culturais relativo ao instrumento financeiro denominado *crowdfunding*, além da estruturação e da operacionalização de seleções públicas de projetos culturais para campanhas de arrecadação, bem como do acompanhamento dos projetos culturais selecionados e financiados pela sociedade, por meio do *matchfunding*. Existe treinamento convencional, mas a experiência de realização de campanhas de arrecadação de recursos com a sociedade é essencial para a articulação e aplicação dos conhecimentos.

A coordenação e a operacionalização do programa são realizadas pela Sitawi Finanças do Bem (organização da sociedade civil que atua no campo das finanças sociais), tendo como parceira técnica a Benfeitoria, uma das principais plataformas de *crowdfunding* no país. O projeto foi aprovado e contratado com o BNDES em dezembro de 2018, e o primeiro edital de seleção foi lançado em março de 2019. Com o aprendizado do Edital 2019, o processo de seleção será aprimorado para o lançamento da rodada 2020. O apoio do BNDES se dá com recursos do Fundo Cultural – fundo estatutário oriundo de parte dos lucros do BNDES –, dos quais até R\$ 4 milhões são aplicados aos projetos que receberem doações da sociedade por meio de *crowdfunding* entre 2019 e 2020.

Nos projetos culturais selecionados pelo edital, a cada R\$ 1 captado do público, o BNDES aportará R\$ 2, até que a meta mínima da campanha de arrecadação seja alcançada. Se a primeira meta é batida antes do prazo de encerramento da campanha, o projeto poderá continuar captando do público, porém sem o *match* do BNDES, como uma campanha de arrecadação normal. Na primeira onda de seleção, os projetos poderão ter metas mínimas entre

R\$ 30 mil e R\$ 300 mil. Ou seja, cada projeto deverá captar entre R\$ 10 mil e R\$ 100 mil do público, e o BNDES poderá aportar entre R\$ 20 mil e R\$ 200 mil por projeto.

Os projetos podem ser apresentados por pessoas jurídicas brasileiras de direito privado sem fins lucrativos. As organizações sem fins lucrativos tendem a ser mais bem-sucedidas nas campanhas de arrecadação do que outras formas organizacionais, uma vez que, de forma aderente à Teoria dos Contratos, sinalizam ao público que têm compromisso com interesses coletivos e que não visam o lucro (BELLEFLAMME; LAMBERT; SCHWIENBACHER, 2013).

Para receber os recursos do BNDES, as iniciativas deverão, além de atingir suas metas de arrecadação, apresentar um mínimo de pulverização de recursos. A ideia, com isso, é que sejam efetivamente viabilizadas somente as ações que contem com amplo engajamento do público. É válido mencionar que a sinalização de que dois terços dos recursos são aportados pelo BNDES tende a aumentar a probabilidade de sucesso das campanhas, uma vez que as pessoas são influenciadas positivamente a financiar determinada campanha quanto maior for o percentual já arrecadado por ela (KUPPUSWAMY; BAYUS, 2018).

Considerando que a arrecadação do público é estimada em no mínimo R\$ 2 milhões, o valor total destinado a projetos será de pelo menos R\$ 6 milhões (dos quais, até R\$ 4 milhões oriundos do Fundo Cultural do BNDES) e o programa poderá superar R\$ 9 milhões de investimento. As ações de capacitação de instituições culturais em elaboração de projetos, engajamento de públicos, boas práticas de sustentabilidade (para além do financiamento coletivo), entre outros, assim como os custos de operacionalizar e divulgar os editais de seleção, acompanhar a realização dos projetos e avaliar a efetividade do próprio programa, contam com orçamento de até

R\$ 3 milhões – também oriundos do Fundo Cultural do BNDES – para os dois anos do programa.

A expectativa é de que o programa apoie até oitenta projetos selecionados ao longo de 2019 e 2020 por meio de edital. A cada ano, ocorrem cinco ondas de seleção com a expectativa de oito projetos selecionados em cada uma, em média. A curadoria do Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural será responsável pela seleção inicial de propostas que possam deixar legado para o patrimônio material ou imaterial brasileiro em temas como digital/mídia/games, educação patrimonial, turismo e acervo.

São apoiáveis projetos nas seguintes categorias de legado:

- Promoção e inclusão: ações de promoção de um patrimônio e transmissão de conhecimentos tradicionais a um novo público; benfeitorias ou ações de inclusão que tornem o patrimônio mais acessível e democrático; ações de impacto perene voltadas à promoção do turismo ligado ao patrimônio cultural brasileiro.
- Inovação e tecnologia: instalações, aplicativos e jogos digitais, novas tecnologias ou conteúdos que melhorem a experiência e o engajamento do público com o patrimônio ou que o torne ainda mais atraente, contemporâneo e/ou com mais valor turístico.
- Educação e inspiração: cursos, oficinas e/ou eventos de formação (*on-line* ou presencial) de profissionais que trabalhem com patrimônio; ações e conteúdos educativos que promovam o engajamento do público com o patrimônio.
- Preservação e memória: restauros, reformas, ações de conservação e cuidado do patrimônio; iniciativas de registro e reco-

nhcimento que preservem a memória do patrimônio, como documentários, prêmios, cartografias.

Os responsáveis pelos projetos escolhidos receberão treinamento aprofundado com foco nas campanhas de arrecadação de forma que consigam captar os recursos necessários à execução das propostas. Após passar por essa fase, os projetos serão apresentados no canal do Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural, hospedado na plataforma Benfeitoria, para que o público possa conhecê-los e efetuar doações àqueles que achar mais interessantes. Por tratar-se de programa inovador, mudanças táticas poderão ser feitas ao longo do tempo, de acordo com os aprendizados de percurso, como escopo dos projetos aceitos, valor máximo e mínimo, prazos de arrecadação, entre outros.

## *Matchfunding* e o financiamento de investimentos com impacto social

A utilização de plataformas *on-line* de financiamento, em particular o instrumento de *crowdfunding*, é inovadora e relevante para os setores cultural e público. No programa, a oportunidade é imediata para o segmento de patrimônio cultural, considerando o potencial de uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) como uma alternativa de financiamento e um estímulo à sustentabilidade financeira, como visto anteriormente. Entretanto, sua aplicação é oportuna para diversos setores com impacto social.

Configura, também, uma nova modalidade de relacionamento das instituições com seus públicos e a sociedade civil mais ampla, com

impactos perenes e muito positivos para sua dinâmica futura e mesmo para a percepção de sua relevância. Nesse sentido, o programa representa uma nova forma de envolvimento da sociedade no financiamento a projetos combinado a recursos públicos, proporcionando uma fonte alternativa de financiamento que pode mitigar o risco de descontinuidade de atividades e fortalecer a sustentabilidade de longo prazo.

A sistemática de apoio *crowd + match* tem o mérito de incentivar e maximizar o interesse público dos projetos financiados com recursos públicos. Ou seja, a plataforma de *crowdfunding* permite uma escuta direta e viabiliza a aproximação e parceria com a sociedade que deve resultar em maior eficiência e efetividade dos projetos na promoção de bem-estar social.

À luz dessa oportunidade, entende-se que a experiência do Matchfunding BNDES+ pode ajudar a desenvolver um novo modelo para atuação de entidades públicas no financiamento de atividades com impacto social. Trata-se de um modelo que aumenta a possibilidade de alavancar recursos de terceiros, trazendo novos apoiadores, não tradicionais, para se juntar ao financiamento de projetos. Na experiência do Reino Unido, a partir do programa Matching the Crowd, o *crowdfunding* foi capaz de atrair doações da sociedade para a cultura, sem reduzir o apoio a outras causas, alavancando novos recursos em favor de projetos com impacto sociocultural (NESTA, 2019).

O modelo, que combina *crowd* com *match*, permite, ainda, obter ganhos de escala, com volume e abrangência muito maiores do que o proposto no projeto, e capilarizar o apoio público para um conjunto de iniciativas que usualmente não teriam acesso a seus recursos. A aproximação, a parceria e a escala permitida pelo *crowdfunding*

podem e devem ser inspiração para desdobramentos em muitas outras iniciativas do setor público, pouco exploradas mesmo na experiência internacional.

Outra dimensão fundamental é o potencial de comunicação e difusão do modelo, que permite maior alcance das iniciativas de impacto social. Há três elementos que ampliam a visibilidade da iniciativa e potencializam seu efeito sobre toda a cadeia produtiva e consumidora e para o público em geral. Primeiramente, a convocação de iniciativas é feita por meio de edital. O chamamento público tem grande alcance e mobiliza um conjunto amplo de *stakeholders*, mesmo quando não se reverte em participação direta dos agentes no certame. O segundo ponto refere-se às campanhas de arrecadação em si, que dependem de esforço de divulgação e convencimento para sensibilização de uma rede de colaboradores.

Destaca-se que a comunicação das campanhas tem um perfil diferente da anterior, com maior profundidade, visando o engajamento do público com as iniciativas e resultando na construção de uma relação de confiança entre os participantes. Por fim, todo o programa caracteriza-se por se desenvolver fortemente no ambiente digital. Todos os materiais produzidos, as campanhas de arrecadação e os resultados obtidos com cada uma das iniciativas e com o programa poderão ser facilmente compartilhados na internet.

Por fim, o Matchfunding BNDES+ é uma proposta de fomento, divulgação e capacitação teórica e prática para o *crowdfunding*. É esperado que as ações auxiliem as proponentes das iniciativas na construção de padrões elevados de sustentabilidade financeira, o que se traduziria em redução gradual da dependência por recursos públicos. O programa compreende uma estratégia de capacitação, com ferramentas como webinar, webconferências, vídeos e tutoriais

*on-line*, que otimizam recursos humanos e financeiros e ampliam o alcance das ações de capacitação.

Ainda nesse programa, que tem foco em iniciativas envolvendo patrimônio cultural, esses resultados de capacitação transbordam para outras áreas de impacto social. Isso pode acontecer pela proposição de projetos com múltiplos impactos, no qual se destaca a combinação das dimensões social e cultural. Já o impacto indireto se dá pela disponibilização, gratuita e de fácil acesso, a conteúdos explicando o *crowdfunding*, como criar e conduzir uma campanha de financiamento coletivo, entre outros. Esse acesso não substitui a experiência prática de realizar uma campanha, mas é um primeiro passo importante para sensibilização e entendimento do instrumento financeiro.

## Conclusão

As indústrias criativas e culturais vêm ganhando cada vez mais relevância socioeconômica no mundo, sendo gradativamente foco da atenção de formuladores de políticas. Suas externalidades, sua resiliência e sua capacidade de desenvolvimento socioeconômico e de absorção de profissionais lhes conferiram o *status* de motor de crescimento e vetor de desenvolvimento em diversos países. Em particular, a importância do patrimônio cultural como vetor do desenvolvimento é reconhecida entre os ODS estabelecidos pela ONU.

Por essas características, o segmento mostrou-se promissor para a experimentação de uma modalidade inovadora de financiamento e, além disso, de uma nova forma de relacionamento entre setor público, terceiro setor, empresas e a sociedade. Assim, o presente artigo defendeu que o programa Matchfunding BNDES+ Patrimônio

Cultural é um instrumento financeiro inovador que pode alavancar iniciativas e negócios não apenas para o setor cultural, mas de maneira mais abrangente para apoio a diferentes iniciativas que geram impacto social.

No programa Matchfunding BNDES+, a combinação de recursos públicos e privados é realizada por meio do financiamento coletivo, o que confere um dos aspectos mais inovadores para implementação de iniciativas de impacto social: o protagonismo da sociedade na escolha, no financiamento e no acompanhamento dos projetos.

O programa é tido como um dos instrumentos financeiros inovadores que podem alavancar negócios de impacto.<sup>8</sup> Como iniciativa piloto com enfoque em patrimônio cultural, é promissora, dado que, conforme evidenciado na Pesquisa TIC Cultura 2016 (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2017), há grande espaço para o aumento do uso de TICs nos mecanismos de captação no setor cultural.

Com foco no patrimônio cultural, o programa Matchfunding BNDES+ tem por objetivo ajudar o setor cultural a criar mecanismos de doação e novas habilidades de engajamento com seus públicos, alavancando a captação de recursos e inspirando novos instrumentos para apoio a projetos e negócios geradores de impacto social em outros setores. Além disso, o programa contribui para uma visão mais estratégica da diversificação de recursos e seus vínculos com o desenvolvimento de relacionamento com o público e comunicação digital.

---

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, infográfico da Gife, “Conheça dez instrumentos financeiros inovadores para alavancar negócios de impacto”. Disponível em: <https://gife.org.br/conheca-dez-instrumentos-financeiros-inovadores-para-alavancar-negocios-de-impacto/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

As habilidades desenvolvidas no âmbito do programa são importantes para conferir autonomia e o salto qualitativo necessário para que o patrimônio cultural brasileiro possa desenvolver seu potencial pleno de desenvolvimento socioeconômico.

Para os financiadores, o programa também se propõe a desenvolver um novo modelo para atuação. Trata-se de um modelo que, por meio de tecnologia e das redes sociais, aumenta a possibilidade de alavancar recursos de terceiros e permite obter ganhos de escala, com volume e abrangência muito maiores do que o proposto no projeto-piloto. O novo modelo permite capilarização para um conjunto de iniciativas que usualmente não teriam acesso a seus recursos e uma mudança qualitativa no relacionamento com clientes e cofinanciadores.

Diante das oportunidades abertas pelo piloto Matchfunding BNDES+, o Banco está atento ao compromisso de manter um sistema robusto de monitoramento e avaliação do programa, para potencializar aprendizados sobre esse formato e garantir a sistematização do conhecimento e a ampla divulgação do processo e dos resultados para que seja possível (e mais fácil) ampliar sua aplicação para outros investimentos de impacto social e outras políticas públicas.

## Referências

BANNERMAN, S. Crowdfunding culture. *Journal of Mobile Media*, Montreal, v. 7, n. 1, p. 1-30, 2013.

BELLEFLAMME, P.; LAMBERT, T.; SCHWIENBACHER, A. Individual crowdfunding practices. *Venture Capital, [S.l.]*, v. 15, n. 4, p. 313-333. 2013. DOI:10.1080/13691066.2013.785151.

BRASIL. *Decreto nº 9.244, de 19 de dezembro de 2017*. Institui a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e cria o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília; Presidência da República, 2017. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9244.htm). Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. *Lei n.º 8.313 (texto compilado), de 23 de dezembro de 1991*. Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Brasília, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8313compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8313compilada.htm). Acesso em: 20 out. 2019.

CANTERAS, L. T. *A evolução do crowdfunding no Brasil e no mundo*. 2015. Disponível em: <http://www.kickante.com.br/blog/blog/crowdfunding-brasil-mundo>. Acesso em: 20 out. 2018.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos equipamentos culturais brasileiros*: TIC Cultura 2016. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-da-informacao-e-comunicacao-nos-equipamentos-culturais-brasileiros/>. Acesso em: 20 out. 2019.

COCATE, F. M.; PERNISA JÚNIOR, C. *Crowdfunding: estudo sobre fenômeno virtual*. *Revista Líbero*. São Paulo, v. 15, n. 29, p. 135-144, 2012.

COHEN, R. *On impact: a guide to the impact revolution*. New York: Sir Ronald Cohen, 2018.

CUMMING, D.; HORNUF, L. *The economics of crowdfunding*. London, UK: Palgrave Macmillan, 2018. p. 1-279.

CVM – COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Instrução CVM nº 588, de 13 de julho de 2017*. Dispõe sobre a oferta pública de distribuição de valores mobiliários de emissão de sociedades empresárias de pequeno porte realizada com dispensa de registro por meio de plataforma eletrônica de investimento participativo. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/500/inst588.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

ERNST & YOUNG. *Cultural times – the first global map of cultural and creative industries*. 2015. Disponível em: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-cultural-times-2015/\\$FILE/ey-cultural-times-2015.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-cultural-times-2015/$FILE/ey-cultural-times-2015.pdf). Acesso em: 30 jun. 2019.

FEHRER, J. A.; NENONEN, S. *Crowdfunding networks: structure, dynamics and critical capabilities*. *Industrial Marketing Management*. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2019.02.012>. Acesso em: 20 out. 2019.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Annual Report*. 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-pt.pdf>. Acesso em: 19 out. 2018.

FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS. Avanço das recomendações e reflexões para o fortalecimento das Finanças Sociais e Negócios de Impacto no Brasil [Relatório 2016]. São Paulo: 2016. Disponível em: <https://forcatarefa-assets.s3.amazonaws.com/uploads/2017/02/Relatorio-resultados-vfinal.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2019.

GERBER, E. M.; HUI, J. Crowdfunding. *ACM Transactions on Computer-Human Interaction*, v. 20, n. 6, p. 1-32, 2013. DOI: 10.1145/2530540.

HEMER, J. *A snapshot on crowdfunding*. Karlsruhe: Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI), 2011. (Working Paper Firms and Region R2/2011). Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/52302/1/671522264.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

KUPPUSWAMY, V.; BAYUS, B. L. Crowdfunding creative ideas: the dynamics of project backers. In: CUMMING, D.; HORNUF, L. (eds). *The economics of crowdfunding: startups, portals and investor behavior*. Munich: Palgrave Macmillan. 2018. p. 151-182.

LANGLEY, P. Crowdfunding in the United Kingdom: a cultural economy. *Journal Economic Geography*, Oxford, v. 92, n. 3, p. 301-321, 2016. DOI:10.1080/00130095.2015.113323392(3).

MARCHEGANI, L. From mecenatism to crowdfunding: engagement and identification in cultural-creative projects. *Journal of Heritage Tourism*, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 143-151, 2017. DOI:10.1080/1743873x.2017.1337777.

MASSOLUTION. *The Crowdfund Industry Report*. 2016. Disponível em: [http://reports.crowdsourcing.org/index.php?route=product/product&product\\_id=54](http://reports.crowdsourcing.org/index.php?route=product/product&product_id=54). Acesso em: 30 jun. 2019.

MOLLICK, E. The dynamics of crowdfunding: an exploratory study. *Journal of Business Venturing*, v. 29, n. 1, p. 1-16, 2014.

MOLLICK, E. Crowdfunding as a font of entrepreneurship: outcomes of reward-based crowdfunding. In: CUMMING, D.; HORNUF, L. (eds). *The economics of crowdfunding: startups, portals and investor behavior*. Munich: Palgrave Macmillan, 2018. p. 133-150.

NESTA. *Arts and heritage matched crowdfunding pilot*. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.nesta.org.uk/project/arts-and-heritage-matched-crowdfunding-pilot/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Perspectives from the global entertainment & media outlook 2018-2022*. 2018. Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/entertainment-media/outlook/perspectives-from-the-global-entertainment-and-media-outlook-2018-2022.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *World Investment Report*. 2013. Disponível em: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf). Acesso em 19 out. 2018.

UNWTO – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Acerca de la OMT*. Enero, 2018a. Disponível em: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/aboutunwtojanuary2018esweb.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2019.

UNWTO – WORLD TOURISM ORGANIZATION. 22 nov. 2018b, *Concept note*. In: 3<sup>rd</sup> UNWTO/UNESCO WORLD CONFERENCE ON TOURISM AND CULTURE: FOR THE BENEFIT OF ALL. Istanbul, Turkey, 3-5 Dec. 2018b. Disponível em: [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto\\_unesco\\_istanbul\\_conf\\_concept\\_note\\_22.11.2018\\_en.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_unesco_istanbul_conf_concept_note_22.11.2018_en.pdf). Acesso em: 30 jun. 2019.

VALIATI, V. A. D. Crowdfunding e indústria cultural: as novas relações de produção e consumo baseadas na cultura da participação e no financiamento coletivo. *Verso e Reverso*, v. 27, n. 64, p. 43-49, 2013.





## Resumo

A promoção da Agenda 2030 no mundo requer o aumento dos investimentos voltados para o desenvolvimento sustentável. Este artigo visa elaborar um levantamento de elementos para a contribuição das instituições financeiras de fomento para o financiamento do desenvolvimento sustentável, em particular para o atingimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O estudo explora o papel dos bancos de desenvolvimento nessas agendas, à luz de referências internacionais e da experiência recente do BNDES.

**Palavras-chave:** Financiamento do desenvolvimento. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Bancos de desenvolvimento.

## Abstract

*The progress of the 2030 Agenda in the world requires an increase in sustainable development investments. This article aims to examine aspects for the contribution of financial institutions to promote the financing of sustainable development, in particular for the achievement of the Sustainable Development Goals (SDG). This study explores the role of development banks in this agenda, considering international references and the recent experience of the BNDES.*

**Keywords:** *Financing of development. Sustainable Development Goals (SDG). Development banks. Development financial institutions.*

## Introdução

Em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), entre eles, o Brasil, reuniram-se e adotaram a agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sucedendo de forma mais abrangente à agenda dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) lançados em 2000 (PNUD, 2018). Para o alcance da Agenda 2030, um dos desafios é seu financiamento, que tem sido objeto das Conferências Internacionais sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, organizadas também no âmbito da ONU.

Nesse contexto, o presente texto tem o objetivo de elaborar um levantamento de estudos técnicos e propostas relativamente ao financiamento dos ODS, com especial ênfase sobre bancos de desenvolvimento (BD), com base na literatura científica e em relatórios institucionais.

Esse levantamento busca identificar elementos para a contribuição dos BDs na agenda do desenvolvimento sustentável. Esse foco não é no nível de projetos financiados e sua gestão operacional, mas, sim, no papel que essas instituições podem ter na promoção dos ODS, à luz de referências internacionais e da experiência recente do BNDES. Ademais, a Agenda 2030 é tratada aqui em sua perspectiva geral de ODS, não sendo objetivo do presente trabalho a segmentação segundo seus 17 objetivos ou suas 169 metas.

Com essa perspectiva, as duas primeiras seções apresentam, respectivamente, um breve panorama da agenda global de financiamento dos ODS e da experiência internacional de BDs. As duas seções seguintes reportam elementos do marco institucional nacional das

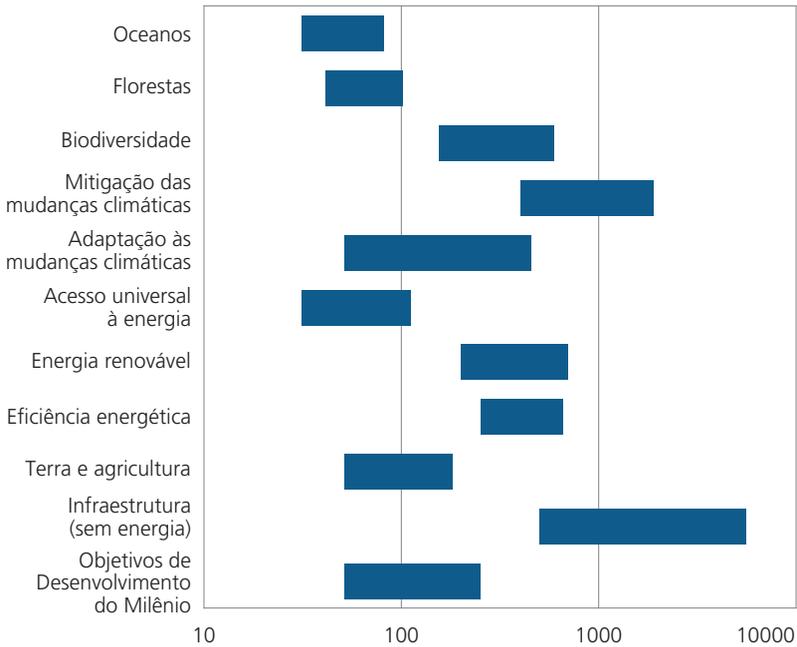
instituições financeiras de desenvolvimento e práticas que possam favorecer o financiamento dos ODS no Brasil. Por fim, a seção de considerações finais apresenta uma síntese dos resultados.

Para tanto, a metodologia envolveu a revisão da literatura científica e de relatórios institucionais sobre os temas de financiamento do desenvolvimento e bancos de desenvolvimento, no contexto dos ODS. Em específico, a identificação de práticas para favorecer o financiamento dos ODS no Brasil foi realizada com foco na atuação do banco nacional de desenvolvimento do país, o BNDES, procurando-se ilustrar, de forma não exaustiva, experiências relevantes e que possam ser replicadas por outras instituições.

## A agenda global de financiamento dos ODS

A promoção da agenda dos ODS, no mundo, requer o aumento dos investimentos voltados para o desenvolvimento sustentável. Há estimativas de que esse aumento de investimentos represente um montante na ordem de 1,5% a 2,5% do produto interno bruto (PIB) global que, em maior medida, seria destinado aos projetos de infraestrutura (SDSN, 2015). Já a Figura 1 mostra, de forma indicativa, a ordem de grandeza dos investimentos requeridos segundo alguns temas-chave para o desenvolvimento sustentável.

Figura 1 • Ordem de magnitude dos investimentos anuais requeridos segundo a literatura (US\$ bilhões por ano)



Fonte: UN (2014, p. 6).

O tema do financiamento ao desenvolvimento sustentável ganhou repercussão nos últimos anos. Em 2015, os Estados-membros da ONU, reunidos na Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, em Adis Abeba (Etiópia), firmaram o acordo Agenda de Ação Adis Abeba, que fornece um quadro global para o financiamento do desenvolvimento sustentável, envolvendo mais de cem medidas acerca de fontes de financiamento e cooperação. No documento relativo a esse acordo, reconhecendo que a mobilização de recursos domésticos é central, os países concordaram com uma gama de medidas

para ampliar a base de arrecadação, melhorar a cobrança de impostos e combater a evasão fiscal e o fluxo financeiro ilícito. Os países também reafirmaram seu compromisso com a ajuda oficial ao desenvolvimento – principalmente com os países menos desenvolvidos – e com o aumento da cooperação Sul-Sul. Além disso, sublinharam a importância de alinhar o investimento privado com o desenvolvimento sustentável, com políticas públicas e quadros regulatórios, para estabelecer os incentivos corretos. Houve também acordos para financiar áreas específicas, em que investimentos significativos são necessários, como infraestrutura para energia, transporte, água e saneamento e outras áreas para implementar os ODS (UN, 2015a).

A Agenda de Ação Adis Abeba também reconhece o papel que BDs<sup>1</sup> nacionais e regionais podem exercer no financiamento do desenvolvimento sustentável. Esse papel é particularmente destacado nos segmentos do mercado de crédito em que os bancos comerciais não estão totalmente engajados e nos quais existem grandes *gaps* de financiamento. Os BDs podem atuar nesses segmentos com base em estruturas sólidas de empréstimos e de conformidade com salvaguardas sociais e ambientais adequadas. Nesse escopo, foram consideradas áreas como infraestrutura sustentável, energia, agricultura,

---

1 BDs estão presentes em diversos países em diferentes estágios de desenvolvimento, como mostra estudo do World Bank Group (2018), que contou com a participação de 64 BDs nacionais de diferentes partes do mundo, tendo apontado como principais resultados: (i) a complementaridade dos BDs às instituições financeiras privadas, apoiando setores estratégicos sem acesso ao financiamento adequado via mercado; (ii) a missão dos BDs em diversos países voltada para o financiamento de infraestrutura, indústrias estratégicas, micro, pequenas e médias empresas e inovação tecnológica, seja qual for o grau de desenvolvimento do país em questão; (iii) a contínua criação de novos BDs em países desenvolvidos e em desenvolvimento, com destaque para o apoio a investimentos em infraestrutura, economia verde e economia digital.

industrialização, ciência, tecnologia e inovação, assim como inclusão financeira e o financiamento de micro, pequenas e médias empresas. Além disso, o documento reconheceu que os BDs nacionais e regionais também desempenham um valioso papel anticíclico, especialmente durante crises financeiras, quando as instituições financeiras privadas se tornam altamente avessas ao risco.

Nesse contexto, a Agenda de Ação Adis Abeba formalizou um chamamento para que os BDs nacionais e regionais expandam suas contribuições nas áreas mencionadas e, além disso, exortou que as organizações internacionais e os atores privados apoiem os BDs em países em desenvolvimento (UN, 2015b). Em especial para os países em desenvolvimento, que enfrentam maiores desafios que os países desenvolvidos, Mazzucato (2017) destaca que o acordo da ONU quanto aos ODS pode ser uma oportunidade para investimentos orientados por missões.<sup>2</sup> Além disso, a mesma autora aponta que políticas orientadas por missões podem ser uma abordagem para os recursos naturais que os considere parte da solução para uma missão maior e não como pertencentes a um setor particular.

Na América Latina e no Caribe, conforme Ketterer (2017), observa-se que 62% do financiamento de longo prazo advém de BDs, que enfrentam novos desafios como o combate e a adaptação às mudan-

---

2 As políticas orientadas por missões têm sido mais estudadas em países desenvolvidos, mas pode haver mais oportunidades nos países em desenvolvimento. A abordagem orientada por missões sinaliza para uma atuação da política pública com uma perspectiva mais abrangente que a das falhas de mercado, na direção de criar soluções e áreas em que mercados sequer existem. Conforme Mazzucato e Penna (2015, p. 29): “*Governments establish mission-oriented programmes in targeted areas not because there is a market in those areas that is not working correctly, but because the areas do not exist at all (and, therefore, ‘markets’ do not exist there). Mission-oriented projects are about creating new technological landscapes and innovative solutions to fulfil the governmental mission*”.

ças climáticas (custo estimado de US\$ 100 bilhões ao ano, cerca de 2% do PIB da região), bem como a escassez de recursos fiscais para infraestrutura (*gap* estimado de USD 130 bilhões por ano).

Quanto à contribuição dos BDs na promoção do crescimento e desenvolvimento sustentável no hemisfério sul, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2016), reconheceu que, depois da crise financeira global de 2008, cresceu o apoio a iniciativas de financiamento ao desenvolvimento. Recomendou, portanto, a adoção de estratégias com perspectiva mais autônoma em relação ao quadro internacional, em face da fragilidade da recuperação econômica mundial e da incerteza quanto à demanda dos países desenvolvidos.

Por sua vez, o *Relatório de 2019 de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável* da ONU (UN, 2019) ressalta que o alcance do desenvolvimento sustentável requer uma perspectiva de longo prazo, entretanto, as incertezas mundiais levam a um comportamento de mais curto prazo.<sup>3</sup> Assim, são requeridas ações em todos os níveis, na redução das incertezas globais, por meio do fortalecimento de ações coletivas e, em âmbito nacional, modelos de financiamento integrados que possam estabelecer uma base para políticas de longo prazo para além dos ciclos políticos. Particularmente, aos investidores e administradores privados, será preciso uma mudança para a perspectiva de longo prazo com a sustentabilidade como uma preocupação principal, o que demanda o alinhamento de incentivos públicos

---

3 O relatório especifica que as empresas privadas lidam com incentivos de curto prazo e por isso apresentam maior hesitação. Por sua vez, as famílias focam necessidades imediatas em tempos de insegurança financeira, e os políticos são muitas vezes norteados por ciclos políticos de curto prazo (UN, 2019).

e privados com o desenvolvimento sustentável e melhor mensuração dos impactos das ações realizadas.

A tendência de que o setor financeiro privado frequentemente siga com uma abordagem de curto prazo e avessa ao risco é observada por Mazzucato e McPerson (2018), ao analisarem a necessidade de financiamento de longo prazo na agenda de transição para a economia verde. Nesse contexto, ressaltam que o mais importante não é a quantidade de financiamento disponível, mas sua qualidade, uma vez que a atividade de financiamento não é neutra, dado que as características dos atores, veículos e métodos de financiamento afetam os investimentos realizados e os resultados observados.

No que segue, contextualiza-se a contribuição dos BDs para o desenvolvimento sustentável.

## Experiência internacional de BDs

Conforme apontam Studart e Gallagher (2016), aos BDs têm crescentemente sido confiada a tarefa de ajudar no financiamento da infraestrutura sustentável. Em particular, os BDs nacionais são atores essenciais para o regime de financiamento ao desenvolvimento e, dado seu espaço de atuação em projetos, estão prontos para desempenhar um papel de liderança na promoção e expansão da infraestrutura sustentável, como propagado no International Development Finance Club (IDFC).<sup>4</sup> Os mesmos autores apon-

---

4 O IDFC é uma parceria de bancos de desenvolvimento nacionais e regionais, criada em 2011 durante o encontro anual do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, atualmente com 24 membros de países desenvolvidos e em desenvolvimento (do Brasil participa o BNDES) que representam mais de US\$ 4 trilhões em ativos (dados disponíveis em: [www.idfc.org](http://www.idfc.org), acesso em: 6 abr. 2019).

tam a importância de os governos priorizarem a infraestrutura sustentável em suas estratégias de desenvolvimento para que os BDs nacionais realizem seu potencial de promover essa infraestrutura. Ademais, também ressaltam a relevância de alguns elementos de atuação desses BDs nesse sentido:

- criação de plataformas de instrumentos de cofinanciamento e *blend finance*, que podem ser catalisadas pelos BDs nacionais;
- apoio ao desenvolvimento, fortalecimento e aumento de escala dos projetos de infraestrutura sustentável; e
- engajamento com a comunidade financeira regional e internacional.

Na mesma direção, Além e Azevedo (2018) tratam os BDs como um instrumento valioso para o enfrentamento de novos desafios que se colocam tanto para economias em desenvolvimento quanto para as desenvolvidas, haja vista a importância de BDs nacionais em países como Alemanha (KfW), França (BPIFrance), Coreia do Sul (KDB) e China (CDB). Essa mesma pesquisa conclui que os BDs, tendo como objetivo a maximização do bem-estar social e o desenvolvimento econômico e ambientalmente sustentável, ao mesmo tempo que servem a segmentos que não conseguem, no setor privado, o crédito que precisam, são atores relevantes e indispensáveis na agenda de desenvolvimento.

Algumas lições da experiência internacional das instituições de financiamento ao desenvolvimento (IFD) são sintetizadas por Rodrigues, Afonso e Paiva (2017),<sup>5</sup> que concluem que, para a sus-

---

<sup>5</sup> Artigo que foi desdobramento de uma pesquisa realizada para a Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE).

tentabilidade financeira, é preciso, de um lado, prover as IFDs de fontes de recursos estáveis e sustentáveis e, de outro, garantir que haja gestão adequada de risco da carteira de empréstimos e boa governança, sem engessá-las de forma a inviabilizar o cumprimento de seus mandatos. Em economias emergentes e com histórico de instabilidade, o acesso das IFDs a recursos fiscais ou parafiscais pode ser considerado vital, como é o caso brasileiro (RODRIGUES; AFONSO; PAIVA, 2017).

Tomando como exemplo o modelo de sucesso alemão, os mesmos autores propõem algumas medidas de orientação para as IFDs, aplicáveis ao caso brasileiro:

- redução da carga tributária;
- concessão de garantias pelo governo controlador no refinanciamento de suas obrigações; e
- revisão das regras de regulação e supervisão para adequação a suas características e finalidades, sem, porém, relaxar na necessidade de adotar práticas de boa governança e de gestão de riscos.

Acrescentam que seria desejável, também, o não pagamento de dividendos ao acionista ou seu reinvestimento, com a perspectiva de fortalecer a base de capital e a capacidade de financiamento das IFDs, tendo em vista a experiência internacional de regimes financeiros (mostrada no Quadro 1).

As IFDs, no mundo, apresentam uma grande variedade de arranjos institucionais. Entre as 12 IFDs selecionadas no Quadro 1, apenas o BNDES não conta com garantia explícita do governo em suas obrigações, o que encarece suas captações em mercado

(RODRIGUES; AFONSO; PAIVA, 2017). Ademais, o BNDES está sujeito ao pagamento de impostos (diferentemente das IFDs de Alemanha, Rússia, Japão e Canadá) e ao pagamento de dividendo mínimo obrigatório ao Estado (diferentemente das IFDs de Alemanha, Rússia, México, entre outros).<sup>6</sup> Do conjunto analisado, sete IFDs utilizam recursos fiscais ou parafiscais, como é o caso do BNDES, que conta com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).<sup>7</sup>

Em se tratando de projetos de economia verde, tem destaque o KfW, que coloca o tema entre suas prioridades estratégicas. Para a viabilização de sua atuação diferenciada, o KfW usufrui de benefícios diretos (orçamento do setor público para programas) e indiretos. Entre os benefícios indiretos estão o não pagamento de impostos e dividendos e a captação via emissão de títulos com incentivos ante a regulação de capital bancária, que os considera com risco zero e maior nível de liquidez ao mesmo tempo que possuem garantia soberana do governo da Alemanha (o que melhora sua classificação de risco e reduz seu custo de captação) (ALÉM; AZEVEDO, 2018).

---

6 A política de distribuição de dividendos do BNDES está definida em seu Estatuto Social, que estabelece um pagamento mínimo de 25% do lucro líquido à União, respeitando os limites prudenciais e corporativos mínimos de capital. Porém, na vigência da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016 (BRASIL, 2016), que regula as empresas estatais, foram estabelecidas novas regras na política de dividendos, com destinação de ao menos 40% do lucro para capitalização, apontando como perspectiva o fortalecimento da estrutura de capital.

7 A Constituição Federal de 1988 determinou que pelo menos 40% da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) seriam destinados ao BNDES para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. O Congresso Nacional criou, em 1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e vinculou os recursos do PIS-Pasep para sua capitalização (RODRIGUES; AFONSO; PAIVA, 2017).

**Quadro 1 • Regimes financeiros de instituições financeiras de desenvolvimento selecionadas**

| IFDs   | Benefícios indiretos               |  |                           |  | Benefícios diretos               |
|--|------------------------------------|--|---------------------------|--|----------------------------------|
|  | Pagamento de dividendos ao Estado? | Pagamento de dividendo mínimo obrigatório? | Recolhimento de impostos? | Garantia estatal explícita para as obrigações? | Utiliza recursos (para) fiscais? |
| KfW (Alemanha)                                   | N                                  | N  | N                         | S  | S <sup>6</sup>                   |
| Vnesheconombank (Rússia)                         | N                                  | N  | N                         | N <sup>1</sup>                                 | S                                |
| Nacional Financiera (México)                     | N                                  | N  | S                         | Parcial <sup>2</sup>                           | N                                |
| Japan Finance Corporation (Japão)                | S                                  | N  | N                         | S  | S                                |
| Japan Bank of International Cooperation* (Japão) | S                                  | N  | N                         | S  | S                                |
| Business Development Bank of Canada (Canadá)     | S                                  | N  | N                         | S  | N                                |
| Caisse des Dépôt et Consignations (França)       | S                                  | N  | S                         | S  | N                                |
| Cassa di Depositi e Prestiti (Itália)            | S                                  | N.D.                                       | S                         | Parcial <sup>3</sup>                           | N                                |
| China Development Bank (China)                   | S                                  | N.D.                                       | S                         | Parcial <sup>4</sup>                           | N                                |
| Korea Development Bank (Coreia do Sul)           | S                                  | N  | S                         | Parcial <sup>5</sup>                           | S                                |
| Instituto de Crédito Oficial (Espanha)           | S                                  | N  | S                         | S  | S                                |
| BNDES (Brasil)                                   | S                                  | S  | S                         | N  | S                                |

Fonte: Madeira (2015 *apud* Rodrigues, Afonso e Paiva, 2017).

Notas: 1. Apesar de isso não estar no estatuto, alguns títulos são emitidos com garantia do governo. 2. Para compromissos com pessoas físicas nacionais e empresas/governos estrangeiros e para depósitos de governos e empresas. 3. Para os depósitos de poupança via instituições postais. 4. Para títulos em posse dos bancos locais. 5. Para dívidas em moeda estrangeira e para os títulos relacionados à política industrial. Prejuízos compensados no caso de ausência de reserva. 6. Apenas para alguns programas previamente estabelecidos, sendo parte pequena do total.

No que se refere ao porte dos BDs, como exemplo de ampla capacidade de financiamento, podem ser citados os bancos nacionais de desenvolvimento da Alemanha e da China, com carteira de ativos superiores a 12% do PIB em 2014, nível maior que o indicador para o BNDES, no Brasil, de 11,8% no mesmo ano (PEREIRA; MITERHOF, 2018). Vale ressaltar que esse porte diz respeito apenas às instituições federais, devendo-se levar em conta que também há as regionais e outras. De fato, assim como no Brasil, Alemanha e China possuem bancos nacionais de desenvolvimento integrando o sistema nacional de fomento juntamente com outras instituições. Por exemplo, em torno do KfW gravitam 17 instituições financeiras de desenvolvimento distribuídas em todos os estados da Alemanha, constituindo assim uma rede de instituições regionais que presta inestimável serviço ao país (ABDE, 2018).

## Financiamento para o desenvolvimento sustentável no Brasil

No Brasil, a Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) representa o Sistema Nacional de Fomento – SNF (Figura 1), formado por instituições financeiras de desenvolvimento, dos setores público e cooperativo, que têm como característica sua representatividade regional e respondem por cerca de metade das operações de crédito no país.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Para mais informações sobre as agências de fomento e os BDs dos estados da Federação, ver Horn e Feil (2019), que destacam que os agentes regionais, mais que repassadores, devem compor um efetivo sistema. Em suma, dependem de uma política que determine a ação coordenada entre as instituições federais, com o apoio da ABDE, e os agentes regionais sob a égide de uma política efetiva de desenvolvimento regional.

Figura 2 • Instituições do Sistema Nacional de Fomento (SNF)



Fonte: ABDE (2018).

Recentemente, a ABDE divulgou Carta de Posicionamento, em setembro de 2018 (ABDE, 2018), defendendo a maior capacidade de atuação para o SNF e maior disponibilidade de recursos financeiros para apoiar o crescimento sustentável, o que geraria aumento da arrecadação, sem comprometer o equilíbrio fiscal. A ABDE indicou que essas ações de incentivo devem ter como contrapartida do SNF o compromisso com uma boa governança, a capacitação de seu corpo técnico para o exercício da função de agentes de desenvolvi-

to e a alocação de recursos a projetos que, a par de sua viabilidade econômico-financeira, se evidenciem como geradores de externalidades positivas.

Com essa perspectiva, a Carta de Posicionamento apresentou as seguintes propostas de medidas a favor do desenvolvimento:

- fontes alternativas de recursos, que permitam às instituições do SNF oferecer crédito, sobretudo para projetos de maior risco, em condições diferenciadas e com custos adequados a investimentos de longo prazo;
- regime tributário especial que possibilite a capitalização, bem como a melhoria do custo de captação das instituições financeiras de desenvolvimento, sem onerar diretamente seus controladores, o que garantiria maior disponibilidade de recursos financeiros para apoio ao crescimento;
- tratamento regulatório diferenciado, adaptado às condições específicas das instituições do SNF, caracterizado por operações centradas no longo prazo e por fontes de recursos distintas das instituições financeiras privadas; e
- retirada dos entraves à atuação do SNF em mercado de capitais, permitindo a utilização de instrumentos inovadores, que potencializem sua participação em projetos de investimento produtivo.

Ainda sobre as medidas pleiteadas, a ABDE registra que está atenta a exitosos exemplos internacionais e focada nas diretrizes e metas das instituições que integram o SNF. Além disso, propõe-se intensificar o diálogo com o Banco Central, a Receita Federal e os ministérios, entre outros órgãos do Estado, para estabelecer uma política transparente, a favor do desenvolvimento do Brasil.

Nesse sentido, são apresentados a seguir elementos de políticas públicas para as instituições financeiras de desenvolvimento, à luz do marco institucional nacional, que possam favorecer a agenda de financiamento dos ODS.

No geral, as instituições financeiras em funcionamento no país, em consonância com Resolução CMN 4.327, de 25 de abril de 2014 (BCB, 2014), devem seguir diretrizes para o estabelecimento e implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA), englobando o gerenciamento do risco socioambiental, bem como a obrigação de divulgação da PRSA.

Por sua vez, as agências financeiras oficiais de fomento estão inseridas no ciclo formal de planejamento público. Assim como todas as estatais no país, devem apresentar para aprovação de seu Conselho de Administração, em que normalmente estão presentes representantes do Poder Executivo, seu plano de negócios anual e a estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos cinco anos. Quanto à transparência, as instituições financeiras estatais, sejam empresas públicas, sejam sociedades de economia mista, devem seguir os requisitos previstos na Lei 13.303 (BRASIL, 2016), dentre os quais vale destacar: (i) publicação anual da análise de metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo; (ii) publicação de Carta Anual de Políticas Públicas, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas; e de governança corporativa, relativamente ao desempenho, políticas e práticas de governança corporativa; (iii) divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.

Em particular as instituições de fomento federais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Ban-

co da Amazônia S.A., Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) têm suas diretrizes de aplicações de recursos definidas anualmente na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), bem como indicam suas contribuições para as ações do plano plurianual (PPA) do Governo Federal, com horizonte de quatro anos. Os dois instrumentos, a LDO e o PPA, são leis aprovadas no Congresso Nacional.

Dada a relevância do planejamento de políticas públicas com horizonte mais amplo que os quatro anos do PPA, a experiência brasileira abrange também planos setoriais com prazos mais longos, como é o caso do Plano Nacional de Educação e do Plano Nacional de Saneamento Básico.

Com perspectiva de longo prazo, o Ministério do Planejamento elaborou, em 2018, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), para o período 2020 a 2031. A ENDES teve como objetivo ser a base estratégica de governança do sistema de planejamento federal, estabelecendo diretrizes, orientações, metas e indicadores setoriais. Nesse sentido, a ENDES foi elaborada com a perspectiva de ser referência para o detalhamento das políticas públicas que se segue nos respectivos planos nacionais, setoriais e regionais e no PPA.

A ENDES reconhece que a superação dos desafios brasileiros para o desenvolvimento sustentável necessita de ações de médio e longo prazo, que requerem, por sua vez, a articulação e a cooperação de diferentes atores em prol de objetivos em comum. O documento indica que esse debate deve envolver as agendas globais com as quais o Brasil assumiu compromissos, nos quais se destacam a agenda dos ODS e o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima. Nesse sentido, a ENDES

pontuou a perspectiva de não deixar ninguém para trás no longo caminho a ser percorrido em direção ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2018).<sup>9</sup>

Entre as diretrizes para o desenvolvimento econômico, a ENDES registrou a importância, para o crescimento sustentado e inclusivo, de aprimorar e ampliar os mecanismos de financiamento, o que impacta de forma direta o investimento que necessita ser expandido.

Para o aprimoramento, o fortalecimento e a ampliação dos mecanismos de financiamento, as orientações da ENDES foram:

- reforçar os mecanismos e diversificar as fontes de financiamento do investimento de longo prazo, propiciando a redução dos custos das transações financeiras;
- estimular a democratização do crédito por meio do aumento da concorrência e da competitividade do Sistema Financeiro Nacional, do incentivo a novos entrantes, da racionalização das obrigações regulatórias e de boas práticas de governança;
- ampliar os produtos financeiros de apoio às *startups*, com o incremento de recursos para capital semente, incluindo não reembolsáveis, e maior prioridade para fundos de *venture capital* para inovação;
- diversificar as estratégias de captação de recursos nos mercados doméstico e internacional para o mercado de capitais, de títulos, empréstimos, securitização de carteiras, entre outros; e

---

<sup>9</sup> A ENDES, para além do desenvolvimento econômico e de infraestrutura, se propôs a incorporar todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, incluindo de forma integrada as questões sociais e ambientais. A elaboração do documento foi influenciada pela Agenda 2030 adotada pelos 193 países-membros da ONU, expressa em 17 ODS, cuja relação com o que foi elaborado é apresentada em seu capítulo 4.2 (BRASIL, 2018).

- direcionar o foco da atuação dos BDs para projetos e atividades não atendidos de forma adequada pelo mercado, para a transformação da estrutura produtiva e da infraestrutura na direção do aumento da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade, sobretudo em áreas portadoras de inovação.

Especificamente sobre infraestrutura, a ENDES reconhece que, apesar dos esforços dos governos nacionais, a lacuna de investimentos em infraestrutura permanecerá significativa, tanto nas economias desenvolvidas quanto nas emergentes. Muito embora exista uma forte demanda por infraestrutura na maioria das economias, há desafios para atrair o financiamento apropriado, em particular o do setor privado. Investimento em infraestrutura, no geral, exige prazos longos, pois as transações são vultosas, singulares, ilíquidas e a exposição ao risco subjacente não é facilmente compreendida e mitigada.

De fato, o setor de infraestrutura destaca-se no volume de investimentos necessários para o país. Esse montante significa que a taxa de investimento em infraestrutura deveria mais que duplicar em relação à média das duas últimas décadas, que foi de 2% do PIB ao ano.<sup>10,11</sup> Recentemente, com a perspectiva de alcançar um estoque de infraes-

---

10 A fim de equacionar o *gap* até 2035, a taxa de investimento em infraestrutura corresponderia a cerca de 5% do PIB, conforme estimativas baseadas em dados de Frischtak e Mourão (2017). A taxa de investimento em infraestrutura atingiu, na década de 1970, média superior a 5% no Brasil (CNI, 2016) e atualmente é bem inferior ao que vêm gastando outros países. Por exemplo, tendo em consideração os Brics, entre 2008 e 2013 (dados de statista.com), a China investiu 8,8% do PIB, a Índia 5,2%, África do Sul investiu 4,7% e a Rússia 4,5%.

11 Estudo do European Investment Bank (2010) mostra que, na média de seus países-membros, os investimentos de infraestrutura via governo representam mais de um terço do total (média de 2006-2009). No Brasil, em 2014, o BNDES representou cerca de um terço da origem dos recursos dos investimentos em infraestrutura, com aproximadamente R\$ 55 bilhões (CNI, 2016).

estrutura de 61% do PIB em 2040, o Ministério da Economia lançou o *Caderno 1* (Estratégia de Avanço na Infraestrutura) do Pró-Infra, que apresenta cenários para o investimento no setor (BRASIL, 2019).

A ENDES utilizou diversos estudos de longo prazo como documentos orientadores. Dentre eles, cabe destacar uma iniciativa que envolveu a participação de instituições do SNF, coordenada pelo BNDES no início de 2018, para a especificação de agendas de desenvolvimento de longo prazo para os principais desafios de desenvolvimento nas dimensões econômica, social e ambiental.

Esse documento, denominado *Desafios do desenvolvimento do Brasil*, abrangeu também a identificação das relações desses desafios com os ODS, em seu Anexo 5 (LEAL; CASTRO; PICANÇO, 2018). Uma das agendas de desenvolvimento especificadas nesse documento foi relativa ao financiamento do desenvolvimento, tendo como visão de futuro um novo padrão inclusivo de financiamento capaz de promover o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, foram delineadas as seguintes diretrizes:<sup>12</sup>

- Na direção de melhores instrumentos de financiamento, ampliar o compartilhamento de risco entre o setor público e o privado em créditos de longo prazo, bem como estimular o desenvolvimento do mercado primário e secundário de títulos corporativos e de outros instrumentos de dívida e de mercado de capitais domésticos e a inserção estrangeira.

---

12 O mesmo trabalho, relatado em Leal, Castro e Picanço (2018), apresenta fichas com especificação de agendas de desenvolvimento para os subtemas dentro da agenda de financiamento ao desenvolvimento, quais sejam: Sistema Nacional de Fomento (SNF) e desconcentração do crédito; crédito (acesso e gestão de riscos); mercado de capitais; e inserção financeira internacional.

- Em relação aos atores do SNF, promover sua articulação e integração para reduzir a concentração e ampliar a eficiência e efetividade do sistema.
- Especificamente quanto à agenda de desenvolvimento sustentável, promover *accountability* do Sistema Financeiro Nacional (incluindo responsabilidade socioambiental do sistema); reduzir a desigualdade regional no acesso ao crédito e aumentar a inclusão creditícia; e alargar os mercados de finanças verdes e de finanças sociais e ampliar o financiamento à inovação.

Com a perspectiva de alcançar a visão de futuro almejada, a iniciativa Desafios do Desenvolvimento do Brasil registrou as seguintes estratégias:

- Na direção de melhores instrumentos de financiamento:
  - usar novas tecnologias para ampliar o acesso ao crédito; desenvolver novos instrumentos de *hedge*, seguros e garantias (incentivando também o aumento dos prazos) e de avaliação de crédito (com atenção para evitar a exclusão creditícia das micro, pequenas e médias empresas – MPME, empresas inovadoras e capital intangível e da população menos favorecida); e
  - ampliar a colocação de títulos no mercado internacional (em dólares, euros, reais etc.).
- Em relação aos atores do SNF:
  - propiciar maior integração e alinhamento entre os planejamentos dos membros do SNF;
  - criar parcerias entre membros do SNF e destes com o terceiro setor;
  - aumentar a captação nos mercados doméstico e internacional de recursos para o SNF (por meio de títulos, empréstimos, securitização de carteiras etc.).

- viabilizar maior efetividade/eficiência do SNF por meio da concessão de mecanismos de incentivos (tributários, diferenciais regulatórios, acesso a fundos, garantias, entre outros); e
- fornecer microcrédito e *crowdfunding* para desenvolvimento local com integrantes do SNF como *hubs*.
- Especificamente quanto à agenda de desenvolvimento sustentável:
  - avaliar/aprimorar os mecanismos de títulos incentivados e conceder para papéis verdes os mesmos incentivos hoje existentes na infraestrutura;
  - aprimorar e difundir a avaliação de impactos (de planos, programas e projetos);
  - fortalecer e ampliar o banco nacional de informações dos entes públicos e avaliar metodologias (meta-avaliação);
  - ampliar os recursos para capital semente, incluindo não reembolsáveis; e
  - conceder prioridade aos fundos de *venture capital* para inovações e *startups*.

## Experiências do BNDES replicáveis

A partir da experiência do banco de desenvolvimento nacional, o BNDES, são apresentados alguns exemplos de práticas que possam ser replicadas em outras instituições.

Em seu *Relatório Integrado Anual 2018* (BNDES, 2019a), o BNDES apresentou, além de um *box* síntese de sua atuação quanto aos ODS,

a indicação dos principais ODS que se relacionam com as ações realizadas pelo Banco, segundo cada uma das missões enunciadas em seu mapa de objetivos estratégicos. Com isso, o reporte dos ODS passou a melhor refletir a ampla e relevante atuação da instituição relativamente à Agenda 2030.

Sobre a transparência, o Quadro 2 evidencia o quanto o BNDES está avançado em relação a renomadas instituições de outros países, sendo um dos poucos a divulgar informações detalhadas sobre as operações, como juros e prazo, além da identificação do cliente.

Quadro 2 • **Transparência institucional de bancos de desenvolvimento**

|  | <b>BDC<br/>(Canadá)</b> | <b>KfW<br/>(Alemanha)</b> | <b>Nafin<br/>(México)</b> | <b>ICO<br/>(Espanha)</b> | <b>JFC<br/>(Japão)</b> | <b>BNDES<br/>(Brasil)</b> |
|--|-------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------|
| <b>Relatórios <i>on-line</i>?</b>                            | S                       | S                         | S                         | S                        | S                      | S                         |
| <b>Portal de<br/>transparência?</b>                          | S                       | S                         | S                         | N                        | N                      | S                         |
| <b>Estatísticas<br/>detalhadas<br/><i>on-line</i>?</b>       | N                       | N                         | S                         | N                        | N                      | S                         |
| <b>com identificação<br/>do cliente?</b>                     | N                       | N                         | N                         | N                        | N                      | S                         |
| <b>com taxas de<br/>juros e prazo?</b>                       | N                       | N                         | N                         | N                        | N                      | S                         |
| <b>Relatório de<br/>responsabilidade<br/>socioambiental?</b> | N                       | S                         | N                         | S                        | N                      | S                         |

Fonte: Madeira (2015) *apud* Albuquerque e outros (2018).

Notas: 1. No caso do KfW, as estatísticas detalhadas *on-line* e com identificação do cliente são apenas para operações de cooperação financeira internacional com governos, que são uma pequena parte.

2. O Relatório de Responsabilidade Socioambiental do BNDES é integrado com o Relatório Anual.

Mais recentemente, o BNDES realizou consulta à sociedade, em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU), resultando no

lançamento de plataforma de transparência ampliada. Além disso, vale citar o exemplo da PRSA do BNDES, definida em 2010, com revisão em 2014 e atualmente em processo de nova revisão, envolvendo, dessa vez, de forma voluntária, a realização de uma consulta pública nos meses de junho e julho de 2019.

Em seminário realizado no BNDES com outros bancos de desenvolvimento,<sup>13</sup> foi destacado que há muito a fazer para se chegar aos ODS aprovados pela ONU e que, para isso, é preciso dispor cada vez mais de métricas para a efetividade. Nesse sentido, um exemplo é o novo processo de promoção da efetividade, inspirado nas melhores práticas internacionais, aprovado no início de 2018 pelo BNDES (BNDES, 2018), que no mesmo ano lançou seu segundo *Relatório de Efetividade*, sintetizando a experiência de vários anos da instituição com monitoramento e avaliação. Dando sequência a essa prática, o BNDES lançou, em novembro de 2019, seu terceiro *Relatório de Efetividade* (BNDES, 2019c), apresentando entregas de projetos financiados e resultados das avaliações de impacto, com destaque para a estimativa de que os projetos aprovados em 2018 criaram ou mantiveram, direta ou indiretamente, cerca de 1,2 milhão de empregos por ano.

Também recentemente, na perspectiva de comunicar de forma mais ampla sua contribuição para os ODS, o BNDES lançou uma plataforma para consulta do valor dos desembolsos por ODS selecionados, com mapa interativo, segundo os estados brasileiros.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Realizado em dezembro de 2018, com informações disponíveis em: <https://agencia-denoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Bancos-de-desenvolvimento-e-o-futuro-o-que-pensam-autoridades-no-tema/>. Acesso em: 6 set. 2019.

<sup>14</sup> Essa plataforma pode ser acessada em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/ods>. Acesso em: 6 set. 2019.

Quanto a experiências de financiamento de projetos relacionados aos ODS, são destacadas algumas iniciativas do BNDES que têm potencial de ampliação no país.

Sobre investimentos em energia renovável, o *ranking*<sup>15</sup> de seus principais financiadores no mundo aponta a liderança do BNDES, com US\$ 30 bilhões destinados a projetos do setor no Brasil, entre 2004 e 2018, com destaque para construção de usinas eólicas, envolvendo também o desenvolvimento de uma cadeia de fornecedores distribuída ao longo do território do país e gerando milhares de empregos de qualidade na indústria.

Essa carteira de projetos eólicos do BNDES permitiu ao Banco se tornar a primeira instituição financeira brasileira a emitir *green bonds* no mercado global, em maio de 2017, quando concluiu a captação de US\$ 1 bilhão em títulos verdes com prazo de sete anos. Esses papéis têm características similares aos *bonds* convencionais, porém, os recursos obtidos devem ser destinados a financiar projetos ambientalmente sustentáveis, atestados por uma empresa verificadora, especializada na área ambiental.<sup>16</sup>

Para viabilizar projetos que respondam aos desafios das mudanças climáticas em países em desenvolvimento, a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças no Clima criou em 2010 o Green Climate Fund (GCF). O GCF conta com US\$ 10,3 bilhões em doações de mais de quarenta países. No mundo, a iniciativa tem 88 entida-

---

15 A informação é da BloombergNEF (BNEF), serviço de pesquisa da Bloomberg especializado no setor de energia renovável. Mais detalhes em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Com-US\\$-30-bi-BNDES-e-maior-financiador-de-energia-limpa-do-mundo-mostra-levantamento-00001/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Com-US$-30-bi-BNDES-e-maior-financiador-de-energia-limpa-do-mundo-mostra-levantamento-00001/). Acesso em: 6 set. 2019.

16 Conforme [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Com-US\\$-30-bi-BNDES-e-maior-financiador-de-energia-limpa-do-mundo-mostra-levantamento-00001/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Com-US$-30-bi-BNDES-e-maior-financiador-de-energia-limpa-do-mundo-mostra-levantamento-00001/). Acesso em: 6 set. 2019.

des credenciadas, sendo somente três no Brasil (BNDES, Caixa Econômica Federal e Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FunBio).<sup>17</sup> Para agir como interface entre o país e o GCF, há uma autoridade nacional designada (AND) que tem a atribuição de comunicar as prioridades estratégicas do país para o financiamento do clima, bem como de realizar a indicação de entidades nacionais para acreditação na modalidade de acesso direto ao GCF e implementar o procedimento de não objeção de propostas de projetos a serem financiados pelo GCF no país. No caso brasileiro, esse papel é da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Economia.<sup>18</sup>

Também na agenda de economia verde, uma experiência brasileira que se destaca na captação de doações internacionais é o Fundo Amazônia, sob gestão do BNDES. Criado em 2008, o Fundo Amazônia consolidou-se como a principal iniciativa mundial do sistema de pagamentos por resultados alcançados na redução do desmatamento. Nesses dez anos de existência, ultrapassou cem projetos aprovados, com mais de R\$ 1 bilhão em desembolsos a projetos que conciliam a conservação ambiental com o desenvolvimento sustentável.<sup>19</sup> Sua governança tem uma instância participativa, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), que, entre outras atribuições, determina as diretrizes e acompanha os resultados obtidos.

---

17 Mais informações em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/fundo-verde-do-clima/arquivos/brazil-gcf-country-program-english.pdf> e em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/green-climate-fund>. Acesso em: 6 set. 2019.

18 Mais informações disponíveis em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/fundo-verde-do-clima/gcf-no-contexto-brasileiro-autoridade-nacional-designada-and>. Acesso em: 6 set. 2019.

19 As doações recebidas alcançaram o patamar de R\$ 3,4 bilhões (94% provenientes da Noruega, 5,6% da Alemanha e 0,4% da Petrobras) (BNDES, 2019a).

O COFA é presidido pelo Ministério do Meio Ambiente, com 23 representações, em três blocos: Governo Federal, governos estaduais e sociedade civil (BNDES, 2019b).

## Considerações finais

O presente texto apresentou uma revisão do tema financiamento do desenvolvimento, com ênfase em BDs. Cabe a ressalva de que o desafio do financiamento dos ODS é amplo e complexo, devendo sua consecução envolver, para além do objeto aqui tratado das instituições do SNF, diversas entidades públicas e privadas.

Do contexto internacional, foram apresentadas as principais diretrizes da ONU para o financiamento da agenda 2030, bem como um breve panorama evidenciando a importância da atuação de bancos de desenvolvimento como parte da solução para financiamento dos ODS.

Do contexto nacional, foi reportada a abrangência das instituições de fomento ao desenvolvimento no país, bem como os elementos fundamentais do marco institucional de sua atuação e integração com as políticas públicas. Por fim, com base na experiência do BNDES, foram levantados exemplos de práticas com potencial para serem estendidas para outras instituições na direção do fortalecimento do desenvolvimento sustentável.

Para além do fato de as instituições financeiras nacionais avançarem na comunicação da contribuição ao financiamento dos ODS, os objetivos e suas metas se traduzem em um importante insumo para diagnóstico e planejamento das estratégias de financiamento do desenvolvimento. Sem dúvida, trata-se de um tema relevante a

ser aprofundado por meio de estudos, além de possibilitar a avaliação de como as instituições de fomento estão se posicionando em relação ao assunto. Para tanto, é importante que essas instituições viabilizem a divulgação do montante de recursos destinados para o financiamento de cada ODS, bem como de suas contribuições por meio de ações para o alcance das metas da Agenda 2030 e de avaliações dos resultados obtidos em relação à efetividade.

## Referências

ABDE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO. *Carta de Posicionamento da Associação Brasileira de Desenvolvimento*. 4 set. 2018. Disponível em: <http://www.fomento.to.gov.br/carta-de-posicionamento-da-associacao-brasileira-de-desenvolvimento/>. Acesso em: 6 set. 2019.

ALBUQUERQUE, B. E. *et al.* *Os bancos de desenvolvimento e o papel do BNDES*. Rio de Janeiro, dez. 2018. (Textos para Discussão n. 133).

ALÉM, A. C.; AZEVEDO, W. As principais tendências dos bancos nacionais de desenvolvimento: lições da experiência internacional. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, p. 315-341, jun. 2018. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16082/1/PRArt\\_As%20principais%20tend%C3%Aancias%20dos%20bancos\\_compl.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16082/1/PRArt_As%20principais%20tend%C3%Aancias%20dos%20bancos_compl.pdf). Acesso em: 6 set. 2019.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução CMN 4.327, de 25 de abril de 2014*. Dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, DF, 25 abr. 2014. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res\\_4327\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_O.pdf). Acesso em: 6 set. 2019.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório de Efetividade 2017: efetividade para um novo ciclo de crescimento econômico*. Rio de Janeiro, 2018.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório Anual Integrado 2018*. Rio de Janeiro, 2019a.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Fundo Amazônia 10 anos – Relatório de Atividades 2018*. Rio de Janeiro, 2019b.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório de Efetividade 2018*. Rio de Janeiro, 2019c. 181 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm). Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). *Estratégia de Desenvolvimento Econômico e Social – estudos preparatórios*. Nov. 2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes/estrategia-nacional>. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec); Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI). *Pró-Infra – Caderno 1: estratégia de avanço na infraestrutura*. Brasília, jun. 2019.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIA. O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil: uma agenda para sua expansão sustentada. Brasília, 2016.

EUROPEAN INVESTMENT BANK. Public and private financing of infrastructure Evolution and economics of private infrastructure finance. *EIB papers*, Luxembourg, v. 15, n. 1, 2010.

FRISCHTAK, C. R.; MOURÃO, J. Uma estimativa do estoque de capital de infraestrutura no Brasil. *Desafios da nação: artigos de apoio*, Ipea, Brasília, v. 1, 2017.

HORN, C. H.; FEIL, F. Instituições financeiras de desenvolvimento regional e os desafios do Sistema Nacional de Fomento. *Economia e Sociedade*, Campinas,

v. 28, n. 1, p. 227-254, Apr. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182019000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182019000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 6 set. 2019.

KETTERER, J. A. *New times bring new challenges for development banks*. Lima: Alide, Apr. 2017.

LEAL, R. M.; CASTRO, L. B.; PICANÇO, J. P. Desafios do desenvolvimento do Brasil – relatório das contribuições de representantes do Sistema Nacional de Fomento para debate de uma agenda 2035. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, jun. 2018.

MADEIRA, R. Transparência dos bancos de desenvolvimento: experiências internacionais. 2015. In: RODRIGUES, D. A.; AFONSO, J. R.; PAIVA, S. M. Instituições financeiras de desenvolvimento: revisitando lições das experiências internacionais. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 48, p. 7-51, dez. 2017.

MAZZUCATO, M. *Mission-oriented innovation policy: challenges and opportunities*. London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose. RSA Action and Research Centre, Sep. 2017.

MAZZUCATO, M; MCPERSON, M. *The green new deal: a bold mission-oriented approach*. London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose. (IIPP Policy Brief 4), Dec. 2018.

MAZZUCATO, M; PENNA, C. *The rise of mission-oriented state investment banks: the cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES*. Sussex: 2015 (SPRU Working Paper Series – SWPS, n. 2015-26: p. 1-33). ISSN 2057-6668.

PEREIRA, T. R.; MITERHOF, M. T. O papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 3, p. 875-908, dez. 2018.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Cartilha de perguntas e respostas dos ODS: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) – Brasil*. Brasília, 25 jun. 2018.

RODRIGUES, D. A.; AFONSO, J. R.; PAIVA, S. M. Instituições financeiras de desenvolvimento: revisitando lições das experiências internacionais. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 48, p. 7-51, dez. 2017.

SDSN – SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK. *Investment needs to achieve the Sustainable Development Goals – Understanding*

the billions and trillions. 12 Nov. 2015. (SDSN Working Paper, Version 2). Disponível em: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/151112-SDG-Financing-Needs.pdf>. Acesso em: 6 set. 2019.

STUDART, R.; GALLAGHER, K. P. Infrastructure for sustainable development: the role of national development banks. *Global Economic Governance Initiative – GEGI Policy Brief 007*. Boston: Boston University, Oct. 2016.

UN – UNITED NATIONS. *Report of the Intergovernmental Committee of Experts on sustainable development financing*. New York, 2014. Disponível em: <https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/12/ICESDF.pdf>. Acesso em: 6 set. 2019.

UN – UNITED NATIONS. *Adis Abeba: países alcançam acordo histórico para financiar nova agenda de desenvolvimento da ONU*. 16 jul. 2015a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/adis-abeba-paises-alcancam-um-acordo-historico-para-gerar-financiamento-para-a-nova-agenda-de-desenvolvimento/>. Acesso em: 6 set. 2019.

UN – UNITED NATIONS. *Resolution adopted by the General Assembly on 27 Jul. 2015*. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). A/RES/69/313. Addis Ababa: 2015b. Disponível em: <https://www.undocs.org/A/RES/69/313>. Acesso em: 6 set. 2019.

UN – UNITED NATIONS. *Financing for Sustainable Development Report 2019 – Overview*. Inter-agency Task Force on Financing for Development. New York: 2019.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *The role of development banks in promoting growth and sustainable development in the south*. UNCTAD/GDS/ECIDC/2016/1. New York; Geneva: 2017. December 2016.

WORLD BANK GROUP. *2017 Survey of national development banks*. May 2018.



## Resumo

Conforme as tecnologias da informação e comunicação afetam a sociedade, entram em crise os marcos regulatórios e fontes tradicionais de financiamento à cultura, educação e inovação tecnológica. Aos gestores, financiadores e patrocinadores, resta adaptar-se à emergência das novas dinâmicas institucionais e comportamentais e contribuir para o enfrentamento da disrupção digital. Este artigo propõe investigar o cenário das instituições culturais e de memória, com base na matriz Swot do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), entendendo que há quatro linhas de ação para a promoção da sustentabilidade e sugere a revisão de modelos e práticas a partir do entendimento de conceitos como: ciclo cultural; “conhecimento” como ativo estratégico; e mecanismos complementares de financiamento, para viabilizar novas alternativas de monetização e engajamento social de alto impacto para as instituições culturais e de memória e, ainda, serve de referência para a formulação de políticas públicas voltadas à valorização do patrimônio cultural brasileiro.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade financeira. Patrimônio cultural. Mecanismos complementares de financiamento. Trabalho em rede.

### Abstract

*As information and communication technologies affect society, regulatory frameworks and traditional sources of funding for culture, education and technological innovation come into crisis. It is up to managers, funders and sponsors to adapt to the emergence of new institutional and behavioral dynamics and to contribute to addressing digital disruption. This paper proposes to investigate the scenario of cultural and memory institutions, based on the Swot matrix of the Brazilian Museum Institute (Ibram), understanding that there are four lines of action to promote sustainability and to suggest the revision of models and practices based on understanding of concepts such as: cultural cycle; “knowledge” as a strategic asset; and complementary financing mechanisms; to enable new alternatives of monetization and high-impact social engagement for cultural and memory institutions, and also serves as a reference for formulating public policies aimed at valuing the Brazilian cultural heritage.*

**Keywords:** Financial sustainability. Cultural heritage. Complementary financing mechanisms. Working networks.

## Introdução

O BNDES investe na preservação do patrimônio cultural brasileiro desde 1997 e ainda hoje é um dos mais significativos apoiadores de instituições culturais e de memória do país.<sup>1</sup> Nessa trajetória, vários aspectos relacionados à concepção do apoio evoluíram, em especial, a preocupação quanto à sustentabilidade dos resultados de seus projetos culturais e a seu impacto na manutenção das instituições de cultura e memória brasileiras.

Tal histórico faz com que o estudo da atuação do Banco permita que se extraiam as proposições apresentadas neste artigo com o objetivo de orientar gestores, financiadores e patrocinadores, que, ao serem aplicadas em futuros projetos culturais, visam favorecer práticas para promoção da sustentabilidade institucional dos agentes do setor, ainda que não haja investimento direto do Banco.

O artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda, serão enunciados alguns conceitos próprios do setor. A terceira seção apresenta a matriz Swot (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*), desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) a partir da pesquisa com gestores culturais em 2011 e adaptada pela autora para análise de cenário do setor em que atuam as instituições de cultura e memória. A quarta seção descreve as “linhas de ação em sustentabilidade”, termo criado pela autora para modelar as quatro linhas de ação identificadas ao longo do histórico de atuação do BNDES no setor e recomendadas para serem aplicadas em futuros projetos de investimento, com ou sem apoio

---

<sup>1</sup> São R\$ 600 milhões de recursos não reembolsáveis aplicados em mais de duzentos patrimônios pelo país.

do Banco. São elas: Fomento ao Capital Social e Trabalho em Rede, Introdução de Metodologias de Gestão e Governança, Processos Inovadores pelo Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e Manutenção Financeira de Médio e Longo Prazo. A quinta seção apresenta as conclusões.

## Conceitos prévios relativos às instituições culturais e de memória

Para identificar as instituições culturais e de memória, primeiramente, há de se compreender o conceito de patrimônio cultural definido pela Constituição Brasileira, em seu artigo 216.

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (a) as formas de expressão; (b) os modos de criar, fazer e viver; (c) as criações científicas, artísticas e tecnológicas; (d) as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Com base nesse conceito, tem-se uma diversidade de instituições depositárias da preservação e guarda desse legado em um conjunto não coeso e até de difícil parametrização. Apesar da dificuldade de estabelecer o universo de instituições, abordam-se seis principais

grupos, não exaustivamente: arquivos, cinematecas, museus, bibliotecas, bens tombados e pontos de cultura.

Em relação aos arquivos, vale destacar que, no âmbito do poder público, há o Arquivo Nacional, os arquivos estaduais e sessenta arquivos municipais. A estes, soma-se uma gama de instituições que detêm acervos arquivísticos, como universidades, centros de documentação, fundações e institutos vinculados aos três poderes, incluindo arquivos gerenciados pelos serviços de documentação militares, judiciários, fundiários, previdenciários, policiais, legislativos etc.

Em relação aos arquivos privados, os mais representativos são arquivos eclesiais, santas casas de misericórdia, institutos históricos e geográficos, universidades e coleções particulares familiares ou temáticas.

## Sustentabilidade em instituições de cultura e memória

O termo “sustentabilidade” tem sido comumente associado às questões relativas ao meio ambiente e aspectos relacionados a sua preservação. Todavia, segundo Oded Grajew, do Instituto Ethos,<sup>2</sup> o termo não se resume a isso, mas ao entendimento de que:

sustentabilidade está diretamente associada aos processos que se podem manter e melhorar ao longo do tempo.

---

2 O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), criada em 1988, cuja missão é mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável. Disponível em: [www.ethos.org.br/cedoc/o-que-e-e-o-que-nao-e-sustentabilidade/#.XXVmgihKiiM](http://www.ethos.org.br/cedoc/o-que-e-e-o-que-nao-e-sustentabilidade/#.XXVmgihKiiM). Acesso em: 11 nov. 2019.

A insustentabilidade comanda processos que se esgotam, não se mantêm e tendem a morrer. E isto depende não apenas das questões ambientais. São igualmente fundamentais os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais.

Neste artigo, o termo “sustentabilidade” é entendido como todo esforço aplicado por gestores, financiadores e patrocinadores na execução de práticas voltadas ao compromisso com a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável necessários às instituições de cultura e memória.

## Matriz Swot publicada pelo Ibram (adaptada para análise de cenário)

O Ibram, ligado ao Ministério do Turismo, foi criado em 2009 e é o órgão responsável pela administração direta dos trinta museus federais. Também tem como mandato conduzir a Política Nacional de Museus (PNM) e melhorias dos serviços do setor (visitação, arrecadação, aquisições, planos de preservação), além de desenvolver ações integradas entre os demais museus brasileiros, incluindo instituições privadas de interesse público.

Depois de um período de cooperação técnica entre o Ibram e a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), foi concluída a pesquisa cujos dados e insumos têm contribuído, entre outros aspectos, para o processo investigativo de identificação da cadeia produtiva dos museus. Esse estudo sistêmico foi empreendido em

âmbito nacional, entre os anos de 2012 e 2013, e abrange informações referentes ao campo museal provenientes de diversas fontes no período de 2007 a 2013. O detalhamento, a metodologia e os resultados da pesquisa encontram-se no livro *Museus e a dimensão econômica: da cadeia produtiva à gestão sustentável*.<sup>3</sup>

Um dos diversos eixos do estudo foi obtido a partir de levantamento *on-line*<sup>4</sup> do tipo *survey* respondido por 253 gestores, de 23 estados,<sup>5</sup> realizado de agosto a outubro de 2012. O questionário foi dividido em partes quantitativa e qualitativa, sendo que a qualitativa empregou a matriz Swot, pela qual foram definidas as percepções dos administradores quanto a forças, oportunidades, fraquezas e ameaças que configuram o ambiente de atuação dos museus.

O modelo analítico Swot estrutura uma matriz que permite montar de forma esquemática quatro quadrantes em que são listadas as forças e fraquezas internas e as ameaças e oportunidades externas à determinada entidade.

A partir da matriz Swot do estudo da cadeia produtiva dos museus, foi possível adaptar as informações obtidas para elaboração de uma matriz Swot para o conjunto de instituições de cultura e memória brasileiras, já que compartilham características e enfrentam

---

3 Íntegra da pesquisa disponível em: [museus.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Museus\\_DimensaoEconomica\\_Ibram2014.pdf](http://museus.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Museus_DimensaoEconomica_Ibram2014.pdf). Acesso em: 11 nov. 2019.

4 Vale registrar que essa pesquisa não constitui amostragem estatística censitária, mas, sim, um estudo exploratório com o objetivo central de compreender a situação das bases de dados disponíveis, testar o modelo analítico e produzir informações pontuais sobre a amostra pesquisada.

5 Do total, 52% das respostas concentraram-se nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

desafios semelhantes. Essa adaptação, aplicável aos diversos tipos de instituições de cultura e memória (independentemente de seu arranjo institucional e características, como tamanho, localização, tempo de existência, acervo ou volume de captação de recursos), foi baseada no estudo da experiência do BNDES na análise e acompanhamento da execução de projetos.<sup>6</sup>

Vale destacar, no tocante à questão financeira, que há uma significativa dependência de fontes públicas de recursos, seja pela alta incidência de instituições públicas na amostra de museus, seja pelo fato de que as instituições privadas recorrentemente amparam seus investimentos em subsídios e leis de incentivo.

Essa predominância também é uma característica entre as instituições de cultura e memória, como identificado na pesquisa TIC Cultura 2018<sup>7</sup> (pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos equipamentos culturais brasileiros), que verificou que equipamentos culturais brasileiros são majoritariamente públicos, sendo a maioria constituída de bibliotecas<sup>8</sup> (97%), arquivos (80%) e museus (72%).

---

6 O Banco apoiou mais de 180 beneficiários de naturezas variadas, heranças arquitetônicas, arquivos, cinematecas, bibliotecas, teatros, museus etc. em todas as regiões brasileiras. Disponível em: [bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/patrimonio-cultural-brasileiro](https://bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/patrimonio-cultural-brasileiro). Acesso em: 11 nov. 2019.

7 Pesquisa TIC Cultura 2018, p. 96, lançada em abril de 2019 pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Foram entrevistados 3.065 responsáveis pelos equipamentos culturais, incluindo arquivos, bens tombados, bibliotecas, cinemas, museus, pontos de cultura e teatros. Disponível em: <https://cetic.br/pesquisa/cultura/>. Acesso em 11 nov. 2019.

8 São 97% de bibliotecas públicas, das quais 93% são públicas municipais.

Quadro 1 • **Matriz Swot – gestores de museus**

| Matriz Swot |         | Objetivo  |  |
|-------------|---------|---|--|
|             |         | Ajuda   | Atrapalha  |
| Fator       | Interno | <p><b>FORÇAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição de inclusão social</li> <li>• Preservação da multidimensional identidade brasileira</li> <li>• Proximidade das comunidades</li> <li>• Reconhecimento social</li> <li>• Instrumento capilar gerador de recursos</li> <li>• Geração de referenciais locais</li> <li>• Padrão organizacional homogêneo (permite modelos de governança e gestão)</li> </ul>   | <p><b>FRAQUEZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orçamentos reduzidos</li> <li>• Dificuldades na preservação do patrimônio</li> <li>• Falta de RH e sem formação adequada</li> <li>• Falta de autonomia financeira e administrativa</li> <li>• Falta de equipamentos</li> <li>• Pouca relevância no setor de turismo/entretenimento</li> <li>• Poucos estudos e pesquisas dimensionando o setor</li> </ul> |
|             | Externo | <p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprofundamento do conceito de cultura como fator de desenvolvimento</li> <li>• Desenvolvimento de políticas públicas que explorem o potencial econômico da cultura e das instituições culturais</li> <li>• Novas TIC como alternativa de ampliar valorização e acesso</li> <li>• Potencial instrumento de transformação urbana</li> <li>• Potencial para geração de emprego e renda a partir das atividades-fim</li> <li>• Utilização de plataformas <i>on-line</i> para ampliar interação em rede com mercado e comunidade</li> <li>• Aumento do consumo cultural pelo cidadão</li> </ul> | <p><b>AMEAÇAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orçamentos públicos reduzidos</li> <li>• Baixa atratividade (visibilidade)</li> <li>• Pouco investimento em educação e capital humano</li> <li>• Distanciamento do público potencialmente consumidor de cultura</li> </ul>  |

Fonte: Adaptado de Ibram (2014).

O cenário resultante da matriz adaptada apresenta o desafio da sustentabilidade no tocante às instituições de cultura e memória, mas também oferece subsídios para tomada de decisão no sentido de reconhecer e valorizar o papel dessas instituições como vetores de dinamização da economia da cultura.

Tendo esse cenário, os gestores, financiadores e patrocinadores do setor têm a chance de exercer um papel indutor e acelerador de

mudanças e até contribuir para a formulação de políticas públicas capazes de impulsionar a valorização e o reconhecimento do patrimônio cultural e suas instituições na vida social.

## Linhas de ação em sustentabilidade

O primeiro esboço do termo “linhas de ação em sustentabilidade” surgiu em 2017, a partir de um estudo setorial no âmbito das Diretrizes Estratégicas do Plano Integrado 2017-2018 do antigo Departamento de Economia da Cultura do BNDES (Decult). Na ocasião, a prioridade era direcionar esforços para identificar meios, instrumentos e políticas capazes de fomentar a sustentabilidade financeira do patrimônio cultural e de suas instituições.

Todavia, no entendimento da autora, o atributo “ser sustentável” não se limitava à questão financeira, ainda que fosse aspecto fundamental, mas dependia também da dinamização de outras competências nos níveis de pessoas e de processos institucionais. E mesmo no aspecto financeiro, não se restringia ao modelo tradicional de remuneração, pela venda de suvenires e eventual aluguel de espaços e imóveis.

Vale registrar que contribuíram para essa reflexão a investigação de iniciativas internacionais com o uso do patrimônio cultural como vetor de desenvolvimento e a experiência da autora na análise de projetos estruturantes das cadeias produtivas da economia da cultura.<sup>9</sup>

Este artigo propõe linhas de ação em sustentabilidade para que gestores, financiadores e patrocinadores possam conduzir futuros pro-

---

<sup>9</sup> O apoio a projetos estruturantes das cadeias produtivas da economia da cultura compõe uma das modalidades do Fundo Cultural do BNDES – fundo estatutário formado a partir do lucro do Banco – para financiamento não reembolsável ao patrimônio cultural brasileiro.

gramas e projetos de investimento estruturados para potencializar as forças e oportunidades e dirimir as fraquezas e ameaças mapeadas pela matriz Swot.

São quatro linhas cujas atividades podem ser operacionalizadas concomitantemente ou não, dependendo dos objetivos do programa ou projeto de investimento, sendo elas: fomento ao capital social e ao trabalho em rede; introdução de metodologias de gestão e governança; processos inovadores pelo uso das TIC; e manutenção financeira de médio e longo prazo.

## Fomento ao capital social e ao trabalho em rede<sup>10</sup>

Para a correta compreensão dessa linha de ação, importa definir a base conceitual dos termos “capital social” e “trabalho em rede”.

### Capital social

O conceito de capital social foi formulado no início do século e tem sido utilizado em diversas áreas do conhecimento, com várias definições e abordagens, de acordo com o nível de investigação e pesquisa requerido. Neste artigo, capital social é entendido como um conceito amplo que compreende a formação e a dinâmica de sistemas e a efetividade e resiliência das normas sociais formuladas a partir de consensos em comunidades de prática, assim como outros valores intangíveis compartilhados, como a confiança e a reciprocidade, para aumentar a eficiência coletiva, facilitando ações coordenadas em rede.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Leitura sugerida: Lock e Macke (2014, p. 23-41).

<sup>11</sup> Definição da autora, com base no conceito de Putnam (2006, p. 177), “[...] o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Iniciativas que promovam o fomento do capital social podem significar um “[...] recurso valioso para facilitar a implementação de políticas de desenvolvimento econômico e para avaliar os resultados dos projetos de desenvolvimento” (D’ARAÚJO, 2003, p. 8).

Em suma, trata-se de valor que se capitaliza na medida em que está associado a ciclos cumulativos de cooperação e ação coletiva em benefício mútuo e melhoria da eficiência da sociedade (DINDA, 2008). O conceito pode ser considerado o resultado de um consenso entre as teorias econômicas e sociológicas (MULS, 2008).

## Trabalho em rede

Caracteriza-se o trabalho em rede quando diversas partes interessadas são passíveis de participar e contribuir com ações, a partir de uma arquitetura de facilitação do intercâmbio de informações e diferentes tipos de conhecimento. Seus potenciais integrantes devem colaborar no planejamento, na gestão e nas atividades organizacionais e estar preparados para a superação dos desafios para sua organização, como, definição da infraestrutura tecnológica para mediação entre os entes da rede, identificação dos *hubs* ou principais pontos de interconexão, estabelecimento dos times, distribuídos por competência, regulamentação para tomada decisão colegiada etc.

Segundo Camarinha-Matos e Afsarmanesh (2008), entre os desafios, os principais são a definição de políticas de governança, os princípios de trabalho e compartilhamento e as ferramentas de apoio à manutenção da rede.

## Por que investir em ações de fomento ao capital social e trabalho em rede?

Como definido anteriormente, capital social se traduz pela comunhão de valores intangíveis, como crenças e propósitos, pelo enfrentamento de dificuldades e desafios comuns e pelo exercício de confiança capaz de promover ligações perenes para o bem comum, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

O trabalho em rede tem força para alterar o formato e a dinâmica das relações entre instituições, inclusive no que diz respeito aos tradicionais modelos organizacionais, assim como a capacidade de adaptação a mudanças de contexto (certa elasticidade às disrupções ou “resiliência” lado a lado com “eficiência”). O trabalho em rede também potencializa parcerias entre diferentes setores (tecnológico, cultural, científico etc.), atores (setor público, privado e terceiro setor) e níveis (federal, estadual e municipal).

Esse horizonte traz para o primeiro plano a participação (real ou virtual) de atores até então estranhos às organizações que passam a opinar em questões de interesse mútuo, tornando a comunicação entre as partes cada vez mais complexa e potencializando novos olhares, ideias e o desenvolvimento de canais de relacionamento inovadores.

Fatores de força da matriz Swot, como “reconhecimento social” e “instituição de inclusão social”, que se referem à promoção de noções de cidadania e de pertencimento com base em valores das comunidades, apontam a empatia que as instituições de cultura e memória exercem no público, o que poderia ser aproveitado na promoção de parcerias e acordos para a formulação de agendas e pro-

gramas compartilhados, não somente entre pares, mas com diversos setores da sociedade civil.

Outro ponto importante na modelagem de projetos de investimento é identificar possíveis parcerias setoriais, especialmente com as indústrias criativas, desporto, educação, audiovisual, turismo, publicidade, criação artística etc., para reduzir fraquezas apontadas na matriz Swot como “pouca relevância no setor de turismo/entretenimento”. Essas parcerias podem contribuir para a redução do fator de ameaça “baixa atratividade (visibilidade)”, que implica as dificuldades de comunicar, transmitir conhecimento e atrair público enfrentadas pelas instituições, especialmente pela debilidade de ações permanentes de comunicação.

Outro fator de força na matriz Swot, “proximidade das comunidades”, indica que essas instituições reúnem em torno de si potencialidades na formação de redes e iniciativas coletivas de cooperação. Projetos de investimento podem colaborar na organização de um arcabouço regulamentar que dê suporte aos princípios de trabalho coletivo e à manutenção e uso das ferramentas para apoiar a infraestrutura de redes compartilhadas.

Há iniciativas em diversos campos que incentivam o fomento do capital social e o desenvolvimento do trabalho em rede de forma mediada e colaborativa e que poderiam ser promovidas pelas instituições de cultura e memória. Isso geraria modelos inovadores de relacionamento com seus pares, seus pesquisadores e a comunidade em geral, assim como alteraria a relação da sociedade com a oferta/consumo de serviços e produtos ofertados por essas instituições, rompendo com os modelos tradicionais, suas cadeias produtivas e regulamentações.

Seguem exemplos, de modo não exaustivo, de iniciativas nesse sentido:

- Engajamento – estratégias de envolvimento coletivo, como *crowdsourcing*<sup>12</sup> (tipo modelo *wiki* de catalogação, como Wikipedia), desenvolvimento compartilhado de APIs<sup>13</sup> (Banco do Brasil for Developers),<sup>14</sup> credenciamento voluntário (Child Fund Brasil)<sup>15</sup> etc.
- Economia colaborativa – *crowdfunding* de produto (Projeto Genoma do Mexilhão Dourado),<sup>16</sup> *crowdfunding* de investimentos<sup>17</sup> e Initial Coin Offer (ICO).<sup>18</sup>
- Gamificação ou ludificação – entendida como dinâmica de mimetização de mecânicas competitivas e colaborativas promovidas na esfera lúdica em que o engajamento está diretamente associado a retornos crescentes sobre a obtenção de resultados.

---

12 *Crowdsourcing* – termo criado pela união das palavras inglesas *crowd* (multidão) e *outsourcing* (terceirização), que identifica a ação cooperativa de pessoas para resolver problemas em conjunto, criar produtos, criar conteúdo, testar ferramentas etc.

13 Application Programming Interface (API) é um conjunto de rotinas e padrões de programação para acesso a um aplicativo de *software* ou plataforma baseado na *web*.

14 Exemplo de desenvolvimento compartilhado de APIs, disponível em: [developers.bb.com.br/pt-br/](http://developers.bb.com.br/pt-br/). Acesso em 13 dez. 2019.

15 Exemplo de credenciamento voluntário *on-line*, disponível em: [www.childfundbrasil.org.br/blog/guia-do-voluntariado-digital/](http://www.childfundbrasil.org.br/blog/guia-do-voluntariado-digital/). Acesso em: 13 dez. 2019.

16 Projeto liderado pela bióloga Marcela Uliano, do Instituto de Biofísica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), está sendo divulgado como o primeiro caso de sucesso em *crowdfunding* no Brasil voltado para pesquisa científica.

17 Em julho de 2017, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) editou a regulamentação do *crowdfunding* de investimentos, que dispõe sobre a oferta pública de valores mobiliários por sociedades de pequeno porte.

18 Meio não regulamentado de arrecadação com base em criptomoedas recém-cunhadas (geralmente na plataforma *blockchain* Ethereum) ou valores mobiliários (competência da CVM).

O BNDES destaca-se em duas iniciativas, como nos programas Matchfunding BNDES+ de apoio ao patrimônio cultural e o BNDES Garagem.

No programa Matchfunding BNDES+,<sup>19</sup> lançado em março de 2019, o BNDES pretende alavancar R\$ 3 milhões, sendo até R\$ 1 milhão do público e até R\$ 2 milhões de recursos do Fundo Cultural, constituído por uma parcela do lucro da instituição, no apoio a até quarenta projetos de patrimônio cultural escolhidos conforme manifestação de interesse da sociedade.

O programa BNDES Garagem, lançado em maio de 2019, tem seu foco na aceleração de *startups* pelo processo de aproximação de instituições consolidadas e *startups*, favorecendo a geração de parcerias e novos negócios, a partir da constituição de uma rede com acesso a diversos conteúdos e divulgação de eventos voltados para empreendedorismo e para o ecossistema de inovação.

A metáfora da “garagem” é uma evidente reverberação do modelo criativo, improvisacional e até mesmo lúdico associado às invenções de crianças, adolescentes e jovens nas garagens de suas residências, como no caso icônico da origem da própria Apple.

## Ação de introdução de metodologias de gestão e governança

Para a correta compreensão dessa linha de ação, importa registrar algumas características das instituições públicas e privadas que merecem destaque por sua natureza e suas especificidades.

---

<sup>19</sup> Matchfunding de cultura BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-lanca-iniciativa-inovadora-para-selecao-para-projetos-culturais>.

## Destaques das instituições públicas

A sociedade espera maior transparência na gestão das instituições culturais e de memória públicas, assim como canais mais efetivos de participação capazes de responder e absorver reivindicações e manifestações da vontade coletiva. Isso tem esbarrado na ineficiência e na baixa confiabilidade das instituições e decorre, em boa medida, de sua origem em uma época, em um mundo já superado em que as instituições eram pensadas, criadas e administradas como entes autônomos, desenhadas para “perseverar preservando” regras, mecanismos e formas de comunicação. Hoje se trata de perseverar por meio de alianças entre o “preservar” e o “reinventar” tradições, instrumentos e meios de engajamento em rede.

Ainda que algumas tenham buscado desenvolver estratégias inovadoras no trabalho – constituindo organizações sociais (OS)<sup>20</sup> sem fins lucrativos e parcerias público-privadas (PPP) –, o cenário predominante é outro, no qual as instituições não usufruem de um ambiente favorável para propor novos modelos de gestão e governança. Isso se reflete no fator de fraqueza mapeado pela matriz Swot, em que foi percebida a “falta de autonomia financeira e administrativa” dessas instituições.

Um forte aspecto de engessamento é a obrigação (BRASIL, 1964, artigo 56) do recolhimento de todas as receitas públicas em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria (caixa único), seja em que nível for – federal, estadual ou municipal –, vedada

---

20 A organização social é uma qualificação que a administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do poder público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.), para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade. A organização social é regida pela Lei 9.637/1998 (BRASIL, 1998b).

qualquer fragmentação para criação de caixas especiais. Essa restrição limita o uso de recursos provenientes de receitas advindas da operação, como aluguéis, ingressos, lojas e restaurantes, e impede a execução de planos de investimento para financiar a adoção das novas TIC para o desenvolvimento de fontes de renda alternativas.

Para isso, importa a construção conjunta e dialógica de metodologias e tecnologias sociais capazes de alcançar resultados mais efetivos, resilientes e sustentáveis institucionalmente. Isso requer flexibilidade, ajustes contínuos e repactuações com as partes relacionadas e mesmo com a opinião pública difusa nas redes sociais, em confronto direto com a cultura pública ritualística e formal, mediada pelo direito administrativo em que “o temor à responsabilização e aos resultados incertos fará o gestor preferir sempre o caminho já conhecido e reconhecido, assim resistindo à adoção de possíveis inovações” (SILVA; DEGENSZAJN, 2015, p. 101-105). Tais desafios só poderão ser superados a partir de um novo modelo de negócio integrado ao horizonte da mudança digital e comunicacional, capaz de processar *feedbacks* de diferentes ordens que promovam:

- redução de burocracia, que interfere na agilidade dos processos de tomada de decisões;
- requalificação da capacidade instalada do poder público para planejar, formular e implementar ações;
- aprimoramento dos entes públicos em suas capacidades, infraestruturas e percepções de urgência *versus* prioridade, de modo a gerar e acessar os recursos e reinvesti-los em suas atividades-meio e em suas atividades-fim;
- transparência, compartilhamento de informação e conhecimento; e

- superação das dificuldades naturais às proverbiais descontinuidades nas administrações, causadoras de impasses recorrentes em termos de diálogo e desenvolvimento de projetos de longo prazo, gerando muitos desperdícios e sujeição de projetos de lenta maturação à dinâmica de curto prazo compatível com os sucessos e insucessos de cada gestão.

## Destaques das instituições privadas

Um aspecto comum do investimento em projetos, programas, ações e intervenções de instituições culturais privadas é seu envolvimento direto com políticas públicas, ainda que as iniciativas sejam executadas em intensidade e formato diferentes. Contudo, segundo Ana Lúcia d'Império Lima (SILVA; ANDRADE, 2015, p. 34),

investidores sociais privados e gestores de políticas públicas são, porém, atores de origens e lógicas de atuação distintas, que também falam línguas e se movimentam em tempos muito diferentes, provocando todo um campo de discussão sobre as dificuldades e entraves ao aprofundamento dessa relação.

Para isso, é preciso estruturar canais de participação do poder público e da sociedade. Tais canais de comunicação e repactuação permitiriam aos interessados conhecer, contribuir e questionar as estratégias e premissas que fundamentam a atuação de instituições privadas que incidem sobre questões de interesse público.

Esse novo horizonte de um ecossistema cultural estará mais apto a produzir valor para as intervenções e ampliar a abrangência e o impacto das políticas públicas e programas, estabelecendo um alinhamento de objetivos e resultados esperados com a maximização da visibilidade, acessibilidade e legitimidade no longo prazo.

## Por que investir em ações para melhorar aspectos da gestão e governança nas instituições de cultura e memória públicas e privadas?

Com o esgotamento dos modelos tradicionais de interpretação e promoção do patrimônio, concentrados nos aspectos histórico-artísticos ou fechados no próprio objeto e influência local, faz-se necessária a reinvenção desses modelos, de forma a colocar a “rede social” externa às instituições de cultura e memória no centro do plano de comunicação, levando em conta o impacto e a legitimidade dessas redes sociais como reflexo das novas exigências da sociedade.

Daí a importância de projetos de investimento com ações voltadas para capacitação multidisciplinar, especialmente gestores, para lidar com o desafio de compatibilizar o mandato de preservar o patrimônio cultural brasileiro com obtenção de rentabilidade social e econômica. Não surpreende que nos fatores de fraqueza e ameaça apontados na matriz Swot sejam identificados, respectivamente, a “falta de RH e sem formação adequada” e o “pouco investimento em educação e capital humano”.

O atual momento aponta a necessidade de diversificação das alternativas de financiamento à atividade do setor de cultura e memória com a premissa de incentivar novos modelos de gestão sustentável. Esse ambiente traz ao debate os novos arranjos institucionais, como a formação de fundos patrimoniais.

Fundos patrimoniais permanentes, também chamados de fundos de *endowment*, constituem um importante instrumento em prol da sustentabilidade financeira de longo prazo de instituições sem fins lucrativos em todo o mundo e representam, assim, um interessante

caminho para a diversificação do modelo de financiamento de instituições culturais brasileiras.<sup>21</sup>

Apesar de ser ferramenta ainda incipiente no país, o fundo patrimonial contribui para a profissionalização e a autonomização de instituições sem fins lucrativos, uma vez que orienta a aplicação de práticas de gestão, aspectos jurídico-legais, fontes de recursos e desafios de governança a serem superados para sua implementação.

Com respeito à governança dos fundos, conforme guia produzido a partir do Fórum Internacional de Endowments<sup>22</sup> realizado no BNDES entre os anos de 2016 e 2017, a boa prática orienta a existência de governança plenamente estabelecida e consolidada de modo a constituir instâncias deliberativas e consultivas que sejam responsáveis não só pela administração do fundo patrimonial, como também para estimular a captação de recursos.

Uma das forças mapeadas pela matriz Swot indica “padrão organizacional homogêneo (permite modelos de governança e gestão)”, ou seja, a possibilidade de replicar em várias instituições de cultura e memória procedimentos e práticas de governança e gestão bem-sucedidas.

Dado isso, importa promover projetos para encorajar estudos de viabilidade e aplicabilidade dos fundos patrimoniais e de outros modelos bem-sucedidos de governança e gestão nesse conjunto de instituições de cultura e memória em que há o fator de força “instrumento capilar gerador de recursos”, que, segundo a pesquisa, de-

---

21 Conforme indicado no Guia I – Conceitos e benefícios dos *endowments* como mecanismo de financiamento à cultura (BNDES, 2016, p. 11).

22 Disponível em: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/patrimonio-cultural-brasileiro/Endowments](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/patrimonio-cultural-brasileiro/Endowments). Acesso em: 11 nov. 2019.

nota a capacidade de gerar emprego, riqueza e inclusão social em diversos setores da economia.

Não menos importante é o fator de oportunidade “aprofundamento do conceito de cultura como fator de desenvolvimento”, condizente com o conceito da economia da cultura,<sup>23</sup> que interpreta o valor da cultura não apenas por sua dimensão simbólica, identitária e cidadã, mas também por seu potencial econômico.

Como exemplo de iniciativa como essa, destaca-se o apoio financeiro dado pelo BNDES para a estruturação de um fundo patrimonial que contribuirá para a futura sustentabilidade do Museu Nacional no Rio de Janeiro depois de sua restauração, no âmbito do projeto Reconstrução do Museu Nacional.<sup>24</sup>

## Ação de processos inovadores pelo uso das TIC

O meio digital promove espaços colaborativos entre as instituições culturais e de memória para, a exemplo das experiências internacionais,<sup>25</sup> estabelecer redes integradas digitais em uma estru-

---

23 Segundo a Associação Internacional de Economia da Cultura (Acei), economia da cultura é a aplicação da análise econômica a todas as artes criativas e performáticas, patrimônio e indústrias culturais, quer sejam de natureza pública ou privada. Consiste na análise dos modelos de organização econômica do setor cultural e na compreensão do comportamento dos produtores, consumidores e governos que interagem nesse setor.

24 Disponível em: [agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Reconstrucao-do-Museu-Nacional-contara-com-R\\$-217-milhoes-do-BNDES/](http://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Reconstrucao-do-Museu-Nacional-contara-com-R$-217-milhoes-do-BNDES/). Acesso em: 11 nov. 2019.

25 Na Europa – Europeana: biblioteca virtual, cuja plataforma abriga cerca de 53 milhões de itens digitalizados, provenientes das 3,7 mil instituições memoriais, pela Europa ([europeana.eu](http://europeana.eu)). Nos EUA – Digital Public Library of America (DPLA): rede formada por 2 mil bibliotecas, arquivos e outras instituições norte-americanas. Reúne cerca de 14,5 milhões de itens digitalizados ([www.dp.la](http://www.dp.la)).

tura lógica interinstitucional com a manifesta intenção de partilhar de forma inteligente recursos humanos, financeiros, tecnológicos, saberes e capacidades de cada um em benefício do bem comum e do património cultural.

As soluções tradicionais de gerenciamento de conteúdos digitais não estão aptas a oferecer tais ferramentas de integração, de modo que os dados digitais têm sido dispostos em “silos” isolados e não em um ecossistema potencializado pela internet. A essa capacidade de integração e troca de dados em um ecossistema digital, chama-se de interoperabilidade.<sup>26</sup> A partir do desenvolvimento de soluções tecnológicas com interoperabilidade, especialmente aquelas com uso de ferramentas em *web* semântica,<sup>27</sup> são pavimentadas novas fronteiras entre as ciências do conhecimento.

Tais avanços implicam desafios tecnológicos e barreiras culturais a serem superados pelas instituições na conformação de espaços virtuais colaborativos e no compartilhamento de dados digitais e devem ser levados em consideração para o adequado desenvolvimento de projetos culturais.

Para situar o leitor quanto ao tema e colaborar na elaboração de futuros programas e projetos de investimento, foram identificados “desafios tecnológicos” e “barreiras culturais”. Esse diagnóstico é resultado da trajetória de quase dez anos de apoio do Banco a projetos relativos à digitalização de acervos (documentações, imagens, películas audiovisuais, objetos tridimensionais etc.) adicionado à

---

<sup>26</sup> Interoperabilidade: integração de dados digitais entre sistemas, plataformas de *hardware* e *software* previamente instalados ou a serem instalados.

<sup>27</sup> *Web* semântica – busca que acrescenta semântica ao atual formato de representação de dados. O trabalho de associação e dedução da pesquisa fica a cargo das máquinas, poupando tempo e trabalho ao usuário.

experiência de campo da autora na coordenação de operações do Programa de Preservação de Acervos do BNDES.<sup>28</sup>

## Quadro 2 • Desafios tecnológicos e barreiras culturais

| <b>DESAFIOS TECNOLÓGICOS</b>   |
|--|
| <u>Pouca padronização de dados</u> : o que dificulta a capacidade de recuperação, processamento e reúso de dados digitalizados e reduz a amplitude do acesso.  |
| <u>Ausência de ações para preservação digital</u> : especialmente quanto à obsolescência dos dispositivos e risco de perda de informações.   |
| <u>Soluções tecnológicas desenvolvidas sem capacidade de integração</u> : o que impossibilita <i>links</i> entre repositórios e reduz a sinergia entre os dados digitalizados.   |
| <u>Baixo comprometimento tecnológico</u> : estrutura organizacional inadequada, baixa capacitação de equipe e poucos recursos tecnológicos (TI) para gestão digital de longo prazo.  |
| <b>BARREIRAS CULTURAIS</b>   |
| <u>Cultura institucional custodial</u> : esforço centrado na guarda ou custódia das informações e dos dados, não necessariamente no acesso.  |
| <u>Gestão patrimonialista das informações</u> : pouco orientada à disponibilização de conteúdos ao usuário final, especialmente por acesso remoto.   |
| <u>Formação incompleta de gestores culturais</u> : especialmente para lidar com os desafios do digital.  |
| <u>Iniciativas desconexas de reprodução e publicação na internet</u> dos esforços empreendidos por instituições culturais e de memória, pela ausência de um espaço virtual colaborativo que catalise essa cooperação e impulse o desenvolvimento de redes entre atores do setor. |

Fonte: Elaboração própria.

Outro obstáculo ao máximo aproveitamento pelas instituições de cultura e memória refere-se às limitações na infraestrutura de acesso, apropriação e uso das TIC, uma vez que se trata de um país de dimensões continentais que apresenta extremas diferenças regionais de concentração de população e renda.

Segundo Alexandre Barbosa, gerente do Cetic.br. e um dos responsáveis pela pesquisa TIC Cultura 2018:<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Parte da experiência está registrada em Balbi, Zendron e Marcelino (2014).

<sup>29</sup> Portal Cetic.Br, Notícia – TIC Cultura 2018 mostra diferenças regionais no uso de internet por instituições.

Os dados da pesquisa reforçam a necessidade da promoção de políticas públicas para a efetiva implantação de banda larga e conexão WiFi nos equipamentos culturais brasileiros, para a redução das desigualdades no acesso digital por parte da população (CETIC.BR, 2019).

Tal constatação corrobora o fator de fraqueza da matriz Swot “falta de equipamentos” e a importância de investimentos para reduzir as carências que retardam o potencial de uso das TIC nesse setor.

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) por meio da pesquisa TIC Cultura 2018, realizada entre março e julho daquele ano, oferece aos gestores, financiadores e patrocinadores das instituições de cultura e memória um conjunto de dados e artigos que representam um importante esforço para reduzir o fator de fraqueza apontado pela matriz Swot, “poucos estudos e pesquisas dimensionando o setor”.

## Considerações sobre o potencial de uso das novas TIC pelas instituições de cultura e memória

Ao se observar o atual contexto, verifica-se o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação na produção, armazenamento, circulação, fruição e consumo dos conteúdos disponíveis em museus, arquivos, bibliotecas, cinematecas etc.

Segundo a pesquisa TIC Cultura (CGI.BR, 2019), a maioria dos equipamentos culturais utilizou a internet nos 12 meses anteriores à pesquisa, sobretudo entre arquivos (98%), pontos de cultura (86%), museus (74%), bibliotecas (66%) e bens tombados (66%).

Todavia, o uso destinava-se mais à divulgação de informações, como notícias e programação, do que à difusão de bens e serviços culturais, como a transmissão de vídeos ao vivo ou acesso a informações das coleções. Entre museus, por exemplo, apenas 10% das instituições disponibilizavam o recurso de visita virtual em seus *websites*. Apenas 38% dos arquivos, 15% dos museus e 12% das bibliotecas ofereciam catálogos do acervo *on-line*.

Esse é, sem dúvida, o grande campo em que gestores, financiadores e patrocinadores podem contribuir ao exercer seu papel indutor, seja na estruturação de novos macroprocessos no modelo de negócio das instituições culturais e de memória, seja no apoio à formulação de políticas públicas, pela implantação de soluções tecnológicas inovadoras e pelo aproveitamento do fator de oportunidade identificado pela matriz Swot, “desenvolvimento de políticas públicas que explorem o potencial econômico da cultura e das instituições culturais”.

A fim de exemplificar as potencialidades para o setor de cultura e memória, seguem arranjos e soluções tecnológicas inovadoras já amplamente utilizados em outros setores:

- *Product as a service* – ou produtos “servicificados” resultantes da integração, da inteligência artificial (IA), *machine learning*, internet das coisas (IoT) e integração de repositórios digitais (metadados).

Exemplo: O Google fabrica óculos que medem sua pressão sanguínea. A Apple tem um relógio que substitui sua carteira, entre outras funções. A Tesla fabrica carros autônomos etc.

- Plataformas *peer-to-peer* – ou *marketplaces* para criação de produtos, financiamento de projetos e solução de problemas, cuja principal característica é conectar a uma rede mapeada

inúmeros colaboradores com um papel de extrema importância no sucesso do negócio.

Exemplo: Plataformas para pessoas emprestarem livros de uma forma mais organizada e segura. Além de produtos físicos, podem-se ver aplicativos que unem pessoas por meio de uma experiência exclusiva, como, uma refeição em conjunto, um passeio que não faz parte da rota turística, ou mesmo conhecimento em alguma área específica.

Há um campo de possibilidades que deve ser aproveitado, como identificado nos fatores de oportunidade da matriz Swot, “novas TIC como alternativa de ampliar valorização e acesso” e “utilização de plataformas *on-line* para ampliar interação em rede com o mercado e a comunidade”.

Trata-se de desafio urgente que não se resolve no curto prazo – eis aí mais uma fonte de tensões –, já que a preservação e o acesso ao patrimônio cultural se tornam cada vez mais complexos. Soma-se a isso o volátil ecossistema tecnológico, cujas infraestruturas digitais se sucedem em ciclos curtos de inovação e obsolescência.

## Ação de manutenção financeira de médio e longo prazo

Este artigo defende um plano de sustentabilidade financeira para instituições culturais e de memória, cercando-se de programas e projetos que não se restrinjam à execução de gastos tradicionalmente apoiados (compra de equipamentos, revitalização de espaços, preservação de acervos, treinamento operacional etc.), mas que também incluam ações que levem as instituições a inovar sua gestão de recursos financeiros e não financeiros (modernização de canais de relacionamento social, estruturação de novos modelos de negócio, capacitação de gestores, monetização de ativos intangíveis etc.).

O compromisso com a manutenção de médio e longo prazo de determinado patrimônio cultural deve nortear os futuros programas ou projetos desde a etapa inicial de planejamento, não devendo ser relegado apenas à etapa *post grant* da operação (depois do término da execução e exaustão dos recursos).

Esta seção apresenta conceitos de ciclo cultural, “conhecimento” como ativo estratégico e mecanismos complementares de financiamento, que, conjugados aos fatores da matriz Swot, podem colaborar para o aproveitamento das forças e oportunidades, como, “instrumento capilar gerador de recursos”, “potencial para geração de emprego e renda a partir das atividades-fim” e “aumento do consumo cultural pelo cidadão”. E também para a superação das fraquezas e ameaças, como “orçamentos reduzidos” e “falta de autonomia financeira e administrativa (engessamento de ações)”.

## Ciclo cultural da Unesco<sup>30</sup>

O conceito de ciclo cultural, proposto pela Unesco, em 2009 (UIS, 2009, p. 19-21), é apresentado neste artigo com o objetivo de auxiliar gestores, financiadores e patrocinadores na investigação dos elementos necessários para o mapeamento do ciclo cultural das instituições de cultura e memória, respeitando sua natureza e sua vocação.

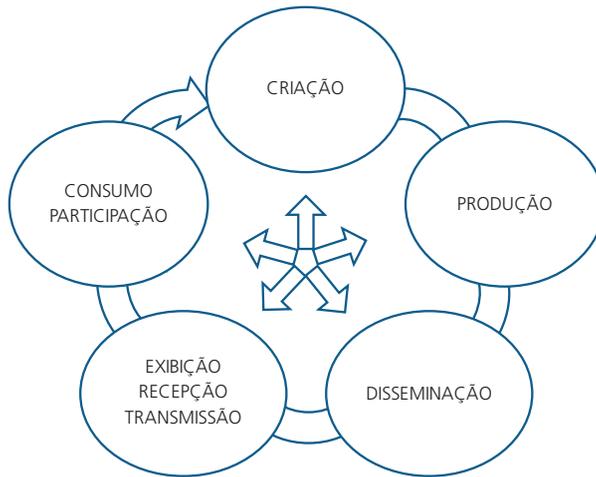
Esse modelo está organizado em torno de cinco estágios. Em cada estágio, encontra-se discriminado o conjunto de processos necessários para criar, produzir, divulgar e valorizar as expressões culturais, mas também para recebê-las, usá-las e compreendê-las. Os cinco estágios são apresentados em um modelo cíclico (Infográfico 1)

---

30 Conforme indicado no UIS (2009, p. 19-21).

e não hierárquico para reforçar a ideia de que as ligações podem ser complexas e ocorrer mais como uma rede.

### Infográfico 1 • Ciclo cultural



Fonte: Adaptado de Unesco (2009).

O ciclo cultural conjuga interações e interdependências tão densas quanto complexas entre as diferentes fases e reúne muitos atores de setores não mercantis, mas também mercantis, que intervêm ao longo da cadeia de valor das expressões culturais. Segundo a Aliança Global para a Diversidade Cultural<sup>31</sup> da Unesco, cria-se, portanto, “um ambiente de trabalho privilegiado no campo das expressões culturais”, o que possibilita a oferta de serviços e produtos para uso e reuso pela sociedade.

<sup>31</sup> A Aliança Global para a Diversidade Cultural da Unesco promove parcerias entre os atores públicos e privados e a sociedade civil nas indústrias culturais para o desenvolvimento.

Quadro 3 • Detalhamento das fases do ciclo cultural

| <b>CRIAÇÃO</b>   | <b>PRODUÇÃO</b>   |
|--|---|
| Este estágio refere-se à origem e à autoria de ideias e conteúdos (por exemplo, escultores, escritores, empresas de <i>design</i> ) e realização de produções pontuais (por exemplo, artesanato e artes plásticas), que constituem a matéria-prima das indústrias criativas.   | Este estágio inclui a coleta de todos os elementos (suprimentos, equipamentos, profissionais), bem como as ferramentas (infraestruturas e processos especializados) utilizadas na realização (materialização) das expressões culturais. |
| <b>EXIBIÇÃO/RECEPÇÃO/TRANSMISSÃO</b>   | <b>DISSEMINAÇÃO</b>   |
| Exibição/recepção: inclui experiências culturais não mediadas e ao vivo, públicas através da concessão ou venda de acesso ao consumo e atividades culturais temporais.<br>Transmissão: refere-se à transferência de conhecimentos e habilidades que não podem envolver qualquer transação comercial e que muitas vezes ocorrem em ambientes informais. Inclui a transmissão do patrimônio cultural intangível de geração em geração. | Estágio do fornecimento de produtos culturais geralmente pela reprodução e distribuição em massa aos consumidores e expositores. Com a distribuição digital, alguns bens e serviços vão diretamente do criador para o consumidor.       |
| <b>CONSUMO/PARTICIPAÇÃO</b>  |   |
| Estágio das atividades de audiências e participantes em consumir produtos culturais e participar de atividades e experiências culturais (por exemplo, ler livros, dançar, participar de festividades populares, ouvir rádio e visitar galerias).   |   |

Fonte: Unesco (2009).

Nesse contexto, as expressões culturais e registros de memória tornam-se um elemento notável pela diferenciação e formação do valor agregado a serviços e produtos, quanto maior for sua interação com as forças de mercado, pela mobilização de setores produtivos capazes de produzir e distribuir em escala.

A produção e a comercialização desses serviços e produtos culturais devem se traduzir em iniciativas consistentes para o reposicionamento das instituições nesse ambiente profícuo, não apenas como alternativa para sobreviver aos momentos de dificuldades financeiras, mas principalmente para consolidar uma estratégia de

desenvolvimento com base em novos ativos econômicos. Segundo Leandro Valiati, professor e coordenador do Observatório de Economia Criativa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), tais ativos se constituem em serviços e produtos que, ao serem produzidos pelo setor cultural, são portadores não só de multiplicadores – emprego e renda – como também de elementos que estão no centro do que se conhece hoje como “desenvolvimento” em economias avançadas, como: a identidade no trabalho superando a lógica taylorista,<sup>32</sup> a ampliação do capital humano e o aprofundamento do capital social (redes de sociabilidade e empatia) (HERCULANO, 2015).

### Considerações sobre o ciclo cultural nas instituições culturais e de memória

Na fase de criação, as instituições culturais e de memória abrigam o rico e amplo conjunto de bens de natureza material e referências de natureza imaterial portadores da identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Esse entendimento está alinhado ao fator de força identificado na matriz Swot como “geração de referenciais locais”.

Essas instituições e seus acervos são fonte inesgotável de insumo para criação e repaginação de serviços e produtos culturais e de pesquisa. Como estão próximas às comunidades, têm fôlego para assimilar, interpretar e preservar a diversidade de práticas e costumes, com capilaridade geográfica. Têm, ainda, potencial para retransmitir esse conhecimento, retroalimentando um ciclo virtuoso

---

<sup>32</sup> O taylorismo introduziu o desenvolvimento dos métodos e organização do trabalho, assegurando o controle do tempo do trabalhador e a separação extrema entre concepção e execução do trabalho.

de difusão da identidade da sociedade brasileira, como constatado pelo fator de força da matriz Swot “preservação multidimensional da identidade brasileira”.

A fase de produção insere no debate uma extensa cadeia produtiva que vai da indústria de transformação e setor de comércio aos serviços de profissionais técnicos e especializados. Aqui, as atividades-fim das instituições culturais e de memória têm o potencial não apenas para geração de emprego e renda tradicionais, mas também para ofertar um ambiente de inovação para criação de novos serviços e produtos associados ao patrimônio e à memória.

Na fase de disseminação, a utilização de plataformas digitais *on-line* pode ampliar a integração com instituições parceiras e a interação entre as instituições, o mercado e a comunidade, possibilitando arranjos inovadores e pavimentando novos canais de relacionamento, como estratégias de envolvimento comunitário.

A atual infraestrutura comunicacional permite às instituições inúmeras possibilidades na fase de exibição/recepção/transmissão, ampliando a valorização e o acesso ao patrimônio cultural e memória por meio de novos canais de comunicação. Pela ótica do público, esse acesso ampliado poderá oferecer experiências de aprendizado e ressignificação capazes de fortalecer noções de cidadania e pertencimento, além de ampliar o bem-estar social.

Por fim, as instituições culturais e de memória têm grande potencial para desenvolver e oferecer serviços e produtos de valor agregado (detalhados na subseção “Considerações sobre como utilizar o conhecimento como ativo estratégico nas instituições culturais e de memória”) com apelo para o crescente consumo cultural por meio dos novos mecanismos de acesso oferecidos pelas atuais TIC.

## Conhecimento como ativo estratégico

Na falta de uma definição precisa, alguns autores, como Spender (2001), defendem que conhecimento é uma *commodity*, um objeto a ser criado, comprado, possuído ou vendido. Porém, segundo Afonso e Calado (2011, p. 151): “Ao contrário das *commodities* convencionais, o conhecimento aumenta quando compartilhado. Dessa forma, conhecimento é um ativo por meio do qual é possível gerar riqueza”.

Como tal, pode ser entendido como um ativo estratégico das instituições. E instituições culturais e de memória brasileiras detêm um conjunto significativo de conhecimento cultural, artístico, histórico, jurídico, científico etc. herdado ou em constante produção.

Ter o conhecimento como ativo estratégico traz à luz um debate que se impõe quando o assunto é a sustentabilidade financeira das instituições, quanto à pertinência do “quê” e do “como” monetizar e/ou rentabilizar as transações, de serviços e produtos de valor agregado, disponíveis entre as instituições culturais e de memória e suas partes relacionadas, como pesquisadores, educadores, integrantes de indústrias criativas, governos e público em geral.

### Considerações sobre como utilizar o conhecimento como ativo estratégico nas instituições culturais e de memória

As instituições culturais e de memória, em sua maioria, são de natureza pública ou são privadas sem fins lucrativos. Elas não desenvolveram mecanismos capazes de mediar a oferta de seus serviços e produtos em troca de remuneração ou outras formas de economia e rentabilização de suas transações.

A tipificação dos chamados “produtos do conhecimento” pode auxiliar instituições culturais e de memória na identificação de um conjunto de recursos capazes de criar riqueza e fortalecer a marca, legado e vocação das organizações.

Segundo abordagem de Stewart (2002), existem quatro tipos de produtos do conhecimento:

- propriedade intelectual;
- conhecimento embutido ou instalado, por meio de produtos e serviços inteligentes;
- venda de produtos de consumo do conhecimento; e
- distribuição e venda do conhecimento como produto.

Todos apresentam maior ou menor grau de valor agregado e alguma condição de acesso que pode ser mediada por termos de uso ou contratos e cujo consumo pode ser remunerado na cadeia produtiva da cultura e da memória.

Como exemplo, temos venda por encomenda de réplicas de imagens, documentos ou objetos tridimensionais, visitação ou experiências exclusivas com brindes, parcerias com turismo local, contratação de serviços especializados e de pesquisa, comercialização de suvenires e produtos exclusivos, reproduções digitais de alta definição, locação e adaptação de espaços, parcerias para promoção institucional de empresas, uso de personagens e narrativas para televisão, *games*, editoras etc.

Esse entendimento pode ser aplicado às instituições públicas (em que a totalidade ou parte de suas coleções está em domínio público), sempre que considerarmos a gradiente de valor agregado que diferencia um produto de outro. Assim, a reprodução de uma fo-

tografia de resolução padrão (para uma pesquisa escolar) é um produto “sem valor agregado”, se comparado a uma réplica digital da mesma imagem em alta resolução (para reprodução publicitária ou artística comercial).

Vale registrar que tais práticas de rentabilização e monetização da troca de recursos não eximem as instituições públicas culturais e de memória de cumprir seu papel de preservar e dar acesso público universal e gratuito a toda expressão cultural ou registro de memória em domínio público, conforme a Lei 9.610/1998 (BRASIL, 1998a). Pelo contrário, a renda gerada pela monetização de seus “produtos de valor agregado” poderá ser aplicada no cumprimento desse papel.

Em resumo, todo uso de imagens em alta resolução, locação exclusiva de espaços, venda de objetos personalizados, narrativas ou personagens de sua propriedade ou associados à coleção de determinada instituição cultural e de memória, ou uso de serviços de especialistas, que tenham interação ou apelo por parte de terceiros, são entendidos como produto do conhecimento e, como tal, têm valor agregado. Tais recursos podem ser transacionados em contrapartida a algum valor financeiro ou não financeiro, como engajamento.

## Mecanismos complementares de financiamento

Apesar do avanço nas possibilidades de remuneração das instituições, temos em contraponto um alto grau de dependência por recursos públicos para o financiamento de projetos culturais.

A própria dinâmica de captação das leis de incentivo à cultura estimula gestões voltadas sempre para a operação corrente, nunca para a perenidade das instituições.

Persiste a insuficiência da capacidade instalada do poder público para planejar, formular e implementar ações de longo prazo, assim como a dificuldade para gerar e acessar os recursos e reinvesti-los em suas atividades-meio e em suas atividades-fim.

O esgotamento de um modelo de Estado assistencial (que não se restringe ao Brasil), provedor ou garantidor tem resultado na atual falta de recursos. Trata-se de reconhecer as contradições da crise e, ao mesmo tempo, investigar os novos horizontes na gestão de projetos culturais em que a reformulação regulatória e de processos leva em conta as possibilidades oferecidas pelas TIC.

Tal constatação confirma a necessidade de uma mudança no setor – a troca de soluções imediatas pelo planejamento. Daí o entendimento de que a diversificação de fontes potencializa não apenas alternativas à dependência de recursos públicos, mas também a abertura de horizontes e avanços no modelo conceitual das instituições para a adoção de uma gestão sustentável, transparente e inovadora.

### Considerações sobre a aplicabilidade de mecanismos complementares de financiamento nas instituições culturais e de memória

As instituições, especialmente as públicas, devem desenvolver estratégias inovadoras no trabalho, constituindo organizações sociais (OS), parcerias público-privadas (PPP), ou mesmo alternativas em confronto direto com a cultura pública ritualística e formal, mediada pelo direito administrativo e pela hipercautela de cunho eminentemente burocrático (que acaba por prejudicar a efetiva resiliência e a legitimidade de iniciativas e projetos de inovação).

Daí a proposição do uso de ferramentas tecnológicas para a estruturação de mecanismos complementares de financiamento e para a

promoção dos serviços e produtos de valor agregado das instituições, que, além de captar fontes tradicionais de recursos, como campanhas ou doações programadas, também podem promover modelos inovadores de captação (como *crowdfunding* e *gamification*)<sup>33</sup> para contribuir na constituição e no fortalecimento de fundos patrimoniais (*endowments*) no setor cultural e de memória.

Tais mecanismos são capazes de capturar também iniciativas de “engajamento” social cada vez mais comuns na era digital, como iniciativas de voluntariado digital ou presencial, modelo *wiki* de catalogação e descrição de coleções, desenvolvimento compartilhado de Application Programming Interface (API), credenciamento de especialistas, *crowdsourcing* etc.

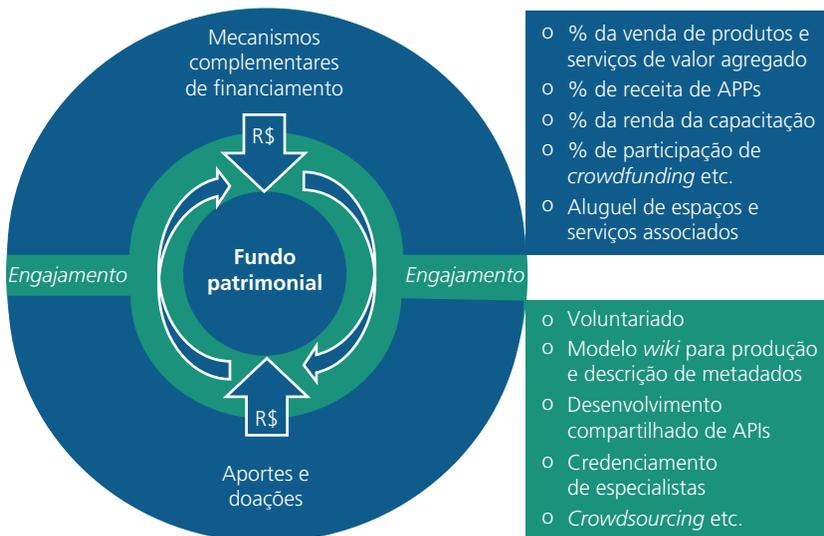
Esses mecanismos complementares de financiamento e engajamento tendem a se perpetuar, quanto maior for a contínua e crescente oferta de opções, seja de serviços e produtos com valor agregado requisitados sob demanda pelo público, seja pelo impacto resultante dos vínculos travados em parcerias com voluntários e outros atores do setor da cultura e da memória.

O Infográfico 2 apresenta um modelo esquemático que sugere o uso desses diferentes instrumentos, os quais podem ser aplicados concomitantemente para alcançar mercados e públicos-alvo de forma massiva, para que a sociedade se beneficie do conteúdo do patrimônio cultural e, em contrapartida, as instituições de cultura e memória possam também se beneficiar.

---

33 *Gamification* – a aplicação de elementos típicos do jogo (por exemplo, pontuação, competição com outras pessoas, regras do jogo) a outras áreas de atividade, normalmente como uma técnica de *marketing on-line* para incentivar o envolvimento com um produto ou serviço (Lexico *powered by Oxford*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.lexico.com/en/definition/gamification>. Acesso em: 23 jan. 2020).

## Infográfico 2 • Modelo de mediação de recursos<sup>34</sup>



Fonte: Elaboração própria.

Quanto mais simples e gratificante for a experiência de troca entre as instituições e seus diferentes públicos, mais fácil será escalar o número de parceiros engajados no compartilhamento de conteúdos, na transmissão de vivências e no consumo de serviços e produtos ofertados e, assim, captar recursos de fontes diversas para reduzir a dependência dos recursos incentivados.

Este artigo propõe o uso de plataformas digitais para mediar o acesso dos diversos públicos (consumidores, pesquisadores, desenvolvedores, educadores etc.) às instituições de cultura e memória, para tentar reduzir o fator de ameaça “distanciamento do público poten-

<sup>34</sup> App – uma abreviação da palavra *applications*, que significa aplicativos. API – sigla do termo em inglês *application programming interface*, que é um conjunto de rotinas e padrões de programação para acesso a um aplicativo de *software* ou plataforma baseado na *web*.

cialmente consumidor de cultura” identificado na matriz Swot e, com isso, gerar um ciclo virtuoso de novas captações e engajamento.

O uso de plataformas digitais também permitirá a formação de redes de trabalho, a integração digital das instituições de cultura e memória e possibilitará novos arranjos para a gestão compartilhada de recursos financeiros e não financeiros.

Por fim, espera-se impulsionar um ambiente virtual em que novas plataformas digitais sejam implementadas e novos arranjos em rede sejam estruturados para a conformação de um ecossistema sustentável de cultura e memória.

Nesse esforço, gestores, financiadores e patrocinadores podem conduzir iniciativas e projetos que colaborem para o fator de oportunidade “desenvolvimento de políticas públicas que explorem o potencial econômico da cultura e das instituições culturais” mapeado pela matriz Swot.

## Conclusão

O novo horizonte da cultura e da memória exige uma atualização de conceitos e instrumentos de gestão ante uma constante mudança nas relações entre cadeias produtivas e polos de aglutinação, processamento e difusão de informações.

As instituições culturais e de memória são as que detêm um ativo intangível de grande valor ao abrigarem um relevante conjunto do patrimônio cultural do país, além de deterem competências únicas sobre a identidade da sociedade brasileira. E a correta gestão desse conhecimento e seu legado é percebida como um ativo capaz de gerar serviços, produtos e experiências de valor agregado passíveis de serem

usufruídos presencial ou digitalmente, em muitos casos ampliando e oferecendo novos campos de legitimação para remuneração.

Gestão, governança, fomento do capital social e trabalho em rede, uso das novas tecnologias de informação e comunicação e, por fim, manutenção financeira de longo prazo, todas boas práticas apreendidas ao longo da condução de projetos culturais pelo BNDES, marcos referenciais apresentados por este artigo para colaborar na estruturação de novos projetos e iniciativas de investimento nesse campo.

Os gestores, financiadores e patrocinadores das instituições de cultura e memória devem adaptar-se aos impasses resultantes de um contexto que combina decadência de mecanismos tradicionais de financiamento e instituições à emergência de novas dinâmicas institucionais e comportamentais. Esses atores também precisam assumir um papel de protagonista criativo na indução de estratégias claras e consistentes de preservação que objetivem não apenas os objetos físicos do patrimônio cultural, mas também ações estruturantes e sustentáveis, contribuindo ativamente para a manutenção de longo prazo das instituições culturais e de memória.

## Referências

AFONSO, C. W.; CALADO, L. R. Organizações intensivas do conhecimento e sua relação com as estratégias de marketing. *Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 2, p.150-160, 2011.

BALBI, F; ZENDRON, P; MARCELINO, G. O setor de acervos memoriais brasileiros e os dez anos de atuação do BNDES: uma avaliação a partir da metodologia do Quadro Lógico. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 41, 2014. Disponível em: [www.web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2473](http://www.web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2473). Acesso em: 11 nov. 2019.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Guia I – conceitos e benefícios dos endowments como mecanismo de financiamento à cultura*. Rio de Janeiro, 2016. p. 11.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Guia III – orientações práticas para implementação de endowments em instituições culturais*. Rio de Janeiro, 2017. p. 26.

BOCK, I. A. A.; MACKE, J. Capital social e o desenvolvimento de redes colaborativas: um estudo de caso sobre o grupo gestor do turismo rural do Rio Grande do Sul – RS. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 8, n. 1, p. 23-41, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, [2016], Artigo 216. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, art. 56. Brasília, DF, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF, 1998a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9610.htm). Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Brasília, DF, 1998b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 11 nov. 2019.

CAMARINHA-MATOS, L. M.; AFSARMANESH, H. *Collaborative networks: reference modeling*. New York: Springer, 2008.

CETIC.BR. *TIC Cultura 2018 mostra diferenças regionais no uso de Internet por instituições culturais*. 23 abr. 2019. Disponível em: <https://www.cetic.br/noticia/tic-cultura-2018-mostra-diferencas-regionais-no-uso-de-internet-por-instituicoes-culturais/>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *TIC cultura 2018 – pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos equipamentos culturais brasileiros/Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR*. São Paulo, 2019. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/1/tic\\_cultura\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/1/tic_cultura_2018_livro_eletronico.pdf). Acesso em 11 nov. 2019.

- D'ARAÚJO, M. C. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- DINDA, S. Social capital in the creation of human capital and economic growth: a productive consumption approach. *The Journal of Socio-Economics*, n. 37 v. 1, p. 2.020-2.033, 2008.
- GRAJEW, O. *O que é (e o que não é) sustentabilidade*. Instituto Ethos. [S.l.], 8 mai. 2013. Disponível em: [www.ethos.org.br/cedoc/o-que-e-e-o-que-nao-e-sustentabilidade/#.XXVmgihKiiM](http://www.ethos.org.br/cedoc/o-que-e-e-o-que-nao-e-sustentabilidade/#.XXVmgihKiiM). Acesso em: 11 nov. 2019.
- HERCULANO, M. Economia da cultura em pauta. *Cultura e Mercado*, [s.l.], 2015. Disponível em: [www.culturaemercado.com.br/site/destaque/economia-da-cultura-em-pauta/](http://www.culturaemercado.com.br/site/destaque/economia-da-cultura-em-pauta/). Acesso em: 11 nov. 2019.
- IBRAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. *Museus e a dimensão econômica: da cadeia produtiva à gestão sustentável*. Brasília, DF, 2014.
- MULS, L. M. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. *Revista Economia*, n. 9, v. 1, p. 1-21, 2008.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SILVA, A. L.; ANDRADE, S. Alinhamento do investimento social privado às políticas públicas. *Censo GIFE 2014*, São Paulo, 2015. p. 34.
- SILVA, A. L.; DEGENSZAJN, A. *Avaliação do investimento social privado: estratégia organizacional*. São Paulo, Fundação Santillana, 2015. p. 101-105.
- SPENDER, J. C. Gerenciando sistemas de conhecimento. In: FLEURY, M. T.; OLIVEIRA JR., M. M. (Org.). *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*, São Paulo: Atlas, 2001. p. 27-49.
- STEWART, T. A. *A riqueza do conhecimento: o capital intelectual e a organização do século XXI*, Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- UIS – INSTITUTE FOR STATISTICS OF THE UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *The 2009 Unesco Framework for Cultural Statistics*, 2009. Disponível em: [unstats.un.org/unsd/statcom/41st-session/documents/BG-FCS-S.pdf](http://unstats.un.org/unsd/statcom/41st-session/documents/BG-FCS-S.pdf). Acesso em: 11 nov. 2019.



## Resumo

A educação é o motor do desenvolvimento das nações. Nesse prisma, este artigo discorre sobre o tema da educação e sua importância para o desenvolvimento econômico, pondera sobre as perspectivas da educação a distância para impulsionar a formação superior de docentes no país e apresenta as obrigações de impacto social como oportunidades de financiamento à formação de professores no Brasil. Esta é uma pesquisa bibliográfica, documental e exploratória e apresenta-se como uma contribuição para elevar o conhecimento sobre educação a distância, as obrigações de impacto social e suas possíveis sinergias.

**Palavras-chave:** Obrigações de impacto social. Educação a distância. Formação de professores.

## Abstract

*Education is the engine of the development of nations. In this light, this article discusses the education and its importance for economic development, considers the perspectives of distance education to boost teacher training in higher education in the country and presents the social impact bonds as funding opportunities for teacher training in Brazil. This is a bibliographical, documentary and exploratory research and it is presented as a contribution to raise the knowledge about distance education, social impact bonds and their possible synergies.*

**Keywords:** Social impact bonds. Distance education. Teacher training.

## Introdução

Schwartzman (2006) assevera que, na literatura de desenvolvimento econômico, entre as políticas sociais, a educação ocupa posição especial. Esse destaque não se restringe às teorias de capital humano, que atribuem à educação papel fundamental para o aumento da produtividade do trabalho e, portanto, do produto de um país. Sua importância também se dá pela constatação de que as desigualdades educacionais são as principais responsáveis pelas desigualdades de renda, de oportunidades e de condições de vida nas sociedades.

A pobreza, a desigualdade social e a ausência de serviços básicos da área da educação e da saúde estão entre as principais causas das dificuldades que os países enfrentam para sair do ciclo vicioso do subdesenvolvimento, ao impedir que as pessoas façam uso de seus talentos e competências e ao limitar a capacidade dos países de criar instituições para desenvolver políticas econômicas e sociais adequadas.

Para que a agenda de redução de desigualdades se concretize, as políticas sociais têm se direcionado à criação de novos programas sociais, respondendo às demandas sociais prementes, mas também evidenciando que os governos ou não alocam adequadamente ou não dispõem de recursos financeiros suficientes para atender a essas demandas.

A agenda do setor de educação tende a predominar nas políticas dos governos, tanto na esfera federal quanto nos níveis estaduais e municipais, entretanto, está fortemente atrelada à tendência política vigente. Independentemente de ciclos políticos, o fato é que a educação brasileira precisa ser mais bem financiada e oferecer oportunidades aos que até agora não conseguem se beneficiar dela.

Diante da importância incontestável da educação para o desenvolvimento do país e da necessidade de um modelo de financiamento que melhor equacione o uso de recursos é que este artigo está delineado.

Para tanto, discorre-se brevemente sobre as visões de Theodore Schultz e o modelo proposto por Solow-Swan, que abordam a educação como impulsionador de crescimento e desenvolvimento.

São tratados os temas da educação no Brasil, das políticas públicas em educação a distância (EaD), da educação remota no país e do financiamento da EaD em quatro seções distintas. O objetivo dessas seções é ampliar o conhecimento sobre EaD, explanando seu potencial de uso para a formação de professores.

A seguir, é apresentado o Consórcio do Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cederj) e como ele operacionaliza polos locais para atendimento a seus alunos de EaD, muitos destes cursando carreiras estreitamente relacionadas à educação.

Na seção que trata dos desafios de financiamento à EaD, são comentadas as possíveis dificuldades de financiamento que podem ser enfrentadas por um consórcio como o Cederj.

Nas seções subsequentes, discutem-se brevemente as obrigações de impacto social (SIB, do inglês *social impact bonds*) e é proposto um exercício sobre um financiamento alternativo para a formação a distância de docentes, formação esta nos moldes de um consórcio educacional já consolidado como o Cederj.

## Educação e crescimento econômico

A relação educação e crescimento é tema frequente da literatura sobre desenvolvimento econômico. De fato, no início do século XX, Theodore Schultz (DANA, 2017b) analisou os efeitos do investimento em educação na capacidade de produção agrícola e seus impactos sobre o crescimento econômico.

O estudo comparou o desequilíbrio na capacidade produtiva entre países e constatou que países ricos possuíam mais capital investido nos trabalhadores em si, mais especificamente em educação, do que os demais.

Dessa maneira, concluiu que quanto maior o investimento em capital humano, maior era a produtividade observada dos trabalhadores. Relevante mencionar que o modelo de Schultz aborda a quantidade, mas não a qualidade, da alocação de recursos em educação.

Entretanto, essa fragilidade não desmerece o estudo, pois a pesquisa foi pioneira sobre a relação educação e desenvolvimento e referência para outros pesquisadores, que passaram a considerar, de maneira sistematizada, a educação um determinante para o crescimento econômico.

Na mesma linha de investigação sobre a relação educação e desenvolvimento econômico, os economistas Robert Solow e Trevor Swan desenvolveram um modelo matemático em 1956, com o qual identificaram que o crescimento econômico de longo prazo dos países está associado à acumulação de capital, ao crescimento da força de trabalho e aos avanços tecnológicos (SOLOW, 1956).

No modelo “Solow-Swan” (DANA, 2017a), o capital está diretamente conectado à tecnologia disponível e, à medida que ela é aperfeiçoada,

o capital associado tem mais valor, quando comparado ao capital anterior ao aperfeiçoamento. Nessa perspectiva, o investimento em educação é chave para o aprimoramento tecnológico.

O ostensivo acesso à educação de qualidade é capaz de impulsionar novas e melhores ideias, promovendo inovação. Conforme o modelo, capital e força de trabalho são catalisadores do crescimento da riqueza dos países, se forem combinados à criatividade humana, materializada em tecnologia.

Os autores também concluíram que um crescimento econômico só será perene e sustentável se for proporcional para todas as parcelas da população. Assim, um investimento em educação ostensivo e de qualidade é consistente com o aperfeiçoamento tecnológico e mitigador de desigualdades socioeconômicas.

## Educação no Brasil

Varejão, Summerhill e Pessoa (2018) argumentam que o Brasil conta com baixos níveis educacionais, motivados pelos mais variados fatores histórico-institucionais, tais como a escravidão que perdurou até o fim do século XIX, e que foram agravados por estratégias de desenvolvimento que enfatizavam o investimento em capital físico, deixando a formação em capital humano em segundo plano.

A partir da década de 1930, o governo brasileiro implementou um modelo de desenvolvimento focado na industrialização e no mercado interno. Nos anos que se seguiram, até o início da estagnação econômica da década de 1980, a agenda governamental permaneceu timidamente comprometida em adotar políticas públicas educacionais como prioritárias. Nessa década, o que se observava no Brasil eram baixos níveis de produtividade ecoando baixos níveis de

escolaridade, enquanto a alta desigualdade caracterizava o mercado de trabalho.

Na década de 1990 e início dos anos 2000, nota-se um aumento no investimento público em educação no Brasil. O percentual do investimento público em educação aumentou de 4,6% do produto interno bruto (PIB) no ano 2000 para 6,2% do PIB em 2015, o que representa um incremento de cerca de 35,62% no indicador (INEP, 2015). Entretanto, a mera alocação de capital não implicou necessariamente um impacto positivo no setor.

É o que se verifica quando são analisados os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). Esse programa é realizado a cada três anos com o propósito de avaliar o desempenho escolar de diversos países em três quesitos principais: Matemática, Ciências e Leitura. Na edição realizada em 2015, participaram setenta países, entre eles, o Brasil. O resultado divulgado no terceiro trimestre de 2016 posicionou o Brasil em 59º lugar em Leitura, e entre os dez últimos lugares do *ranking* em Ciências (63º) e Matemática (65º). No total, foram avaliadas 841 escolas brasileiras e 23.141 de seus alunos (MORENO, 2016).

Apesar de o Brasil recentemente ter investido mais recursos em educação do que o observado entre as décadas de 1930 e 1980, a evolução dos indicadores sugere que o país se mostrou incapaz de alocar eficientemente recursos educacionais para traduzi-los em educação de qualidade.

## Políticas públicas para EaD

Considerando que uma melhoria na qualidade da educação brasileira perpassa políticas públicas que promovam a qualificação docente,

discorre-se a seguir sobre como as políticas públicas em educação, voltadas para EaD, podem contribuir para esse processo.

A partir da década de 1990, quando se intensificou o discurso sobre propostas que buscavam garantir educação para todos, observa-se que o tema vai ganhando espaço no rol das políticas públicas. Em se tratando de políticas públicas voltadas para EaD, destacam-se a criação da Universidade Aberta do Brasil e programas como o Pró-Licenciatura,<sup>1</sup> que, em linhas gerais, ampliaram o acesso à formação remota.

A priorização do setor de educação na perspectiva das políticas públicas brasileiras, reflete o estabelecido no artigo 205 da Constituição de 1988:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Conforme Matias-Pereira (2008), políticas públicas compreendem as ações de longo prazo, implementadas pelo Estado em determinado setor. Essas ações buscam suprir as necessidades da sociedade quanto a distribuição de renda, bens e serviços sociais nos âmbitos federal, estadual e municipal. Para atender aos anseios da sociedade, essas políticas devem seguir um roteiro claro de objetivos, condizentes com as normas constitucionais.

---

1 O programa oferece formação inicial a distância a professores em exercício nos anos/séries finais do ensino fundamental ou ensino médio dos sistemas públicos de ensino. O Pró-Licenciatura ocorre em parceria com instituições de ensino superior que implementam cursos de licenciatura a distância, com duração igual ou superior à mínima exigida para os cursos presenciais, de forma que o professor-aluno mantenha suas atividades docentes. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pro-licenciatura>. Acesso em: 15 de novembro de 2019.

No contexto das políticas públicas brasileiras, o debate sobre EaD vem se intensificando gradativamente e exige uma abordagem da modalidade como complementar às políticas públicas já em curso para o ensino presencial.

Em termos legais, o artigo 80 da Lei 9.394/1996 (BRASIL, 1996),<sup>2</sup> regulamentado pelo Decreto 9.057/2017 (BRASIL, 2017), que revogou o Decreto 5.622/2005 (BRASIL, 2005) e define e estabelece diretrizes sobre EaD nos seguintes termos:

Art. 1º Para os fins deste Decreto considera-se educação à distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Art. 2º A educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade à distância nos termos deste Decreto, observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados.

Art. 3º A criação, a organização, a oferta e o desenvolvimento de cursos à distância observarão a legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo Ministério da Educação.

---

<sup>2</sup> Trata-se da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que estabelece a finalidade da educação, sua organização, administração, níveis e modalidades. Quanto aos níveis, o sistema é dividido em educação básica (abrangendo educação infantil, ensino fundamental e médio) e a educação superior. O artigo 80 permitiu que a educação a distância (EaD) deixasse de ter um caráter emergencial e estabeleceu as diretrizes para a definição de critérios e normas para criação de cursos e programas.

Art. 4º As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação à distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais.

Art. 5º O polo de educação a distância é a unidade descentralizada da instituição de educação superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade à distância.

§ 1º Os polos de educação à distância manterão infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos dos cursos ou de desenvolvimento da instituição de ensino. (Redação dada pelo Decreto nº 9.235, de 2017).

A EaD não é uma política pública em substituição aos cursos presenciais, pois ela tem seu público específico (MATIAS-PEREIRA, 2008). O autor argumenta que a utilização de políticas públicas em EaD permite incluir muitas pessoas que estão distantes de centros de formação e que estão impossibilitadas de frequentar os ambientes presenciais.

Nesse contexto, a EaD é vista como a política mais adaptável para atender à demanda de um enorme contingente da população do país que já se encontra em idade adulta, em atividade profissional, ou impossibilitada de se locomover. São pessoas que não podem cursar o ensino presencial, pois não dispõem das condições adequadas para tal.

Ristoff (2007 *apud* VIANNEY, 2008) fornece dados relevantes para a percepção do alcance da EaD como uma política de inclusão. A análise de dados dos candidatos ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)<sup>3</sup> de 2005-2006 revela grandes diferenças socioeconômicas entre alunos de cursos a distância e cursos presenciais.

Os resultados evidenciam que os alunos dos cursos à distância são predominantemente, casados, têm filhos, são menos brancos, mais pobres, contribuem em maior proporção para o sustento da família, têm menos acesso à internet em casa e utilizam mais os recursos da rede no ambiente do trabalho, e cursaram o ensino médio majoritariamente em escolas públicas, e têm pai e mãe com menor escolaridade em relação aos alunos dos cursos presenciais [...]

Sobre o desempenho dos alunos, Ristoff (2007 *apud* VIANNEY, 2008, p. 6-8) destaca que:

Um detalhamento dos resultados do ENADE nos anos de 2005 e 2006, comparando o desempenho de alunos a distância e alunos do ensino presencial foi sistematizado pelo professor Dilvo Ristoff,<sup>[4]</sup> diretor de avaliação e estatísticas do ensino superior [...] do INEP. O estudo, publicado em setembro de 2007, apontou que o desempenho dos alunos matriculados nos primeiros semestres de cursos de graduação a distância foi superior em nove

---

3 O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação, em relação aos conteúdos programáticos, habilidades e competências adquiridas em sua formação. O exame é obrigatório e a primeira aplicação ocorreu em 2004, com periodicidade máxima de avaliação trienal para cada área do conhecimento.

4 Dilvo Ristoff atuou como diretor do Inep desde 2003 até o início de 2008.

de 13 áreas avaliadas, comparativamente aos alunos de cursos presenciais equivalentes. E, quando comparadas as notas obtidas de alunos matriculados nas fases finais dos cursos, a performance dos alunos a distância foi superior em sete das 13 áreas submetidas aos exames [...]

Em particular, Ristoff (2007 *apud* VIANNEY, 2008) identificou que na categoria “Alunos Ingressantes” da carreira de Formação de Professores, quando eram comparadas as notas de alunos presenciais e alunos de EaD, os primeiros tinham pontuação no Enade de 41.0, enquanto os últimos perfizeram 41.2 pontos, em média.

Em Pedagogia, essa pontuação foi de 39.9 e 46.8, respectivamente. Para a categoria “Alunos Ingressantes e Concluintes”, as notas foram 42.8 e 41.2 em Formação de Professores e 43.4 e 46.1 em Pedagogia, respectivamente.

Nessas carreiras, mesmo quando a média de alunos da categoria “Ingressantes e Concluintes” de EaD é inferior aos de alunos presenciais, a diferença é bem pequena, como se constatou na diferença de 0.6 da média da carreira de Formação de Professores.

Vianney (2008) fornece subsídios valiosos para que se reconheça a importância que a EaD alcançou no cenário educacional brasileiro, no que se refere à democratização do ensino superior e à inclusão de uma fatia da população que não tem acesso à universidade presencial.

## EaD no Brasil

Ainda que tenha se tornado mais conhecida recentemente e esteja frequentemente associada a computadores e conectividade, a EaD não é algo novo nem teve início com a invenção da rede mundial de

computadores. O que diferencia a EaD de hoje dos formatos observados no passado são os meios disponíveis e utilizados em cada época.

Na década de 1940, o rádio era um meio de comunicação amplamente utilizado na EaD, por meio da Rádio Ministério da Educação e Cultura (MEC).<sup>5</sup> Reverberando o enfoque em programas educacionais que utilizavam meios de comunicação, foi criada em 1965 a Comissão para Estudos e Planejamento da Radiodifusão Educativa e o Programa Nacional de Tele-Educação (Prontel) (ALONSO, 1996).

Nessa perspectiva, em 1970 foi instituído o Projeto Minerva, que atingia via rádio os egressos do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), com o objetivo de garantir a formação dos alunos no primeiro grau (atual ensino fundamental).

Nas décadas de 1970 e 1980, a televisão foi conquistando espaço para a formação fundamental a distância. Dentre os projetos educacionais que a utilizavam, destacam-se: o curso ginásial Madureza, por meio da TV Cultura de São Paulo (1969); o Projeto Saci, no Rio Grande do Norte (1974); o Sistema Nacional de Tele-Educação do Senac (1976) e o Telecurso 2º Grau, da TV Cultura e da Fundação Roberto Marinho, exibido também pela TV Globo (1978).

Na década de 1980, a difusão remota de educação, baseada na teleconferência por áudio, vídeo e computador, gradativamente conquistava mais espaço no meio acadêmico. Esse formato permitia a interação em tempo real de alunos e instrutores a distância, possibilitando que estudantes pudessem interagir com seus instrutores, mesmo estando em lugares diferentes.

---

5 A rádio MEC descende da rádio Sociedade do Rio de Janeiro, fundada em 1923 por Roquette-Pinto, Henrique Morize e outros membros da Academia Brasileira de Ciências e da sociedade da época.

O uso de videoconferência inspirou o programa “Salto para o Futuro” (1991). O programa foi resultado da parceria entre o Ministério da Educação, a Fundação Roquete Pinto e a TV Educativa e permitiu a atualização de professores por meio de sua programação e de seu grande acervo de vídeos com atividades pedagógicas.

A expansão do ensino superior tem sido um dos principais objetivos da formação educacional remota no Brasil, priorizando a formação de professores e a maior democratização de acesso aos que não são atendidos pelo ensino superior presencial.

Os cursos de graduação a distância na área de educação tiveram início em 1995 (NEDER, 2004 *apud* BIELSCHOWSKY *et al.*, 2019), com as licenciaturas plenas em Educação Básica, de primeira a quarta séries, ofertadas pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e pela Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat).

Esses cursos contavam com o apoio do governo do estado e de prefeituras municipais, alinhados às expectativas da Lei 9.394/1996 (LDB), que, além de tratar da inserção de EaD no ensino brasileiro, exigia que os professores da educação básica tivessem licenciatura na área de conhecimento em que atuam até o ano de 2008.

As experiências da UFMT e da Unemat venceram várias barreiras da época, entre elas, a falta de diretrizes legais claras para a diplomação dos alunos, apesar de sua previsão na LDB (NEDER, 2004 *apud* BIELSCHOWSKY *et al.*, 2019).

No ano 2000, foi criado o Consórcio Veredas, integrado por instituições públicas e privadas de ensino superior do estado de Minas Gerais e organizado pela Secretaria de Educação do Estado (SEE-MG). O consórcio visava a formação de professores em atividade, que lecionavam nos anos iniciais do ensino fundamental das redes públicas municipal e estadual. Foi implementado em parceria com 18 insti-

tuições de ensino superior de Minas Gerais, no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2005, atendendo a cerca de 14.700 professores daquele estado, pela modalidade de EaD.

## Políticas públicas e financiamento da EaD

Com o fortalecimento de políticas públicas para EaD no país, foi instituída, pelo Decreto 5.800/2006 (BRASIL, 2006), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) (FUNDAÇÃO CAPES, 2016). O modelo da UAB é referenciado nas experiências da espanhola Universidad Nacional de Educación a Distancia (Uned)<sup>6</sup> e da The Open University<sup>7</sup> do Reino Unido, mas não está orientado para reproduzi-los.

A UAB viabilizou a abertura de editais para a implantação de centenas de polos educacionais no interior do país, bem como priorizou a utilização da EaD como principal política para a formação de professores em todo o território nacional. O primeiro edital lançado apontou o consorciamento como opção para oferta de cursos de educação superior a distância e indicou a necessidade de articulação das instituições de ensino superior, municípios e estados, nos termos da LDB, para sua concretização.

O consorciamento era o formato mais adequado para a mitigação das dificuldades que as universidades públicas enfrentavam para a

---

6 A Uned trabalha com EaD desde 1969 e tem, atualmente, cerca de duzentos mil alunos matriculados em sessenta polos regionais.

7 Litwin (2001 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2005, p. 15) explica que “a *Open University* [...] mostrou ao mundo uma proposta com um desenho complexo, a qual conseguiu, utilizando meios impressos, televisão e cursos intensivos em períodos de recesso de outras universidades convencionais, produzir cursos acadêmicos de qualidade. [...] A *Open University* transformou-se em um modelo de ensino a distância”.

promoção e expansão da EaD. Escassez ou inexistência de recursos financeiros, falta de credenciamento, insuficiência de infraestrutura tecnológica e ausência de docentes especializados na modalidade (FREIRE, 2012) estavam entre os principais entraves.

## O que é o Cederj

Um dos beneficiados no primeiro edital da UAB foi o Consórcio do Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cederj), que nasceu graças à parceria entre a Secretaria de Ciência e Tecnologia, as prefeituras do estado do Rio de Janeiro e as universidades públicas consorciadas – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), Universidade Federal Fluminense (UFF),<sup>8</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet) (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2019).

O Cederj objetiva articular as universidades públicas localizadas no estado do Rio de Janeiro a fim de democratizar o acesso à educação superior a distância, pública e de qualidade, em especial na formação de licenciados em Física, Química, Matemática, Biologia, História, Geografia e Pedagogia.

O consórcio oferece ensino semipresencial apoiado por:

- material didático impresso e digital, preparado para EaD;
- atendimento por tutores a distância e presenciais;

---

<sup>8</sup> Em 2001, a UFF ofertou o primeiro curso remoto de licenciatura em Matemática por meio do Cederj.

- estágios supervisionados;
- avaliação presencial nos polos regionais e;
- práticas em laboratório de disciplinas específicas nas áreas de informática, biologia, física e química nos polos regionais.

Nos polos regionais, os estudantes têm acesso a computadores e internet, são supervisionados por gestores acadêmicos e atendidos por tutores presenciais.

As universidades públicas que compõem o consórcio atendem aos alunos por telefone 0800<sup>9</sup> em horários preestabelecidos, por fax e pela interação na plataforma Moodle.<sup>10</sup>

Na plataforma estão disponibilizados os planos de aula, tarefas, avaliação, acompanhamento de participação e *download* de arquivos. No caso dos alunos das licenciaturas, há ainda o regente-tutor, professor que ministra aulas nas escolas da rede pública onde os alunos do consórcio realizam estágios supervisionados.

Coerente com os objetivos do consórcio, seu público-alvo é formado por:

- alunos que concluíram o ensino médio no interior do estado, onde não há oferta ostensiva de educação superior pública;

---

<sup>9</sup> O prefixo telefônico é utilizado para realizar ligações gratuitamente, e quem paga pela ligação é quem a recebe.

<sup>10</sup> Moodle é o acrônimo de *modular object-oriented dynamic learning environment*, um *software* livre de apoio à aprendizagem, executado num ambiente virtual. O Moodle expressa trabalho colaborativo, baseado em plataforma acessível por meio da internet ou de rede local. É utilizado principalmente em *e-learning*, permitindo a criação de cursos *on-line*, páginas de disciplinas, grupos de trabalho e comunidades de aprendizagem, estando disponível em 75 línguas diferentes. Conta com 25 mil *websites* registrados, em mais de 175 países.

- professores das redes municipais de ensino sem formação superior;
- professores das redes estaduais que não estão habilitados nas disciplinas que lecionam;
- adultos trabalhadores, principalmente do interior do estado e da periferia da capital, que buscam investir em sua formação, visando melhorias de qualificação e renda.

Em 2018, o Cederj contava com 35.873 alunos ativos em seus cursos de graduação, sendo que 20.610 estavam matriculados em licenciaturas para formação de professores (Tabela 1).

Tabela 1 • Alunos ativos por curso de graduação

| <b>Cursos</b>                                | <b>Alunos ativos</b> |
|--|----------------------|
| 1. Licenciatura em Matemática                | 2.768                |
| 2. Licenciatura em Ciências Biológicas       | 4.696                |
| 3. Licenciatura em Física                    | 1.068                |
| 4. Tecnologia em Sistemas de Computação      | 2.162                |
| 5. Administração                             | 5.350                |
| 6. Licenciatura em Química                   | 682                  |
| 7. Licenciatura em Pedagogia                 | 7.382                |
| 8. Licenciatura em História                  | 1.273                |
| 9. Licenciatura em Turismo                   | 1.210                |
| 10. Administração Pública                    | 2.220                |
| 11. Licenciatura em Letras                   | 1.434                |
| 12. Tecnologia em Gestão de Turismo          | 1.038                |
| 13. Licenciatura em Geografia                | 1.307                |
| 14. Tecnologia de Segurança Pública e Social | 1.583                |
| 15. Engenharia de Produção                   | 1.464                |
| 16. Ciências Contábeis                       | 236                  |
| <b>Total</b>                                 | <b>35.873</b>        |

Fonte: Bielschowsky e outros (2019).

Considerando que o acesso do público-alvo a recursos computacionais não era homogêneo, o consórcio optou pela disponibilização de material didático impresso nos polos e pela oferta simultânea de todos os recursos em *e-learning*,<sup>11</sup> para alunos que possuíssem computador em rede ou para aqueles que desejassem utilizar esses recursos nos polos regionais.

Os cursos ofertados deveriam ter necessariamente a mesma qualidade que os presenciais. Entretanto, considerando que os alunos ingressantes eram em geral de classes menos favorecidas e/ou habitantes do interior do estado, havia a expectativa de terem concluído o ensino médio há muito tempo ou de terem formação no ensino médio aquém da vivenciada pelos estudantes de cursos presenciais das universidades consorciadas.

Tratava-se de um grande desafio para o Cederj e foi mitigado com as seguintes medidas: oferta de disciplinas introdutórias com conteúdo programático do ensino médio, maior detalhamento do material impresso e maior carga horária das tutorias nos primeiros dois anos de cada curso.

Restava ainda enfrentar a escassez de tutores presenciais no interior do estado do Rio de Janeiro. Nos anos iniciais do consórcio, essa carência foi suprida com o envio de professores das universidades consorciadas para os polos regionais. Gradativamente, os professores das universidades consorciadas foram substituídos por profissionais das regiões atendidas, devidamente capacitados nas diferentes áreas de conhecimento demandadas pela formação a distância.

---

11 O *e-learning* conta com a utilização de plataformas de ensino virtual e tutoria a distância por internet.

Outra decisão foi optar por não duplicar equipes para as mesmas disciplinas de cursos diferentes. Por exemplo, os alunos dos cursos de Licenciatura em Matemática da UFF e da Unirio e os alunos do curso de Física da UFRJ compõem a mesma turma de Cálculo I, oferecida pela equipe da UFF.

Dessa maneira, os alunos compartilham tutores presenciais e a distância, plataforma e avaliação, reduzindo custos. Com um único sistema de gestão e de produção de material didático, compartilhando disciplinas e infraestrutura dos polos regionais, o Cederj conseguiu não apenas otimizar custos, mas também articulou maior colaboração entre as universidades consorciadas.

A persistência nos objetivos do consórcio também foi essencial para vencer o preconceito reinante contra a educação superior a distância, considerando que parte significativa dos corpos docente e discente acreditava que cursos de EaD eram de baixa qualidade e que manchariam a imagem das universidades públicas perante a sociedade.

Indicadores pesquisados por Bielschowsky e outros (2019) mostraram que os cursos de EaD das universidades que compõem o Cederj têm qualidade comparável aos cursos presenciais. O autor analisou resultados do Enade e verificou que instituições de ensino superior (IES) que formam o consórcio ocupam as 11 primeiras posições entre as sessenta IES com alunos de EaD que participaram da avaliação entre 2015 e 2017. UFRJ, UERJ, Unirio e UFF ficaram entre as vinte melhores posições das 144 públicas e privadas que tiveram alunos de EaD participando do Enade entre 2015 e 2017.

Avançando na pesquisa de Bielschowsky e outros (2019), uma investigação futura interessante sobre o potencial de capacitação da formação a distância seria a inserção no mercado de trabalho dos formados via EaD.

## Financiamento do Cederj

No ano de 2002, o Cederj foi incorporado à Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Rio de Janeiro (Fundação Cecierj).<sup>12</sup> Essa fundação, além de gerir o Cederj, é também responsável pelos seguintes projetos vinculados à educação: Museu Ciência e Vida; Feira de Ciências, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro (Fecti); Caravana da Ciência; Praça da Ciência Itinerante; Cineclube Cederj; Projeto Jovens Talentos; Espaços da Ciência; Centro de Educação de Jovens e Adultos – Rede Ceja; cursos para formação continuada de professores e Pré-Vestibular Social (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2019).

O Cecierj gere o consórcio com recursos do governo estadual, da UAB/Capes, do BNDES, da Finep, entre outras fontes. Em 2005, o BNDES concedeu R\$ 4,9 milhões de recursos não reembolsáveis do Fundo Social para a Fundação Cecierj. Esses recursos foram destinados ao Cederj para a estruturação de laboratórios de física, biologia e informática, além de investimentos em acervo bibliográfico. Com orçamento de R\$ 7,3 milhões, a participação do BNDES foi equivalente a 57,2% dos investimentos (NEVES; LEAL, 2011).

Sobre a destinação dos recursos, a UAB tem sido a responsável pelos equipamentos dos polos e, juntamente com a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de

---

12 A Lei Complementar 103/2002 (BRASIL, 2002) transformou o Centro de Ciências do Estado do Rio de Janeiro, autarquia com personalidade jurídica de direito público, na Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Fundação Cecierj). A Fundação Cecierj é uma entidade sem fins lucrativos, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e integrada à administração estadual indireta.

Janeiro (Faperj),<sup>13</sup> pelo pagamento das bolsas dos professores e tutores. A manutenção da estrutura física dos polos regionais é responsabilidade das prefeituras das cidades onde estão instalados.

A seguir, são apresentadas a previsão orçamentária e as despesas empenhadas para todos os projetos sob a responsabilidade da Fundação Cecierj no ano de 2018.

## Financiamento da Fundação Cecierj – 2018

Tabela 2 • Recursos do Estado

| Fontes de recursos |                          |                          |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|
| Estado             | Previsão orçamentária    | Despesas empenhadas      |
| Custeio            | R\$ 37.079.180,00        | R\$ 20.888.771,64        |
| Pessoal            | R\$ 21.219.081,00        | R\$ 20.189.021,15        |
| Bolsa Faperj       | R\$ 16.861.809,16        | R\$ 16.861.809,16        |
| <b>Total</b>       | <b>R\$ 75.160.070,16</b> | <b>R\$ 57.939.601,95</b> |

Fonte: Bielschowsky e outros (2019).

Tabela 3 • Recursos do MEC/Capes/UAB

| Fontes de recursos |                          |                          |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|
| MEC/Capes/UAB      | Previsão orçamentária    | Despesas empenhadas      |
| Custeio            | R\$ 11.515.381,04        | R\$ 5.644.989,82         |
| Bolsa              | R\$ 28.377.045,00        | R\$ 28.377.045,00        |
| <b>Total</b>       | <b>R\$ 39.892.426,04</b> | <b>R\$ 34.022.034,82</b> |

Fonte: Bielschowsky e outros (2019).

<sup>13</sup> A Faperj é a agência de fomento à ciência, à tecnologia e à inovação do estado do Rio de Janeiro. Vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, a agência visa estimular atividades nas áreas científica e tecnológica e apoiar de maneira ampla projetos e programas de instituições acadêmicas e de pesquisa sediadas no estado.

Ainda que em 2018 as despesas empenhadas estivessem aquém da previsão orçamentária, a maior parte dos recursos que financiaram as atividades do Cederj e as demais ações do Cecierj veio do estado do Rio de Janeiro, que, desde 2015, encontra-se em crise fiscal, podendo impedir a manutenção dos compromissos com a Fundação Cecierj.

## Desafios de financiamento à EaD

Mesmo que, recentemente, as políticas públicas em EaD tenham recebido mais atenção e recursos, sua sustentabilidade depende de aportes que não deveriam sofrer interrupção ou atraso.

A vulnerabilidade da disponibilidade de recursos para o bom funcionamento do Cecierj, em geral, e do Cederj, em particular, pode ser um entrave importante à viabilização do acesso, via EaD, à formação de professores.

Em 2016, os tutores do Polo de Nova Friburgo fizeram uma paralisação, tal como registrado pelo jornal *A Voz da Serra*:

[...] A crise fiscal no estado voltou a afetar os tutores do Cederj. Há pelo menos três meses, professores dos cursos de graduação à distância e do pré-vestibular social não recebem o pagamento da bolsa-auxílio. Isso já havia acontecido no início do ano passado.

Neste sábado, 5, os profissionais que atuam no polo de Nova Friburgo farão uma paralisação parcial das atividades em protesto contra o governo [...] (BARROS, 2016).

Além das fragilidades de suas fontes, os recursos para manutenção dos polos regionais também ficam expostos às decisões políticas e

às limitações orçamentárias, próprias de municípios brasileiros de pequeno e médio portes.

## Como uma obrigação de impacto social poderia reduzir as incertezas acerca da sustentabilidade de polos regionais?

Considerando que insuficiências orçamentárias podem ser enfrentadas para a oferta de ensino público remoto para a formação de professores, um exercício sobre seu financiamento por meio de obrigações de impacto social é proposto neste artigo. A ideia é debater essa alternativa de financiamento para a gestão de polos regionais de EaD, tomando como exemplo o modelo de EaD do Cederj.

Os formatos de ensino superior público a distância no Brasil e seus financiamentos são variáveis. Entretanto, os consórcios de universidades públicas para a oferta remota de educação, bem como os municípios atendidos pela UAB, contam com a descentralização de ensino por meio de polos regionais sob a responsabilidade do município em que estão inseridos.

Até onde foi pesquisado na literatura, não foram encontrados estudos tratando de obrigações de impacto social como oportunidades de financiamento para polos regionais de EaD. A proposta a seguir é de um financiamento de impacto social para qualificação de professores no Brasil.

## Obrigações de impacto social (SIB – *social impact bonds*)

De acordo com De La Peña (2014), as SIBs são uma nova abordagem para financiamentos sociais. Apesar da similaridade de nome, há diferenças entre uma SIB e um bônus tradicional.

SIBs não são instrumentos clássicos de dívida, como um bônus tradicional. Neste último, a remuneração depende de taxa de juros e prazos determinados, enquanto, em uma obrigação de impacto social, a remuneração do investidor depende da variável “alcance das metas sociais contratualmente estabelecidas”.

Mais do que uma obrigação entre partes, as SIBs são parcerias. Nessa perspectiva, essas obrigações buscam transformar problemas sociais em investimentos, nos quais investidores fornecem capital e assumem risco por programas de desenvolvimento social.

Uma SIB oferece aos governos, que são os gestores naturais de recursos para o bem-estar social, a oportunidade de compartilhar o risco de seus investimentos em políticas públicas sociais com investidores externos. Nesse sentido, os entes governamentais remuneram os investidores, dependendo do alcance dos resultados sociais contratualmente estabelecidos – *payment-by-results*.

### Estrutura da SIB

A entidade governamental (comissário) deve decidir sobre um problema social para ser enfrentado por meio do financiamento via SIB. Prossegue-se com um estudo de viabilidade, visando estimar a eficiência de custos da SIB, em comparação a outras opções de financiamento disponíveis.

Se a SIB for viável e existirem investidores interessados em financiá-lo, as partes deverão concordar com os resultados sociais mensuráveis esperados para a efetiva contratação.

## Partes interessadas

- Os investidores fornecem o capital para os prestadores de serviços e ficam com o risco financeiro do insucesso do projeto social. Até o presente, a literatura disponível identifica que os investidores de SIBs têm sido “investidores de impacto”.<sup>14</sup>
- O financiador de resultados (denominado “comissário”<sup>15</sup>) remunera os investidores, pagando o principal e os juros estabelecidos pelo contrato, no caso de os resultados sociais esperados serem atingidos.
- O intermediário recebe o capital dos investidores e direciona-o para os prestadores de serviços. O intermediário também recebe o pagamento dos financiadores de resultados e paga os investidores.
- O prestador de serviços trabalha com os destinatários do serviço sociais para a entrega dos resultados sociais delineados no contrato SIB.
- O avaliador é um organismo independente que determina se os resultados previamente estabelecidos foram alcançados no prazo predeterminado. A metodologia pela qual os resultados são medidos deve ser determinada no contrato, e é um dos maiores desafios da SIB.

---

<sup>14</sup> Denominação atribuída a investidores que têm mais preocupações em objetivos de bem-estar social do que em retornos financeiros.

<sup>15</sup> O comissário se refere às instâncias governamentais.

Para que uma SIB seja uma alternativa interessante de financiamento, deve lidar com questões sociais cujas formas de financiamento tradicional têm se mostrado insuficientes ou inconstantes para gerar o impacto social desejável.

## A primeira SIB

De acordo com Disley e Rubin (2014 *apud* KIMURA; SOBREIRO, 2018), a primeira emissão de SIB ocorreu em 2010, na Inglaterra. A emissão foi patrocinada pelo Ministério da Justiça e pelo Big Lottery Fund e destinada à Prisão de Peterborough.<sup>16</sup>

Essa SIB foi lançada depois de 18 meses de elaboração, sendo concebida para durar sete anos e levantou US\$ 7,6 milhões de 17 diferentes *trusts* e fundações. Os investidores poderiam esperar uma remuneração máxima de 13% sobre seu investimento, mas todo seu principal estava em risco.

Nessa operação, os investidores esperavam um retorno financeiro dependente da taxa de reincidência de criminalidade de ex-detentos da Prisão de Peterborough. O capital obtido com os investidores do título foi utilizado para a implementação de intervenções que visavam diminuir a criminalidade dos ex-detentos, mitigando o risco do setor público.

Caso as intervenções resultassem em um índice de reincidência criminal mais baixo, previamente pactuado, o governo pagaria aos investidores um valor associado à economia de gastos com criminalidade, tais como gastos com segurança pública, encarceramento e taxas médico-hospitalares.

---

16 Mais informações disponíveis em: UK Ministry of Justice ([2013]); (2014).

A lógica subjacente ao modelo é que os fundos para remunerar os investidores deveriam idealmente vir das possíveis economias públicas relacionadas ao objetivo social que se deseja obter. Caso o índice pactuado não fosse alcançado, os investidores perderiam o capital investido.

Como as SIBs consistem em decisões de longo prazo, cujo impacto social leva anos para ser obtido e medido, exige uma visão de longo prazo do setor público e faz com que esses contratos se aproximem mais de uma política de Estado do que de governo. Acrescente-se também que, como são decisões com pagamentos aos investidores também no longo prazo, permite que os governos possam organizar seus orçamentos no presente para essa despesa futura.

Na primeira mensuração de resultados da SIB de Peterborough, a redução da reincidência criminal foi de 8,39%. Para as remunerações seguintes, o programa teria de reduzir pelo menos 7,5% de reincidência na criminalidade.

Apesar de seu sucesso potencial, essa primeira SIB evidenciou vários desafios, sendo um dos mais prementes a mensuração do resultado social desejável. A criticidade da mensuração refere-se à dificuldade de isolar as ações da SIB de outros fatores externos, que também poderiam ter impulsionado a redução na reincidência criminal. A SIB de Peterborough demonstra que as economias trazidas pelos programas de impacto social não serão facilmente identificáveis ou imediatamente obtidas.

Além dessas limitações, a SIB destinada à Prisão de Peterborough serviu como piloto para outros projetos, tanto no Reino Unido como no exterior. Atualmente, há títulos semelhantes em diversos países, como Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Colômbia, Índia, Irlanda e Israel.

## Contratos de impacto social na América Latina

No que se refere à América Latina, De La Peña (2014) também acrescenta que as SIBs poderiam ser boas alternativas para atuação em setores em que o investimento público tem se mostrado insuficiente, inconstante ou inexistente.

A América Latina confronta-se com questões de subdesenvolvimento relacionadas à saúde, saneamento básico, segurança e educação, que, para seus equacionamentos, poderiam experimentar a modelagem de obrigações de impacto social. Entretanto, para que a ferramenta possa trazer os resultados sociais a que se propõe, é necessário que o contexto institucional e regulatório dos países seja bem compreendido.

O primeiro registro de desenho de SIB na América Latina ocorreu em 2012 para o departamento de Antioquia na Colômbia. O departamento contava com taxas muito baixas de escolaridade, particularmente entre as populações rurais.

Buscando aumentar a retenção escolar na localidade, foi desenhado um contrato de impacto social, combinando a Instiglio,<sup>17</sup> o governo de Antioquia e a organização Dividendo por Colombia.<sup>18</sup>

A organização Dividendo por Colombia seria o prestador de serviços educacionais, o governo do departamento de Antioquia seria o comissário, financiador do resultado social, e a Instiglio seria o

---

<sup>17</sup> A Instiglio é uma organização não governamental (ONG) colombiana empenhada em projetos de impacto social no mundo. Ver: <https://www.instiglio.org/es/nuestra-mision/>.

<sup>18</sup> A Dividendo por Colômbia é uma ONG que atua na Colômbia, no setor de educação. Ver: <https://www.dividendoporcolombia.org/nuestro-impacto/>.

intermediário. Os investidores não foram determinados e infelizmente o projeto não evoluiu.

Embora não tenha sido implementada, é o primeiro exemplo de negociações de obrigações de impacto social que se tem notícia na América Latina. Dentre os impedimentos para sua implementação, destacou-se o ciclo político. O governo interessado em ser o comissário da SIB não conseguiu garantir que os pagamentos relativos aos impactos sociais pactuados seriam feitos pelo governo que o substituiu.

A descontinuidade de políticas e as quebras unilaterais de contratos na América Latina estão entre os principais entraves para implementação de SIBs ou qualquer outra ferramenta que habilite a entrada de recursos privados para o financiamento de setores notoriamente públicos.

Agravando-se o quadro, existe a possibilidade de uma visão simplificada da SIB como o equivalente a uma privatização de serviços governamentais. Para mitigar esse risco, a ferramenta deve ser firmemente direcionada como uma nova forma de financiamento para a melhora na prestação de um serviço tipicamente público e não como um substituto dos serviços públicos existentes. Uma comunicação ostensiva e esclarecedora e o envolvimento com a comunidade local são fundamentais para a implementação de uma SIB que busca solucionar uma carência social até então não suprida pelas ações públicas tradicionais.

Questões de risco moral também devem ser levadas em consideração. Os governos comissionários podem ser incentivados a intervir no desempenho da SIB e/ou em seus indicadores para reduzir as remunerações devidas. Essa possibilidade é particularmente um ponto de atenção sobre os governos da América Latina, que podem

contar com orçamentos deficitários e interferência na elaboração e divulgação de índices.

Outros efeitos não desejados estão ligados ao investimento na SIB *versus* o uso de recursos advindos de impostos. Investidores privados racionais tenderão a investir em projetos sociais que gerem a melhor relação custo-benefício. Entretanto, essa decisão implicaria que os recursos dos contribuintes poderiam ser usados em projetos com piores indicadores de resultado financeiro e/ou social.

Além da importância da transparência da SIB, mas reforçando sua natureza de financiamento da prestação de serviços públicos, é possível reduzir seu caráter mercadológico ao limitar a publicidade de financiadores. Essa perda de visibilidade pode representar uma desvantagem de imagem para os investidores, mas é preciso que fique claro que o essencial em uma SIB é a viabilidade da concretização das demandas sociais para as quais é desenhada.

Considerando suas fragilidades, mas acreditando em suas potencialidades, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) lançou uma iniciativa sobre contratos de impacto social para América Latina e Caribe em março de 2014. O BID anunciou um programa de US\$ 5.300.000 para o desenvolvimento de SIBs na América Latina, com dois objetivos principais: criar o ambiente certo para o desenvolvimento de SIBs e financiar programas-piloto.

Uma parte do investimento (US\$ 2.300.000) seria alocada para apoiar as partes interessadas locais, como prestadores de serviços e governos, via aconselhamento técnico durante o desenvolvimento do projeto e as fases de implementação da SIB. A fração remanescente (US\$ 3.000.000) seria canalizada para financiar diretamente pelo menos dois ou três projetos-piloto em países da região.

Para a liberação de recursos, o BID estabeleceu vários critérios para a seleção. Como pré-requisito, os países deveriam ter experiência com parcerias público-privadas, mercados financeiros bem desenvolvidos, prestadores de serviços capazes e históricos de dados sociais disponíveis.

O apoio de instituições multilaterais como o BID durante as fases iniciais do desenho de SIBs podem contribuir para superar obstáculos de implementação na América Latina. Esse suporte poderia auxiliar na legitimação do modelo em face da desconfiança que poderia gerar.

## Impacto social no financiamento de polos de EaD

Como um contrato como a SIB poderia garantir o pleno funcionamento de polos de ensino a distância? Ao longo do artigo, verificou-se que o Brasil já conta com políticas públicas delineadas para EaD e que esta tem sido utilizada para a formação de professores.

Ainda que os esforços para formação de professores por meio de EaD tenham colocado os municípios do interior no mapa da formação superior, o país ainda está muito distante de cumprir a Meta 15 do Plano Nacional de Educação (PNE), a seguir descrita:

Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394,

de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014).

Em 2014, a expectativa era de que todos os docentes atuando na educação básica tivessem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Entretanto, em 2017, 78,3% dos professores da educação básica tinham ensino superior, mas só 47,3% tinham formação na área em que lecionam (METAS..., 2019).

Conjugando-se os indicadores de incompatibilidade de formação com as incertezas usuais associadas ao financiamento público da educação, um exercício interessante de utilização de contratos de impacto social seria o financiamento de manutenção de polos regionais de EaD.

Os polos regionais podem atender a carreiras relacionadas a educação ou não, mas o desenho de uma SIB direcionada à manutenção de polos regionais beneficiaria a formação de licenciados e licenciandos, aproximaria o Brasil do cumprimento da meta 15 do PNE e do estabelecido na LDB sobre a compatibilidade de formação/atuação de docentes atuando na rede pública.

A ideia é que a SIB confira qualidade à formação dos docentes, na medida em que teriam maior flexibilidade para obtenção na licenciatura na área de conhecimento em que lecionam. Com essa compatibilidade, a expectativa é de formação de uma geração mais capaz de desenvolver novas ideias, impulsionando o crescimento da riqueza do país, por meio de novas percepções e tecnologia.

## Estrutura da obrigação de impacto social de polos regionais

O problema social para ser enfrentado por meio do financiamento é a manutenção de polos regionais de EaD. O estudo de viabilidade perde um pouco de seu sentido nesse caso, pois os polos já estão implantados, mas tem vulnerabilidade orçamentária. A novidade para esse contrato seria a substituição de um financiamento governamental errático por um financiamento preestabelecido via contrato de impacto social.

### Partes interessadas

- Os investidores interessados forneceriam o capital para o pleno funcionamento dos polos regionais.
- O comissário seria o gestor municipal, que receberia financiamento específico via SIB para a manutenção dos polos e que, nesse caso, deve obedecer ao que foi pactuado em contrato, não permitindo direcionamento de recursos da SIB para outras demandas do município.
- O intermediário poderia ser o BNDES, visto que a Fundação Cecierj já recebeu recursos não reembolsáveis (NEVES; LEAL, 2011). Nesse papel, o BNDES estaria em posição tradicionalmente já ocupada nas ações de desenvolvimento do país, mas, em vez de fornecedor de recursos viria como articulador entre as partes.

Bancos de fomento estaduais ou regionais também poderiam desempenhar esse papel. Agências de fomento e bancos regionais de desenvolvimento buscam promover ações de desenvolvimento local. Em geral, essas ações estão relacionadas ao crédito para micro, pequenas e médias empresas (MPME) e programas agrícolas. Entre-

tanto, algumas dessas instituições têm programas delineados para o financiamento de municípios que reverberam impactos positivos para o setor de educação. Para citar alguns exemplos:

- Agência Estadual de Fomento do Rio de Janeiro (Agerio) – Crédito para Prefeituras – “[...] Através desta linha de crédito é possível investir em: Reformas; Ampliação e modernização de espaços públicos destinados à cultura, conhecimento, esporte e lazer; Construção de creches e escolas; Construção de bibliotecas municipais [...]”.<sup>19</sup>
- Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (Badesc) – Empreendimentos Comunitários – “[...] Financia construção de escolas profissionalizantes, creches, unidades de ensino escolar [...]”.<sup>20</sup>
- Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (Badesul) – Educação-Saúde-Segurança – “Programa para apoiar as necessidades de investimentos dos municípios em infraestrutura urbana, rural, saúde, educação, saneamento básico [...]”.<sup>21</sup>
- Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A (BDMG) – “Financiamento Direto a Municípios para [...] Construção, ampliação ou reforma de prédios públicos municipais [...]”.<sup>22</sup>

---

19 Disponível em: <https://www.agerio.com.br/areas-de-atuacao/credito-prefeituras-educacao-esporte-e-lazer/>.

20 Disponível em: [http://www.badesc.gov.br/portal/linha\\_empreendimentos\\_comunitarios.jsp](http://www.badesc.gov.br/portal/linha_empreendimentos_comunitarios.jsp).

21 Disponível em: <https://www.badesul.com.br/produtos/produtoDetalhe/PUB/14>.

22 Disponível em: <https://www.bdmg.mg.gov.br/setor-publico/>.

- Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) – Programa BRDE Municípios – “[...] Para este programa, o BRDE disponibiliza linhas de crédito para [...]”
  - b) Infraestrutura social, rural e urbana – podem obter recursos os municípios que tenham como projeto, por exemplo, a construção de escolas [...]”<sup>23</sup>
- Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia) – Linhas de Financiamento MUNICÍPIOS – INFRAESTRUTURA – “[...] O que Financia [...] Construção, reforma, ampliação, modernização de equipamentos urbanos, comunitários, de mercados municipais creches, escolas [...]”<sup>24</sup>

Uma característica atrativa das instituições de fomento regionais e estaduais para a articulação de um produto de impacto social é que estão mais próximas do financiado que um gestor federal, facilitando o acompanhamento dos projetos e robustecendo a construção de indicadores aderentes e confiáveis. Uma desvantagem de entes regionais e estaduais em relação a um ente federal é que este último poderia estruturar uma SIB mais atrativa e com um maior volume financeiro de negociação. Mas, mesmo nesse cenário, entes regionais e estaduais também poderiam desenvolver SIBs próprias, partindo da experiência federal.

- Sobre o prestador do serviço de manutenção, o contrato deveria priorizar prestadores locais e regionais. Nessa opção, é possível promover um maior envolvimento comunitário, o que contribui para a maior aceitação do projeto, bem como impulsiona a economia local.

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://www.brde.com.br/municipios/>.

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.desenbahia.ba.gov.br/Creditos/linha\\_de\\_financiamento/2147](http://www.desenbahia.ba.gov.br/Creditos/linha_de_financiamento/2147).

- O indicador seria o Pisa e o avaliador seria a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), coordenadora do Pisa. No Brasil, a coordenação do Pisa é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

A importância de indicadores claros e mensuráveis de forma independente foi expressamente pontuada na descrição das SIBs. No contexto de uma obrigação de impacto social, que financiaria o bom funcionamento dos polos regionais de EaD, um bom indicador sobre o impacto da qualificação de professores locais por meio de EaD seriam os resultados atingidos por seus alunos no Pisa.

Ainda que o uso do Pisa como indicador tenha fragilidades associadas à dificuldade de se isolar a melhoria das notas dos alunos, proporcionada pela SIB proposta ou não, mostra-se um indicador interessante, dada sua estruturação e sua independência de governos.

A remuneração dos investidores nessa SIB viria das economias de gastos com as reduções da repetência e da evasão escolar. Dessa maneira, os gestores locais poderiam esperar não gastar duas vezes ou mais com um aluno para uma mesma série, bem como ter despesas menores com políticas de reintegração de alunos desistentes.

Com o impacto positivo de melhorias da qualificação dos professores e de resultados no Pisa, os governos municipais podem também esperar mais desenvolvimento local, com a melhora na qualificação na mão de obra regional, incrementos à renda e geração de mais receitas de impostos.

Nesse exercício, não há um investidor preestabelecido, no entanto, o governo brasileiro tem ampla experiência na emissão e gestão de

títulos públicos e, considerando um desenho atrativo, os papéis de SIBs destinados ao financiamento dos polos regionais de EaD podem ser tão atraentes quanto outros papéis públicos.

## Polos educacionais no sistema prisional brasileiro

Ampliando as potencialidades do instrumento, ele poderia também financiar a manutenção de polos educacionais no sistema prisional. O Polo Cederj no sistema prisional de Gericinó já é uma realidade, conforme descrevem Bielschowsky e outros (2019, p.158-160):

Em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado, por meio da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, foi desenvolvido um projeto de atendimento educacional superior à população prisional do Estado do Rio de Janeiro.

A assinatura do Termo de Cooperação entre a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Social (SECTIDS), por meio da Fundação Cecierj, e a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) para criação de um polo de ensino superior a distância no sistema prisional de Gericinó ocorreu em 2017. O público-alvo dos cursos são detentos portadores de diploma de Ensino Médio que, segundo critérios definidos pela SEAP, possam conviver em segurança com todas as partes envolvidas, com outros presos e com os profissionais envolvidos na condução do curso e que obtenham pontuação suficiente no Enem, conforme definido no Edital de ingresso. O curso será oferecido no polo SEAP,

um ambiente sob controle e responsabilidade da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, administrado em parceria com a Fundação Cecierj.

Essa ação educacional se justifica porque há no sistema penitenciário do Estado do Rio de Janeiro um grande contingente de presos com Ensino Médio completo, aptos a frequentar um curso em nível de graduação. Esse universo inclui presos que não podem se comunicar com o mundo exterior, mas podem conviver e se comunicar entre si. Dois cursos já foram destinados ao polo: o curso de Geografia da UERJ e o de Pedagogia da UENF. Isso ampliará o número de estudantes atendidos e a faixa da população atendida, com um claro impacto social, sobretudo no que diz respeito à população carcerária.

A assinatura do Termo de Cooperação e o projeto são o ponto de partida para esta que deverá ser uma importante ação do Consórcio Cederj.

No caso de uma SIB para a manutenção de um polo no sistema prisional, o comissário (governo estadual ou federal) poderia contar com desenho e benefícios semelhantes aos obtidos na SIB destinada à Prisão de Peterborough (KIMURA; SOBREIRO, 2018). Com a oferta de educação superior, a população prisional poderia ter também uma redução de reincidência na criminalidade.

Caso os indicadores de redução na reincidência criminal fossem comprovados, o Estado poderia economizar em segurança pública e saúde e, dessas economias, os investidores aufeririam suas remunerações.

Os impactos positivos de reduções de criminalidade no Brasil obtidos mediante essa SIB seriam incomensuráveis.

## Conclusão

A principal ideia do artigo é abrir caminhos para a reflexão sobre novas formas de financiamento que façam a educação prosperar no Brasil. Um dos principais entraves para qualquer projeto de promoção de bem-estar público no Brasil é a limitação de recursos perante a grande quantidade de demandas sociais. Tendo em vista que nem todas as demandas podem ser atendidas pelos recursos públicos disponíveis, a possibilidade de um financiamento privado no presente para um pagamento do governo no futuro, tal como ocorre em uma SIB, é extremamente atraente. Nesse ínterim, os governos podem se planejar melhor e organizar suas contas, sem desestabilizar a manutenção da prestação do serviço público até o pagamento aos investidores.

Uma questão que deve ser ponderada e debatida sobre uma SIB para apoiar EaD superior para a formação de professores e a promoção de acesso a educação superior para cidadãos privados de liberdade é a associação do financiamento com determinada inclinação política. Muitos projetos interessantes no Brasil para a área da educação deixam de acontecer em decorrência do caráter político associado.

A história recente evidencia que, além de entraves burocráticos, característicos do Estado brasileiro, há uma forte associação de determinadas ações a uma ou outra tendência política. Nesse prisma, ações que poderiam desonerar o Estado e trazer melhorias para a educação brasileira acabam paralisadas ou abandonadas em virtude de seu viés político.

De fato, determinada política pública que agregue não dever ser rejeitada pelo fato de não emanar necessariamente de uma representação com a qual se tem maior identificação. Da mesma forma, sempre deve existir espaço para crítica às ações de representações

políticas às quais o cidadão tenha mais afinidade. A agenda do atendimento ao cidadão do que a Constituição lhe reserva deve superar as diferenças advindas dos ciclos políticos.

A paralisação de projetos de educação é ainda mais crítica socialmente porque o ensino oportuno obedece a uma idade específica da criança e do jovem. Mesmo que o Brasil promova a educação de jovens e adultos, os que estão nesse contexto deveriam, em vez de estar buscando a formação inicial, já estar em etapas mais avançadas da formação, trazendo mais qualificação para a população adulta brasileira e potencial para aumento de produtividade.

Para que uma SIB de manutenção de polos de EaD não recaia em determinada associação político-partidária, é essencial que seja estruturada e esclarecida como uma decisão de Estado e não de governo, capaz de gerar economias nos gastos públicos no presente e de contribuir para uma melhoria na qualidade do ensino, com mais professores com formação superior compatível com sua área de atuação e com possibilidade de reinserção social e redução de criminalidade para os privados de liberdade.

## Referências

ALONSO, K. M. A educação a distância no Brasil: a busca da identidade. In: PRETI, O. (Org.). *Educação a distância: inícios e indícios de um percurso*. Cuiabá: Ed. UFMT, 1996.

BARROS, A. Sem pagamento, tutores do Cederj fazem paralisação neste sábado em Friburgo. *A Voz da Serra*, 4 mar. 2016. Disponível em: <http://acervo.avozdaserra.com.br/noticias/sem-pagamento-tutores-do-cederj-fazem-paralisacao-neste-sabado-em-friburgo>. Acesso em: 23 jun.2019.

BIELSCHOWSKY, C. *et al.* *Fundação Cecierj: ontem, hoje e amanhã*. 2019. Disponível em: <https://canalcederj.cecierj.edu.br/recurso/17142>. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [20??]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005*. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm). Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm). Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017*. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm#art24). Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº 103, de 18 de março de 2002*. Transforma o Centro de Ciências do Estado do Rio De Janeiro na Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro – Fundação Cecierj, e dá Outras Providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/54bc5c4e0965316603256b8e005cc9c9?OpenDocument>. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*. 2014. Programas do MEC/Metas. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/assistencia-tecnica/programas-do-mec-metas>. Acesso em: 23 abr. 2019.

DANA, S. A importância da educação para o crescimento econômico. G1, 23 nov. 2017a. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/blog/samy-dana/post/importancia-da-educacao-para-o-crescimento-economico.html>. Acesso em: 24 abr. 2019.

DANA, S. Investir em educação aumenta a riqueza de um país? Nobel de Economia responde. *G1*, 5 nov. 2017b. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/blog/samy-dana/post/investir-em-educacao-aumenta-riqueza-de-um-pais-nobel-de-economia-responde.html>. Acesso em: 24 abr. 2019.

DE LA PEÑA, I. *A primer on social impact bonds*. Briefing note. [S.l.]: Cepal, 2014. (Working Paper). Disponível em: <https://www.cepal.org/en/notes/working-paper-primer-social-impact-bonds>. Acesso em: 21 mar. 2019.

FREIRE, D. L. Problemas e dificuldades enfrentados pelos cursos na modalidade EaD: um levantamento dos artigos do portal Scielo. In: ESUD 2012 – IX CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA. Recife, PE, 2012. Pernambuco: Unired, 2012.

FUNDAÇÃO CAPES. *Universidade Aberta do Brasil (UAB)*. Publicado: 14 mar. 2016. Última atualização: 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/uab/o-que-e-uab>. Acesso em: 1 nov. 2019.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Indicadores financeiros educacionais*. [2015]. Disponível em: <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 1 nov. 2019.

KIMURA, H.; SOBREIRO, V. A. Inovação em Finanças: Produtos, Instituições e Tecnologias. Prêmio CFA Society Brazil de Monografias em Finanças, Edição 2018. Disponível em [http://cfasociety.org.br/pdf/premio/2018/2-P\\_2018.pdf](http://cfasociety.org.br/pdf/premio/2018/2-P_2018.pdf). Acesso em: 7 jan. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. *Evolução dos conceitos de educação a distância*. Brasília: PPGA/UnB, 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. Políticas públicas de educação no Brasil: a utilização da EaD como instrumento de inclusão social. In: *Journal of Technology Management and Innovation*, [s.l.], v. 3, Special Issue 1, 2008.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Programa Pro-Licenciatura. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pro-licenciatura>. Acesso em: 1 de nov. 2019.

METAS na educação: veja comparativo das 7 prioridades do MEC com ações obrigatórias previstas na lei do PNE. *G1*, 16 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/03/16/metas-na-educacao-veja-comparativo-das-7-prioridades-do-mec-com-acoes-obrigatorias-previstas-na-lei-do-pne.ghtml>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MORENO, A. C. Brasil cai em ranking mundial de educação em ciências, leitura e matemática. *GI*. 6 dez. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-educacao-em-ciencias-leitura-e-matematica.ghtml>. Acesso em: 24 jun. 2019.

NEVES, R. O.; LEAL, R. M. Investimento social não reembolsável do BNDES: a trajetória do Fundo Social até 2008. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 33, p. 225-260, 2011. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3307.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3307.pdf). Acesso em: 18 jan. 2018.

SCHWARTZMAN, S. Educação e pobreza no Brasil. In: SCHWARTZMAN, S. et al. *Educação e pobreza na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006. p. 9-37.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, v. 70, n. 1, p. 65-94, Feb. 1956.

UK MINISTRY OF JUSTICE. Statistical Notice. Interim re-conviction figures for the Peterborough and Doncaster Payment by Results pilots. [2013]. (Press release) Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/206686/re-conviction-results.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/206686/re-conviction-results.pdf). Acesso em: 20 mai. 2019.

UK MINISTRY OF JUSTICE. *Payment by results prison pilot continues to show falls in reoffending*. 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/payment-by-results-prison-pilot-continues-to-show-falls-in-reoffending>. Acesso em: 20 jun. 2019.

VAREJÃO, E.; SUMMERHILL, W.; PESSÔA, S. Os “Chicago oldies” e as consequências econômicas do atraso educacional no Brasil. *Época*, 23 dez. 2018. Disponível em: <https://epoca.globo.com/os-chicago-oldies-as-consequencias-economicas-do-atraso-educacional-no-brasil-23324222>. Acesso em: 23 dez. 2018.

VIANNEY, J. A ameaça de um modelo único para a EaD no Brasil. *Colabor@*, revista digital da CVA-RICE U, [s.l.], v. 5, n. 17, jul. 2008.



## Resumo

Tendo como fio condutor o arcabouço de mudanças institucionais de North (2005), o presente estudo analisa o desenvolvimento institucional da filantropia no país e procura elencar oportunidades para seu aprimoramento. Primeiro, descreve como as mudanças nas regras formais e informais ocorreram e influenciaram tanto os atores quanto as próprias organizações filantrópicas. Para tanto, foram exploradas quatro principais perspectivas institucionais: cultural, política, regulatória e de governança. Na sequência, por meio desse resgate histórico, foram obtidos insumos para elencar algumas questões para análise. Poucos estudos vêm sendo propostos no país para debater tais questões.

**Palavras-chave:** Filantropia. Fundo patrimonial. Governança.

## Abstract

*Using the institutional changes' framework of North (2005) as a guide, the present study analyzes the institutional development of Brazilian's philanthropy and the opportunities for its improvement. First, it describes how changes in the rules have occurred and have influenced both actors and philanthropic associations. To this end, the four main institutional perspectives were explored: cultural, political, regulatory and governance. Then, through this historical review, it lists some issues for future studies. Few studies have been proposed in the country to discuss such issues.*

**Keywords:** *Philanthropy. Endowment fund. Governance.*

## Introdução

Até o início do século passado, o assistencialismo no Brasil era liderado por entidades filantrópicas religiosas privadas, pautadas por questões amplas como a benemerência e o altruísmo. Em geral, as doações eram não incentivadas (realizadas por meio de repasses voluntários de recursos de algumas famílias abastadas diretamente para tais instituições religiosas). Todo esse processo não era tributado. Em virtude de sua importância na comunidade e pelo vínculo criado ao longo do tempo, essas estruturas eram grandes referências para seus habitantes. Diversas escolas, hospitais, asilos, centros comunitários e até igrejas foram erguidos por essas organizações. A partir de meados do século passado, as atividades filantrópicas passaram a ser lideradas e monitoradas pelo Estado. Nesse processo, parte do elo existente entre a população e suas instituições parece ter enfraquecido. Atualmente, o setor filantrópico é formado por um número enorme de organizações, grande parte dependente de repasses financeiros advindos do orçamento público por meio de subvenções e isenções fiscais.

Tendo como fio condutor a Teoria das Mudanças Institucionais (NORTH, 1990; 2005), o presente texto explora o contexto supramencionado procurando relacioná-lo à sequência de escolhas que a sociedade brasileira fez ao longo dos últimos anos. Na sequência, por meio de um modelo bastante simplificado, baseado em fatores-chave defendidos por North (2005), procura-se mapear alguns temas e questões para que se possa estruturar um diagnóstico mais aprofundado do setor filantrópico. Dentre outras questões, destaca-se que, ao longo do tempo, uma parte da responsabilidade do setor foi delegada à esfera pública. Em decorrência de fatores como o agravamento dos problemas econômicos, conjugados aos desafios

sociais da atualidade, o atual orçamento público poderá não ser suficiente para sustentar uma grande parte da agenda filantrópica prevista. Por fim, citam-se as mudanças institucionais que vêm sendo discutidas para ampliar a adoção dos fundos patrimoniais<sup>1</sup> no Brasil como parte de uma solução para a falta de recursos públicos para financiar o setor.

## Arcabouço teórico

Uma corrente de pesquisadores, liderados pela Nova Economia Institucional (NEI),<sup>2</sup> procura investigar se o desempenho econômico de um determinado ambiente econômico (no limite, de algumas instituições filantrópicas) está relacionado com a forma como as regras formais e informais ocorreram ao longo do tempo e foram assimiladas por sua população. Essa corrente defende que arranjos mais adequados derivam das escolhas que os grupos fazem ao longo de suas trajetórias institucionais. De forma geral, os pesquisadores dessa corrente investigam evidências para caracterizar um possível nexo de causalidade no fato de que algumas regras possam influenciar o desempenho econômico das organizações. Vale também lembrar que os trabalhos da sociologia econômica mostram a

---

1 Conforme referenciado na Lei 13.800, de 4 de janeiro de 2019, os fundos patrimoniais são estruturas destinadas a garantir a sustentabilidade financeira, muitas vezes na perpetuidade, de instituições sem fins lucrativos.

2 A teoria institucional é subdividida em dois grandes grupos: (i) o institucionalismo tradicional (ou evolucionário) de Veblen, Commons e Mitchel, centrado nas trajetórias evolucionárias das instituições; e (ii) o novo institucionalismo de Coase, Hodgson, Ostrom, Williamson e North, que se preocupa em aprofundar discussões institucionais focado na compreensão de como as instituições respondem a diversas variáveis internas específicas, como custos de transações, aprendizagem organizacional, inovação tecnológicas, disputa de poder, confiança, entre outras.

importância das relações sociais para a estratégia e a inovação das organizações. A proposta central é que a sociedade civil é o núcleo a partir do qual se emolda uma série de pactos e normas que viabilizam as trocas por meio de redes (GRANOVETTER, 1973; 1978), da confiança (FUKUYAMA, 1996), da cooperação (AXELROD, 1984) e, também, de relações internas às organizações, como o emprego (AKERLOF, 1984), entre outras, formando um tecido de relações (envolvendo Estado, mercado, organizações e sociedade civil) fundamentais para o desenvolvimento econômico.

North (1990; 2005) complementa essa investigação abordando que é o conjunto das instituições<sup>3</sup> que determina as rotas pelas quais o desenvolvimento se dá. Afirmo que as instituições são as regras do jogo. Em uma sociedade, mesmo nas primitivas,<sup>4</sup> elas desenham, restringem e moldam o comportamento social. As organizações públicas e privadas (tanto as empresas quanto as sem fins lucrativos) só se tornam viáveis<sup>5</sup> quando se inscrevem eficientemente nesse quadro mais geral que veicula os arranjos institucionais.

North (2005) argumenta em seus textos que algumas sociedades conseguiram desenvolver instrumentos institucionais (como re-

---

3 O termo “instituições” pode ser entendido como normas, hábitos e regras que estão profundamente enraizados na sociedade e que desempenham um papel importante na determinação de como as pessoas se relacionam entre si e como elas aprendem e usam seu conhecimento. Instituições formais e informais se complementam na criação de resultados econômicos. As instituições definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos (NORTH, 1990).

4 Diversos antropólogos como Mauss, Colson, Posner descrevem que a troca não é algo tão simples (NORTH, 1990).

5 North (1990) constrói sua teoria sobre a premissa da racionalidade limitada de Simon (1957) em vez da racionalidade perfeita da teoria neoclássica. Ensina que é necessário explorar em profundidade as características estruturais das restrições informais, das regras formas e da execução, bem como a maneira pela qual elas evoluem.

gras, normas, rotinas, estruturas e esquemas) difundidos, adotados, adaptados e moldados ao longo do tempo, capazes de alavancar o crescimento econômico. Sugere que algumas mudanças institucionais (nas organizações e na sociedade) assumem um papel tão ou mais importante do que as mudanças tecnológicas. North (2005) faz uma síntese das contribuições da NEI ao definir as “más” instituições como sendo aquelas que aumentam os custos de transação e reduzem a eficiência econômica, produzindo direitos de propriedade ineficazes.<sup>6</sup> Por sua vez, as “boas” instituições asseguram um clima favorável às transações econômicas.<sup>7</sup>

North (2005) sugere ainda que existem dois comportamentos esperados: (i) o reacionário, em que indivíduos mostram dificuldade para reagir à imposição de novas regras; e, (ii) o protagonista, em que indivíduos assimilam mais rapidamente as mudanças. Tais arranjos seriam, então, a principal razão para entender os motivos do desenvolvimento de algumas nações (ou organizações filantrópicas) ou da estagnação de outras. Sugere-se que, ao longo do processo de mudança de regras seja possível estruturar uma trajetória protagonista<sup>8</sup> entre uma situação hipotética “A”, reconhecida como defasa-

---

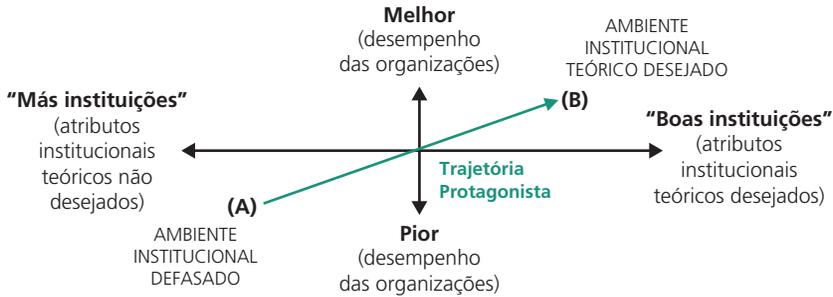
6 Essa situação é potencializada quando há grande insegurança econômica, incerteza jurídica e ausência de *path dependence* tecnológico. Por exemplo, alguém que acha que seu produto vai ser roubado, expropriado ou sobretaxado não tem qualquer incentivo para realizar investimentos e inovações. Exemplo clássico apresentado pelo autor é com relação à replicação inadequada da Constituição americana em países que têm uma estrutura política diferente.

7 Para melhor explorar a teoria, Daron Acemoglu examina no livro *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty* as diferentes trajetórias de desenvolvimento das Coreias (do Sul e do Norte) (ACEMOGLU; ROBINSON, 2013).

8 North (1990) ensina uma maneira geral, as “boas” instituições desenvolvem um clima de confiança e cooperação que reduz a incerteza e favorece o crescimento econômico. Esse ambiente estável pode ser obtido em uma sociedade que se impõe um conjunto de restrições formais e informais, representadas pelas instituições.

da, e uma situação meta “B” mais avançada ou como “um ambiente institucional mais estável”. Um diagrama apresentado na Figura 1 ilustra essa proposição.

Figura 1 • Teoria das Mudanças Institucionais – relação esperada



Fonte: Elaboração própria, com base em North (2005).

Já Powell e DiMaggio (1983), entre outros autores, chamam a atenção para o fato de que as instituições<sup>9</sup> ao longo do tempo se transformam por meio de um processo que denominam de isomorfismo, que pode ser classificado como competitivo e institucional. Para esses autores, a visão institucional de isomorfismo completa a visão competitiva. Argumentam que as instituições competem tanto por poder político (legitimação institucional) quanto por recursos, clientes, por adequação social e por adequação econômica. E

<sup>9</sup> Como campo organizacional, Powell e Dimaggio (1983, p. 147) definem: “organizações que em conjunto constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços similares”. Para esses autores, em campos organizacionais, os esforços individuais para lidar racionalmente com a incerteza e com restrições levam resultados, cultura e estrutura à homogeneidade. Essa homogeneização pode ser também entendida como isomorfismo.

com relação às mudanças isomórficas institucionais, os autores apresentam três tipologias: o isomorfismo coercitivo, o mimético e o normativo. O isomorfismo coercitivo ocorre como resposta às pressões sobre as organizações<sup>10</sup> derivadas tanto de influências políticas quanto da questão da legitimidade, podendo ser: formais ou informais. Já no isomorfismo mimético, para fugir das incertezas geradas pelo ambiente, as organizações tendem a copiar as organizações mais bem-sucedidas ou as que percebem ser mais legítimas. Por sua vez, o isomorfismo normativo está relacionado principalmente à profissionalização. Já as organizações também definem e promulgam regras normativas<sup>11</sup> sobre comportamento organizacional, criando a homogeneização nas organizações. Esse arcabouço teórico é oportuno para identificar o motivo pelo qual algumas organizações filantrópicas foram estruturadas seguindo determinados modelos.

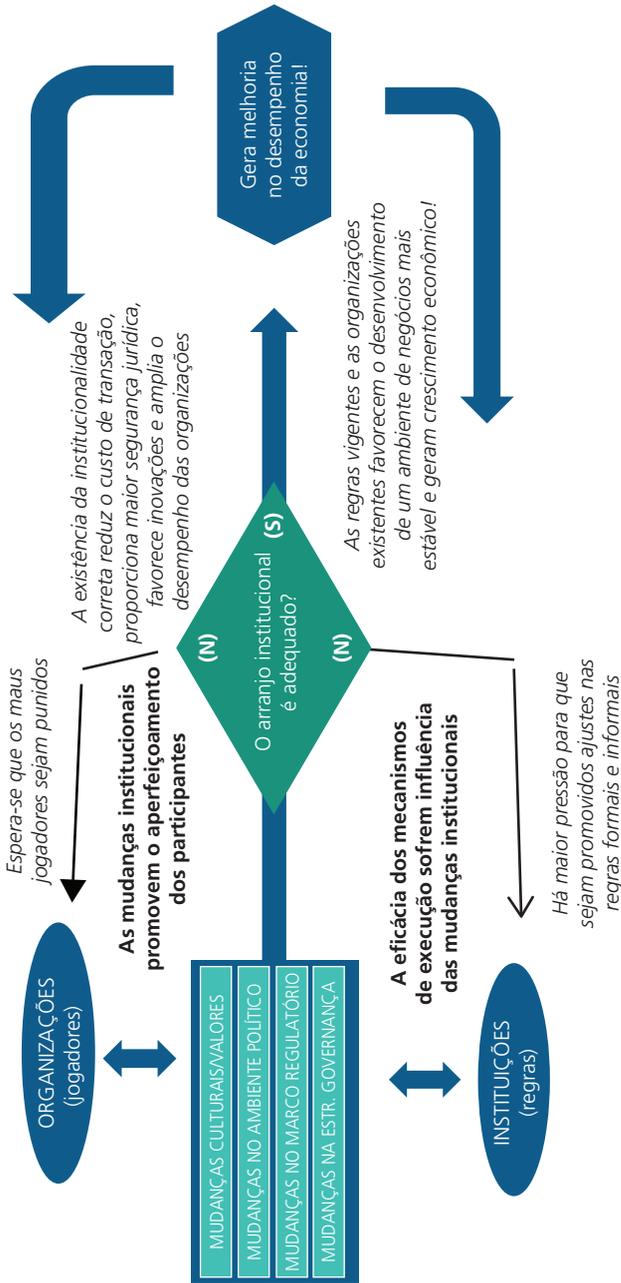
Na próxima seção, será apresentado um relato de como as mudanças nas regras formais e informais ocorreram e influenciaram os atores no setor em quatro principais perspectivas: cultural, político, regulatório e governança, utilizando um modelo geral baseado em North (2005) bastante simples, conforme diagramado a seguir.

---

10 Essas pressões advêm de organizações maiores, das quais elas dependem, ou mesmo de expectativas culturais da sociedade em que estão inseridas. As organizações maiores representam referenciais ritualizados a serem seguidos de forma que passam a ser menos controladas por resultados ou por restrições impostas pela atividade técnica. Como consequência, as estruturas organizacionais refletem cada vez mais regras institucionalizadas e organizadas em torno de rituais, de conformidade com instituições maiores. Dessa maneira, as organizações tornam-se mais homogêneas entre si.

11 Por exemplo, as universidades e instituições de treinamento profissional constituem centros de desenvolvimento e replicação de normas organizacionais. Já a constituição e o fortalecimento de uma rede de profissionais auxiliam o repasse de regras em um determinado campo profissional.

Figura 2 • Teoria das Mudanças Institucionais

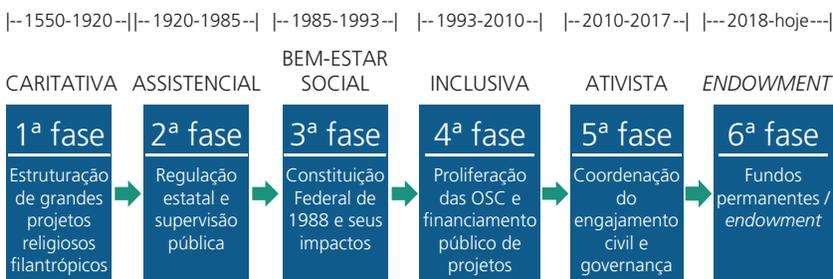


Fonte: Adaptado de North (2005).

# Mudanças institucionais no setor filantrópico no Brasil

Utilizando o arcabouço teórico da última seção, serão explorados como os agentes e as organizações reagiram ao longo dos últimos cem anos às diversas mudanças nas regras do jogo do setor filantrópico. Utilizando-se dos estudos da historiadora e assistente social Maria Luiza Mestriner (2005), apresenta-se uma tentativa de caracterização desse movimento (Figura 3).

Figura 3 • Principais fases da filantropia no Brasil (tentativo)



Fonte: Elaborado própria, com base em Mestriner (2005).

Assumindo sua veracidade, a narrativa supracitada sugere que seja possível segregar no tempo fases<sup>12</sup> delimitadas por mudanças institucionais, o que será explorado a seguir.

12 Há uma corrente nos Estados Unidos da América (EUA) que procura contextualizar que a filantropia deve ser entendida conforme o momento econômico e da organização do Estado. Judith Rodin (Rockefeller Foundation), por exemplo, caracterizou a filantropia nos EUA em três fases: “Filantropia 1.0” refere-se à filantropia de Carnegie e da Rockefeller. A “filantropia 2.0” refere-se à mudança, depois da Segunda Guerra Mundial, para fortalecer a sociedade civil. Em 2007, Rodin preconizou a “Filantropia 3.0” em resposta aos efeitos da globalização (KISIL, 2014).

# Principais mudanças institucionais na filantropia no Brasil

## 1ª fase: Filantropia caritativa

### Filantropia católica (do século XVI ao XIX)

As primeiras organizações de assistência social criadas em vários pontos do país eram pautadas pelo modelo da esmola.<sup>13</sup> Vale citar que até o fim do século XIX, havia também no Brasil a prática da doação de terras e bens<sup>14</sup> para auxiliar a estruturação de projetos assistenciais liderados pela Igreja Católica. As principais organizações eram as vinculadas às irmandades Santa Casa de Misericórdia e São Vicente de Paula. Naquele período, a filantropia era pautada por convenções e foi gerida por entes privados, sem regramentos institucionais formais impostos pelo Estado. Ao longo do tempo, e corroborado pelo vínculo religioso, essas instituições se tornaram muito relevantes para os habitantes dos municípios onde se localizavam. Eram um diferencial para sua população. E um ponto

---

13 Trata-se de um modelo (irmandade e confraria) instituído em Lisboa, em 1498, e rapidamente replicado em outras localidades do império português. A Irmandade da Misericórdia, em operação desde o século XVI, inicialmente dava dotes aos órfãos e caixão para enterros. As obras pias eram localizadas junto aos conventos e às igrejas das grandes cidades e foram ampliadas durante os séculos XVI a XIX em grandes centros urbanos. Além da esmola, recebiam eventualmente ajuda direta das administrações locais e doações de heranças de famílias abastadas da corte.

14 Nesses casos, para assegurar a renda para a instituição religiosa e a aplicação correta dos recursos, algumas regras informais foram impostas pelos próprios doadores e outras, ainda, pela Igreja, que impediam a venda dos imóveis e resultava na formação de uma reserva patrimonial perene, em ativos reais inalienáveis, que gerava renda e patrimônio para o beneficiário – cláusulas de inalienabilidade. Em tese, portanto, eram proibidos de alienar seus ativos principais e deveriam destinar aos beneficiários apenas seu rendimento, que era considerado renovável. Com o passar das décadas, para reduzir o custo de manutenção de imóveis sem renda, houve a permissão para vendê-los.

importante a ser reforçado – ao longo dos anos foi construída uma cultura de doações, ainda que restrita a uma pequena parcela da população. Nesse período, houve uma replicação (isomorfismo mimético) de um modelo de caridade existente na Europa replantado no Brasil.

### Filantropia higiênica (fim do século XIX ao XX)

A partir da metade do século XIX, ao lado das instituições caritativas e mutualistas, surgiram novos conjuntos tipológicos, ampliando o modelo político e econômico do setor. Em um período de grande crescimento, a tarefa de construção da república, de um “Brasil moderno”, implicava a reorganização<sup>15</sup> da degradante vida social urbana das grandes cidades, constituídas em sua maioria por escravos livres, pobres e imigrantes. Nesse contexto, desenhou-se um novo papel para a filantropia. As obras pias ampliaram-se de forma acelerada e com uma nova roupagem. Em nome de proteger a cidade contra insalubridades e mendicância – a medicina higiênica –, o poder público passou cada vez mais a financiar tais organizações e coordenava não apenas sua localização,<sup>16</sup> mas também seu poder de influência.

---

15 A partir da segunda metade do século XIX e início do século XX, para proteger as grandes cidades contra a insalubridade e a coletividade contra as enfermidades, a medicina higiênica (também referidas como “filantropia higiênica”, conforme citado por Adorno e Castro, 1985; 1991), promove o atendimento por especialidades, com a estruturação de diversas obras pias, cada qual voltada para assistência a grupos específicos: imigrantes (casas de ajuda mútua), crianças (orfanatos), velhos (asilos), mendigos (asilos de mendicidade), alienados (hospício), entre outros.

16 Como exemplo, cita-se na cidade de São Paulo a criação da Sociedade Beneficente Alemã, em 1863, da Associação Protetora da Criança Desvalida, em 1874, da Sociedade Suíça de Beneficência Helvetia, em 1880, do Liceu de Artes e Ofícios, em 1882, do Asylo das Meninas Orphãs Nossa Senhora Auxiliadora do Ipiranga, em 1885, da Hospedaria do Imigrante, em 1888, entre outras, conforme aponta Mestriner (2005).

A instituição de políticas de universalização do atendimento pelo poder público pressiona o Estado a estruturar convênios<sup>17</sup> para permitir o atendimento ao público geral. Percebe-se, no período, a maior coordenação do Estado “patrimonialista” para utilizar as estruturas religiosa e civil para a delegação (isomorfismo coercitivo) de uma política social, ainda que restrita aos grandes centros urbanos. Mas a principal característica das organizações filantrópicas dessa época era que a ação se mantinha liderada pela iniciativa privada ainda com regramentos institucionais bastante informais.

## 2ª fase: Filantropia assistencial

### Disciplinadora (1930-1945)

A partir do Estado Novo (1930-1945), a aliança<sup>18</sup> entre a assistência social e a filantropia foi finalmente legitimada. O ponto-chave da mudança foi o início do regime do presidente Getúlio Vargas. O país passou por mudanças nas relações trabalhistas com a criação de regulamentações e do sistema de previdência social. Isso acarretou diversas mudanças no setor filantrópico, que amplia o atendimento à população por meio de contratos e convênios. Gradativamente, reduz-se o elo das organizações filantrópicas religiosas com a po-

---

17 Nesse período, surgem também associações de auxílio mútuo entre categorias profissionais, como a Sociedade de Beneficência e Filantropia São Cristóvão, para motoristas (1911), a União Beneficente Padre Manoel da Nóbrega, para Padeiros (1918) e o Centro Ideal Ferroviário (1827), entre outras.

18 O monitoramento público das atividades assistenciais foi intensificado principalmente a partir da década de 1930, inicialmente por governos locais e depois, centrais, por meio de mecanismos tradicionais de comando e controle, tanto regulando o que poderia ou não ser realizado quanto buscando suportar financeiramente tais projetos por meio de repasse governamental de recursos financeiros (subvenção). Aos poucos, foi sendo construída uma trajetória de fortalecimento da influência do governo na condução de ações de cunho assistencial e instituições privadas.

pulação. A legislação que se dirige à filantropia nesse período era quase toda voltada à busca pelo enquadramento nas normas técnicas e dos principais atores (isomorfismo normativo). Esse ambiente foi denominado por Mestriner (2005) de “filantropia disciplinadora”, cuja principal característica era regular subvenções e benefícios atribuídos às entidades beneméritas. Inicia-se nesse período no Brasil a discussão entre o que é filantropia e o que é o assistencialismo e sobre qual é o papel do Estado nesse setor. Ressalta-se que a transferência de recursos públicos nunca teve a preocupação de construir um referencial público – de estruturar uma ampla política pública concatenando esforços públicos e privados. O que o governante buscava era poder. No período, o Estado exerceu um papel secundário na assistência social, apenas desenvolvendo procedimentos de fiscalização das instituições em seu caráter filantrópico.

Um importante marco ocorreu em 31 de agosto de 1931, por meio do Decreto-Lei 20.351, quando o governo cria, apenas com representantes do Estado, a Caixa de Subvenção. Foi também necessário regular o reconhecimento de “utilidade pública”, por meio da Lei 91/1935 – avocando para si a autoridade de permitir o que seria ou não aceito. A regra do jogo era clara: o Estado escolhia seus benfeitores, distribuía verbas e, em troca, recebia poder político local. Já em 25 de novembro de 1935, pela Lei 119, foi criado o Conselho Consultivo – com 14 membros, sendo cinco representantes da sociedade civil em substituição da Caixa de Subvenção. Na sequência, em 1938, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em substituição ao Conselho Consultivo, ampliando suas delegações, por meio do Decreto-Lei 5.697/1943. No mesmo ano, o Decreto-Lei 5.844/1943 prevê a isenção do Imposto de Renda para uma gama ampla de instituições. Dessa forma, percebe-se que

a institucionalização evolui, no período, de um organismo estatal para um conselho paritário e, finalmente, para a sociedade civil, regulada pelos decretos-leis 527/1938 e 5.698/1943, que se amplia para “quaisquer instituições de assistência social”. Mas, na prática, apesar da participação civil, o poder ainda era centralizado no Executivo. Durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), uma nova grande demanda social se apresentou de maneira inadiável: reorganizar o tecido social desestruturado pelo conflito. Não há dúvidas de que o conceito de isomorfismo coercitivo melhor define o período.

### Filantropia de clientela (1946-1963)

Com a queda de Vargas e a retomada do Estado de direito e a promulgação da Constituinte de 1946, o país entra no período democrático-populista (1946 a 1964). A ampliação de instituições sociais nesse período vai ser estimulada também pela Constituição Federal de 1946, que isentou do Imposto de Renda as organizações de assistência social, desde que suas rendas fossem aplicadas integralmente no país e para os respectivos fins. Bastante influenciada pela legislação estadunidense,<sup>19</sup> amplia-se a possibilidade de

---

<sup>19</sup> 25 Os números expressivos de doações nos EUA podem ser creditados a diversos fatores, dentre os quais se destacam os incentivos fiscais e a gestão organizacional criada a partir da estruturação de incentivos fiscais (BEAIRD; HAYES, 1999). De acordo com os mesmos autores, o segundo é consequência do primeiro. O principal marco regulatório desta política nos EUA remonta a 1917, quando o Congresso americano aprovou o Revenue Act of 1917, possibilitando, pela primeira vez, a dedução das doações às entidades filantrópicas, também denominadas *charities* para fins de abatimento no Imposto de Renda Pessoa Física Federal. A referida lei passou a permitir, à época, uma dedução do valor da doação para determinados tipos de *charities* de até 15% da base de cálculo do imposto. A partir de então, o Congresso americano vem mantendo e ampliando essa política tributária. Assim, as *charities* abrangem entidades educacionais, organizações religiosas, fundações que concedem recursos a outras entidades ou projetos, organizações que atuam nas áreas cultural, artística e de proteção ao meio ambiente, entre outras.

usufruir do benefício fiscal, que até então era atribuído de forma particularizada a pouquíssimas instituições. Já em 1951, com a retomada de Vargas, o Estado reforça a política previdenciária e injeta mais recursos financeiros nos institutos e caixas de aposentadoria, fortalecendo o protagonismo do Estado no assistencialismo. Na sequência, com Juscelino Kubitschek, altera-se a legislação do Imposto de Renda (leis 3.470/1958 e 3.577/1999). Novamente, o isomorfismo coercitivo se estabelece por imposição e pressão do governo central. Nesse contexto, há uma redução do simbolismo das doações, uma vez que o Estado passa a melhor amparar a população. Definitivamente, o elo das organizações filantrópicas católicas com a população foi enfraquecido.

### Filantropia profissionalizante (1964-1984)

Durante o regime militar no Brasil, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) assegurava<sup>20</sup> atendimento médico para os trabalhadores com carteira assinada que contribuía com a previdência social. Por outro lado, há nesse período a estruturação de filantropia partilhada profissionalizante, sob o âmbito educacional, destacando-se nesse processo: a criação de instituições pelo Estado com o empresariado,<sup>21</sup> o registro geral de instituições e o certificado de filantropia. O Estado delega para

---

20 Conforme o Parecer 4.560 da Comissão de Assuntos Sociais do Congresso, como o Inamps não tinha estrutura para atender a todos os contribuintes, os hospitais filantrópicos, por sua natureza, como iniciativa privada sem fins lucrativos, passaram a ocupar as lacunas do sistema público de saúde. A população passou a entender que os hospitais filantrópicos eram públicos e o número de doações das comunidades caiu drasticamente (BRASIL, 2018).

21 Entre outros, citam-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Serviço Social da Indústria (Sesi).

terceiros a execução de atividades sociais e avoca para si a coordenação. Na sequência, durante o Regime Militar (1964-1984), constrói-se no país a filantropia de clientela, ou seja, a filantropia do favor. Cresce o amparo do Estado assistencial para algumas regiões. A coordenação pública restringe-se à ação cartorial – reconhecendo as instituições de interesse público como um jogo de troca de favores entre o governo central e o local. Essa tentativa de formalizar, padronizar e profissionalizar o campo guarda maior relação com o isomorfismo normativo.

### 3ª fase: Filantropia do bem-estar social (1984-1993)

Principalmente a partir da emergência da democracia pós-1984 e da promulgação da Constituição de 1988, foi registrado um período de grande crescimento da sociedade civil no Brasil. A Constituição de 1988 inaugurou uma nova ordem política e jurídica com forte caráter social.<sup>22</sup> Tem-se, a partir de então, um embate com a filantropia tradicional, acarretando a necessidade de reformulação da relação Estado-organizações sem fins lucrativos. Por exemplo, na esfera da proteção à infância,<sup>23</sup> é aprovada a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), suprimindo o

---

22 Inclusive com o reconhecimento da conquista e a afirmação histórica de uma série de direitos sociais. Essa inspiração no Estado de bem-estar social leva à ideia de que, a fim de garantir tais direitos e promover justiça social, o Estado tem um papel importante em regular as atividades filantrópicas. Com a inserção constitucional da assistência social como política pública positiva de direitos sociais, temos uma filantropia para todos, também denominada por Mestriner (2005) de filantropia democratizada.

23 Uma das pretensões teóricas é de que a operacionalização do assistencialismo seja possível a partir da implementação de uma estrutura de gestão prevista por conselhos de direitos, conselhos tutelares e fundos financeiros. Houve avanço institucional significativo.

antigo Código de Menores de 1927 e prevendo “a proteção integral”. Já a Lei Orgânica 8.080, de 19 de setembro de 1990, define a saúde<sup>24</sup> como direito do cidadão e dever do Estado. É reforçada nesse período a visão de que o governo é responsável pelo desenvolvimento e pelo bem-estar social da população. Ademais, aumenta a crença de que, como já paga impostos elevados, a população não precisaria mais contribuir para os papéis públicos, para auxiliar causas sociais, por exemplo, por meio da filantropia.<sup>25</sup> O elo passa a ser entre o cidadão amparado pela nova Constituição e o Estado protetor, do bem-estar social.

#### 4ª fase: Filantropia inclusiva (ou do terceiro setor – 1995-2010)

Nesse período, houve um grande avanço na perspectiva regulatória. O Plano de Reforma do Aparelho de Estado no Brasil de Bresser Pereira no início dos anos 1990 defendeu a substituição de uma administração pública de tipo burocrática por outra de tipo gerencial. Como resultado, o escopo de atividades permitidas da organização da sociedade civil (OSC), na prestação de serviços e promoção de

---

<sup>24</sup> Contudo, na prática, a legislação imposta não consegue apoio estatal para sua operacionalização. A Previdência Social terá um novo plano (Lei 8.213) e lei orgânica (Lei 8.212) aprovados em 1991 e, atualmente, encontra-se em reformulação. O Inamps foi extinto em 1993 pela Lei 8.689 e suas competências foram transferidas às instâncias federal, estaduais e municipais gestoras do Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição de 1988. Contudo, os hospitais filantrópicos ainda são responsáveis por quase metade das cirurgias e internações feitas pelo SUS. A pretensão teórica é o acesso universal e igualitário, transferindo para os municípios sua execução.

<sup>25</sup> Vale destacar que existe historicamente um reconhecimento limitado da importância ou das consequências do engajamento civil individual, principalmente para financiar o setor.

políticas, expandiu-se significativamente.<sup>26</sup> Novos atores passaram a liderar algumas atividades que, no passado, eram organizadas apenas por instituições filantrópicas. Por exemplo, no setor da saúde, algumas atividades passaram a ser gerenciadas por organizações sociais (OS),<sup>27</sup> que em sua essência apresentam objetivos mais semelhantes aos do setor privado do que do setor público. O número de OSCs triplicou entre 1990 e 2000. Composto paritariamente, o conselho gestor do INSS pretendia integrar a participação da sociedade civil e a governamental (e não apenas pelo Executivo, como o antigo CNSS) tendo caráter deliberativo. Trata-se de um novo período – a filantropia do terceiro setor. Assim como nas demais políticas públicas, a arena política se dividia entre “focalistas” e “universalistas”, sendo vencida pelos últimos. A concessão do Certifica-

---

26 A ampliação do escopo da execução dos projetos e serviços voltados à efetivação dos direitos sociais básicos deu-se em virtude de três argumentos basilares: escassez de recursos públicos, má administração ou malversação desses recursos e maior eficiência de gestão das organizações do terceiro setor se comparadas ao Estado. A construção do eixo da sustentabilidade das OSCs teve como um de seus impulsos iniciais a ideia de criação de um fundo público autônomo – operacionalizado e gerenciado paritariamente entre a sociedade civil e o Estado – para oferecer recursos livres ao desenvolvimento institucional das organizações, direcionados ao fortalecimento de lideranças, à formação de quadros de colaboradores e ao desenvolvimento de capacidade gerencial. Outra estratégia para o incremento das doações foi o apoio à criação de fundos patrimoniais vinculados (ou fundos patrimoniais permanentes ou *endowment funds*), por meio dos quais os excedentes podem gerar rendimentos financeiros que auxiliarão na realização dos objetivos sociais da organização, o que pode estar atrelado ao mesmo incentivo fiscal.

27 Um importante marco desse período foi a discussão e a estruturação de uma lei orgânica para justamente definir o novo papel da assistência social (do Estado) e o que deveria ser avaliado como filantropia privada. A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) (Lei 8.742/1993) reconheceu a assistência social como política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo uma ação de gestão mais descentralizada e participativa. Para tanto, instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Há nesse período também uma série de escândalos envolvendo a malversação de repasses de subvenção às entidades fantasmas autorizadas e reconhecidas como de utilidade pública, assim como uma série de esquemas de empresas e empreiteiras envolvidas na execução de obras superfaturadas financiadas por subvenções ou por entidades sociais subvencionadas.

do de Filantropia<sup>28</sup> passou a ser regulamentada pelo Decreto 2.536, de 6 de abril de 1998. A nova regulamentação estabeleceu que todas as exigências necessárias para a obtenção do certificado deveriam ser analisadas retrospectivamente, relativas aos três anos anteriores ao requerimento que solicita sua concessão. A partir de 1995, houve uma intensa reestruturação do vínculo entre o Estado e as entidades do terceiro setor, por meio da criação de novos formatos organizacionais.<sup>29</sup> Foram editadas as leis 9.637/1998, que disciplina as organizações sociais (OS), e 9.790/1999, que regulamenta as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip). Foi incentivado que a iniciativa privada deveria colaborar com o Estado para o atingimento do bem comum de forma mais célere e eficaz.

---

28 O conceito de utilidade pública apresentado no artigo 3º do Decreto 2.536/1998 atribui o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos à entidade beneficente de assistência social que demonstre nos três anos imediatamente anteriores ao requerimento, cumulativamente: estar legalmente constituída no país e em efetivo funcionamento; estar previamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social do município de sua sede se houver, ou no Conselho Estadual de Assistência Social, ou Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; estar previamente registrada no CNAS; aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais; aplicar as subvenções e doações recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas; aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruída; não distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto; não perceberem seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou equivalentes remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou títulos, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos; destinar, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, o eventual patrimônio remanescente a entidades congêneres registradas no CNAS ou à entidade pública; não constituir patrimônio de indivíduo ou de sociedade sem caráter beneficente de assistência social.

29 Nesse contexto surgem de forma mais expressiva as fundações empresariais, executando ou subvencionando projetos sociais voltados principalmente para o enfrentamento da pobreza ou para o atendimento infanto-juvenil.

Posteriormente, por meio da Lei 12.101/2009, foi disciplinada a certificação das entidades beneficentes de assistência social (Cebas).

## 5ª fase: Cultura da filantropia governada (2010-2017)

As políticas públicas que se aplicavam ao setor não lucrativo eram antiquadas e inadequadas. Elas não davam conta de fenômenos novos como a responsabilidade social do setor privado empresarial e as relações crescentes de parceria, em todos os níveis, entre órgãos públicos e organizações não governamentais (ONG). No período de 2011 a 2014, os avanços institucionais foram expressivos.<sup>30</sup> Houve a consolidação do diálogo com as OSCs por meio da plataforma por um novo marco regulatório para as OSCs, assim como em diversos espaços de debate internos e externos ao governo – fóruns nos quais a relação de parcerias entre Estado e OSCs foi trazida ao debate público. A atividade filantrópica torna-se cada vez mais digital,<sup>31</sup> capaz de criar um tipo de informação que não somente ajuda o processo decisório (tanto das decisões de quem recebe quanto de quem doa), mas também estabelece um novo tipo de responsabilidade no campo da filantropia, aprimorando o engajamento dos diferentes atores em geral. A partir daí, uma sequência de leis foi elaborada visando moralizar o campo, incorporando instrumentos de governança, propondo maior transpa-

---

30 Nesse novo paradigma – de uma nova gestão pública, – o Estado assume uma função estratégica por meio de uma rede articulada de agentes que promoverão a sinergia entre as várias ações que serão implementadas pelos governos e seus parceiros. Função de articulador e direcionador, compartilhando sua autoridade e delegando competências para um conjunto de instituições. Há a manutenção de um diálogo de prestação de contas e avaliação/monitoramento das ações implementadas, funcionando como um canal de acesso multilateral entre o Estado e a sociedade organizada.

31 Novas tecnologias e conceitos como plataformas digitais de *crowdfunding*, *fundraising*, *matching funds* e *blockchain* vêm proporcionando novas interações entre doadores e fundações filantrópicas, inclusive maior engajamento civil.

rência. A principal conquista está refletida na nova Lei de Fomento e Colaboração<sup>32</sup> (Lei 13.019/2014), alterada posteriormente pela Lei 13.204/2015 – cuja contribuição principal foi combinar a valorização das organizações da sociedade civil com a transparência na aplicação dos recursos públicos.

## 6ª fase: Fundos patrimoniais (2018-momento atual)

Diversas estruturas similares à dos fundos patrimoniais permanentes (ou apenas fundos patrimoniais) já vinham sendo discutidas<sup>33</sup> no Brasil, mas foi sobretudo a partir de 2012 que o marco regulatório passou a ser mais bem articulado. Vale lembrar que o conceito básico de um fundo patrimonial é o de um fundo<sup>34</sup> restrito, cujo valor do principal nele aportado deve ser preservado e investido. Apresenta uma estrutura própria e um conjunto de regras que disciplinam sua gestão e governança, de modo a estabelecer de maneira clara a política de

---

32 A tradução literal mais aceita para o termo *endowment* é “dotação”, o que remete ao significado original do termo em inglês. Na origem, *to endow money* significava vincular o dinheiro a uma causa, criando um *endowment*, ou uma “dotação patrimonial”.

33 Veio atender e adequar-se aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), da Lei da Transparência (Lei 131/2009) e da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e do Decreto Federal 7.724/2012).

34 Necessário, contudo, esclarecer que os fundos patrimoniais (ou *endowment funds*) não se confundem com fundos de reserva, que buscam garantir o orçamento da entidade por dois ou três anos. O simples fato de uma instituição possuir uma reserva de recursos, que são investidos para gerar rendimentos, não caracteriza necessariamente a existência de um fundo patrimonial. A existência de uma sólida regra de resgate é de absoluta importância para o correto funcionamento de qualquer *endowment*. É ela que proporciona o equilíbrio de oportunidades entre gerações e permite o acúmulo de esforços, ao longo dos anos, capaz de proporcionar o crescimento que transforma pequenos fundos *endowments* robustos. Atualmente, as regras de resgate são em geral estabelecidas por meio de um valor percentual, definido ou calculável, do fundo patrimonial. Os *endowments* são criados para sustentar um propósito perpetuamente, mas não podem ser tratados como uma espécie de poupança destinada a acumular capital indefinidamente.

investimentos e as formas de utilização que assegurem<sup>35</sup> a aplicação adequada dos recursos por ele gerados (regras de resgate). A seguir são listados os principais elementos de um fundo patrimonial permanente.

Figura 4 • Principais elementos da estrutura de fundos patrimoniais



Fonte: Elaboração própria, com base em Sotto-Maior (2011), Levisky Negócios & Cultura (2016a) e Idis (2015).

<sup>35</sup> Nos países anglo-saxões, em especial nos EUA e no Reino Unido, classificam-se três tipos de *endowments*: os *true endowments* (ou permanentes, destinados a gerar receitas para instituições sem fins lucrativos, nos quais o principal não pode ser utilizado e apenas uma parcela das receitas decorrente de sua aplicação pode ser disponibilizada para a instituição a que ele se vincula); os *quasi-endowments* (ou *expendable endowments*), que não têm restrições quanto à utilização do valor principal, que pode ser utilizado mediante autorização dos órgãos deliberativos do fundo); e os *term endowments*, em que a utilização do valor total principal deve ocorrer durante um período preestabelecido, dado que esses fundos não são voltados para a perpetuidade (MIREE, 2014, p. 7).

Entre outras questões, a nova institucionalidade procura segregar (contábil, administrativa e financeiramente) um patrimônio de seus gestores operacionais. Ela institui novas figuras (entre as quais, a “organização gestora do fundo patrimonial”) e regras (como o Termo de Execução de Programas). Teoricamente, as principais vantagens dessa dispendiosa estrutura estão relacionadas com o objetivo de torná-los menos dependentes de verbas públicas e com maior estabilidade financeira. Espera-se que a nova estrutura proporcione a diversificação de suas receitas (tornando-os menos vulneráveis a crises econômicas) e recursos para a manutenção de suas atividades no longo prazo. A seguir são listados alguns exemplos de fundos patrimoniais no Brasil e no mundo (Quadro 1).

Quadro 1 • Exemplos de aplicação de fundos patrimoniais

|  |   |
|--|---|
| <b>Endowments educacionais</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Os fundos patrimoniais mais conhecidos do mundo são aqueles vinculados a universidades, em especial às universidades norte-americanas e inglesas. Exercem um papel relevante no sistema de ensino superior desses países, gerando diversos impactos sociais e econômicos.</li> </ul>   |
| <b>Endowments vinculados ao setor de saúde</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Os rendimentos provenientes dos <i>endowments</i> podem financiar não apenas a construção de hospitais e de novas alas hospitalares (que também podem ser custeadas por meio de doações específicas), mas também, por exemplo, a expansão de serviços ambulatoriais e o desenvolvimento de pesquisas de novos medicamentos.</li> </ul> |
| <b>Recursos de multas e Termos de Ajustes de Conduta</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>No Brasil, bens apreendidos vêm sendo destinados para instituições filantrópicas e ou de apoio ao combate de crimes</li> </ul>   |
| <b>Recursos apreendidos (produtos de crime)</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>O caso mais relevante foi o perdão concedido pelo governo alemão ao governo polonês condicionado à doação dos recursos à Fundação de Cooperação Polaco-Alemã (Foundation for Polish-German Cooperation).</li> </ul>  |
| <b>Perdão de dívida externa</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>O caso mais relevante foi o perdão concedido pelo governo alemão ao governo polonês condicionado à doação dos recursos à Fundação de Cooperação Polaco-Alemã (Foundation for Polish-German Cooperation).</li> </ul>  |

(Continua)

(Continuação)

|   |  |
|---|--|
| <b>Fluxo de renda controlados pelo governo</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como exemplo citam-se a destinação da CIDE e os recursos das loterias federais. Parte dos recursos de loteria é destinada para fundos públicos, como o financiamento estudantil, o Fundo Penitenciário Nacional, o Fundo Nacional da Cultura e Fundo Nacional da Saúde</li> </ul>                         |
| <b>Assistência social</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundos patrimoniais com objetivo de apoiar projetos assistenciais geridos por terceiros. Como exemplo cita-se a Bill and Melinda Gates Foundation, constituída pelo criador da Microsoft, que busca soluções para a fome e a pobreza extrema nos países em desenvolvimento.</li> </ul>                    |
| <b>Endowments vinculados à proteção ambiental</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinados a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), desde 2010, quando foi regulamentado, vem apoiando projetos de desenvolvimento florestal na Amazônia, Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica</li> </ul> |
| <b>Common fund</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trata-se de organizações que trabalham com a gestão dos fundos patrimoniais, buscando melhores estratégias de investimentos e de gerenciamento de recursos de terceiros. São exemplos nos EUA, o Endowment Institute e o National Endowment for the Arts</li> </ul>                                       |
| <b>Contratos de escrow account</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• As partes determinam as condições em que os recursos depositados em referida conta bancária podem ser utilizados, e a instituição financeira é responsável por aplicar e liberar os recursos na forma estabelecida nesse tipo de contrato</li> </ul>  |
| <b>Movimentos políticos</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Movimentos políticos também criam <i>endowment funds</i> com o objetivo de garantir a renda necessária para financiar por um longo período a promoção de suas ideologias</li> </ul>   |
| <b>Privatização</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversos exemplos internacionais (Alemanha, França, Itália) e no Brasil (privatização da Vale) vêm destinando parte de recursos de privatizações para a estruturação de novos fundos permanentes.</li> </ul>  |

Fonte: Elaboração própria, com base em Levisky Negócios & Cultura (2016a; 2016b; 2016c).

Não há dúvidas de que o período atual inaugura uma nova fase de transformação para o setor com o aumento do custo de transação, o que poderá gerar resistência para implementar tais mudanças. Vale destacar que, no Brasil, as doações incentivadas de empresas não têm um vulto expressivamente maior do que as doações de pessoas

físicas. Em outros países acontece o contrário. Espera-se que o aumento da governança favoreça doações feitas por indivíduos e aumente a legitimidade das organizações.

Já com relação ao marco regulatório, inicialmente o Projeto de Lei (PL) 4.643/2012 procurou vinculá-lo ao apoio às instituições de ensino federais. Previa uma governança rígida, a exigência de segregação patrimonial (com relação às fundações universitárias de apoio, por exemplo) e a previsão de isenção fiscal para pessoas jurídicas (até 2%) e físicas (até 6%). Diversos foram os desdobramentos, entre outras iniciativas.<sup>36</sup> Em 2018, foi publicada a Medida Provisória (MP) 851/2018. Editada logo depois do incêndio que consumiu o Museu Nacional no Rio de Janeiro, em setembro de 2018, essa MP procurou sintetizar todos os outros projetos em discussão: mantinha a exigência da segregação do patrimônio, ampliava o escopo para demais setores que não o de educação superior, mantinha isenção fiscal e governança nas áreas de educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, cultura, saúde, meio ambiente, assistência social e esporte. Convertida na Lei 13.800/2019, a MP restringiu bastante a possibilidade de doações, principalmente por pessoas físicas.

Um histórico da evolução do marco regulatório é apresentado na Figura 5.

---

<sup>36</sup> Citam-se também os projetos de lei 3.612/2015 e 6.775/2016 autorizando a estruturação de fundos patrimoniais para os setores de educação, saúde e assistência social e instituições de educação de nível superior, ampliando benefícios fiscais. Tais projetos estavam vinculados à Lei 13.479/2017 (Pro-Santas Casas)

**Figura 5 • Histórico da evolução do marco regulatório – fundos patrimoniais**

|   |
|---|
| <b>PL 4.643/2012 e substitutivo da Câmara dos Deputados</b>   |
| Visava autorizar a criação de fundos patrimoniais nas instituições federais de ensino, com o objetivo de, entre outros: (i) reforçar e preservar o patrimônio da instituição; (ii) tornar-se uma fonte vitalícia de recursos, constituindo uma alternativa não onerosa para incrementar seu orçamento; (iii) financiar pesquisas e programas de extensão associadas à inovação e ao desenvolvimento tecnológico de interesse geral, bem como bolsas de estudos e prêmios por destaque acadêmico nas áreas de inovação e tecnologia; e (iv) conservar e modernizar a estrutura física e intelectual da instituição.      |
| <b>PL 16/2015 do Senado Federal</b>   |
| Prevvia adicionalmente: (i) a possibilidade de dedução fiscal para pessoas físicas e jurídicas com tributação baseada no lucro real a partir do exercício fiscal seguinte ao da publicação da lei, observados os limites de dedução já estabelecidos pela legislação vigente; (ii) necessidade de segregação do patrimônio em uma pessoa jurídica distinta. Esse projeto inova em relação ao PL 4.643/2012 ao estabelecer que os fundos patrimoniais serão isentos de tributação federal, inclusive quanto ao valor das doações recebidas e aos rendimentos e ganhos auferidos a cada exercício fiscal.                 |
| <b>Substitutivos 1 e 2 ao PL 16/2015</b>  |
| Fundos patrimoniais vinculados não terão personalidade jurídica e deverão ser constituídos sob o regime jurídico aplicável aos patrimônios de afetação, semelhante ao atualmente estabelecido para os fundos de investimento imobiliário (disciplinados pelos arts. 6º e 7º da Lei 8.668/1993). Com isso, o <i>endowment</i> seria um ente despersonalizado cujo patrimônio ficaria sob a propriedade fiduciária da instituição a ele vinculada, mas sem se comunicar com o patrimônio desta.   |
| <b>PL 3.612/2015, apresentado ao Plenário em novembro de 2015</b>   |
| Regulamentava a criação de fundos patrimoniais para apoiar instituições privadas sem fins lucrativos nas áreas de educação, saúde e assistência social e instituições públicas de ensino superior. Além de personalidade jurídica autônoma para o <i>endowment</i> e regras de governança e transparência, esse projeto previa a necessidade de realização de licitação, com ao menos cinco interessados, para a escolha de uma instituição financeira para gerir os recursos do fundo.   |
| <b>PL 6.775/2016, apresentado ao Plenário em novembro de 2016</b>   |
| Dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados às instituições públicas e às privadas de interesse público sem fins lucrativos. Esse projeto previa que os <i>endowments</i> deveriam distribuir apenas os rendimentos e ganhos financeiros auferidos quando não houvesse a destinação expressamente definido em seu estatuto.  |
| <b>MP 851/2018, apresentada ao Plenário em novembro de 2018</b>   |
| A MP previa a forma de aprovação de políticas de gestão, investimento, resgate e aplicação dos recursos do fundo patrimonial; e vedação de destinação de recursos à finalidade distinta da prevista no estatuto e de outorga de garantias a terceiros sobre os bens que integram o fundo patrimonial; obrigatoriedade de instalação de conselho de administração (CA) e de conselho fiscal (CF) e, para fundos patrimoniais que tenham patrimônio superior a R\$ 5 milhões, de conselho de investimentos (CI), bem como as regras de composição, funcionamento, competências, forma de eleição, entre outras propostas. |
| <b>Lei 13.800, aprovada em 4 de janeiro de 2019</b>   |
| A lei estabeleceu salvaguardas para os doadores, como impedir que os montantes doados sejam destinados a finalidades distintas das previstas nos acordos firmados entre as instituições beneficiadas e o doador oferecer atributos relevantes, como mecanismos legais que melhoram a gestão dos fundos patrimoniais. Foram vetados todos os três artigos que tratavam de incentivos fiscais para doadores da MP 851/2018.   |

Fonte: Elaboração própria.

## Implicações do estudo e debate

Não há dúvida – a história importa. O resgate histórico e estruturado é bastante rico e disponibiliza insumos para o aprofundamento do debate visando ampliar o desempenho do setor filantrópico no Brasil. Destacam-se dois pontos:

**1. Houve um número muito grande de mudanças no “jeitão” do setor filantrópico gerando instabilidade institucional.**

A Figura 6 realça a intensidade das principais mudanças no setor entre as principais fases estudadas com base no histórico discutido em cada uma das perspectivas estudadas. Nota-se que, ao longo do tempo, algumas perspectivas (como a regulatória) registraram maior ênfase em detrimento de outras. Mas, de uma forma geral, o setor registrou grandes mudanças em suas regras formais e informais. Nossa percepção é de que o excesso de mudanças de regras no setor proporcionou uma dificuldade adicional para que as organizações obtivessem melhoria operacional em seus processos.

**2. Parece que, apesar de tantas mudanças, sempre se retorna a um ambiente institucional defasado que gera pouca credibilidade e enfraquece o vínculo com os doadores.**

Apesar da imposição de novas regras, ditas como “mais avançadas”, na prática, não houve o registro de avanço por parte das organizações, havendo apenas o aumento do custo de transações. As novas regras se mostram inadequadas ou insuficientes. Retomando a discussão do início (ver Figura 2), a meta B, dita mais avançada (“ambiente institucional mais estável”), parece estar muito distante. Um diagrama é apresentado (na Figura 7) para ilustrar essa proposição.

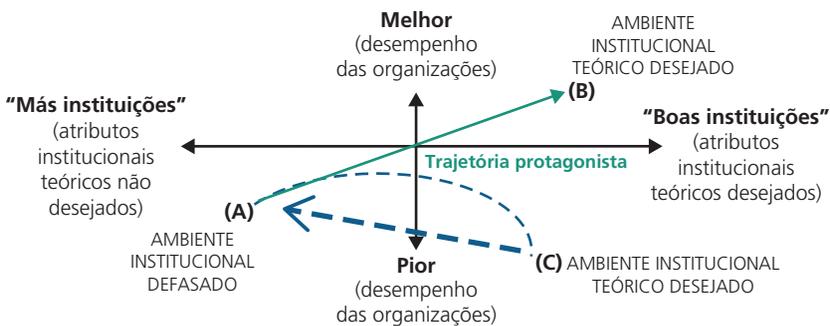
Figura 6: Impacto das mudanças institucionais no setor filantrópico



Legenda: Muito elevado: proporciona mudança no Conselho/Diretoria Executiva;  
 Elevado: proporciona mudança no estatuto social da organização;  
 Moderado: gera elevados custos de transação;  
 Baixo: gera mudanças conceituais nos negócios sem proporcionar impactos elevados/despesas administrativas elevadas para a administração

Fonte: Elaboração própria.

Figura 7 • Setor filantrópico no Brasil – relação observada



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Complementa a Figura 2.

A influência de processos sociais, tais como a imitação ou a conformidade normativa, parece ter reduzido ou limitado o processo decisório das organizações filantrópicas e ampliado a dependência junto ao Estado. Como consequência, têm-se ao longo do tempo o enfraquecimento<sup>37</sup> do vínculo entre doadores e as organizações filantrópicas no país.

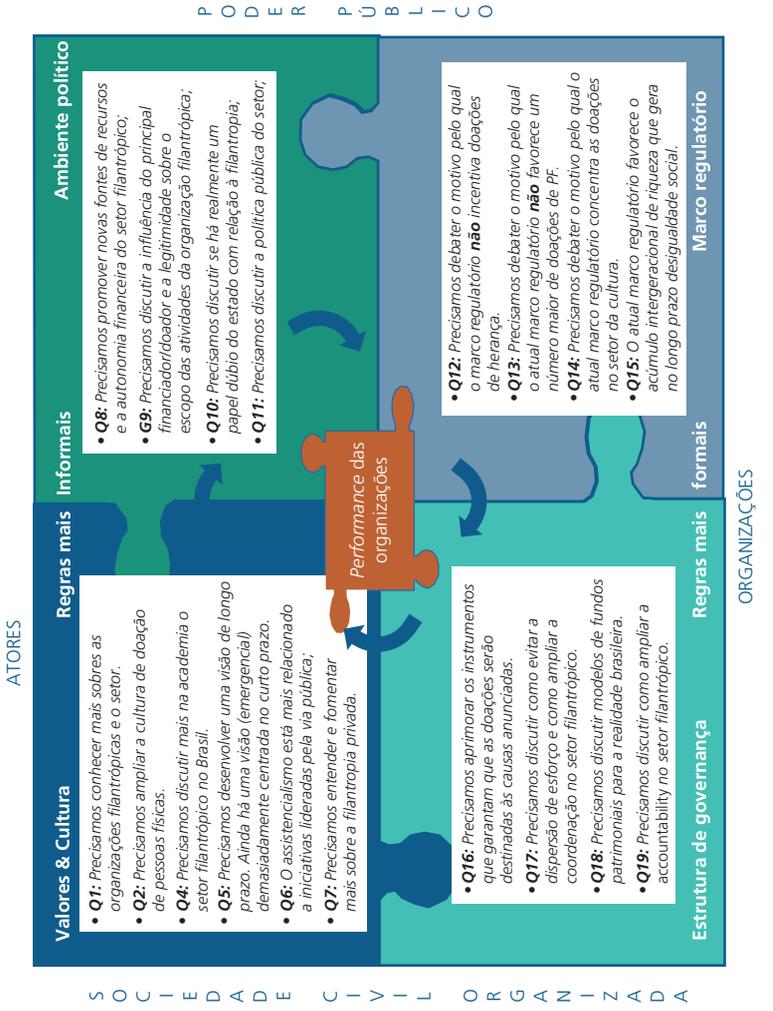
### Como estruturar uma trajetória mais protagonista para o setor?

Em adição ao já exposto, relacionam-se na Figura 8 alguns temas complementares para futuro debate. A discussão foi agrupada nas quatro perspectivas institucionais descritas ao longo do texto (cultural, político, regulatório e governança). Espera-se que a discussão possa indicar uma trajetória mais protagonista para o setor e promover a melhoria da performance econômica das organizações filantrópicas no país.

---

<sup>37</sup> Conforme destacado por North (1990), a *performance* econômica das instituições de hoje guarda fortes conexões com as de ontem; daí a importância da compreensão da trajetória institucional. Presume-se que as organizações facilitam o curso de certas políticas e, por consequência, tornam o resultado positivo mais viável.

Figura 8 • Filantropia – temas sugeridos para debate



## Perspectiva cultural: valores e ideais

### **Q1. Precisamos conhecer mais sobre as organizações do terceiro setor.**

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>38</sup> e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>39</sup> vêm publicando uma série de dados sobre as fundações privadas e associações sem fins lucrativos (Fasfil) no Brasil. Segundo o IBGE,<sup>40</sup> o número total de organizações do terceiro setor (também conhecidas como organizações da sociedade civil – OSC) contemplam atualmente mais 820 mil iniciativas<sup>41</sup> públicas e privadas no país, incluindo as atividades de voluntariado. A grande maioria são micro-organizações que funcionam sem vínculos formais de trabalho. O IBGE estima também que o setor envolva diretamente mais de três milhões de pessoas e indiretamente cerca de dez milhões de pessoas (como gestores, doadores, voluntários e beneficiários). Outro ponto interessante é que, segundo o IBGE, as Fasfil são entidades relativamente novas no Brasil: a maior parte delas (cerca de 40%) foi criada no período

---

38 O IBGE já publicou o resultado de quatro censos sobre as principais organizações do campo: em 2006, 2008, 2010 e 2016. Ao longo do tempo, houve diversas mudanças na metodologia para a realização do levantamento dos dados. Uma nova pesquisa está para ser publicado para o conhecimento das OSCs no Brasil.

39 O Ipea disponibilizou o Mapa das Organizações da Sociedade Civil (Mosc) (ver <https://mapaosc.ipea.gov.br/>). Trata-se de uma plataforma georreferenciada de dados sobre as organizações que atuam no país. Um de seus objetivos é facilitar o acesso a um amplo volume de informações continuamente atualizadas e integradas sobre o universo das OSCs, suas formas e áreas de atuação.

40 Dados referentes ao ano de 2017, divulgados pelo Ipea e pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife).

41 O IBGE utiliza uma metodologia da Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households (COPNI – Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias), da família de classificações definida e reconhecida como tal pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, adequada às necessidades do estudo, ou seja, uma “COPNI ampliada”.

entre 1990 e 2010 e pelo menos dois terços dessas organizações têm menos de vinte anos de existência. Do total supracitado, há um subgrupo formado por cerca de 240 mil entidades relacionadas às fundações filantrópicas e associações sem fins lucrativos. Um quadro comparativo da evolução desse subgrupo é apresentado na Tabela 1:

Tabela 1 • Fundações filantrópicas e associações sem fins lucrativos – distribuição das OSCs por subsetor, 2016

| Classificação das entidades sem fins lucrativos por campo de atuação | 2010           |                  | 2013           |                  | 2016           |                  |
|--|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
|  | Número*        | Pessoal          | Número*        | Pessoal          | Número*        | Pessoal          |
| Habitação  | 261            | 432              | 228            | 369              | 163            | 318              |
| Saúde – hospitais  | 2.493          | 564.139          | 2.517          | 672.593          | 2.464          | 703.603          |
| Saúde – outros serviços de saúde                                     | 2.640          | 81.901           | 2.375          | 99.976           | 2.257          | 107.069          |
| Cultura e recreação  | 40.870         | 143.123          | 41.353         | 154.684          | 32.268         | 138.791          |
| Educação e pesquisa  | 19.611         | 627.580          | 16.943         | 644.462          | 15.828         | 650.735          |
| Assistência social   | 30.706         | 277.344          | 28.377         | 279.585          | 24.067         | 276.719          |
| Religião   | 83.542         | 121.030          | 84.251         | 133.244          | 83.053         | 149.995          |
| Associações patronais, profissionais e de produtores rurais          | 42.633         | 88.449           | 38.387         | 89.963           | 28.962         | 74.110           |
| Meio ambiente e proteção animal                                      | 2.127          | 5.123            | 1.727          | 2.954            | 1.689          | 3.386            |
| Desenvolvimento e defesa de direitos                                 | 41.999         | 75.522           | 40.762         | 78.504           | 30.266         | 84.097           |
| Outras instituições privadas sem fins lucrativos                     | 16.930         | 48.970           | 18.742         | 72.915           | 15.933         | 83.308           |
| <b>Total</b>   | <b>283.812</b> | <b>2.033.613</b> | <b>275.662</b> | <b>2.229.249</b> | <b>236.950</b> | <b>2.272.131</b> |

Fonte: Elaboração própria, com base em IBGE (2016).

\* Contemplam todas as inscrições de contribuinte (CNPJ). No caso de instituições que tenham uma inscrição por localidade (ou matriz e filiais), foram consideradas em duplicidade, ou seja, as duas localidades.

Conforme demonstrado na Tabela 1, os dados da Fasfil de 2016 mostram que:

- há cerca de 2,3 milhões de pessoas vinculadas diretamente às fundações filantrópicas e associações civis, sendo que 1,5 milhão (64%) apresentam atividade-fim vinculada aos setores de saúde e educação;
- há cerca de 240 mil OSC, sendo: 40% vinculados aos setores de cultura, esporte, assistência social, meio ambiente e desenvolvimento e defesa de direitos; 30% relacionados à religião (que por sua vez, concentram menos de 5% do pessoal ocupado); 20% correspondem a organizações profissionais (patronais, produtores e empregados) e os 10% restantes apresentam atividade-fim relacionada aos setores de saúde e educação.

Cada um desses subfatores mostra realidades distintas. Apesar do gigantismo dos números, pouco se sabe sobre tais organizações.

## **Q2. Precisamos ampliar a cultura de doações de pessoas físicas.**

No Brasil, apesar da quantidade de organizações voltadas para o terceiro setor, conforme demonstrado na Tabela 1, é interessante observar que o valor total das doações ainda é pouco representativo.<sup>42</sup> Segundo o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), que representa diversos atores vinculados a filantropia privada, as

---

<sup>42</sup> Apesar da expansão da renda e do PIB nos últimos vinte anos e do alto crescimento do número OSCs no país, não há sinal de aumento do volume de doações. O avanço das ONGs no Brasil nos últimos 25 anos com parte de um movimento mundial tem sido por vezes interpretado como alternativa para gerir as supostas crises do Estado ou ao abandono por parte do Estado de suas funções políticas assumidas durante o século XX.

atividades<sup>43</sup> filantrópicas no Brasil movimentam cerca de R\$ 20 bilhões por ano, incluindo doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas (KISIL, 2014). Isso significa aproximadamente de 0,3% a 0,4% do produto interno bruto (PIB) (com relação ao PIB do ano de 2013). No mesmo ano, a média dos países da América Latina foi de 0,8% do PIB, segundo o mesmo estudo. Ou seja, o dobro. Já o setor filantrópico nos EUA em 2016 movimentou o equivalente a 1,8% do PIB americano (GIVING USA, 20187). Novamente, apenas para comparação, de acordo com a publicação da Giving USA, somente no ano de 2017, as entidades filantrópicas nos EUA receberam doações que totalizaram cerca de US\$ 400 bilhões, registrando um crescimento praticamente contínuo nos últimos trinta anos. Desse montante, 71% correspondem a doações feitas por pessoas físicas (resultado de um amplo incentivo fiscal), 16% por fundações, 8% decorrem de heranças e 5% de empresas. Segundo a mesma fonte, as entidades mais beneficiadas foram as religiosas, que receberam 32% do montante total de doações, seguidas pelas entidades educacionais, beneficiárias de 15% das doações. Apesar da defasagem dos dados, tal diferença parece reforçar que ainda há muito a avançar.

E o filantropo e suas fundações têm pouco reconhecimento no Brasil. Mesmo em alguns poucos setores, como a saúde, na caridade tradicional, que ajuda as pessoas necessitadas por meio de recursos privados e alivia o sofrimento imediato, parte da agenda é vista e aceita pela sociedade como um papel legítimo do governo e que não necessitaria de ação de particulares. Mesmo as instituições se-

---

43 Fazendo um recorte apenas de OSCs coordenadas por entes privados, segundo pesquisa realizada em 2016 pelo Gife (KISIL; FABIANI, 2013), vêm sendo investidos no Brasil cerca de R\$ 3 bilhões em áreas de interesse público como educação, cultura e meio ambiente. Esse número não pode ser desprezado.

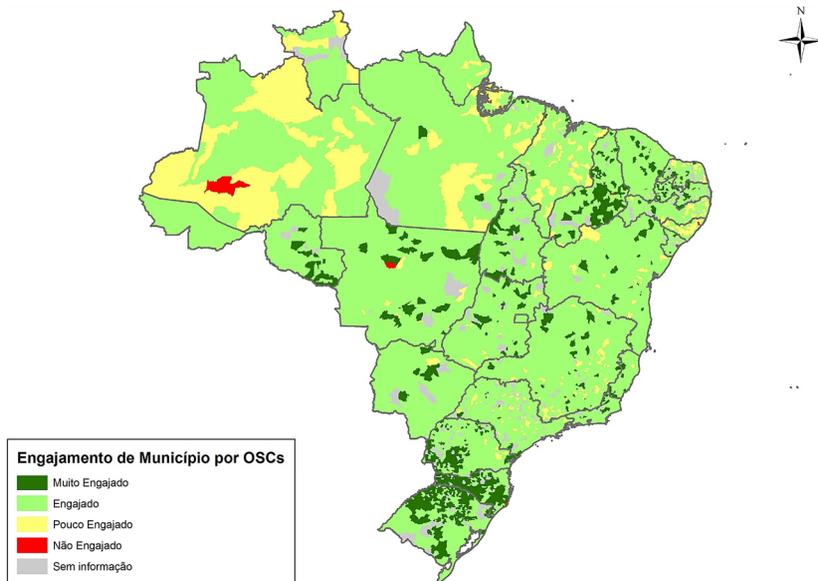
culares (como as santas casas) são pouco reconhecidas. Já os investimentos sociais liderados pela iniciativa privada que abordam problemas sistêmicos ou que lidam com questões mais controversas, como direitos humanos, são, por vezes, questionados. Por outro lado, os EUA, estruturaram uma cultura de fortalecimento da figura do filantropo e de grandes instituições de caridade. Um dos precursores foi Andrew Carnegie (nos EUA), que iniciou seus investimentos sociais ao fim do século XIX e doou em vida a maior parte de sua fortuna para projetos de educação, com destaque para a construção de mais de 2.500 bibliotecas públicas nos EUA. Outro ícone do filantropocapitalismo americano foi John D. Rockefeller, que criou, aos 73 anos de idade, a Rockefeller Foundation e realizou doações para a Igreja Batista americana e para universidades. Nesse campo, de forma mais recente, destaca-se também um número elevado de novos filantropos, bem como “novos ricos” (como o fundador do Facebook, Mark Zuckerberg) que assinaram o Giving Pledge. Nos EUA, as atividades lideradas pela filantropia privada são muito bem aceitas. E a experiência internacional mostra que fomentar a cultura de doações de pessoas físicas é viável. Precisamos discutir o motivo pelo qual no Brasil a filantropia liderada pelo setor privado não é benquista.

### **Q3. Precisamos discutir as particularidades regionais do setor filantrópico.**

Ainda segundo o relatório das Fasfil (IBGE, 2016), com relação à localização das entidades, a região Sudeste abriga 40% das organizações, seguida por Nordeste (25%), Sul (19%), Centro-Oeste (8%) e Norte (8%). Aponta ainda que não há concentração nas capitais, que abrigam 24% da população brasileira e 22% das OSCs do país. Praticamente todos os 5.570 municípios do país têm, pelo menos, uma

OSC. Considerando ainda que o país tem uma população de aproximadamente 208 milhões de habitantes,<sup>44</sup> contabilizamos uma OSC para cada grupo de 250 habitantes. Contudo, quando se compara a distribuição dessas OSCs por municípios, conforme plotado na Figura 9, percebe-se que algumas regiões apresentam uma quantidade maior de OSC por habitante do que outras.

Figura 9 • Distribuição das iniciativas de filantropia por municípios



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Complementa a Figura 2.

Conforme demonstrado na Figura 9, não há dúvidas de que existem particularidades regionais que favorecem a atividade filantrópica. Algumas cidades (ou regiões) são mais colaborativas. Precisamos

<sup>44</sup> Conforme estudo Estimativas de População dos Municípios 2017 (IBGE, 2017).

discutir esse tema com mais profundidade. Precisamos considerar no planejamento e na discussão de aprimoramentos das políticas de desenvolvimento regional o terceiro setor.

#### **Q4. No Brasil, a atividade filantrópica ainda é pouco explorada na literatura acadêmica.**

Atualmente não há muitos estudos que apresentam uma reflexão comparativa sobre as semelhanças e as diferenças entre realidades institucionais distintas. Cita-se ainda que há inúmeras diferenças entre governos subnacionais e entre o Brasil e outros países, não estudados, no que se refere ao desenvolvimento da filantropia, ao modelo de Estado e sua relação com a sociedade civil. Pode-se afirmar que a filantropia parece representar uma preocupação secundária para os estudos de ciências sociais em detrimento do campo do assistencialismo. O campo precisa ser mais bem debatido e conceituado.<sup>45</sup> Por exemplo: não é trivial distinguir a definição de uma instituição filantrópica de instituições de assistencialismo, do terceiro setor, do filantrocapitalismo, voltada para o investimento social, para o voluntariado, entre outros. Além disso, os conceitos sobre filantropia também são pouco discutidos pela mídia.

---

<sup>45</sup> Incluindo parte dos conceitos de assistencialismo, de benemerência, do altruísmo, do voluntariado e da comiserção, a filantropia nem sempre se baseava em estatutos jurídicos e institucionais próprios. Gradativamente, a atividade filantrópica vem se apoiando em novos constructos estruturados pelo assistencialismo como o “não lucrativo”, o voluntariado, a solidariedade estatal, o reconhecimento de seu fim social e a concessão formal da utilidade pública pelo Estado, até mais recentemente, por formas institucionais mais robustas, praticadas por organizações sem fins lucrativos, como é o caso de fundos perpétuos. Mas, ainda há muito a avançar.

**Q5. Precisamos desenvolver uma visão de longo prazo. Há uma visão (gerencial) no setor filantrópico demasiadamente centrada no curto prazo.**

Um dos grandes focos a serem perseguidos por grande parte das instituições filantrópicas é a sobrevivência. Alguns subsetores, como o da saúde, passam por dificuldades financeiras bastante sérias. Mesmo organizações seculares, como as santas casas de misericórdia, com tanta história e tradição, correm o risco de até fechar.<sup>46</sup> E com relação ao ambiente econômico brasileiro, vale destacar que, em um passado recente, a crise é constante. E os tempos de crise são justamente os momentos em que pessoas e o governo estão mais vulneráveis. Há redução do poder aquisitivo, aumento do desemprego, redução de programas sociais e da seguridade social. Há também um maior aperto nos orçamentos das famílias, reduzindo o volume total de doações. Precisamos desenvolver instrumentos que garantam rendas permanentes para as organizações. Por isso a importância de falarmos sobre fundos patrimoniais, entre outros instrumentos.

**Q6. Precisamos conversar sobre o motivo pelo qual as atividades de assistencialismo são lideradas pelo poder público.**

A Constituição Federal prevê, em seu art. 203, que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessita. Adicionalmente, por

---

46 Entre outras referências, cita-se a situação calamitosa em que se encontram os hospitais, ambulatorios e postos de atendimento vinculados à congregação da Santa Casa da Misericórdia. Segundo o Parecer 45/2019 apresentado à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal, nos últimos dez anos, em um universo de aproximadamente 2.400 entidades (entre hospitais e postos de atendimento), 218 encerraram suas atividades por dificuldades financeiras. Ao fim de 2018, o setor filantrópico contava com cerca de 2.170 hospitais no Brasil, e desde então, 1.700 são responsáveis por 49% do total de atendimentos do SUS na rede pública, em cerca de 1.730 municípios, sendo que, em 960 cidades, os filantrópicos são a única unidade de saúde.

meio da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas), a política de seguridade social não contributiva prevê um conjunto integrado de ações complementares entre a iniciativa pública e a sociedade,<sup>47</sup> para garantir o atendimento às necessidades básicas da população. Ou seja, a legislação prevê que tais serviços sejam providos de forma complementar pelo Estado e a iniciativa privada. Mas, na prática, ainda há uma carência de instrumentos para incentivar essa complementaridade. Foi cultivada uma cultura em que o Estado deveria ser o único a prover os serviços para suprir as necessidades dos cidadãos. Precisamos falar sobre este tema.

### **Q7. Precisamos fomentar mais a filantropia privada.**

Ao longo dos anos, diversas instituições foram classificadas pelo Estado como “de utilidade pública” e foi fortalecida uma crença de que a filantropia deveria ser financiada sobretudo pelo governo. Contudo, o Estado não é o único grande articulador das demandas para filantropia. Na verdade, as políticas públicas – compreendidas aqui como ações objetivas (e afirmativas) do Estado – deixam de ser exclusividade do setor público e incorporam outras esferas decisórias: como o terceiro setor e o setor privado. Adicionalmente, cita-se a entrada de novo atores filantrópicos (como as empresas sociais, empresas incubadas por governos e o filantropocapitalismo), de novas técnicas de financiamento (como microfinanciamentos sociais e financiamentos coletivos) e de fundos de investimentos de impacto. Como exemplo, citam-se as iniciativas elencadas como “investimentos de impacto”, que se referem a veículos de investimento criados

---

<sup>47</sup> Vale lembrar que sempre que a atividade filantrópica é parcialmente financiada por subvenção ou renúncia fiscal, ela deve ser avaliada sob uma perspectiva de escolha pública, no âmbito de uma política pública amparada pela determinação constitucional.

para resolver os principais desafios sociais no mundo, enquanto oferecem aos investidores retorno social e financeiro.

Vale frisar que a filantropia no Brasil, assim como em outros países, apresenta um caráter muito paternalista, vinculado a interesses personalíssimos<sup>48</sup> (por exemplo, crenças e religiões) que não enfraquecem a discussão, mas particularizam bastante a atuação do campo. Precisamos construir instrumentos de forma a fomentar a ampliação contínua das atividades filantrópicas lideradas pelo setor privado.

## Perspectiva política

### **Q8. Precisamos incentivar a autonomia operacional das instituições filantrópicas e reduzir a influência política no setor.**

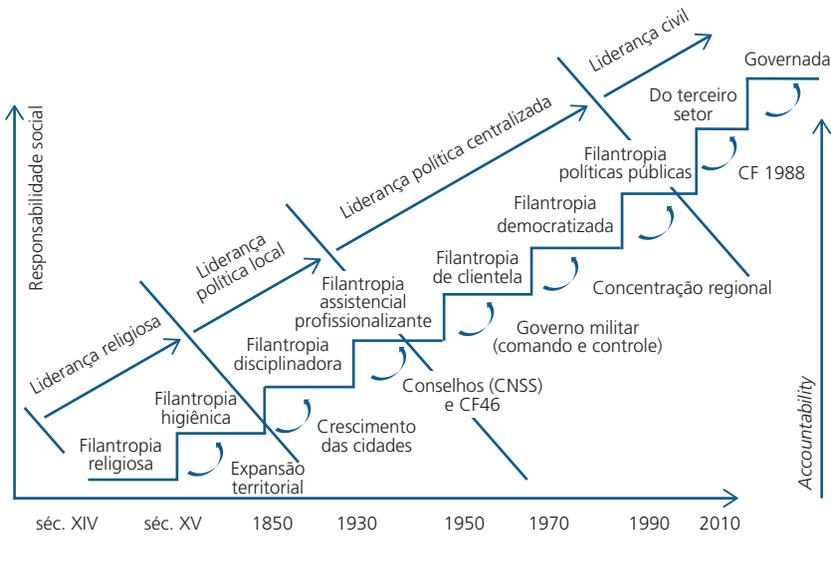
Tendo como base a descrição realizada no início do texto é possível delimitar a influência na atividade filantrópica por meio de fases<sup>49</sup> bem-definidas, marcadas por quatro grandes lideranças: a religiosa, a política-local, a política centralizada e a civil. Um resumo é apresentado na Figura 10.

---

<sup>48</sup> Há pouca informação confiável sobre quanto e como doam os brasileiros. Pesquisa realizada recentemente no Brasil pela ChildFund mostra que pelo menos 50% dos recursos são canalizados por alguma entidade religiosa (KISIL; FABIANI, 2013).

<sup>49</sup> Estágios de evolução da filantropia: há uma corrente que procura contextualizar que a atividade filantrópica deve ser entendida conforme o desenvolvimento do momento econômico e da organização do Estado. Judith Rodin (Rockefeller Foundation), por exemplo, caracterizou a filantropia nos EUA em três fases: a “filantropia 1.0” refere-se à filantropia científica do Carnegie e da Rockefeller. “Filantropia 2.0” refere-se à mudança, depois da Segunda Guerra Mundial, para construir e fortalecer OSCs. Em 2007, Rodin previu um novo tipo: “filantropia 3.0”, em resposta aos efeitos da globalização. Independentemente de sua classificação, chama-se a atenção que a atividade filantrópica pode ser entendida com um fenômeno que age e sofre ação do ambiente e, por isso, deve ser compreendido de forma contextualizada.

Figura 10 • Evolução histórica do ambiente político e marcos



Fonte: Elaboração própria.

Em complemento, cita-se que, em função da dependência de verba pública pelas instituições filantrópicas, percebe-se na Figura 10 que as lideranças políticas (as locais e as centrais) vêm influenciando as prioridades da agenda da atividade filantrópica de 1930 a 2010. A regra ainda parece ser: sendo útil, é certificada como de interesse público, podendo receber a ajuda do Estado tanto em forma de subsídio (via convênios e subvenções) quanto por concessões de benefícios, como imunidades, isenções e dedutibilidades de doações. A filantropia e a assistência social têm mantido uma relação duradoura e permanente por meio de múltiplos mecanismos reguladores, sendo que a subvenção é atualmente o instrumento mais eficiente. Por exemplo, por meio da subvenção, a responsabilidade do Estado é legitimada e é transferida para a organização sem fins

lucrativos. Entretanto, tudo o que não é subsídio, pode ser interpretado como não prioritário. A influência do Estado parece ter reduzido ou limitado a busca por maior independência financeira das instituições filantrópicas. Precisamos discutir este tópico com mais profundidade.

**Q9. Precisamos discutir a influência do principal financiador/doador privado e a sua legitimidade sobre o escopo das atividades da organização filantrópica reconhecidas como de utilidade pública.**

A ação filantrópica privada, ou seja, realizada por entes privados, em muitos casos sofre críticas de grupos que defendem que tais estruturas organizacionais não são legítimas para cumprir um fim social devido. A principal crítica é que um doador privado não seria legítimo para exigir a aplicação de recursos restritos à interesses privados. Esse raciocínio tende a limitar as escolhas privadas em detrimento de escolhas públicas.

**Q10. Precisamos rediscutir o papel do Estado quando incentiva a filantropia privada por meio de renúncia fiscal (incentivos fiscais).**

A filantropia engloba atividades sociais que podem ser realizadas por entes privados financiados tanto por transferências voluntárias da sociedade, por meio inclusive de doações amparadas por renúncia fiscal. Esse é um ponto bastante sensível. Em uma análise mais ampla, a renúncia fiscal refere-se a uma parte do orçamento público, podendo sofrer influência e reações dos atores sociais.

Conforme detalhado na Tabela 2, a Receita Federal estima em R\$ 306 bilhões a renúncia fiscal no Brasil, sendo R\$ 87 bilhões vinculados aos seis subsetores tradicionais da filantropia, e destes:

R\$ 24 bilhões diretamente relacionados à imunidade de pagamento de Imposto de Renda e da Contribuição Social não recolhidos pelas OSC; R\$ 10 bilhões vinculados às doações previstas em políticas públicas específicas do setor filantrópico; e, R\$ 53 bilhões vinculados as demais políticas públicas que permitem, por exemplo, isenção de impostos na aquisição de insumos e equipamentos para o setor de saúde.

**Tabela 2 • Estimativa da destinação da renúncia fiscal para atividades filantrópicas, 2019 (R\$ milhões)**

| Principais incentivos                                | Imunidade tributária estimada  |                                      | Políticas específicas filantrópicas (doações de terceiros) (c) | Subtotal renúncias vinculadas à filantropia = (a)+ (b) + (c) | Demais políticas que envolvem renúncia fiscal para os subsectores filantrópicos | Total de renúncia fiscal estimada   |
|--|--------------------------------|--------------------------------------|--|--|---|---|
|  | Filantropia e assoc. civil (a) | Inst. tecnol./ INTC/ científicas (b) |  |  |   |   |
| (+) Saúde  | 6.833                          | 3.598                                | 273  | <b>10.704</b>  | 30.614  | 41.318  |
| (+) Assis. social                                    | 3.106                          | 2.230                                | 578  | <b>5.914</b>   | 9.328   | 15.242  |
| (+) Educação   | 3.790                          | 4.211                                | 2.292  | <b>10.293</b>  | 5.700   | 15.993  |
| (+) Ciências   | -                              | 85                                   | 4.163  | <b>4.248</b>   | 9.170   | 11.434  |
| (+) Cultura  | -                              | 154                                  | 1.930  | <b>2.084</b>   | 16  | 2.100   |
| (+) Desportos  |                                | 223                                  | 250  | <b>3</b>   | -   | 473   |
| (+) Direitos   | -                              | -                                    | 549  | <b>549</b>   | 382   | 931   |
| <b>= Subtotal setores tradicionais filantrópicos</b> | <b>13.729</b>                  | <b>10.501</b>                        | <b>10.035</b>  | <b>34.265</b>  | <b>53.226</b>   | <b>87.491</b>   |
|  |                                |                                      |  |  |   | <b>(+) Demais renúncias fiscais (estimativa) 218.906</b>  |
|  |                                |                                      |  |  |   | <b>= Total de renúncia fiscal (estimativa) = 306.397 4,1%</b>   |
|  |                                |                                      |  |  |   | <b>=&gt; Total arrecadação Governo Federal (somando a renúncia fiscal estimada) = 1.455.385 19,5%</b> |
|  |                                |                                      |  |  |   | <b>=&gt; PIB estimado pela Receita Federal = 7.436.747 100,0%</b>                                     |

Fonte: Elaboração própria, com base no *Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários)* – Ploa 2019 – Quadro X, (BRASIL, 2018a).

Conforme demonstrado na Tabela 2, o valor estimado de R\$ 10 bilhões relacionado às doações incentivadas por meio de políticas públicas específicas representa apenas 3% do total estimado das renúncias fiscais federais para o ano-base de 2018. Pode-se afirmar que as políticas públicas que estimulam o maior envolvimento direto da população por meio de incentivos fiscais são praticamente ineficientes. Precisamos discutir como ampliar o vínculo direto entre a sociedade civil (doadores), o Estado e o terceiro setor para os demais 97% do valor da renúncia fiscal concedida pelo Governo Federal.

#### **Q11. Precisamos ampliar as políticas públicas para setor filantrópico.**

Embora formalmente a filantropia já tenha ingressado na agenda do Estado, do âmbito municipal ao federal – seu papel não está definido de forma clara.<sup>50</sup> Torna-se necessário que ações e programas sejam estruturados justamente por meio de estatutos jurídicos e institucionais próprios. Não vem sendo explicitado claramente o que nesse campo deveria ser realmente conduzido pelo Estado (ainda que de forma terceirizada) e o que pode ser realizado pela iniciativa privada. Ou ainda, em sendo público ou privado, quais

---

<sup>50</sup> Os estudos de análise de políticas públicas, dada a própria motivação que originou essa área de pesquisas – a reflexão sobre a ação do Estado ou dos governos – têm sido bastante influenciados pela produção acadêmica da área das Ciências Sociais. Dentre as principais referências, destacam-se os estudos sobre a formação: das políticas públicas (LASWELL, 1936/1959); das instituições e dos fatores que influenciam a tomada de decisão (SIMON, 1957); e da relevância das organizações locais (SOUZA, 2013); das relações de poder na instituições (LINDBLUM, 1959; EASTON, 1965); e, das fases do processo decisório (EASTON, 1965). O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neoinstitucionalismo, que enfatiza a importância da compreensão da evolução da trajetória das instituições para a formulação e implementação de políticas públicas, conforme simplificado por Souza (1993).

as expectativas da sociedade e os incentivos do governo para o desenvolvimento dessas atividades. Há um problema de dispersão de esforços e de falta de coordenação entre o assistencialismo, a filantropia e o investimento social do Brasil.

Há um papel ainda dúbio da filantropia transitando entre a esfera pública e a privada e disputando o orçamento público conforme a orientação política do governo, gerando grande instabilidade para o setor. É necessário promover ações que integrem e ampliem as iniciativas públicas e privadas.

## Perspectiva regulatória

### **Q12. Precisamos discutir o motivo pelo qual o atual marco regulatório não incentiva doações de herança de pessoas físicas.<sup>51</sup>**

Desde 1938, época da estruturação do CNSS, os principais marcos regulatórios relacionados ao terceiro setor no país podem ser agrupados segundo três grandes direcionamentos: (i) autorizar (a execução da atividade filantrópica); (ii) definir (a estrutura das organizações); e (iii) incentivar (a estruturação de políticas de incentivos às atividades filantrópicas). O Quadro 2 demonstra (de forma simplificada) o processo evolutivo da formação do marco regulatório no país. Evidencia que a evolução do marco regulatório não fomentou ao longo do tempo as doações de herança.

---

<sup>51</sup> Evidências empíricas na literatura internacional indicam uma relação entre a propensão à doação e os incentivos fiscais disponíveis. Exemplos de estudos sobre *price elasticity of giving* são Randolph (1995); Auten, Sieg e Clotfelter (2002); Bakija e Heim (2008); Karlan e List (2007); Huck e Rasul (2009).

Quadro 2 • Síntese do marco regulatório da filantropia no Brasil

|  |                                   | Característica da institucionalização da filantropia no Brasil |                              |                                   |  |  |  | 6ª fase                       |
|--|-----------------------------------|--|------------------------------|-----------------------------------|--|--|--|-------------------------------|
|  |                                   | 1ª fase  | 2ª fase                      | 3ª fase                           | 4ª fase  | 5ª fase  | 6ª fase                                      |                               |
| Natureza da ação estatal (isomorfismo)   | Caritativa                        | Disciplinadora   | De clientela                 | Profissionalizante e assistencial | Bem-estar/cidadã (democratizada)                   | Inclusiva/ Das políticas públicas              | Terceiro setor                               | Fundo patrimonial             |
|  | (Coercitiva)                      | (Coercitiva)   | (Normativa)                  | (Mimética)                        | (Coercitiva)                                       | (Mimética)                                     |  | (Normativa)                   |
| Autorizativa                             | Utilidade pública e filantropia   | Lei 91/35  | DL 50.571/61                 |                                   | Dec. 2.536/98                                      |  | Lei 13.019/14                                |                               |
| Organizadora                             | Registro de instituições          | Lei 5.687/43   | Lei 29.425/51                |                                   | Dec. 984/93  |  | Lei 12.101/09<br>Lei 13.151/15               |                               |
| Organizadora                             | Voluntariado/Oscip/OS/ endowment  |  |                              |                                   | Lei 8.742/93                                       | Lei 9.637/98<br>Lei 9.790/99,<br>Dec. 3.100/99 | Lei 10.637/02<br>Lei 9.608/03                | Lei 13.800/19                 |
| Incentivadora (fomento)                  | Isenção de Imposto de Renda       | DL 527/38<br>DL 5.844/43<br>DL 5.698/43                        |                              | Dec 4.506/64<br>Dec 76.186/75     |  |  | Lei 9.532/97                                 |                               |
| <b>Marco regulatório não incentivado</b> |                                   |  |                              |                                   |  |  |  |                               |
|  | Isenção de impostos sobre herança |  |                              |                                   |  |  |  |                               |
|  | Doações dedutíveis IR             |  | DL 36.773/55<br>DL 3.470/58  |                                   |  |  |  |                               |
|  | Incentivos vinculados a setores   |  |                              |                                   | Lei 9.249/1995<br>Lei 8.069/1990<br>Lei 8.313/1991 | Lei 8.685/1993                                 | Lei 11.438/06<br>Lei 12.213/10               |                               |
| <b>LINHA DO TEMPO</b>                    | <b>Pré-Estado Novo</b>            | <b>Estado Novo (1930-1945)</b>                                 | <b>Populismo (1946-1964)</b> | <b>Regime militar (1964-1984)</b> | <b>Trans. Democracia (1985- 1993)</b>              | <b>Social Democracia (1994-2002)</b>           | <b>Partido dos Trabalhadores (2002-2016)</b> | <b>Social Liberal (2018-)</b> |

Fonte: Elaboração própria, com base em Mestriner (2005).

O estudo mais recente disponibilizado pela Receita Federal do Brasil, por meio do Relatório Anual Grandes Números DIRPF, do ano-calendário de 2018, (BRASIL, 2019b) mostra que os rendimentos totais das pessoas físicas somaram aproximadamente R\$ 2,6 trilhões. Destes, aproximadamente R\$ 1,5 trilhão correspondem a rendimentos tributáveis. Por sua vez, os rendimentos isentos ou não tributáveis totalizaram, aproximadamente, R\$ 0,8 trilhão, dos quais, R\$ 88 bilhões são heranças e doações, ou seja, aproximadamente 10% do total não tributável. Logo, do total dos rendimentos das pessoas físicas, as heranças e doações representam aproximadamente 3,4% para o ano de 2018. É um número significativo – considerando o potencial para doação, caso houvesse um maior incentivo. Considerando, ainda, que a estimativa global (incluindo pessoas físicas e jurídicas) da própria Receita Federal para a renúncia fiscal relacionada a doações incentivadas por políticas públicas diretamente vinculadas às OSCs (apresentadas na Tabela 2) é de cerca de R\$ 10 bilhões, o potencial é realmente enorme. Com relação ao marco regulatório no país, cita-se também que há um distanciamento da prática internacional. Em breve análise comparada, tomando-se como exemplo apenas tributos sobre herança e as respectivas isenções de seu pagamento para a prática de filantropia, a alíquota máxima desse imposto é de até 50% na Alemanha, 36% na Dinamarca, 34% na Espanha, 40% nos EUA, 60% na França, 55% no Japão e 40% no Reino Unido (EYGM LIMITED, 2014). Precisamos discutir o distanciamento do regramento brasileiro à prática internacional.

**Q13. Precisamos discutir o motivo pelo qual o marco regulatório vem privilegiando a isenção de impostos de pessoas jurídicas em detrimento de pessoas físicas.**

Os incentivos fiscais correspondem a uma renúncia fiscal das autoridades públicas federais, estaduais e municipais, para a aplicação

em projetos sociais (MACHADO, 2011). Atualmente, os incentivos fiscais vigentes no Brasil, em âmbito federal, permitem tanto a imunidade do pagamento de impostos e taxas das próprias instituições quanto incentivam doações de indivíduos e empresas para os seguintes setores: cultura, esporte, saúde e pesquisa. As doações apresentam a vantagem de estimular o repasse descentralizada diretamente das empresas para as instituições, ampliando o envolvimento da sociedade com as causas apoiadas, reduzindo, assim, os entraves burocráticos e favorecendo a quem de fato necessita. Contudo é interessante observar que os incentivos fiscais incentivam sobretudo as doações de empresas em detrimento de doações de pessoas físicas, conforme ilustrado no Quadro 3.

Quadro 3 • Síntese dos principais incentivos fiscais vinculados as atividades filantrópicas

| Principais incentivos  | Regramento (principais referências)  | Isonção máxima  | Valor estimado da renúncia fiscal (R\$ milhões) |
|--|--|---|---|
| <b>Imunidade das entidades sem fins lucrativos/isenção federal</b>   | Imunidade das contribuições previstas no art. 195, § 7º da Constituição Federal, e art. 150, IV  | 100% do imposto e contribuições devidas para as instituições com Cebas  | 24.258  |
| <b>Doações às Oscips vinculadas à pesquisa científica e inovações tecnológicas</b>                                       | Lei 9.790/2009   | Limitadas a 2% do lucro operacional   | 4.248   |
| <b>Programa Universidade para Todos (Prouni)</b>   | Lei 11.096/2005  | Limitado a 1% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)  | 2.168   |
| <b>Investimento em Fundo Cultural de Incentivo à Cultura (ex-Lei Rouanet) e Indústria Cinematográfica e Radiodifusão</b> | Lei 8.313/1991; Lei 9.874/1999, Decreto 3.000/1999, Decreto 5.761/2006; IN-SRF 267/2002, Lei 11.329/2006 Lei do Audiovisual (Lei 8.685/1993) | Limitado a 4% do IRPJ e 6% do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e Limitada a 3% do Imposto de Renda para a Lei do Audiovisual | 1.930   |

(Continua)

(Continuação)

| Principais incentivos  | Regramento (principais referências)  | Isenção máxima   | Valor estimado da renúncia fiscal (R\$ milhões) |
|--|--|--|---|
| <b>5. Doação ao fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Funcriança)</b>              | Lei 8.069/1990 – ECA (art. 260)<br>Lei 9.532/1997; Lei 9.249/1995<br>RIR/99 (art. 591); IN SRF 267/2002<br>IN SRF 390/2004 (art. 38);<br>IN RFB 1.113/2010 (DBF)                                 | Limitado a 1% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%  | 356   |
| <b>6. Doação à projeto de apoio a esportes</b>   | Lei 11.438/2006  | Limitado a 1% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%  | 250   |
| <b>7. Doações às Instituições de Ensino e Pesquisa e Entidades civis sem fins lucrativos</b> | Lei 9.249/1995 (art. 13, inciso VI, e § 2º, inciso III);<br>IN SRF 87/1996; RIR/99 (art. 365); MP 2.158/2001 (arts. 59 e 60)<br>Lei 10.637/2002 (art. 34);<br>Lei 9.790/1999; Decreto 3.100/1999 | Limitadas a 2% do lucro operacional                        | 245   |
| <b>8. Doação a projetos vinculados aos Fundos de apoio ao idoso</b>                          | Lei 2.213/2019   | Limitadas a 1% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15% | 193   |
| <b>7. Pronon (atenção oncológica) e Pronas/pessoas com deficiências (PCD)</b>                | Lei 12.715/2012; MP 582/2012; Lei 9.250/1995 (art. 12, inciso VIII)  | Limitada a 1% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%  | 273   |
| <b>8. Cadeira de rodas e aparelhos assistidos</b>  | <i>Nihil</i>   | Diversos   | 344   |
| <b>9. Fundos patrimoniais</b>  | Lei 13.800/2019, restrito a projetos culturais   | Limitado a 4% do IRPJ e 6% do IRPF                         | -   |
| <b>= Subtotal – estimativa de incentivos fiscais – OSCs</b>                                  |  |  | <b>34.265</b>                                   |
| <b>(+) Demais renúncias fiscais (estimativa)</b>   |  |  | <b>272.132</b>                                  |
| <b>= Total da estimativa de renúncia fiscal</b>  |  |  | <b>306.397</b>                                  |

Fonte: Elaboração própria, com base no *Demonstrativo de Gastos Tributários (Ploa)* (BRASIL, 2018a).

Precisamos discutir e incentivar a estruturação de incentivos fiscais que ampliem as doações a serem realizadas por pessoas físicas.

**Q14. Precisamos discutir o motivo pelo qual cerca de 70% do total das doações diretas incentivadas estão vinculados a projetos e atividades culturais.**

As políticas de incentivos culturais surgem no Brasil como forma de suprir a lacunas funcionais do Estado. As leis de incentivo/mecenato acabam por motivar o empresariado a investir na cultura, buscando não só abater os impostos devidos, mas, principalmente, fomentar a participação do financiador ao projeto. Um dos resultados esperados desta política é o estabelecimento de vínculos entre o investidor e os agentes culturais, potencializando a imagem institucional da empresa. É interessante observar, conforme detalhado na Tabela 3 que, excluindo os incentivos por meio de isenção fiscal e à pesquisa científica, o incentivo à cultura é disparado o principal instrumento escolhido pelas empresas.

**Tabela 3 • Síntese do marco regulatório da filantropia no Brasil – aplicação de recursos**

| <b>Principais destinações</b>                                | <b>2008</b>   | <b>2010</b>   | <b>2012</b>   | <b>2014</b>   | <b>2015</b>   | <b>2016</b>   |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>1. Incentivo à cultura</b>                                | 60,77         | 59,51         | 69,55         | 69,77         | 68,70         | 68,46         |
| <b>2. Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente</b>    | 16,15         | 15,99         | 11,73         | 11,81         | 11,77         | 11,64         |
| <b>3. Incentivos à atividade audiovisual</b>                 | 9,94          | 8,85          | 7,26          | 6,93          | 5,86          | 6,30          |
| <b>4. Doações a ent. sem fins lucrativos e Oscips</b>        | 9,25          | 8,01          | 5,37          | 5,38          | 5,30          | 5,28          |
| <b>5. Incentivo a projetos desportivos e paradesportivos</b> | 3,18          | 4,85          | 5,86          | 5,87          | 5,78          | 5,76          |
| <b>6. Fundo Nacional do Idoso</b>                            | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 2,35          | 2,33          |
| <b>7. Doações a institutos de ensino e pesquisa</b>          | 0,71          | 2,79          | 0,23          | 0,23          | 0,23          | 0,23          |
| <b>8. Pronon e Pronas/PCD</b>                                | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 0,00          |
| <b>Total</b>   | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Elaboração Própria, a partir Secretaria-geral da Presidência da República.

O incentivo parece proporcionar maior retorno de publicidade para as empresas. Nessa perspectiva, a tendência é de que os recursos injetados pela iniciativa privada sejam destinados prioritariamente a agentes que gozem de renome, em detrimento de outros que desenvolvam um trabalho de qualidade cultural análoga. Precisamos discutir mecanismos que proporcionem retorno de imagem mais atrativos para as empresas que realizem doações para o setor filantrópico.

#### **Q15. Precisamos discutir o motivo pelo qual o marco regulatório ainda favorece o acúmulo intergeracional de riqueza.**

Entende-se que um fator que gera desigualdade em muitas sociedades seja o acúmulo intergeracional de riqueza, pelo qual o direito de herança proporcionaria a concentração de renda e de propriedade em algumas poucas famílias ao longo do tempo (KOTLIKOFF; SUMMERS, 1981). Dessa forma, segundo essa teoria, com o intuito de viabilizar a correta redistribuição de riquezas em uma sociedade ou para impedir o acúmulo desenfreado de riqueza entre gerações, os governantes estariam legitimados a cobrar elevados impostos sobre grandes fortunas e o imposto sobre a herança. O atual marco regulatório não aborda diretamente essa questão. Nos EUA, por exemplo, há um grande incentivo fiscal para dedução da base de cálculo do Imposto de Renda (de até 40%), do Imposto de Herança (de até 50%) e do Imposto sobre Doações (de qualquer espécie, de até 50%) para as doações realizadas para algumas entidades reconhecidas pela Receita Federal como de utilidade pública e filantrópicas. Essa política pretende justamente desencorajar o acúmulo intergeracional de riqueza em algumas poucas famílias ao longo do tempo. Uma conclusão inicial é que a atual tributação de heranças

e doações no Brasil, cuja alíquota máxima é 8%, está abaixo da média de alguns países mais desenvolvidos e acaba por permitir um excessivo acúmulo intergeracional de riqueza. Precisamos falar mais sobre isso.

## Perspectiva do ambiente de governança

### **Q16. As organizações filantrópicas não são incentivadas a divulgar relatórios periódicos sobre suas atividades.**

Por não serem públicos ou de difícil acesso, os dados sobre filantropia e doações são pouco estudados. Adicionalmente, cita-se que, no Brasil, as doações de pessoas físicas são feitas em sua maioria de forma discreta, movidas por princípios religiosos ou culturais, tradições e preocupações com a segurança.<sup>52</sup> Contudo, grande parte dos dados está resguardada por lei, sob sigilo fiscal. Essa barreira impede saber com certeza a importância das demais fontes de recursos das ONGs, como financiamentos internacionais, apoio de empresas e fundações privadas, doações individuais, entre outras fontes. Um outro ponto: a grande maioria das organizações não precisa demonstrar que as doações foram realmente destinadas às causas anunciadas. A divulgação de informações é na maior parte das vezes realizada de forma voluntária. Não há incentivos concretos para que as organizações apresentem melhorias contínuas em seu padrão de governança.

---

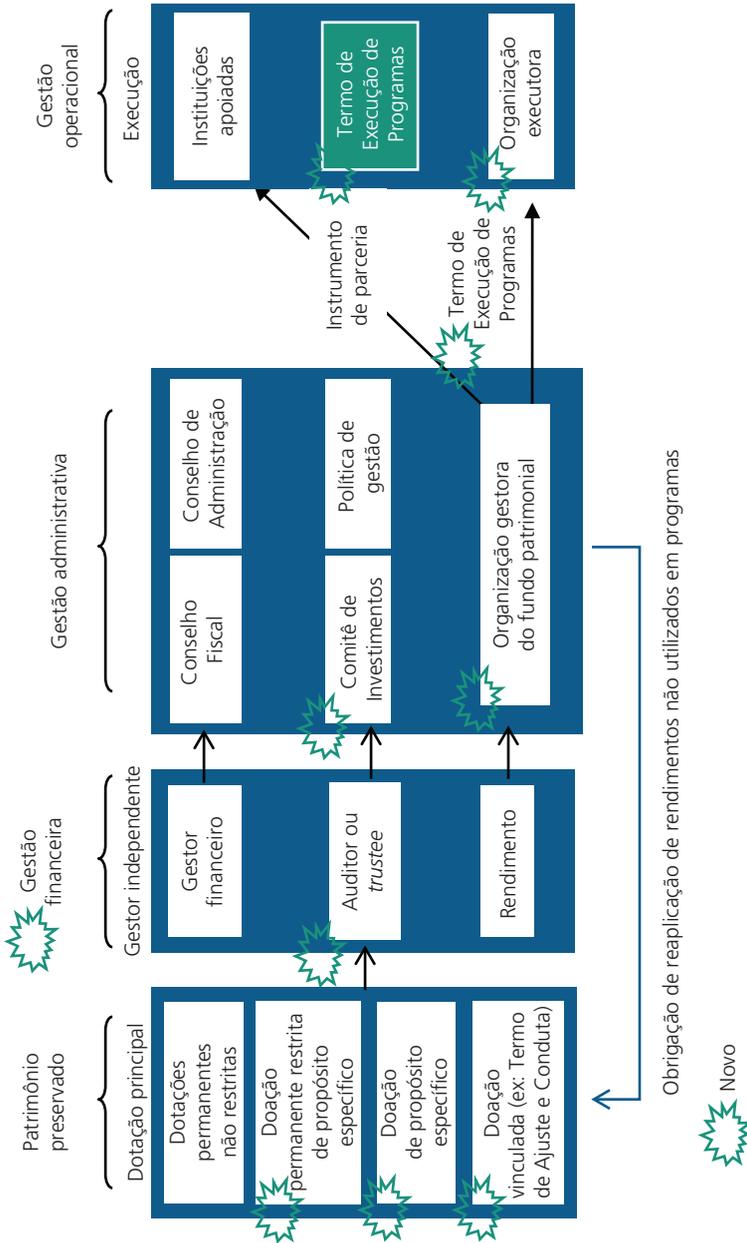
<sup>52</sup> Na percepção dos autores, parece fazer mais sentido que o homem comum prefira financiar a reforma do telhado da igreja do seu bairro (no curto prazo) do que a manutenção de um novo programa educacional (no longo prazo) na escola de seu filho por meio da associação de pais e mestres. Os doadores brasileiros parecem apresentar preferências para contribuir com planos específicos (por exemplo, de cunho religioso) e concretos (vinculados a novos projetos, e não à manutenção dos projetos existentes), relacionados a ciclos de despesas contidos em poucos anos, previstos e planejados como condição prévia para a realização da doação.

Como exemplo, cita-se a rede de investidores dispostos a escolher investimentos denominada Global Impact Investing Network (Giin) estabeleceu um conjunto de normas voluntárias (Impact Reporting and Investment Standards Initiative – Iris), direcionadas com base em seu benefício social. O Iris permite avaliar o impacto real que esses investimentos causam, e estudos de caso estão sendo produzidos atualmente, destacando o uso e a vantagem de indicadores para esses tipos de fundos.

**Q17. A adoção da Lei 13.800/2019 representa uma mudança radical para algumas instituições e irá gerar elevados custos de transação. Por isso, sua aplicação tenderá a ser restrita às grandes instituições.**

Não há dúvidas de que a regulamentação dos fundos patrimoniais por meio da Lei 13.800/2019 traz maior segurança jurídica para os doadores e gestores de projetos sociais, bem como melhoria na transparência e governança corporativa para o terceiro setor. A mencionada lei determinou que os fundos patrimoniais sejam geridos por pessoa jurídica privada sem fins lucrativos, instituída na forma de associação ou fundação (organização gestora), atuante exclusivamente na captação e gestão de doações e do patrimônio do fundo. Um resumo teórico é apresentado a seguir, destacando as novidades propostas.

Figura 11 • Síntese de um Fundo Patrimonial (Lei 13.800/2019)



Fonte: Elaboração própria.

A estruturação e o monitoramento das regras e estratégias exigem um grau de profissionalismo que está fora do alcance da maioria das instituições, por não poderem arcar com o custo de contratação de equipe própria qualificada para realizar ou conferir a escrituração e a controladoria dos fundos patrimoniais. As organizações filantrópicas precisarão estruturar departamentos próprios, investir na qualificação de profissionais e contratar o desenvolvimento de sistemas e *advisors* capazes de garantir o *compliance* às novas regras, além do acréscimo de despesas para a contratação de auditorias externas. Adicionalmente, cita-se que o aumento das despesas administrativas em função da elevação do padrão de controle imposto é bastante significativo. Vale lembrar que, quando de sua discussão, estava prevista uma série de incentivos fiscais que foram vetados. As limitações à dedutibilidade fiscal oriundas de veto presidencial quando da conversão da MP que a originou colocam em dúvida se realmente grande parte das organizações terá interesse em adotar a nova norma e o sucesso dos fundos patrimoniais como instrumento de desenvolvimento da cultura de doação no Brasil.

**Q18. No setor, a falta de confiança está profundamente enraizada.**

Atualmente não há mecanismos que premiem as boas instituições e penalizem as más. Muitas das organizações sem fins lucrativos são vistas como organizações fracas, que não prestam contas e às quais falta profissionalismo e cujas reputações foram manchadas no passado por escândalos e corrupção. Carrega-se um histórico de mau uso das estruturas legais destinadas às atividades sociais. As entidades idôneas lutam contra um lastro de escândalos, não raro envolvendo

malversação de recursos públicos,<sup>53</sup> que prejudicam a credibilidade do terceiro setor. Em face desse histórico, as organizações sérias precisam envidar esforços adicionais para comprovar para a sociedade que desempenham seu papel social adequadamente.

## Conclusão

Conforme apresentado ao longo do texto e sintetizado na seção anterior, as diversas mudanças nas regras do jogo promovidas nas perspectivas cultural, política, regulatória e de governança (interna) no setor filantrópico deveriam ter reduzido as incertezas e produzido maior engajamento civil, mas acabaram por construir justamente o contrário – um ambiente econômico instável. Não há evidências que atestem que houve uma melhora significativa no setor. Na visão das entidades filantrópicas, há mais incertezas que certezas com relação ao futuro do setor. Um dos conceitos mais fundamentais em North (2005) é que as incertezas presentes em um determinado setor econômico dificultam enormemente a possibilidade de crescimento. Diversas são as hipóteses a serem exploradas. É preciso uma política pública ampla para o setor, que promova a melhor coordenação das atividades filantrópicas no país. Considerando que o Brasil se encontra entre as dez principais economias mundiais, há um grande potencial para a reconstrução e o fortalecimento de uma cultura de doação nacional. Definitivamente, é preciso falar mais

---

53 O uso incorreto de verba pública repassada a ONGs vinculadas ao governo federal foi objeto de uma comissão parlamentar de inquérito (CPI das ONGs) em meados da década passada, comprometendo a credibilidade do setor. A transparência passou a ser apontada como o principal instrumento para acabar com eventuais desconfiças sobre o uso dos recursos financeiros. Contudo, passados alguns anos, pouco se sabe com relação ao avanço nesse tema.

sobre filantropia no Brasil. Por fim, destaca-se que a reflexão sobre o novo arranjo previsto na Lei 13.800/2019 pode constituir o pano de fundo para uma provocação mais abrangente.

## Referências

ACEMOGLU, D, ROBINSON, J. *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers. 2013

ADORNO, S. A gestão filantrópica da pobreza urbana – São Paulo em perspectiva. *Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 9-17, 1990.

ADORNO, S.; CASTRO, M. M. P. A pobreza colonizada. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. VI, n. 17, p. 49-72, 1985.

AKERLOF, G. *Economic theorist's book of tales*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press, 1984.

AUTEN, G. E.; SIEG, H.; CLOTFELTER, C. T. Charitable giving, income, and taxes: an analysis of panel data. *American Economic Review*, n. 92, v. 1, p. 371-382, 2002.

AXELROD, R. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

BAKIJA, J.; HEIM, B. How does charitable giving respond to incentives and income? New estimates from panel data. *National Tax Journal*, n. 64, v.2, p. 615-650, 2011.

BEAIRD, S.; HAYES, W. E. *Building an endowment: what, why and how*. Washington: National Catholic Educational Association, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, Congresso Nacional. [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Comissão Assuntos Sociais, ER (SF) nº 454, de 2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7891948&ts=1553268734281&disposition=inline> Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto Federal nº 57.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a

informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF, [2012a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998*. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, [2000] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2536.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2536.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 20.351, de 31 de agosto de 1931. Cria a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino. *Diário Oficial da União: seção 1*, Rio de Janeiro, p. 14.144, 5 set. 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. [2012b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006*. Brasília, DF, Presidência da República, [2006]. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/89/decreto-n.5.773>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.000, de 26 de março de 1999*. Revogado pelo Decreto nº 9.580, de 2018 Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3000.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.697, de 22 de julho de 1943. Dispõe sobre as bases da organização do serviço social em todo o país a que se refere o decreto-lei nº 525, de 01 de julho de 1938. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 1º out. 1943. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-119-25-novembro-1935-557349-publicacaooriginal-77711-pl.html>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.698, de 22 de julho de 1943. Dispõe sobre a cooperação financeira da união com as entidades privadas a que se refere o

decreto-lei nº 527, de 01 de julho de 1938. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 11.236, 24 jul. 1943. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/530794>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943. Dispõe sobre a cobrança e a fiscalização do imposto de renda. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 1º out. 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del5844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5844.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 527, de 1º de julho de 1938. Regula a cooperação financeira da União com as entidades privadas, por intermédio do Ministério da Educação e Saúde. *Diário Oficial da União*, seção 1, Rio de Janeiro, p. 13.385, 5 jul. 1938. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/523688>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 76.186, de 2 de setembro de 1975. Aprova o Regulamento para a cobrança e fiscalização do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. *Diário Oficial da União*: seção 1, suplemento, p. 1, 3 set. 1975. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76186-2-setembro-1975-424801-norma-pe.html>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 984, de 12 de novembro de 1993*. Suspende o repasse e pagamento de subvenções sociais e determina o recadastramento das entidades. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0984.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2019*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 11.329, de 25 de julho de 2006*. Dispõe sobre a prorrogação de incentivos fiscais para aplicação em fundos destinados ao desenvolvimento da

indústria cinematográfica, alterando a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/95589/lei-11329-06>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11438.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 119, de 25 de novembro de 1935*. Regula a distribuição de subvenções a Instituições de Assistência, Educação e Cultura. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 26.250, 3 dez. 1935. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-119-25-novembro-1935-557349-publicacaooriginal-77711-pl.html>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009*. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e dá outras providências. Brasília, DF, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l12.101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l12.101.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010*. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei no 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Brasília, DF, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12213.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 19 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de

colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.151, de 28 de julho de 2015*. Altera os arts. 62, 66 e 67 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, o art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, o art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e o art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre a finalidade das fundações, o prazo para manifestação do Ministério Público sobre suas alterações estatutárias e a remuneração dos seus dirigentes; e dá outras providências. Congresso Nacional. [2015] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13151.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015*. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. Brasília, DF, [2015a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.479, de 5 de setembro de 2017*. Cria o Programa de Financiamento Preferencial às Instituições Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos (Pro-Santas Casas) para atender instituições filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF, [2017]. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei-13479-2017.htm>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019*. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nºs 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm). Brasília, DF, 2019. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 29.425, de 2 de abril de 1951*. Dispõe sobre o processamento das subvenções e contribuições da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 4.865, 3 abr. 1951. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29425-2-abril-1951-334261-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 3.100, de 30 de junho de 1999*. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3100.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 3.470, de 23 de setembro de 1943*. Altera a legislação do Imposto de Renda e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 1º out. 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3470.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3470.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959*. Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p.15.257, 4 jul. 1959. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3577.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3577.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 36.773, de 13 de janeiro de 1955*. Aprova o Regulamento para a cobrança e fiscalização do Imposto de Renda. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 736, 17 jan. 1955. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-36773-13-janeiro-1955-329772-norma-pe.html>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991*. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8313cons.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993*. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8685.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1991*. Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8689.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995*. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997*. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9232.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 2003*. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9608.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19799.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19799.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.874, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19874.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais as sociedades são declaradas de utilidade pública. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 4 set. 1935. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1930-1949/L0091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0091.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza. *Diário Oficial da União*: seção 1, suplemento, Rio de Janeiro, RJ, p. 64, 30 nov. 1964. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1964-11-30:4506>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Medida Provisória nº 851, de 10 de setembro de 2018*. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais e dá outras providências. Brasília, DF, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv851.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. *Demonstrativo dos Gastos Tributários – Ploa 2019*. Ago. 2018a. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. *Instrução Normativa no. 267 de 27 de novembro de 2002*. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15148&visao=anotado>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia, Receita Federal. *Relatório Grandes Números DIRPF*. [2019a]. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Parecer (SF) nº 4.560, de 2018* da Comissão de Assuntos Sociais, Congresso Nacional [2018b]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7891948&ts=1553268734281&disposition=inline> Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012*. Diversos. Brasília, DF, [2012c]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm) Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 16, de 10 de fevereiro de 2015*. Autoria da Senadora Ana Amélia (RS). Dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais, vinculados ao financiamento de instituições públicas de ensino superior, para receber e administrar doações de pessoas físicas e jurídicas. Brasília, DF: Senado Federal, [2015b]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119636> Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.612, de 11 de novembro de 2015*. Regulamenta a criação de Fundos Patrimoniais para apoiar preferencialmente instituições privadas sem fins lucrativos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Brasília, DF, [2015c]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2054587> Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.643, de 12 de dezembro de 2012* e substituto da Câmara dos Deputados. Permite a criação de fundo patrimonial nas instituições federais de ensino superior. Brasília, DF, [2012d]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131755> Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 6.775, de 20 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados às instituições públicas e às privadas de interesse público sem fins lucrativos. Brasília, DF, [2016]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2121931>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014*. Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier (orgs.) Brasília, DF, [2015]. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15\\_MROSC\\_ArquivoCompleto\\_Capa\\_Miolo.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

DIMAGGIO, P. *The structure of organizational fields: an analytical approach and policy implications*. In: SUNY – ALBANY CONFERENCE ON ORGANIZATIONAL THEORY AND PUBLIC POLICY, 1982.

EASTO, D. *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence of synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 119-132, 1996.

FUKUYAMA, F. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Simon and Schuster, 1996.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, [s.l.], n. 78, p. 1.360-1.380, 1973.

GRANOVETTER, M. Threshold models of collective behavior. *American Journal of Sociology*, [s.l.], n. 83, v. 6, p. 1.420-1.443, 1978.

GIVING USA. *Giving USA 2018 – the annual report on philanthropy for the year 2017*. 2018. Disponível em: <https://store.givingusa.org/collections/giving-usa-free-highlights/products/giving-usa-2018-report-highlights?variant=12366640775247>. Acesso em: 20 jan. 2020.

GIFE – GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *Código de conduta para a gestão de investimentos de fundos patrimoniais e organizações sem fins lucrativos*. São Paulo, 2011.

GIFE – GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *Censo GIFE 2016*. São Paulo: GIFE, 2017. 256p. Disponível em: <https://gife.org.br/censo-gife/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

HODGSON, G. M. *Institutional economics: surveying the ‘old’ and the ‘new’*. Apresentado al Seminario de Teoría Económica Avanzada, 1991. Mimeo.

HUCK, S.; RASUL, I.; SHEPHARD, A. Comparing charitable fundraising schemes: evidence from a natural field experiment and a structural model. *American Economic Journal: Economic Policy*, n. 7, v. 2, p. 326-369, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

IDIS – INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL. 21 out. 2016. *Pesquisa Doação Brasil 2015*. Disponível em: <http://idis.org.br/pesquisa-doacao-brasil/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise*

de convênios e organizações (2003-2011). Brasília, 2013. (Texto para Discussão n. 1.896). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1896.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1896.pdf). Acesso em:

KARLAN, D.; John A. Does price matter in charitable giving? Evidence from a large-scale natural field experiment. *American Economic Review*, local, v. 97, n. 5, p. 1.774-1.793.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.

KISIL, M. *Filantropia: contexto atual – questões, atores e instrumentos*. São Paulo: Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (Idis), 2014. Disponível em: <https://idis.org.br/wp-content/uploads/2016/05/publi-Filantropia-Contexto-Atual.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

KISIL, M.; FABIANI, P. (eds). O papel da filantropia no desenvolvimento do Brasil. In: I Fórum Brasileiro de Filantropos e Investidores Sociais – São Paulo, Idis, 30 nov. 2012. São Paulo: Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS), 2013. Disponível em: <https://idis.org.br/wp-content/uploads/2016/05/publi-O-papel-filantropia.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

KOTLIKOFF, L.; SUMMERS, L. The role of intergenerational transfers in aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, n. 89, v. 4, p. 706-732, Aug., 1981. Disponível em: [journals.uchicago.edu](http://journals.uchicago.edu). Acesso em:

LASWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland, Meridian Books, 1936/1958.

LEVISKY NEGÓCIOS & CULTURA. *Guia 1: conceitos e benefícios dos endowments como mecanismo de financiamento à cultura*. 2016a. Disponível em [http://static.mtools.digital/clientes/levisky/guias/\\_GUIA\\_01.pdf](http://static.mtools.digital/clientes/levisky/guias/_GUIA_01.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

LEVISKY NEGÓCIOS & CULTURA. *Guia 2: orientações e informações ao poder público: aspectos de regulação e tributação*. 2016b. Disponível em [http://static.mtools.digital/clientes/levisky/guias/\\_GUIA\\_02.pdf](http://static.mtools.digital/clientes/levisky/guias/_GUIA_02.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

LEVISKY NEGÓCIOS & CULTURA. *Guia 3: orientações práticas para a implementação de endowments em instituições culturais*. 2016c. Disponível em [http://static.mtools.digital/clientes/levisky/guias/\\_GUIA\\_03.pdf](http://static.mtools.digital/clientes/levisky/guias/_GUIA_03.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

LEVISKY, R. *Apresentação*. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE ENDOWMENTS CULTURAIS, Rio de Janeiro, 2016d.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, n. 19, p. 78-88, 1959.

MACHADO, M. R. B. *Entidades beneficentes de assistência social*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

MESTRINER, M. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2005.

MIREE, K. W. *From theory to practice: how to build a nonprofit endowment*. Birmingham: Kathryn W. Miree & Associates, Inc.; The Dalla Foundation, 2014.

NORTH, D. Location theory and regional economic growth. *Journal of Political Economy*, 63, University of Chicago Press, 1955.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, D. Institutional change and economic growth. *The Journal of Economic History*, [s.l.], n. 31, p. 118-125, 2008.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Manual sobre as instituições sem fins lucrativos no sistema de contas nacionais*. Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts, 2003. Disponível em: [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF\\_91E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf). Acesso em: 4 out. 2019.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983. Disponível em: <http://woodypowell.com/wp-content/uploads/2018/03/DiMaggioPowellThe-Iron-Cage-Revisited1983.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SOTTO-MAIOR, F. L. *Endowments no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade*. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RTDS*. Belo Horizonte, ano 5, n. 10, p. 65-97, jul.-dez., 2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, UFBA, n. 39, p. 11-24, 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.2006

SOUZA, R. *Tocqueville, Burke, Paine: revolução, democracia e tradição*. 2013

SPALDING, E. Os fundos patrimoniais *endowment* no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2016. 134 p. Disponível em: [www.bibliotecadigital.fgv.br](http://www.bibliotecadigital.fgv.br). Acesso em: 20 jan. 2020.

SIMON, H. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: Usaid, 1957.

TENÓRIO, F. G. *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2002.

WILLIAMSON, O. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.

SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. London; New Dalhi: Sage Publications, 1995.



## Resumo

Nas últimas décadas do século XX, o debate sobre a adoção de melhores práticas de governança corporativa e o melhor desempenho das companhias de capital aberto ganharam importância crescente no mundo das finanças. Com essa tendência, verificaram-se várias iniciativas para reformulação da regulação do sistema financeiro e das leis corporativas, em vários países, para proteger os investidores, regular a atividade empresarial e mitigar os riscos relacionados às diferentes fases do ciclo econômico e às crises financeiras. No Brasil, o número de empresas que participam do mercado de capitais pode ser considerado limitado, com o mercado de capitais não tendo ainda alcançado todo seu potencial como fonte de recursos para promover o crescimento da firma no longo prazo, disseminar a cultura das boas práticas de governança corporativa e promover o desenvolvimento sustentável do país. Este artigo se propõe a fazer uma reflexão sobre essas questões relacionadas ao desenvolvimento da governança corporativa e buscar identificar os possíveis caminhos a serem seguidos.

**Palavras-chave:** Governança corporativa. Mercado de capitais. Ciclo econômico. Desenvolvimento sustentável.

### Abstract

*In the last decades of the 20<sup>th</sup> century, the adoption of best corporate governance practices and the best performance of publicly traded companies has gained increasing importance, along with the overhaul of financial system oversight policies, corporate laws, to protect investors and regular business activities and as relations with the business cycle and as financial crises. In Brazil, the number of companies that participate in the capital market can still be considered limited, with the capital market having not yet reached its full potential as a source of resources to promote long-term firm growth, disseminate a culture of good corporate governance practices and promote the sustainable development of the country. This article aims to reflect on these issues related to the development of corporate governance and try to identify the possible ways to be followed.*

**Keywords:** Corporate governance. Capital market. Economic cycle. Sustainable development.

*“A economia deveria ser um diálogo; o discurso econômico deveria tentar persuadir; e um meio de persuadir é argumentar com exemplos.”*

Kindleberger (2000, p. 283)

## Introdução

Nos últimos dois séculos, a atividade empresarial passou por grandes transformações, em termos organizacionais, de processos, de estrutura ou concentração de propriedade. Nas últimas décadas do século XX, ganharam importância a adoção das práticas de governança corporativa e o melhor desempenho das companhias de capital aberto, bem como as relações com a evolução das leis corporativas, as demandas por maior proteção aos investidores e o aperfeiçoamento das legislações que regulam a atividade empresarial e o sistema financeiro, às vezes apontadas como sendo a causa de grandes crises financeiras.

No Brasil, o número de empresas que participam do mercado de capitais ainda pode ser considerado limitado, tanto em comparação com o total de empresas em operação no país quanto em relação ao número de empresas listadas em bolsa de valores nos países mais desenvolvidos. Apesar de várias iniciativas importantes já terem sido realizadas, como as melhorias na regulação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que proporcionaram maior transparência e simplificação dos processos, classificação das empresas listadas por níveis de governança corporativa como Novo Mercado e Bovespa Mais, o direito ao *tag along* – possibilidade conferida aos minoritários de vender suas ações ao novo controlador quando é realizada a mudança do controle societário de uma companhia aberta, e a criação da B3 (Brasil, Bolsa e Balcão) – resultante da fusão da Bolsa

de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&F Bovespa) com a Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (Cetip), o mercado de capitais brasileiro ainda não alcançou todo seu potencial como fonte de recursos financeiros para as empresas do país, capaz de prover os recursos necessários ao crescimento da firma no longo prazo, fortalecer a disseminação das boas práticas de governança corporativa e promover o desenvolvimento sustentável do país.

As companhias que desejam operar na bolsa de valores no Brasil precisam ser constituídas de acordo com a Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976) e registrar-se como companhia de capital aberto na CVM, na categoria A, que permite a emissão de títulos mobiliários regulamentados pela CVM ([www.cvm.gov.br](http://www.cvm.gov.br)). As companhias registradas na CVM precisam se comprometer com a implementação das melhores práticas de governança corporativa e divulgar os resultados contábeis-financeiros e fatos relevantes. Entretanto, o número de empresas nessa condição ainda é baixo, existindo um grande espaço para ampliar significativamente o número de companhias listadas na bolsa de valores.

No entanto, a alternativa para a captação de recursos financeiros pelas empresas por meio de *equity* no mercado de capitais é a captação por meio de *debt*, ou seja, a realização de financiamentos bancários. Nesse sentido, destaca-se o fato de que o prazo do financiamento exerce um papel estratégico para viabilizar a operação de crédito, tendo-se em vista que o financiamento de valores elevados a prazos curtos implica parcelas de amortização igualmente altas. Dessa forma, o alongamento do prazo de financiamento tem se mostrado ao longo do tempo uma boa estratégia para viabilizar operações de financiamento que não poderiam ser realizadas. Conforme se alonga o prazo de financiamento e se reduz o valor das par-

celas, viabiliza-se o pagamento do financiamento para um número maior de clientes, possibilitando, assim, que estes realizem seus investimentos. Incluem-se nessa situação os clientes que adotam boas práticas de governança corporativa, mas que não têm um balanço patrimonial, em posição contábil-financeira de suportar parcelas de amortização mais elevadas, em razão do prazo curto de financiamento, uma situação que muda completamente quando é possível alongar esse prazo.

Essa é uma situação muito comum na atividade empresarial, em que o alongamento do prazo de financiamento viabiliza a realização dos investimentos planejados de muitas empresas para garantir uma posição mais competitiva e o crescimento da firma. É nesse segmento do mercado financeiro que o BNDES atua, fazendo a diferença e promovendo o desenvolvimento sustentável. Pode-se dizer, assim, que o alongamento do prazo de financiamento é estratégico para o crescimento da firma e para o desenvolvimento sustentável do país. Trata-se de uma modalidade de financiamento (*debt*) para empresas complementar, e não substituta, ao mercado de capitais (*equity*).

Este artigo se propõe a fazer uma reflexão sobre essas questões com o objetivo de identificar possíveis caminhos a serem seguidos. A segunda seção enfoca o desenvolvimento da governança corporativa em uma perspectiva da história como laboratório para o estudo da economia, relacionando a evolução da governança corporativa e as crises financeiras. A terceira seção se concentra em alguns pontos característicos da governança corporativa no Brasil, enquanto a quarta seção considera as relações entre governança corporativa, formas de financiamento e crescimento no longo prazo. A quinta seção apresenta algumas considerações finais. Um apêndice mostra os dados sobre o perfil das debêntures no curto, médio e longo prazo.

## Governança corporativa

Se houvesse uma data para comemorar o nascimento da governança corporativa, esta deveria ser 1602, ano de fundação da Companhia Holandesa das Índias Orientais em Amsterdã, na Holanda, primeira companhia de capital aberto do mundo. Conforme salienta Ferguson (2009), até então as companhias de navegação eram limitadas com base no período das viagens realizadas, sendo finalizadas quando as naus retornavam a Amsterdã. Inicialmente, o conselho da Companhia Holandesa contava com 17 lordes, tendo sido adicionados nove lordes na reforma do estatuto da Companhia em 1622, responsáveis pela administração e prestação de contas, com a contabilidade auditada.

A Companhia Holandesa das Índias Orientais foi criada para comercializar mercadorias de vários continentes na Europa e se comprometia a distribuir os dividendos para aquelas pessoas que adquirissem uma parte do capital. A Companhia, porém, só deu lucro depois de dez anos de atividade, que perduraram por cem anos e com tendência ascendente.

O fato de que os papéis de propriedade do capital da Companhia Holandesa não podiam ser readquiridos pela própria, mas podiam ser revendidos para terceiros, gerou as condições para a criação de um mercado de compra e venda de títulos em Amsterdã, inicialmente a céu aberto e que logo depois foi realocado em um prédio, constituindo, assim, a primeira bolsa de valores do mundo. Logo as ações passaram a ser aceitas como garantias para operações de crédito pelos bancos holandeses, criando, então, mais uma inovação do sistema financeiro, proporcionando a conexão entre mercados monetário e de crédito. Nesse período, foi fundado também o Banco

Cambial, considerado o primeiro banco central do mundo. Trata-se de um período de amadurecimento do capitalismo na Europa, fruto das transformações proporcionadas pelo Renascimento, e de transição do feudalismo para o capitalismo, nos dois séculos anteriores, que teve início em Florença e Siena na Itália e que se difundiu pelos demais países do continente, observando-se o fortalecimento da ideia do homem como centro das coisas, base do pensamento humanista, com grandes contribuições nas artes, filosofia e ciência, e provocando impactos significativos na cultura, sociedade, política, religião e economia.

Dessa forma, não seria exagero afirmar que o surgimento da governança corporativa está intrinsecamente ligado aos primeiros estágios da formação do capitalismo. As inovações institucionais observadas na Holanda, no início do século XVII, abriram um novo caminho para a modernização da economia, por meio da ampliação das alternativas de financiamento das empresas em contraposição às possibilidades existentes, tal como poderiam ser acessadas em antigos centros financeiros da Europa, como Veneza, onde a prática do financiamento se baseava em operações tipo duplicatas e notas promissórias. A criação da companhia de capital aberto com a possibilidade de revenda dos títulos contribuiu para o amadurecimento do mercado financeiro, gerando as condições para o desenvolvimento mundial nos séculos seguintes.

Galbraith, no livro clássico *A era da incerteza* (GALBRAITH, 1982), destacou a importância da função exercida pelas grandes multinacionais e a emergência da governança corporativa, bem como o papel desempenhado pelas grandes cidades, para compreender o desenvolvimento mundial no século XX. Em relação às grandes corporações, Galbraith citou o estudo pioneiro de Berle e Means (1932)

sobre as duzentas maiores empresas não financeiras dos Estados Unidos da América (EUA) como primeiro trabalho que tomou a governança corporativa como objeto relevante de estudo.

Nos últimos duzentos anos, o desenvolvimento da atividade empresarial apresentou uma forte relação com a evolução das leis corporativas, de proteção aos investidores, e da legislação geral que regula a atividade empresarial, e do próprio funcionamento do sistema financeiro, com essa legislação às vezes sendo apontada como causa ou outras vezes como consequência de grandes crises financeiras. A experiência de três grandes crises evidencia essa interpretação de que, ao longo dos últimos dois séculos, as crises financeiras ajudaram a aprimorar o arranjo institucional no mercado de capitais, por meio da criação e do aprimoramento de uma legislação que moldou a moderna organização empresarial e, portanto, a governança corporativa. Na crise financeira de 1826 nos EUA, por exemplo, várias empresas importantes de Wall Street faliram subitamente em razão das práticas financeiras fraudulentas. Depois dos escândalos, foi promulgada uma extensa legislação relacionada à atividade empresarial para proteger os investidores. Esses eventos representaram um divisor de águas no desenvolvimento das leis corporativas (HILT, 2009).

Um segundo exemplo é dado pela grande crise de 1929, cem anos depois, quando se verificaram uma nova onda de falências, decorrentes ou acompanhadas de ações fraudulentas, e, posteriormente, a promulgação de nova legislação para regular a atividade bancária e corporativa em geral, visando ampliar a proteção dos investidores e melhorar a regulação do funcionamento do sistema financeiro.

Um terceiro exemplo das interações entre falências, crises financeiras, reformulação da regulação financeira e avanços na evolução

da governança corporativa pode ser observado durante a grande crise de 2008-2009, oitenta anos depois da Grande Depressão na década de 1930, quando outra onda de falências resultantes de ações empresariais fraudulentas levou a uma nova grande crise financeira em escala mundial, considerada a maior da história. Novamente, observou-se um outro esforço para reformular a legislação que regulava a atividade empresarial e o próprio funcionamento do sistema financeiro em vários países, com o objetivo de reduzir riscos e incertezas, aumentar a confiança e melhorar as expectativas.

Essa dinâmica entre ciclo econômico e desenvolvimento do sistema legal foi determinante no processo evolutivo das empresas ao longo dos últimos dois séculos, tendo sido decisiva na definição dos principais estágios de desenvolvimento das empresas e da governança corporativa, bem como influenciou o desenvolvimento institucional, por meio da criação das leis e instituições que regulam a gestão dos valores mobiliários, como a Securities and Exchange Commission (SEC) nos EUA e a CVM no Brasil.

Conforme ressalta Hilt (2014), a evolução da governança corporativa não deve ser vista como uma trajetória linear, começando com pequenas empresas bem-governadas e terminando com grandes corporações malgovernadas. Ele observa que, nos EUA, as mudanças econômicas e institucionais deram origem a sucessivas gerações de empresas com problemas próprios de governança e formas próprias de solucioná-los. Quando os sistemas de governança falharam, as crises de governança corporativa eclodiram – levando pânico aos investidores, aos gestores da governança corporativa e, nas instituições legais, crises com dimensões macroeconômicas que fizeram economias nacionais enfrentar fortes recessões.

Muitas vezes, a saída dessas crises foi resultante de inovações legais e institucionais, como pode ser observado pela experiência de diferentes países em momentos distintos. Morck and Yeung (2009), mostraram como diferentes arranjos institucionais foram estabelecidos para restringir as pessoas encarregadas de alocar o capital e outros recursos da economia a partir de histórias financeiras comparativas, destacando que os regimes de governança corporativa são amplamente estáveis ao longo do tempo, mas que era possível observar mudanças drásticas decorrente de uma crise. Eles destacaram que a origem legal, idioma, cultura, religião, acidentes da história e outros fatores impactam essas mudanças porque afetam a maneira como as pessoas e cada sociedade resolvem seus problemas.

O sistema de governança corporativa dos EUA já foi muito criticado em alguns momentos de crise, em grande parte por causa de falhas observadas nos riscos relacionados às grandes corporações e respectiva negligência aos riscos potenciais e impactos para a economia nacional, tais como foram observadas nos casos da Enron, WorldCom e Tyco. Essas falhas e críticas, por sua vez, serviram como catalisadores para mudanças na legislação, como a decretação da Lei Sarbanes-Oxley, de 2002, e mudanças regulatórias relativa às novas diretrizes de governança para operar na Bolsa de Nova York (Nyse) e na Bolsa das Empresas de Tecnologia em Nova York (Nasdaq). A Lei Sarbanes-Oxley, por exemplo, proposta pelo senador Paul Sarbanes e pelo deputado Michael Oxley no Congresso dos EUA, definiu a criação de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis nas empresas, melhorando a percepção de riscos, impedindo a ocorrência de fraudes e garantindo a transparência na gestão das empresas (HOLMSTROM; KAPLAN, 2003; KOMAI; RICHARDSON, 2011).

Alan Greenspan, presidente do banco central dos EUA, entre 1987 e 2006, e com participação em conselhos de administração de 15 grandes corporações em momentos distintos, observou que, apesar das deficiências inequívocas, a governança corporativa nos EUA deveria ter desenvolvido características positivas e contribuído para que a economia americana assumisse a liderança econômica mundial durante o século XX, quando as empresas americanas foram lucrativas e assumiram a liderança tecnológica mundial em vários setores de atividade. Ele observou ainda que a tendência de os proprietários se afastarem da gestão, abrindo espaço para os *chief executive officers* (CEO) exercerem o controle com autoritarismo, muitas vezes criticado, foi certamente a única forma de alcançar o sucesso na administração das empresas. Porém, ele ressaltou que um dos desfechos dos escândalos da Enron e WorldCom foi a redução do poder dos CEOs e o aumento do poder dos conselhos de administração e dos acionistas (GREENSPAN, 2008).

A crise financeira global de 2008, desencadeada principalmente pela crise de grandes instituições financeiras como Goldman Sachs e Bear Sterns e pela falência do Lehman and Brothers, fez com que novas iniciativas institucionais fossem adotadas para tornar o sistema financeiro nos EUA mais seguro, no âmbito da regulação do sistema financeiro e da governança corporativa. Assim, em 2010, foi promulgada no Congresso dos EUA a Lei Dodd-Frank, proposta pelo senador Chris Dodd e pelo deputado Barney Frank, com o objetivo de proporcionar maior estabilidade financeira e proteção do consumidor. Essa lei propiciou a mais ampla reformulação do sistema regulatório financeiro dos EUA desde a crise de 1929, incluindo mudanças nas agências reguladoras financeiras federais (WILSON; LILIENFELD, 2011; JENSON *et al.*, 2010; COGUT, 2011).

É difícil chegar a uma conclusão sobre todas as causas que levaram à crise de 2008, porém, cabe observar que a revogação do Glass-Steagall Act em 1999 pode ter contribuído de alguma forma para aumentar as operações de alto risco e o surgimento de crises financeiras. Trata-se de uma lei da época da Grande Depressão, proposta pelo senador Carter Glass e pelo deputado Henry Steagall, a Lei dos Bancos, promulgada pelo presidente americano Franklin D. Roosevelt, em 1933, para evitar o colapso do sistema financeiro dos EUA, e que limitava a emissão de títulos dos bancos comerciais, a capacidade de bancos, empresas de investimentos e seguradoras para entrar em outros mercados e separava as operações de bancos comerciais e bancos de investimentos, visando oferecer maior proteção aos poupadores. Essa lei incluía ainda a legislação antitruste (Lei Sherman), contra carteis, e a agência garantidora de depósitos (Federal Deposit Insurance Corporation). Essa lei contribuiu para a redução da alavancagem e do risco no sistema financeiro dos EUA, ajudando, assim, a criar as condições para que a economia saísse da depressão (FRIEDMAN; SCHWARTZ, 2008; KENNEDY, 1973; KINDLEBERGER, 2000; KOMAI; RICHARDSON, 2011).

Com a revogação do Glass-Steagall Act, por meio do Financial Services Modernization Act, de 1999, a separação entre bancos comerciais e de investimentos deixou de existir, abrindo espaço para maior especulação no setor imobiliário e a realização das operações financeiras entre construtoras e instituições financeiras, aumentando a alavancagem e o risco no sistema financeiro. Uma lei que tinha a capacidade de inibir as securitizações e altas alavancagens das instituições financeiras, porém, seu abrandamento, certamente, presumindo que os agentes econômicos maximizassem o lucro e, portanto, seguissem um comportamento que minimizaria o risco sistêmico do mercado financeiro, não se verificou como era espe-

rado. Essa lei também ficou conhecida como Gramm-Leach-Bliley Act, por ter sido proposta pelo senador Phil Gramm, pelo deputado Jim Leach e pelo advogado Thomas J. Bliley, Jr.

Na crise de 2008, o que se viu foram construtoras e instituições financeiras aumentando o risco sistêmico da economia, por meio de elevado número operações de securitização de carteiras de financiamento de alto risco, repasses em larga escala de carteiras de financiamento imobiliário das construtoras para instituições financeiras, de risco elevado, com os bancos muito alavancados. A inadimplência dos financiamentos e a descoberta de que as carteiras repassadas eram de alto risco atingiram em cheio o sistema bancário nos EUA, gerando uma crise financeira de proporção mundial.

No entanto, as crises financeiras cíclicas também provocaram várias reformulações específicas no sistema regulatório do mercado de capitais nos dois últimos séculos, visando à mitigação de riscos e a maior proteção dos poupadores. Desse modo, a evolução da governança corporativa pode ser vista como um fator resultante dos esforços para alcançar maior eficiência, controle e transparência na busca de uma melhor posição competitiva, e capaz de garantir melhores condições para captar os recursos financeiros necessários ao crescimento da firma e ao desenvolvimento sustentável das economias nacionais. Cabe ressaltar, porém, que os países com mercados de ações e sistemas bancários mais desenvolvidos, portanto, com melhores ambientes para o desenvolvimento da governança corporativa realocam continuamente o capital para financiar os empreendedores e, assim, crescem mais rapidamente (KING; LEVINE, 1993).

Nesse sentido, ressalta-se também a importância da visão pioneira de Schumpeter (1912) em seu livro clássico *Teoria do desenvolvimento*

*econômico* sobre questões importantes relacionadas à governança corporativa, tal como o empreendedor, a inovação e o acesso ao sistema financeiro para alcançar um melhor desempenho empresarial e o próprio funcionamento da economia de mercado. Para Schumpeter, os empreendedores e seus esforços para inovar ajudariam, em última instância, a evitar a estagnação de longo prazo da economia e, no limite, o próprio fim da atividade econômica, visto que, em uma economia dominada pela competição perfeita, a concorrência levaria a um declínio permanente da taxa de lucro até seu desaparecimento por completo. Assim, Schumpeter mostra que apenas a inovação seria capaz de tirar a economia dessa situação, na medida em que viabilizava o ressurgimento do lucro e a volta do crescimento econômico. Para Schumpeter, o esforço para empreender e a importância da inovação para garantir o crescimento da firma no longo prazo foram primordiais para explicar o desenvolvimento econômico mundial. Ele destacou a capacidade dos empreendedores para inovar e realizar a produção de forma mais eficiente e para promover o desenvolvimento econômico, mostrando que, para isso, o empreendedor dependia de um sistema bancário desenvolvido. Schumpeter defendia que o objetivo social dos mercados e instituições financeiras era disponibilizar o capital para pessoas empreendedoras, com planos de negócios inovadores e economicamente viáveis. Uma visão aderente à atual perspectiva colocada pela “era do conhecimento”, na qual o desenvolvimento passou a ser liderado pelas áreas de educação, ciência, tecnologia e inovação, com destaque para a função estratégica da inovação nas empresas, transferindo o conhecimento das instituições de ensino e pesquisa para a sociedade.

Na União Europeia (UE), por exemplo, a política de inovação é focada nas empresas, com as empresas inovadoras desempenhando

uma função estratégica na promoção do bem-estar da sociedade. Destacam-se, assim, as formas de financiamento dos empreendedores inovadores e *startups*, e o desenvolvimento da regulação do sistema financeiro e da governança corporativa para promover a inovação. Greenspan (2008) observa que o longo período de crescimento da economia dos EUA a partir dos anos 1980 deveu-se em boa medida aos ganhos de produtividade decorrentes da inovação proporcionada pelas empresas de tecnologia da informação que transformaram a economia americana e contribuíram para consideráveis ganhos de produtividade e qualidade em todos os setores de atividade.

Um bom conceito de governança corporativa pode ser encontrado em Shleifer e Vishny (1996), em que a governança corporativa é vista como a maneira pela qual os fornecedores de finanças se asseguram de um retorno sobre seu investimento, que por sua vez dependem de vários arranjos legais e contratuais. Eles destacam sete áreas de pesquisa importantes em governança corporativa na atualidade, a saber: os acionistas e as ações que estes podem tomar para proteger seus interesses; os conselhos de administração e sua importância para o desempenho dos negócios; a remuneração dos executivos; os acionistas controladores; as comparações internacionais; os investimentos transnacionais; e, as políticas de regulação. Observam-se, assim, a importância da área governança corporativa para o desenvolvimento empresarial e das economias nacionais e a relevância das questões que as pesquisas se propõem a examinar, enfatizando as relativas à governança corporativa, que devem ser observadas pelos formuladores de políticas quando estão fazendo política e regulação econômica.

Adicionalmente, Bebchuk e Weisbach (2009) destacam também a importância de estudar os acionistas e o ativismo dos acionistas, bem como diretores, executivos e suas remunerações, os acionistas controladores, a governança corporativa comparativa em diferentes países, os investimentos internacionais e a dinâmica no mercado de capitais global e a economia política da governança corporativa.

Doidge, Karolyi e Stulz (2004) mostram que países com proteções legais para investidores minoritários e razoável desenvolvimento econômico e financeiro influenciam as empresas na implementação de medidas para melhorar a governança e a transparência, tendo-se em vista a necessidade do empreendedor de captar recursos para financiar os investimentos da empresa. Eles observaram que os incentivos para adotar melhores mecanismos de governança no nível da empresa aumentam com o desenvolvimento econômico e financeiro de um país. Quando o desenvolvimento econômico e financeiro é fraco, os incentivos para melhorar a governança no nível da empresa são baixos, porque o financiamento externo e a adoção de melhores mecanismos de governança são caros. Eles concluem dizendo que a governança nas empresas de países menos desenvolvidos é decorrente das características do país e não pura e simplesmente das características da própria firma, normalmente usadas para explicar as escolhas de governança, e que o possível acesso aos mercados de capitais globais aumentam os incentivos para melhorar a governança corporativa e reduzem a importância das proteções legais para investidores minoritários no país de origem.

Morck e Steier (2005), tomando como referência a história da governança corporativa em 11 países (Canadá, China, França, Alemanha, Japão, Índia, Itália, Holanda, Suécia, Reino Unido e EUA), ressal-

tam a importância da trajetória empresarial, geralmente iniciada no período pré-industrial, a origem do sistema jurídico e de famílias empresariais ricas. Eles também destacam os papéis das ideias, dos grupos de negócios, da confiança, dos transplantes institucionais e da política na evolução institucional e do sistema financeiro desses países; bem como a importância dos investimentos e de profissionais de negócios para governança corporativa.

Nos EUA, por exemplo, verifica-se um grande número de empresas independentes competindo pela atenção dos clientes. Os monopólios são ilegais. Cada corporação tem um CEO que dita as políticas corporativas e estratégias para os conselhos de administração. As grandes corporações têm seus capitais diluídos por milhões de acionistas, desorganizados e impotentes. Um pequeno número de investidores possui grandes participações que lhes permitem entrar nas salas de reuniões corporativas. CEOs corporativos abusam de seus poderes de acordo com suas crenças políticas, sociais e econômicas individuais. No resto do mundo, o cenário é diferente, observando-se um número reduzido de acionistas controlando quase todas as grandes corporações de um país, limitando a concorrência. Uma das resultantes dessas diferenças é que o mercado de capitais nos EUA tem uma importância muito maior para o desenvolvimento das empresas do que em outros países como fonte de recursos financeiros de baixo custo e de fortalecimento das melhores práticas de governança corporativa (MORCK; STEIER, 2005).

Aggarwal *et al.* (2007) compararam a governança de empresas americanas com a de empresas de outros países. Eles descobriram que, em média, as empresas de outros países tinham governança pior do que as empresas americanas. Porém, cerca de 8% das empresas não

americanas tinham governança melhor do que as americanas, sendo a maioria dessas empresas do Reino Unido ou Canadá. Eles verificaram também que o valor de empresas não americanas aumentava com a lacuna de governança (diferença entre a qualidade de sua governança e a governança de uma empresa americana comparável). Esse resultado sugeriu que as empresas são recompensadas pelos mercados por terem uma governança melhor do que as empresas americanas comparáveis. Eles descobriram também que as empresas com independência do conselho e do comitê de auditoria eram mais valorizadas. Entretanto, observaram que atributos como a separação do presidente do conselho e das funções de CEO não pareciam estar associados à maior riqueza dos acionistas.

Stulz (2006) mostrou que, para muitos países, as barreiras mais significativas ao comércio de ativos financeiros foram derrubadas. No entanto, a má governança impedia que as empresas aproveitassem ao máximo a globalização financeira. Ele observou que a má governança tinha implicações no financiamento corporativo e na macroeconomia. Por exemplo, a má governança na Europa Oriental foi acompanhada pela alta concentração de propriedade corporativa, baixa avaliação da empresa, baixo desenvolvimento financeiro e baixa participação estrangeira.

Enfim, a governança corporativa é um conjunto de processos, costumes e leis que norteiam a forma como uma organização é administrada. Ela é fundamental para o sucesso das organizações, mostrando a direção que a empresa deve seguir para alcançar os resultados esperados. A Teoria da Agência oferece uma explicação sobre a governança corporativa ao tentar analisar as questões associadas à relação entre os principais (donos das empresas) e os agentes (as pessoas contratadas para administrar as empresas). Assim, um dos objeti-

vos para alcançar as melhores práticas de governança corporativa está associada ao alinhamento dos interesses dos administradores aos interesses dos donos da empresa. A governança assegura que as missões, valores, processos e estratégias estão sendo seguidos, bem como garante que as melhores práticas de administração estão sendo realizadas, como controles, auditorias e prestação de contas. A governança corporativa tem implicações no financiamento corporativo, na macroeconomia e no desenvolvimento econômico e social dos países.

## Governança corporativa no Brasil

No Brasil, as companhias que desejam negociar seus valores mobiliários em mercado de balcão ou na bolsa de valores precisam ser constituídas conforme rege a Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/1976), sendo necessário também realizar o registro como sociedade anônima (S.A.) de capital aberto na CVM, com a subscrição de ações devendo ser feita por meio de uma intermediação de instituição financeira.

O registro da companhia na CVM poderá ser na categoria “A” ou “B”. A categoria “A” permite a emissão de qualquer título mobiliário regulamentado pela CVM, enquanto a categoria “B” não autoriza as companhias a negociar títulos em mercados regulamentados.

As companhias precisam ainda se comprometer com a implantação das melhores práticas de governança corporativa, assegurando uma administração competitiva, controle e transparência, devendo dar publicidade aos resultados contábeis-financeiros (balanços patrimoniais anuais e trimestrais) e fatos relevantes da companhia, como fusões e aquisições, projetos de investimentos, planejamento

estratégico, contratos relevantes com fornecedores e clientes, entre outros, que possam afetar os resultados líquidos da companhia.

No entanto, o mercado de capitais no Brasil ainda não alcançou todo o potencial como fonte de captação de recursos financeiros para as empresas, e, portanto, ainda apresenta uma contribuição aquém da que poderia ter para a promoção do crescimento da firma, para a disseminação da cultura da boa governança corporativa e para o desenvolvimento sustentável do país. Por exemplo, o número de empresas de capital aberto em 2019 com registro na CVM é de 609, sendo 350 listadas na Bolsa B3 [Bolsa de Valores do Brasil – Brasil Bolsa Balcão ([www.b3.com.br](http://www.b3.com.br))]. Contudo, o número máximo de empresas listadas na bolsa foi de 550 em 1996. Desde então, a tendência foi de queda, observando-se uma recuperação no início de 2007, em que, depois de atingir 330 empresas, o total de empresas listadas subiu para pouco mais de 400 no fim desse mesmo ano. Porém, nos anos seguintes, a tendência voltou a ser de declínio, atingindo um novo mínimo, de 328 empresas, em 2017, e experimentando, a partir daí, uma pequena recuperação nos últimos anos [(CAMPOS, 2019), ([www.b3.com.br](http://www.b3.com.br)) e (Associação Brasileira das Companhias Abertas – Abrasca [www.abrasca.org.br](http://www.abrasca.org.br))]. Contudo, o número de empresas em operação no país chega a cinco milhões, segundo o IBGE – Cadastro Central de Empresas ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)). A título de comparação internacional, em países nos quais o mercado de capitais desempenha uma função mais importante para o financiamento das empresas, como os EUA, a Nyse [The New York Stock Exchange ([www.nyse.com](http://www.nyse.com))] conta com 2.700 empresas listadas e a Nasdaq [Nasdaq Stock Market – primeiro mercado de ações eletrônico do mundo ([www.nasdaq.com](http://www.nasdaq.com))], bolsa das empresas de tecnologia, com três mil empresas listadas. Considerando apenas essas duas bolsas e um produto interno bruto

(PIB) de US\$ 20,5 trilhões em 2018, poder-se-ia dizer que o Brasil teria pelo menos quinhentas empresas listadas na B3. Caso a comparação seja com o Reino Unido, onde a Bolsa de Londres [London Stock Exchange ([www.londonstockexchange.com](http://www.londonstockexchange.com))] conta com três mil empresas listadas e um PIB de US\$ 2,5 trilhões em 2018, o Brasil poderia ter duas mil empresas listadas na B3. Ou seja, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para o mercado de capitais assumir maior protagonismo no desenvolvimento da economia brasileira, sendo preciso avançar na melhoria da regulação do sistema financeiro em geral e em especial do mercado de capitais e melhorar e disseminar a cultura das boas práticas de governança corporativa entre as empresas brasileiras.

Cabe ressaltar o papel de liderança das companhias de capital aberto para o desenvolvimento desses países e do mundo, do ponto de vista contábil-financeiro ou jurídico-institucional e administrativo. Enfim, trata-se das empresas líderes em gestão, capacidade financeira e inovação, não sendo exagero afirmar que lideram as principais cadeias globais de valor e se constituem nas principais locomotivas do desenvolvimento mundial. Essas companhias representam o topo da pirâmide das empresas em operação em seus próprios países e em escala mundial, com o restante das empresas sendo mais dependentes do financiamento bancário, em boa medida por não atenderem às exigências para participar do mercado de capitais, tais como: ser companhia de capital aberto, apresentar balanço patrimonial auditado por auditoria externa e apresentar as melhores práticas de governança corporativa.

Nos últimos vinte anos, por exemplo, o número de *initial public offerings* (IPO – oferta pública inicial de ações) manteve-se em patamar muito baixo, com exceção de 2007, quando foram realiza-

dos 48 IPOs. Apesar dos anúncios de que muitas empresas estariam se preparando para abrir o capital, a operação de lançamento de ações de fato foi cancelada em função da conjuntura desfavorável. Nos últimos três anos, não foi diferente: em 2017, um ano atípico, foram realizados nove IPOs na B3, captando R\$ 81,3 bilhões, Carrefour (R\$ 5,1 bilhões), Azul (R\$ 2 bilhões), BR Distribuidora (R\$ 5 bilhões), Camil (R\$ 1,3 bilhão), IRB Brasil (R\$ 2 bilhões), Iphardini-Hermes Pardini (R\$ 877,7 milhões), Burger King Brasil (R\$ 2,2 bilhões), Movida (R\$ 645 milhões) e Omega Geração-energia renovável (R\$ 844 milhões). Em 2018, o número de IPOs na B3 caiu para três (R\$ 6,852 bilhões): NotreDame Intermédica (R\$ 2,7 bilhões), Hapvida (R\$ 3,4 bilhões) e Banco Inter, banco da construtora MRV (R\$ 722 milhões); e três empresas lançaram ações nos EUA (US\$ 6,5 bilhões), PagueSeguro do Grupo UOL na Bolsa de Nova York [IPO de US\$ 2,6 bilhões (R\$ 7,3 bilhões) mais Follow on de US\$ 1,1 bilhão (R\$ 4,1 bilhões)], Arco Educação na Nasdaq (US\$ 194,5 milhões, R\$ 780 milhões) e Stone – *fintech* financeira, na Nasdaq (US\$ 2,8 bilhões, R\$ 10,4 bilhões). Em 2019, a tendência voltou a ser de recuperação, com a realização de cinco IPOs na B3 até o mês de outubro, somando R\$ 10 bilhões, resultado 49% superior ao de 2018, a saber: Centauro (R\$ 772 milhões), Neoenergia (R\$ 3,7 bilhões), Vivara (R\$ 2,3 bilhões), BDMG (R\$ 1,6 bilhão) e C&A (R\$ 1,63 bilhão). Em novembro, a XP Investimentos realizou IPO na Nasdaq (US\$ 2,25 bilhões, R\$ 9,3 bilhões). Quando se consideram as operações da Follow on, ofertas subsequentes de ações depois dos IPOs, as emissões em 2019 já somam R\$ 79 bilhões, 38 operações, com previsões de que poderiam superar R\$ 100 bilhões até dezembro. No fim de outubro, as previsões relativas a novos IPOs na B3 ainda em 2019 eram de dez novas companhias levantando cerca de R\$ 15 bilhões ainda este ano, o que significaria uma

grande recuperação na comparação com o desempenho em 2018 e se aproximando do melhor desempenho dos últimos anos em 2007. Para 2020, as expectativas dos bancos de investimentos são de que as ofertas de ações (IPO e Follow on) alcancem R\$ 120 bilhões (ESPECIAL..., [2019]).<sup>1</sup>

Apesar da tendência de melhora no desempenho da captação de IPOs e debêntures no país em 2019, observa-se que ainda existe um grande espaço para ampliar a importância do mercado de capitais como fonte de recursos financeiros no Brasil desde que seja melhorado o ambiente institucional e ampliada a adoção das melhores práticas de governança corporativa no país. Tais medidas fortaleceriam assim a transparência e a prestação de contas, e, portanto, mitigariam riscos e ampliariam a capacidade de captação de recursos financeiros no mercado de capitais brasileiro.

A título de exemplo, em 2018, com um PIB brasileiro de R\$ 6,8 trilhões e crescimento de 1,1% em relação ao ano anterior, os investimentos situaram-se em R\$ 1,1 trilhão (cerca de 16% do PIB). Porém, para retornar a uma trajetória de crescimento mais rápido, seria preciso aumentar os investimentos para pelo menos cerca de 22% do PIB, ou R\$ 1,5 trilhão por ano, algo como um adicional de R\$ 400 bilhões por ano para financiar projetos de investimentos e aquisição de máquinas e equipamentos novos no país. A experiência brasileira durante o período 1968-1973, conhecido como o “milagre econômico”, oferece um excelente exemplo da importância da elevação da taxa de investimentos para proporcionar o crescimento rápido da economia, quando a taxa de investimento média atingiu

---

<sup>1</sup> ESPECIAL: Investidores mostram apetite e mais empresas correm para lançar oferta de ações. *Broadcast AE News*. Acesso em: 10 set. 2019. Disponível apenas para assinantes.

22% do PIB e a taxa de crescimento média da economia subiu para 12% ao ano, um ciclo de prosperidade econômica que só cessou com a primeira crise do petróleo em 1973. Um ritmo de crescimento chinês, como se fala na atualidade, que seria suficiente para duplicar o PIB a cada dez anos.

No caso brasileiro atual, o aumento dos investimentos poderia ser estimulado por meio do processo de concessões, PPPs e desestatização, modernização e ampliação da infraestrutura, e operações no mercado de capitais por meio de IPOs e debêntures, bem como melhorias institucionais como o fortalecimento das melhores práticas de governança corporativa entre as empresas brasileiras e apoio às iniciativas para atrair a poupança externa para investimentos diretos no país, com o BNDES desempenhando um papel estratégico em cada um desses segmentos.

O mercado de capitais poderia desempenhar uma função estratégica como fonte de recursos para investimentos diretos no país, com destaque especial para o aumento da participação dos pequenos poupadores nacionais e para a maior atração dos investidores internacionais para o país. Para isso, no entanto, há vários pré-requisitos, entre os quais, a contínua modernização da regulação geral do mercado de capitais e a melhoria da governança corporativa das empresas nacionais.

Nesse contexto, um caminho possível seria a criação de estímulos para implementação em larga escala das melhores práticas de governança corporativa pelas empresas brasileiras, tendo como referência os princípios apresentados pelo *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015). De acordo com o código, governança corporativa é “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações

são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 20). O BNDES, por exemplo, poderia estudar a possibilidade de financiar as empresas para implementar projetos de modernização da administração e da governança corporativa, capacitando-as até o momento da realização da abertura do capital e o lançamento de ações no mercado de capitais.

O código do IBGC propõe quatro princípios básicos a serem adotados pelas empresas:

- transparência: disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos;
- equidade: tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*);
- prestação de contas (*accountability*): os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo; e,
- responsabilidade corporativa: os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações no curto, médio e longo prazos.

Esses princípios ajudam na preservação e otimização do valor econômico da organização no longo prazo, melhorando as condições de acesso a recursos e a qualidade da gestão.

Pode-se dizer, assim, que o estudo da governança corporativa está relacionado com a evolução das empresas, com o ciclo e desenvolvimento econômico e com as crises financeiras. As melhores práticas de governança corporativa envolvem desde os acionistas e o conse-

lho de administração, bem como todas as equipes que participam da administração das empresas, a legislação que regula a atividade corporativa e que poderia evitar crises e aumentar a competitividade sistêmica da economia. O aprimoramento da governança corporativa contribui para melhorar diferentes áreas da empresa, desde as atividades de planejamento, a definição da missão e valores da empresa, elaboração dos planos de negócios, planejamento estratégico e plano de investimentos; bem como as áreas de finanças, inovação, *marketing* e relacionamento com os clientes, os sistemas de custos e controles dos fluxos operacionais, a gestão da qualidade buscando maior eficiência ao longo de todos os processos e linhas de produção e a administração geral das empresas. Em última instância, a governança corporativa contribui para a maior competitividade empresarial e a competitividade sistêmica da economia.

## Governança corporativa, formas de financiamento e o crescimento no longo prazo

Uma das funções da governança corporativa é viabilizar a captação dos recursos financeiros de que as empresas necessitam para capital de giro, *marketing*, inovação e implementação dos projetos de investimentos que vão proporcionar o crescimento delas no longo prazo, por meio de aquisições de máquinas e equipamentos, expansões, modernizações ou implantações de novas unidades. Cabe aos agentes de governança escolher entre as melhores alternativas de captação, entre *debt* e *equity*, capital de risco ou financiamento, entre lançamento de ações (IPO), debêntures, fundos de investimentos ou financiamento bancário de curto prazo, médio ou longo prazo.

No entanto, em relação ao risco para quem concede o crédito, vale ressaltar que a operação de financiamento bancário, certamente, oferece vantagens em relação à operação de debênture, especialmente quando os prazos das operações são mais longos, tomando-se o risco da operação como equivalente ao saldo devedor mais os juros. No caso das debêntures, o risco (saldo devedor mais juros) aumenta com o prazo até a data de liquidação. Entretanto, na operação de financiamento bancário, o risco (saldo devedor mais juros) começa igual ao da operação de debênture, porém, ao longo do prazo de financiamento, é diluído à medida que as parcelas do financiamento vão sendo pagas. Pode-se dizer, então, que a operação de debênture exige uma governança corporativa muito mais profissional, além de enfrentar um risco adicional de vir a ser transformada em operação de financiamento de longo prazo, à medida que a confiança decline e surjam possíveis suspeitas de fragilidades financeiras relacionadas aos emissores ao longo do ciclo econômico que poderiam comprometer a quitação dos títulos no futuro.

Espera-se que os bons projetos de investimentos sejam capazes de gerar rendas permanentes de longo prazo, suficientes para pagar as parcelas de amortização mais os juros dos financiamentos.

Assim, cabe lembrar a importância e complementaridade dos mercados de ações e sistemas bancários mais bem desenvolvidos para viabilizar a realocação mais eficiente e contínua dos capitais para financiamento das empresas e, dessa forma, proporcionar condições competitivas para promover o crescimento sustentável no longo prazo.

No entanto, apesar de as barreiras às transações relacionadas a ativos financeiros já terem sido derrubadas em vários países emergentes, as dificuldades para melhorar as condições de governança

corporativa das empresas são um impedimento relevante para as empresas nos países em desenvolvimento acessarem o mercado de capitais, com tal situação limitando a participação dessas empresas na atração de capitais externos e na captação de potenciais ganhos. Ou seja, as limitações na área da governança corporativa têm implicações no financiamento das empresas, em termos microeconômicos, e na própria macroeconomia nacional, em termos agregados, na medida em que pode impactar o *rating* de avaliação de crédito das empresas e dos próprios países e, assim, limitar o potencial de captação externa de recursos, inibindo o desenvolvimento financeiro dessas empresas e restringindo o fluxo de capitais globais para os países em desenvolvimento.

O estágio de desenvolvimento da governança corporativa é resultante do grau de amadurecimento da cultura empresarial e do sistema jurídico vigente em cada país. Portanto, os grupos econômicos nacionais não deveriam se limitar à infraestrutura jurídica vigente, mas, sim, deveriam esforçar-se permanentemente para aperfeiçoar o sistema legal brasileiro, à luz das melhores experiências internacionais, a fim de tornar a atividade empresarial mais eficaz e eficiente. Deveriam, também, contribuir para a adoção das melhores práticas de governança corporativa no país e, desse modo, para a redução de riscos sistêmicos na economia nacional, oferecendo maior proteção legal e rentabilidade aos investidores, e, assim, constituindo-se em alternativa segura para os investidores e a promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

A história mostra que o livre-comércio e os mercados de capitais globais ampliaram as oportunidades para o desenvolvimento econômico de vários países, como a experiência de rápido desenvolvimento de vários países asiáticos a partir da segunda metade do século XX. O acesso aos fluxos de capitais globais ajudou os países

menos desenvolvidos a superar os limites ditados pela poupança e o investimento doméstico e dar início a um ciclo econômico de crescimento acelerado do PIB. A globalização beneficiou as economias em desenvolvimento, oferecendo maior acesso aos fluxos de capitais, para investimento direto e para o mercado de capitais, a transferência de novas tecnologias e a grandes cadeias globais de produção e distribuição de bens e serviços. Entretanto, essa nova conjuntura demandou mais prudência dos governos nacionais em relação às políticas fiscal e monetária, bem como em relação às políticas institucionais de regulação econômica, com destaque para aquelas relacionadas ao ambiente de negócios, à governança corporativa, ao mercado de capitais e fluxos de capitais internacionais.

No entanto, cabe observar que esse novo mundo guiado pelo livre acesso a grandes fluxos de capitais nos mercados de capitais globais demanda certos cuidados. As crises financeiras cambiais nos anos 1980, 1990 e 2000 mostraram que os fluxos de capitais globais podiam também causar grandes crises nos países emergentes provocando efeitos totalmente opostos aos esperados. Destaca-se que as crises estariam mais relacionadas aos fortes fluxos de capitais para aplicação em bolsa e aos empréstimos bancários transnacionais, enquanto os fluxos relacionados aos investimentos diretos apresentariam chances menores de provocar crises. Tal situação levou vários países a considerar até a possibilidade de adotar o controle de capitais como um recurso para limitar a entrada de capitais e reduzir o risco de desestabilização econômica.

Os mercados de capitais são propensos a grandes oscilações em função dos fluxos de capitais globais. Ações e outros títulos negociados nas bolsas de valores estão sujeitos a grandes variações de valor em função dos fluxos internacionais de capital, que, por sua vez, podem provocar grandes variações cambiais e crises econômicas de grandes

dimensões. O alto volume de entradas de capital em países em desenvolvimento podem provocar uma forte apreciação cambial, comprometendo o aumento das exportações e inibindo o florescimento da indústria nascente. Nas crises, pode acontecer o contrário, com fortes fugas de capitais provocando grandes depreciações das moedas locais, com impactos de segunda e terceira ordem, como inflação, declínio da atividade econômica e aumento da taxa de desemprego.

## Formas alternativas de financiamento e o crescimento no longo prazo

Apesar de o desempenho médio dos IPOs no mercado de capitais brasileiro ser considerado modesto nas últimas décadas, quando se leva em conta o tamanho da economia brasileira, a captação de recursos financeiros por meio de debêntures por parte das empresas brasileiras tem aumentado significativamente nos últimos anos, com destaque para as debêntures incentivadas para infraestrutura. A captação no mercado de capitais poderia ser bem maior, tendo-se em vista o potencial de captação e as oportunidades de investimentos existentes no país. No entanto, o desempenho nas captações no mercado de capitais vem sendo influenciado por fatores como a forte aversão ao risco, a necessidade de aperfeiçoamentos contínuos na regulação do sistema financeiro e a limitada adoção das melhores práticas de governança corporativa pelas empresas nacionais. Entre 2010 e 2019, o lançamento de debêntures somou R\$ 379,4 bilhões referentes a 960 emissões, com o melhor desempenho ocorrendo em 2018, com R\$ 160 bilhões e 459 emissões, ou seja, altas de, respectivamente, 204% e 279% em relação ao ano anterior. Porém, o desempenho dessa modalidade de captação de recursos financeiros, considerada a segunda melhor depois da emissão de ações, mesmo apresentando um dos custos mais baixos de captação, tem se

restringido a um número limitado de empresas, tendo-se em vista que, entre 2010 e 2019, foram realizadas 960 emissões de debêntures, referentes a 470 companhias emissoras. Essa *performance* foi influenciada, certamente, pela conjuntura econômica desfavorável aos investimentos nos últimos anos e pelas dificuldades para implementar aperfeiçoamentos na regulação e adequação às exigências de governança da CVM, que limitam o número de participantes no mercado de capitais brasileiro.

No entanto, pode-se dizer que o total de 470 de companhias emissoras ainda é muito modesto para essa modalidade de financiamento, quando se leva em consideração o universo de empresas em operação no país segundo o IBGE, com o Cadastro Central de Empresas (Cempre) de 2017 apresentando cinco milhões de empresas.<sup>2</sup> Se apenas 0,5% desse total de empresas fosse considerado alvo potencial para atuar na bolsa de valores, estar-se-ia tratando de um potencial de 25 mil companhias; ou seja, um cenário completamente diferente do atual. Assim, caberia indagar: por que o número de empresas que participam ativamente do mercado de capitais ainda é baixo no Brasil? Certamente, a resposta está relacionada com a cultura empresarial vigente no país. Cabe destacar, porém, as dificuldades enfrentadas pelas empresas que decidem pela adequação aos melhores padrões de governança corporativa, exigidos para operar no mercado de capitais, que, no caso brasileiro, significa atender à regulamentação da CVM. Assim, observa-se que existe um grande desafio para melhorar a competitividade empresarial no país, relacionado com a implementação em larga escala das melhores práticas de governança corporativa, destacando-se, como visto anteriormente, a importância dessas práticas para a melhoria

---

2 Dados disponíveis em IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)). Acesso em: 6 out. 2019.

da produtividade e qualidade da atividade empresarial e, portanto, para o aumento da competitividade no país.

Além dos esforços realizados para se qualificar para lançar títulos no mercado financeiro brasileiro e disputar a captação dos recursos financeiros dos poupadores em território nacional, seguindo as exigências da CVM, essas empresas precisam superar um obstáculo externo, relacionado à competição com os títulos públicos de renda fixa, que oferecem segurança e rentabilidade real acima da inflação – um porto seguro –, reduzindo o potencial de captação privada a custos mais baixos e, portanto, exercendo uma ação inibidora sobre o investimento e a demanda agregada.

As debêntures constituem-se em uma forma de captação de recursos financeiros que vem ganhando importância entre as empresas de grande porte e líderes em seus segmentos de atuação no país, que atendem às exigências da CVM e, portanto, encontram-se em estágio avançado de consolidação de boas práticas de governança corporativa, são sociedades anônimas de capital aberto e podem emitir títulos privados para captar recursos dos poupadores nacionais. Entre 2010 e 2019,<sup>3</sup> o perfil das debêntures caracterizou-se por ser um título privado focado no médio prazo (de um a dez anos), com as emissões de médio prazo respondendo por 86% do número de emissões e 87,5% do valor total das emissões, valor médio de R\$ 402,9 milhões, sendo a mediana de R\$ 220,7 milhões e a moda de R\$ 48,6 milhões. A taxa de juros média foi de 8,10% ao ano e o prazo médio de 5,8 anos, com mediana e moda de cinco anos. No que se refere ao prazo, cabe destacar o descasamento com a necessidade de períodos mais longos para a geração de receitas demandados pelos projetos de investimentos em vários setores de atividade, períodos

---

3 Os dados apresentados para 2019 são até o mês de junho.

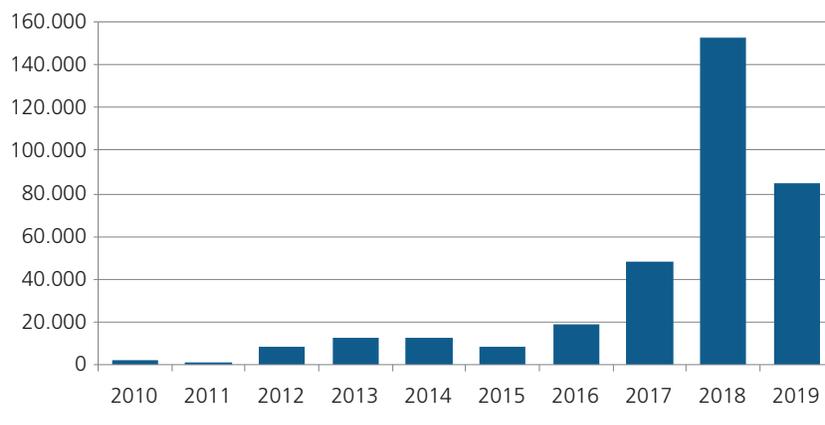
suficientes para geração das receitas que paguem os financiamentos (Tabela 1, gráficos 1 a 10 e Apêndice).

Tabela 1 • Brasil – debêntures – 2010-2019

| <b>Estatísticas</b>  | <b>Taxa de juros (% ao ano)</b> | <b>Prazo (anos)</b> | <b>Quantidade na emissão</b> | <b>VNE (valor nominal na emissão) (R\$)</b> | <b>Volume da série (R\$)</b> |
|----------------------|---------------------------------|---------------------|------------------------------|---|------------------------------|
| <b>Mínimo</b>        | 0,50                            | 0,2                 | 20                           | 0,0   | 1.711.460,9                  |
| <b>Máximo</b>        | 18,00                           | 30,0                | 1.715.000.000                | 5.195.667,9                                 | 6.288.999.588,5              |
| <b>Desvio-padrão</b> | 1,61                            | 3,5                 | 120.790.906                  | 237.638,5                                   | 622.015.487,5                |
| <b>Média</b>         | 8,51                            | 5,8                 | 20.706.032                   | 38.540,7                                    | 402.902.281,0                |
| <b>Mediana</b>       | 8,10                            | 5,0                 | 100.000                      | 1.118,0                                     | 220.734.439,1                |
| <b>Moda</b>          | 9,00                            | 5,0                 | 100.000                      | 1.030,0                                     | 48.595.256,5                 |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

Gráfico 1 • Brasil – debêntures – valor total das emissões por ano – 2010-2019 (R\$ milhões) (preços constantes jul. 2019)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

Em termos setoriais, as emissões foram concentradas na área da infraestrutura, 54% do valor e 52% das emissões, em função, certa-

mente, das debêntures incentivadas que isentam os investidores do Imposto de Renda, com destaque para as empresas de energia, 32% do valor e 34% das emissões, seguidas pelos setores de transporte, telecomunicações e saneamento. A parcela restante das emissões foi distribuída pelas empresas dos seguintes setores: construção, empreendimento imobiliário, indústria, saúde, educação, comércio varejista e financeiro.

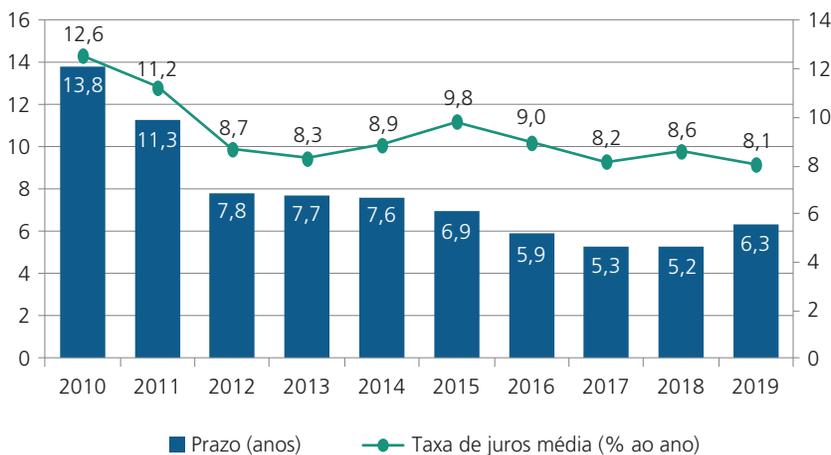
Dessa forma, cabe ressaltar o efeito negativo da dívida mobiliária da União, dada a conjuntura macro do país nas últimas décadas, inibindo a atuação das empresas no mercado de capitais e, portanto, seu acesso a melhores condições de captação de recursos financeiros. Essa conjuntura restringe o potencial de captação direta no mercado de capitais, empurrando as empresas, inclusive as melhores, para o financiamento bancário, nem sempre a custo competitivo, evidenciando a relevância das iniciativas para conter o crescimento da dívida pública no médio prazo. A título de reflexão, poderia ser considerada, também, a possibilidade do uso de uma pequena parcela das reservas internacionais do Brasil, de cerca de US\$ 369,740 bilhões (em novembro de 2019), aproximadamente US\$ 50 bilhões/ano, para abater parte da dívida interna em títulos, abrindo, assim, um espaço mais amplo para os títulos privados e propiciando melhores condições para o financiamento das empresas no país.

Nas últimas décadas, o potencial de captação no mercado de capitais e expansão dos investimentos privados foram influenciados negativamente pelo crescimento real da dívida mobiliária pública, acima da taxa de crescimento do PIB do país, sendo, assim, necessário reduzir o ritmo de crescimento da dívida mobiliária, com a taxa de juros real tendo de ser reduzida a níveis abaixo do crescimento real do PIB. Nesse sentido, tornam-se fundamentais os estímulos às componentes da demanda agregada do lado privado, como consu-

mo privado, investimento privado e expansão do comércio exterior, exportações e importações, com destaque para o papel que o mercado de capitais poderia assumir para alavancar os investimentos. Na política monetária, além da redução da taxa de juros poderia ser implementada uma política de relaxamento monetário capaz de estimular o crédito imobiliário e de bens duráveis, como carros, máquinas e equipamentos, eletrodomésticos etc.

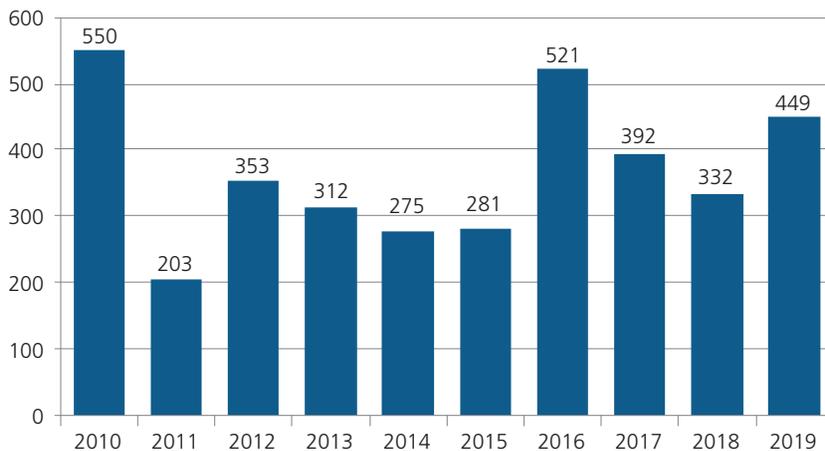
Enfim, é uma situação em que apenas um número reduzido de empresas pode captar recursos financeiros diretamente no mercado e, mesmo assim, enfrentando uma forte concorrência com os títulos públicos. As demais empresas só têm a alternativa de apresentar os pleitos de financiamento no sistema bancário, enfrentando custos mais elevados. Alguns exemplos internacionais mostram que a dívida pública poderia ser financiada a taxas de juros reais muito baixas, ou até negativas, como nos EUA, na UE e no Japão.

Gráfico 2 • Brasil – debêntures – emissões 2010-2019 – taxa de juros e prazo (média) (R\$ milhões)



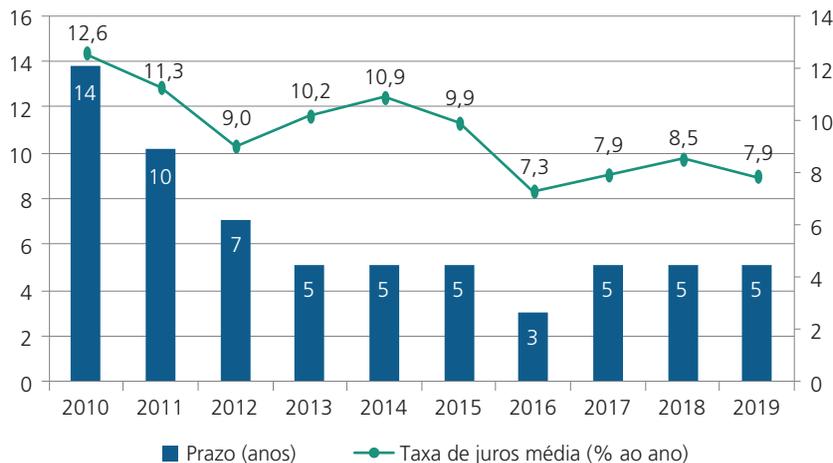
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico 3 • Brasil – debêntures – emissões – volume médio da série – 2010-2019 (R\$ milhões)**



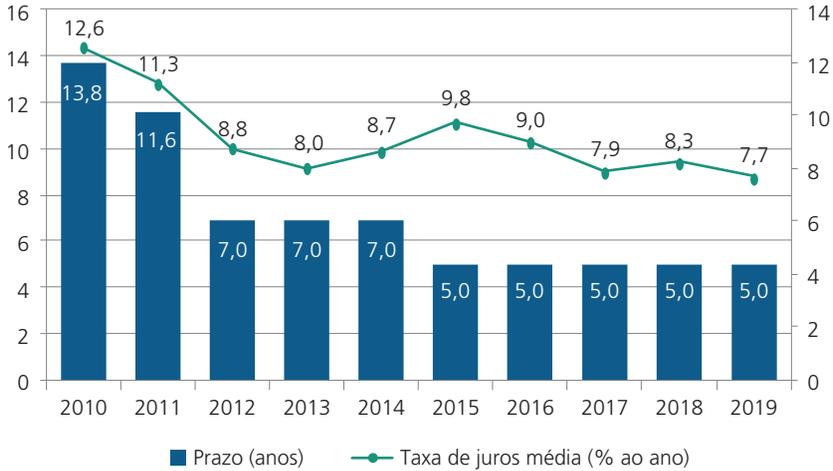
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico 4 • Brasil – debêntures – emissões – taxa de juros e prazo (moda) – 2010-2019 (R\$ milhões)**



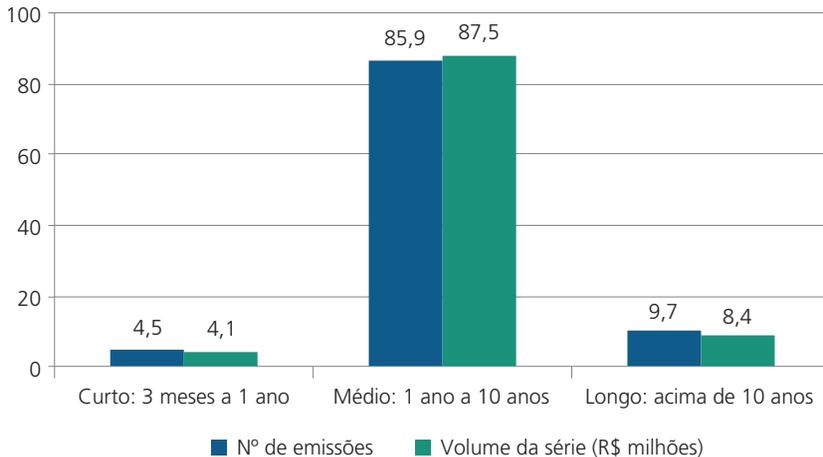
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico 5 • Brasil – debêntures – emissões – taxa de juros e prazo (mediana) – 2010-2019 (R\$ milhões)**



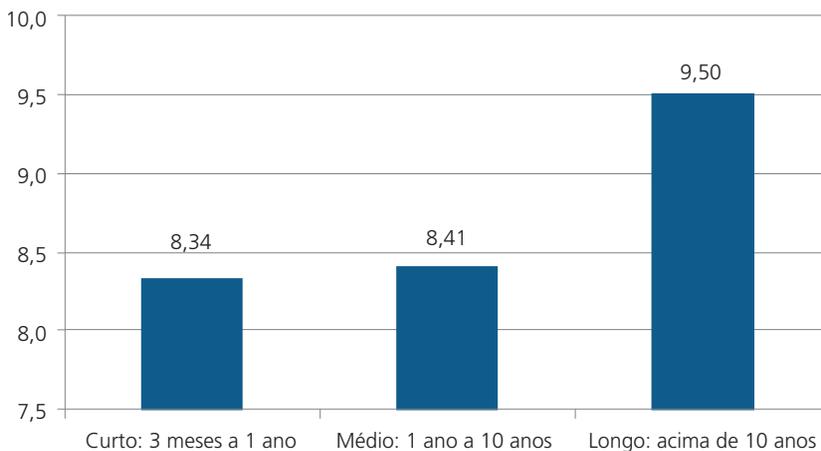
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico 6 • Brasil – debêntures – número de emissões e valor das emissões – distribuição segundo o prazo (%) – 2010-2019**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

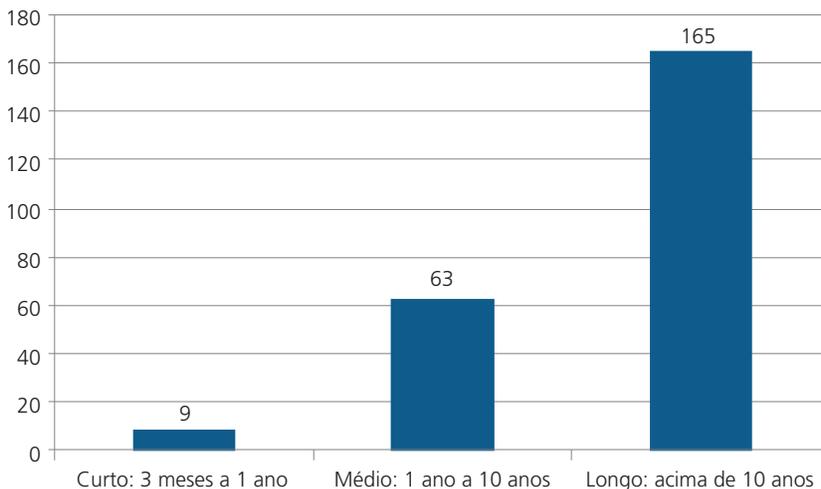
**Gráfico 7 • Brasil – debêntures – taxa de juros média % ao ano – 2010-2019\***



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

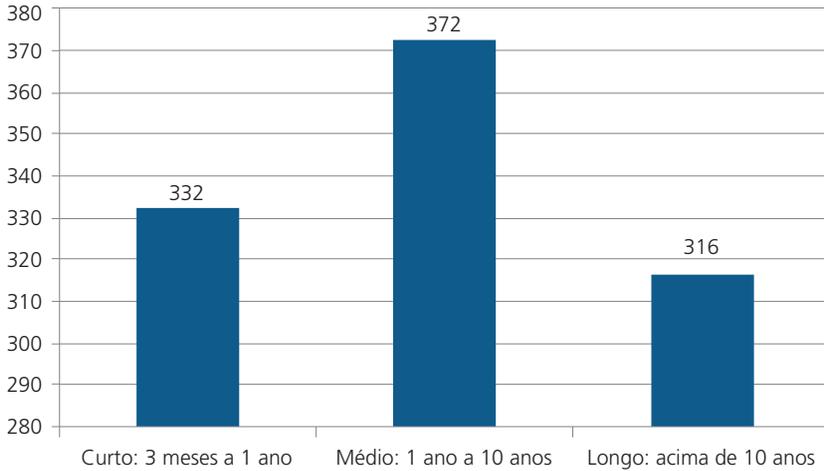
\* Premissas: Selic ago. 2019 – 6% ao ano; e Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – 3,6% no ano.

**Gráfico 8 • Brasil – debêntures – prazo médio (meses) – 2010-2019**



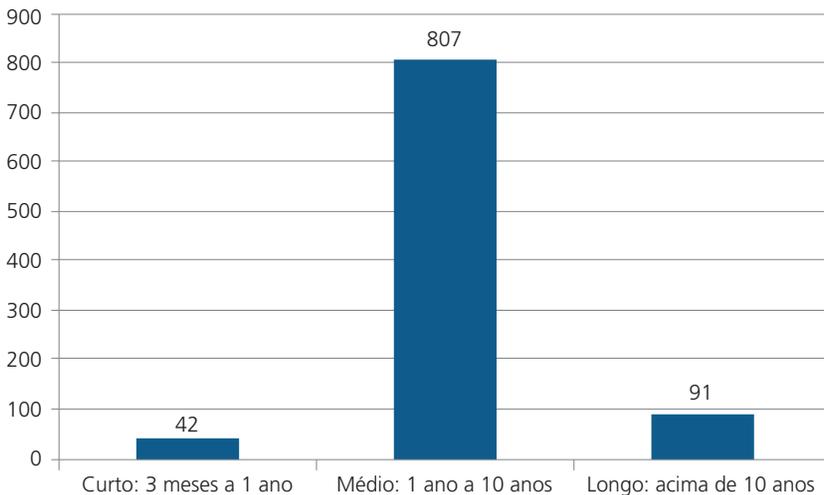
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico 9 • Brasil – debêntures – volume da série – média – 2010-2019 (R\$ milhões)**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico 10 • Brasil – debêntures – número de emissões segundo o prazo – 2010-2019**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

Observa-se, assim, que ainda existe um grande espaço para as operações de financiamento a empresas no país, especialmente no segmento de longo prazo, acima de dez anos, tendo-se em vista que o mercado de capitais ainda não atende plenamente à demanda por recursos financeiros para empresas, em função de as próprias empresas não se adequarem às exigências da regulação financeira. Com isso, constata-se a existência de um número considerável de empresas de todos os portes (pequenas, médias e grandes) que ainda não poderiam fazer captações por meio de IPOs ou debêntures, mas que poderiam realizar uma operação de financiamento de longo prazo.

O financiamento de valores elevados com prazos curtos implica parcelas de amortização igualmente altas, assim, o alongamento do prazo de financiamento tem se mostrado ao longo dos tempos uma boa estratégia para viabilizar operações de financiamento que não seriam possíveis de serem realizadas. À medida que se alonga o prazo de financiamento e se reduz o valor das parcelas, viabiliza-se o pagamento das parcelas do financiamento para um número maior de clientes, possibilitando que realizem os investimentos necessários. A redução do valor da parcela amplia o número de clientes em condições de realizar os financiamentos e os investimentos planejados, incluindo nessas condições, muitas vezes, clientes que adotam boas práticas de governança corporativa, mas que não têm um balanço patrimonial, em condições contábeis-financeiras de suportar parcelas de amortização mais elevadas em virtude do prazo curto de financiamento, situação que muda completamente quando é possível alongar o prazo do financiamento. Por exemplo, uma operação de financiamento de R\$ 10 milhões em cinco anos significaria o pagamento de cinco parcelas de R\$ 2 milhões/ano mais juros, mas, se o prazo pudesse ser alongado para vinte anos, por exemplo, o valor das parcelas cairia para R\$ 500 mil/ano mais

juros, viabilizando, assim, o financiamento para um número maior de clientes.

No caso de uma operação de financiamento de R\$ 500 milhões, por exemplo, um prazo de cinco anos significaria cinco parcelas de R\$ 100 milhões/ano mais juros. Se o prazo fosse alongado para vinte anos, por exemplo, o valor das parcelas cairia para R\$ 25 milhões/ano mais juros, viabilizando o investimento para vários clientes. Essa é uma ilustração de uma situação muito comum na atividade empresarial, em que o alongamento do prazo de financiamento viabiliza a realização dos investimentos planejados, para garantir uma posição mais competitiva e o crescimento da firma. É nesse segmento do mercado financeiro que o BNDES atua, fazendo a diferença e promovendo o desenvolvimento sustentável. Pode-se dizer, assim, que o alongamento do prazo de financiamento é estratégico para o crescimento da firma e para o desenvolvimento sustentável do país, constituindo-se em uma modalidade de financiamento para empresas complementar ao mercado de capitais.

Trata-se de uma constatação lógica. A compra à vista é sempre a melhor alternativa, porém, à medida que o financiamento se torna necessário para realizar a aquisição de um bem, o aumento do número de parcelas pode viabilizar a contratação do crédito de acordo com o perfil do cliente; ou seja, à medida que o alongamento do prazo possibilita a redução do valor das parcelas a serem pagas mensalmente e, portanto, se adequa à capacidade de pagamento mensal do cliente. Um exemplo dessa afirmação pode ser observado na experiência do crédito imobiliário no Brasil nas últimas duas décadas, quando se verificou a competição entre os principais bancos que operam no segmento de crédito imobiliário para oferecer prazos de financiamento mais longos aos clientes, com a Caixa

e o Santander, por exemplo, chegando a oferecer até 35 anos de prazo, e o Bradesco até trinta anos. Até a década de 1990, o prazo de financiamento era de, no máximo, 15 anos e, desde então, o prazo de financiamento da casa própria foi sendo ampliado até chegar aos atuais 35 anos. Conforme dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), nesse período, o crédito imobiliário (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE) subiu de R\$ 5 bilhões, referentes ao financiamento de 300 mil imóveis, em 2001, para R\$ 155 bilhões (992 mil imóveis) em 2014 ([www.abecip.org.br](http://www.abecip.org.br)).<sup>4</sup> Assim, não seria exagero afirmar que a ampliação do prazo de financiamento desempenhou um papel importante na ampliação do crédito imobiliário, aliado a outras iniciativas como a alienação fiduciária e a queda da taxa de juros. No caso do financiamento de projetos de investimento e máquinas e equipamentos, o BNDES lidera o segmento de financiamento de longo prazo, proporcionando aos clientes condições para financiar seus investimentos em prazos longos mais adequados a suas capacidades de pagamento, chegando, em alguns casos, a até 34 anos para projetos na área de infraestrutura.

## Considerações finais

O mercado de capitais poderia ser um grande provedor de recursos financeiros para as empresas brasileiras e promover o desenvolvimento sustentável do país. No entanto, o número de empresas listadas na bolsa de valores ainda é muito limitado quando se considera o total de empresas no país ou nas comparações internacionais. Em

---

<sup>4</sup> Dados disponíveis em [www.abecip.org.br](http://www.abecip.org.br). Acesso em: 15 out. 2019.

boa parte, a melhoria dessa situação depende das próprias empresas nacionais, por meio da adoção em larga escala das melhores práticas de governança corporativa, para atender à Lei das Sociedades Anônimas e às exigências da CVM, incluindo critérios como transparência, segurança, profissionalização, balanços patrimoniais auditados por auditorias externas, entre outros. No entanto, esses mesmos critérios são também fatores que restringem o número de candidatos a lançar títulos privados para captação de recursos com os poupadores nacionais. Cabe ressaltar, como uma das causas da modesta importância relativa do mercado de capitais no sistema financeiro do país, a concorrência com os títulos públicos da União, decorrentes de políticas monetária e fiscal ancoradas em emissões excessivas de títulos públicos.

A título de comparação, apesar de o Brasil possuir mais de cinco milhões de empresas, as empresas que cumprem as exigências das regulações da CVM, para participar do mercado de capitais, representam menos de 0,1% do total das empresas em operação no país. Ou seja, existe um longo caminho para se avançar na construção de um grande mercado de capitais no país, onde um número relevante de empresas poderia captar diretamente os recursos necessários para financiar o crescimento da firma no médio e longo prazo. Nesse sentido, o BNDES poderia desempenhar um papel estratégico para estimular a adoção das melhores práticas de governança em larga escala no país e contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro.

Tal situação representa um grande desafio e uma oportunidade para promover o desenvolvimento sustentável do país em bases mais sólidas, com avanços na gestão empresarial e na competitividade sistêmica decorrente da melhoria da governança corporativa e de ganhos

potenciais de produtividade e qualidade ao longo das cadeias de valor. Pode-se concluir, assim, que novas iniciativas para melhorar a governança corporativa no país poderiam proporcionar melhores condições para que um maior número de empresas alcançasse um padrão mais avançado de governança corporativa, diminuir riscos e fortalecer a capacidade de captação de recursos financeiros a custos mais baixos para financiar o crescimento da firma no longo prazo e estimular o desenvolvimento sustentável do país. Isso poderia contribuir também para o aumento dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e qualidade total, e estimular a maior integração competitiva da economia nacional à mundial, além de fortalecer a cultura empresarial das melhores práticas de governança corporativa no país.

## Referências

AGGARWAL, R. *et al.* *Do U.S. firms have the best corporate governance? – a cross-country examination of the relation between corporate governance and shareholder wealth.* Massachusetts: NBER, Jan. 2007. (NBER Working Paper No. 12,819).

BEBCHUK, L. A.; WEISBACH, M. S. *The state of corporate governance research.* Massachusetts: NBER, Nov. 2009. (NBER Working Paper No. 15,537).

BERLE, A.; MEANS, G. *The modern corporation and private property.* New York: Harcourt, Brace and World, 1932.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.* Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília, 1976. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/105530/lei-das-sociedades-anonimas-de-1976-lei-6404-76>. Acesso em: 30 out. 2019.

CAMPOS, A. Número de empresas bolsa é o menor desde 1996. *Valor Investe.* Bolsas e índices. 14 nov. 2019. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/bolsas-e-indices/noticia/2019/11/14/numero-de-empresas-na-bolsa-e-o-menor-desde-1996.ghtml>. Acesso em: 14 nov. 2019.

COGUT, C. Corporate governance and reform – the impact of the Dodd-Frank Act. *Who's Who Legal*. Jun. 2011. Disponível em: whoswholegal.com. Acesso em: 1 dez. 2019.

DOIDGE, C.; KAROLYI, G. A.; STULZ, R. M. *Why do countries matter so much for corporate governance?* Massachusetts: NBER, Aug. 2004. (NBER Working Paper No. 10,726).

FERGUSON, N. *A ascensão do dinheiro: uma história financeira do mundo*. Porto: Livraria Civilização Editora, 2009.

FRIEDMAN, M.; SCHWARTZ, A. *The great contraction 1929-1933*. New Edition. (First Edition 1963). Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2008.

GALBRAITH, J. K. *A era da incerteza*. 4. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1982.

GREENSPAN, A. *A era da turbulência: aventuras em um novo mundo*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008.

HERMALIN, B. E.; WEISBACH, M. S. *A framework for assessing corporate governance reform*. Massachusetts: NBER, Feb. 2006. (NBER Working Paper No. 12,050).

HILT, E. *Wall Street's first corporate governance crisis: the panic of 1826*. Massachusetts: NBER, Apr. 2009. (NBER Working Paper No. 14,892).

HILT, E. *History of American Corporate Governance: Law, Institutions, and Politics*. Massachusetts: NBER, Jul. 2014. (NBER Working Paper No. 20,356).

HOLMSTROM, B.; KAPLAN, S. N. *The state of U.S. corporate governance: what's right and what's wrong?* Massachusetts: NBER, Apr. 2003. (NBER Working Paper No. 9,613).

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo, 2015.

JENSON, D. *et al. Summary of corporate governance provisions in the Dodd-Frank Act*. Corporate & Securities Law. August 15, 2010. Disponível em: dodd-frank.com. Acesso em: 1 dez. 2019.

KENNEDY, S. E. *The banking crisis of 1933*. Kentucky: The University Press Kentucky, 1973.

KINDLEBERGER, C. P. *Manias, pânico e crashes – um histórico das crises financeiras*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

KING, R. G.; LEVINE, R. Finance and growth: Schumpeter might be right. *Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, n. 108, p. 717-737, August, 1993. (10.2307/2118406)

KOMAI, A.; RICHARDSON, G. *A brief history of regulations regarding financial markets in the United States: 1789 to 2009*. Massachusetts: NBER, Sep. 2011. (NBER Working Paper No. 17,443).

MORCK, R. K.; STEIER, L. *The global history of corporate governance: an introduction*. Massachusetts: NBER, Jan. 2005. (NBER Working Paper No. 11,062).

MORCK, R.; YEUNG, B. *Never waste a good crisis: an historical perspective on comparative corporate governance*. Massachusetts: NBER, Jun. 2009. (NBER Working Paper No. 15,042).

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. (Coleção Os Economistas). São Paulo: Abril Cultural, 1982. 1 ed. 1912.

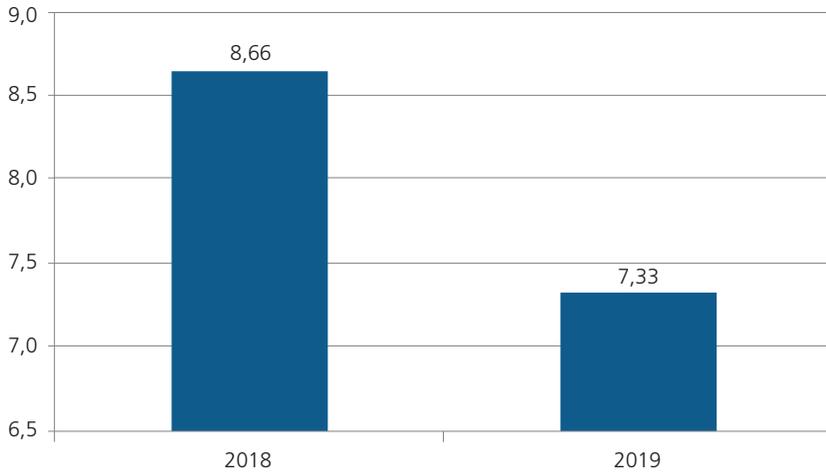
SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. *A survey of corporate governance*. Massachusetts: NBER, Apr. 1996. (NBER Working Paper No. 5,554).

STULZ, R. M. *Financial globalization, corporate governance, and Eastern Europe*. Massachusetts: NBER, Jan. 2006. (NBER Working Paper No. 11,912).

WILSON, J; LILIENFELD, D. *Implications of the Dodd–Frank Act on corporate governance preparation for IPO issuers*. New York, 2011. Disponível em: [www.boardmember.com](http://www.boardmember.com). Acesso em: 1 dez. 2019.

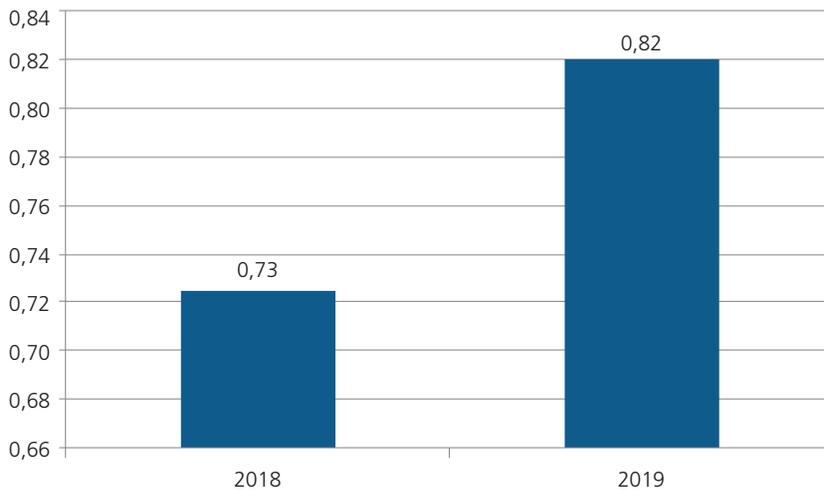
## Apêndice – Desempenho por prazo: curto, médio e longo prazo

Gráfico A1 • Brasil – debêntures – curto prazo – taxa de juros média – 2018-2019 (% ao ano)



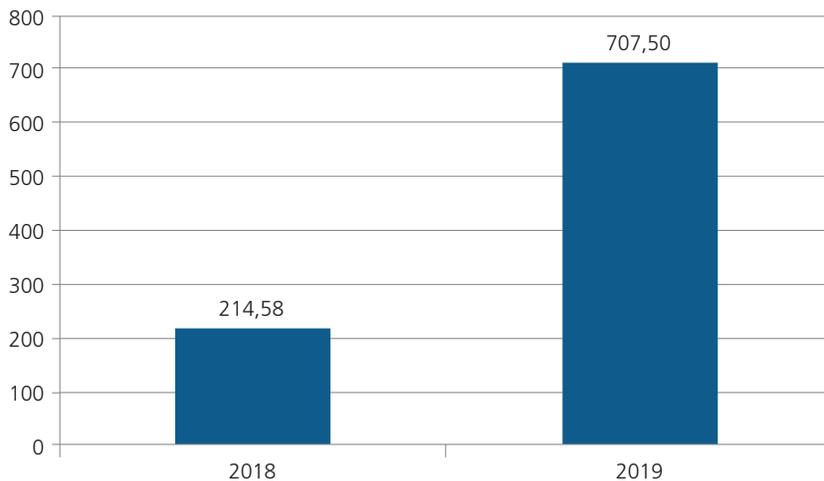
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico A2 • Brasil – debêntures – curto prazo – prazo médio – 2011-2019 (anos)**



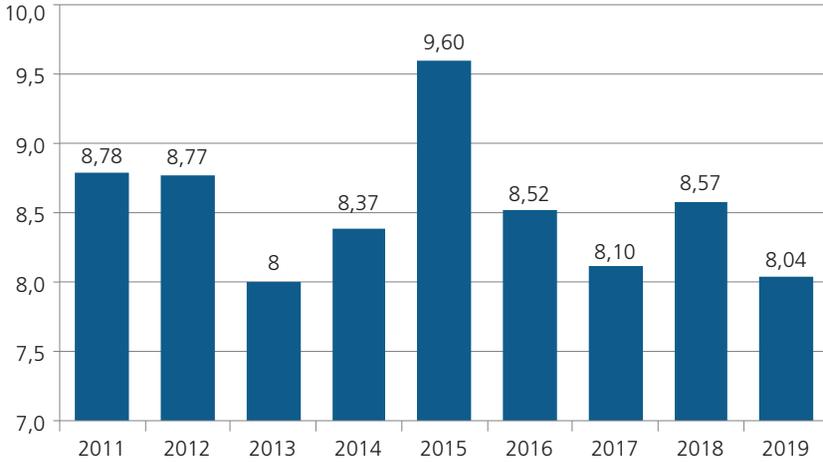
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico A3 • Brasil. Debêntures – Curto Prazo – Volume da Série – 2011-2019 (R\$ milhões)**



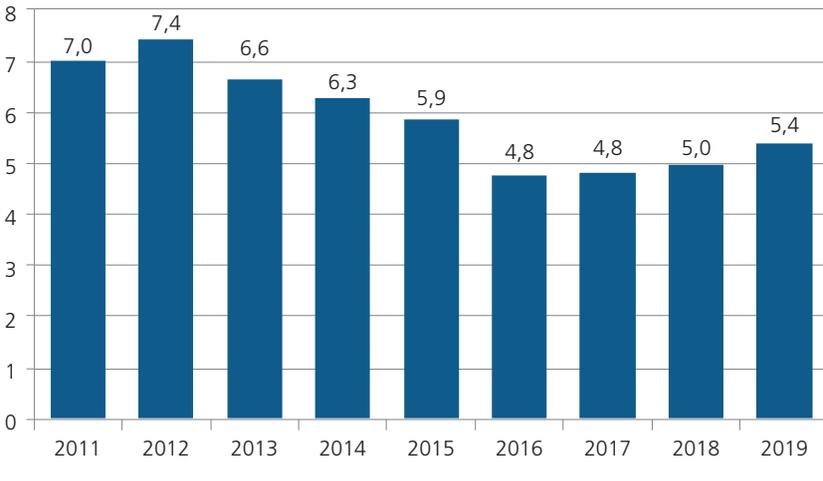
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico A4 • Brasil – debêntures – médio prazo – taxa de juros média – 2011-2019 (% ao ano)**



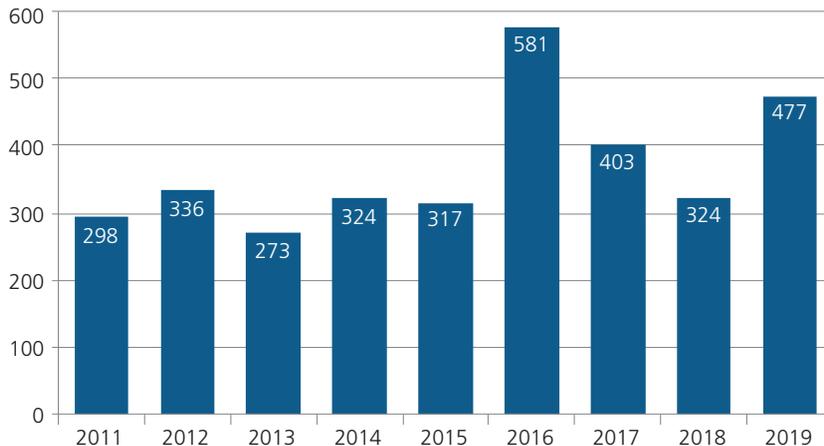
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico A5 • Brasil – debêntures – médio prazo – prazo médio – 2011-2019 (anos)**



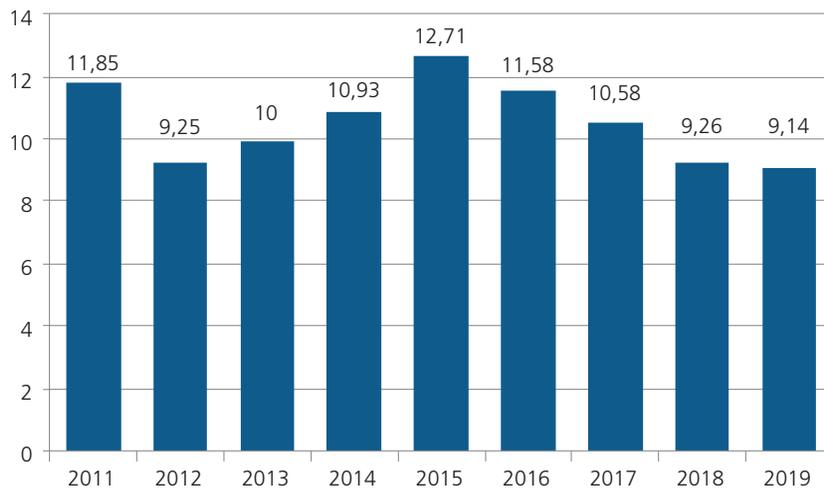
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico A6 • Brasil – debêntures – médio prazo – volume da série – 2011-2019 (R\$ milhões)**



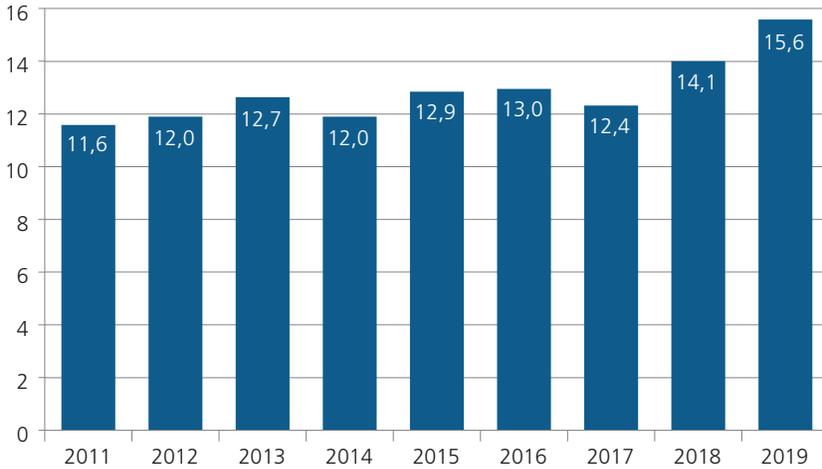
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico A7 • Brasil – debêntures – longo prazo – taxa de juros média – 2011-2019 (% ao ano)**



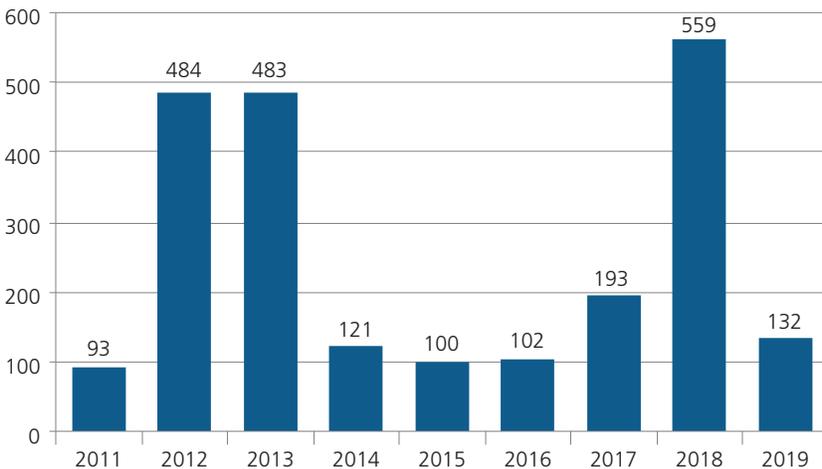
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico A8 • Brasil – debêntures – longo prazo – prazo médio – 2011-2019 (anos)**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).

**Gráfico A9 • Brasil – debêntures – longo prazo – volume da série (média) – 2011-2019 (R\$ milhões)**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anbima ([www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br)).





## Resumo

A tomada de decisões pelos gestores é um assunto recorrente nas organizações e empresas nos dias atuais. Com a quantidade massiva de dados disponível nas organizações e, também, provindos de fontes externas, as organizações têm buscado novas tecnologias e novos métodos entre os sistemas de informação para obtenção de informações com mais qualidade. *Data science* (DS), ou ciência de dados, um campo emergente no tema dos sistemas de informação, carrega as características de transformação e análise de dados de forma a ajudar a organização também no processo decisório. Este trabalho busca contextualizar e conceituar o perfil e o papel do cientista de dados, bem como o ambiente *big data*. O estudo tem como objetivo apresentar a importância desse profissional e as contribuições que ele pode trazer ao ambiente de grande volume de dados e à ciência de dados.

**Palavras-chave:** Sistemas de informação. *Big data*. Ciência de dados. Cientista de dados.

## Abstract

*Decision making by managers is a recurring issue in organizations and companies today. With the massive amount of data available within organizations and from external sources, organizations have been looking for new technologies and methods among the information systems to obtain better quality information. Data science (DS), which is an emerging field in the area of information science, carries the characteristics of data transformation and data analysis in a way that helps the organization in decision making as well. This work seeks to contextualize and conceptualize the profile and role of a data scientist as well as the big data environment. The study aims to present the importance of the information professional, as well as the contributions that they can bring to the environment of large amount of data to data science.*

**Keywords:** Information systems. *Big data*. Data science. Data scientist.

## Introdução

A grande evolução tecnológica ocorrida nos últimos anos, e que se mantém constante, vem impactando diretamente diversos segmentos da sociedade moderna, e com a ciência da informação (CI) não seria diferente. Um dos efeitos mais perceptíveis dessa constatação é como o cotidiano dos indivíduos passou a estar repleto de dados e informações de variadas origens. Atividades do dia a dia das pessoas, que antes não eram monitoradas por causa da limitação tecnológica, passaram a ser fontes importantíssimas para a obtenção de dados e, conseqüentemente, de informação. Registros do cotidiano como o desempenho da educação, questões de saúde, bens e serviços, fatores relacionados ao Estado, estatísticas sobre a economia, dados sobre o consumismo etc., “passam a nos ajudar a tomar decisões e gerar conhecimento” (RIBEIRO, 2014, p. 98).

Toda organização necessita de um processo de tomada de decisão eficiente. Em sua maioria, os objetivos das organizações são definidos pelos processos de tomada de decisão, auxiliando os funcionários e os negócios a atingir seus propósitos e finalidades (STAIR; REYNOLDS, 2010). A tomada de decisões eficiente é um dos grandes desafios dos gestores e das empresas atualmente (MORABITO NETO; PUREZA, 2012). A partir do conceito de tomada de decisão, é possível constatar a importância desse processo decisório nas organizações.

As companhias são levadas atualmente a estabelecer novas ferramentas de análise de seus dados para melhorar suas tomadas de decisões, aumentando assim a eficiência e eficácia em seus processos produtivos e de negócios (FLATH; STEIN, 2017). As ferramentas devem sempre atender aos tomadores de decisão, bem como dispor de processamento correto de dados para a atividade de tomar a decisão.

A massiva disponibilidade de dados em uma empresa tem aumentado o interesse em métodos para obter informações e conhecimentos pertinentes à tomada de decisão. Com a grande oferta de recursos tecnológicos, o processo de tomada de decisões, que era baseado em experiência ou em modelos restritos da realidade, hoje é baseado em produtos de dados. Em outras palavras, uma organização pode reunir mais dados que anteriormente e analisá-los, para melhorar cientificamente suas previsões, decisões e, por fim, a eficácia e produtividade (AMIRIAN; LOGGERENBERG; LANG, 2017). Com o grande volume de dados existentes nas organizações, são necessárias ferramentas capazes de processá-los de modo eficiente, para transformá-los em informações capazes de agregar valor às organizações.

Um sistema de informação (SI) eficaz deve entregar informações importantes a seus usuários no tempo correto e livres de erros. Informações fornecidas no tempo certo implicam tomada de decisões mais eficientes (LAUDON; LAUDON, 2016). Por causa da grande quantidade de dados disponíveis, os SIs necessitam ser ágeis e eficientes, para processar esses dados e fornecer de modo fácil tais informações sem erros e que agreguem valor aos gestores das empresas.

De fato, muitos negócios são invadidos por muitos dados, e muitas organizações estão sempre tentando capitalizar os dados por meio de análises para obter vantagem competitiva. A ciência de dados, assim como outras formas de análise de dados, faz parte dessas atividades emergentes de competição envolvendo dados entre as empresas (HAZEN *et al.*, 2014). As empresas necessitam a cada dia de mais atualizações na área de análise de dados para se posicionarem de forma competitiva no mercado.

O campo da ciência de dados é uma extensão das estatísticas que são capazes de lidar com uma grande quantidade de dados que são

produzidos nos dias de hoje, e inclui conceitos de ciência da computação, de *business intelligence* e capacidade de trabalhar com algoritmos e outras ferramentas computacionais (CIELEN; MEYSMAN; ALI, 2016). Como os negócios necessitam cada vez mais de análise de dados, combinar ferramentas pode ser uma forma de agregar valor à organização, auxiliando os tomadores de decisão com as informações obtidas pelo processamento de dados.

A ciência de dados é utilizada em quase todas as organizações, com ou sem fins lucrativos, a fim de obter conhecimento e proporcionar a clientes e usuários uma melhor experiência, armazenar essas informações internamente ou disponibilizá-las ao público (CIELEN; MEYSMAN; ALI, 2016).

Com esse cenário, acabam surgindo indagações de como áreas como a CI são afetadas e sobre o que se espera do profissional que lida diariamente com os processos de gerar, selecionar, representar, armazenar, recuperar, distribuir e usar a informação.

A ciência de dados é essencial e indispensável para empresas que desejam um resultado assertivo de sua estratégia de negócios como: perfil de seus clientes, porcentagem de lucros, novos negócios ou quadro de prejuízos. Dessa forma, a tomada de decisão para a resolução de um problema fica mais objetiva e com menos chances de erros.

A profissão de cientista de dados se resume em cinco tipos de tarefas: filtragem de dados; realização de perguntas objetivas e precisas; análise com base em dados estatísticos e desenvolvimento de *machine learning* (aprendizagem de máquina); visualização de dados e o aperfeiçoamento de modelos e algoritmos para melhores rendimentos; produção de resultados e execução. Apesar da evolução rápida dos computadores com *machine learning*, ainda é importante a presença de um cientista de dados com experiência e domínio de

toda essa tecnologia para identificar pontos em comum por meio de desafios diversos. Para um resultado preciso e satisfatório, homem e máquina tornam-se uma equipe unida e formam uma dupla essencial. Fica claro que os resultados satisfatórios de qualquer negócio não dependem exclusivamente da quantidade de dados que uma empresa tem, mas sim da forma como serão usadas as informações decorrentes do processamento adequado desses dados, e é esse o ponto de interesse da ciência de dados e do cientista de dados (MENEZES; FREITAS; PARPINELLI, 2016).

Nesse sentido, o objetivo central deste trabalho é analisar o perfil e o papel do cientista de dados nas organizações.

## A ciência da informação

Partindo da observação sobre a necessidade de compreensão dos processos nos quais a informação se encontra envolvida, e sua real importância para o desenvolvimento sociocultural dos indivíduos, surgiu, com isso, um novo campo do saber, que tem como missão se debruçar sobre os fluxos percorridos pela informação, buscando seu entendimento e otimização. Essa nova disciplina chama-se ciência da informação (CI).

Saracevic (1996) discorre sobre a CI apontando as características gerais que constituem sua razão de existir e sua evolução, sendo a CI: uma área interdisciplinar, uma vez que dialoga diretamente com outros campos do conhecimento; está conectada de maneira profunda com a tecnologia da informação, posto que o “imperativo tecnológico” define a CI, assim como em outros ramos do saber, colaborando com o surgimento da chamada *sociedade da informação*; e, por fim, sendo a ciência de dados fortemente vinculada com essa

sociedade da informação. Portanto, para compreender o passado, o presente e o futuro desse campo, a CI, assim como os desafios enfrentados, é imprescindível entender essas três características formadoras dessa área.

Os pilares da disciplina de CI foram construídos em meados da década de 1940, ao fim da Segunda Guerra Mundial. Apesar de alguns pesquisadores argumentarem que o termo “ciência da informação” só foi mencionado pela primeira vez por volta de 1960 (PINHEIRO; LOUREIRO, 1995), é com o desfecho dos conflitos entre as nações, resultando grande desenvolvimento científico e tecnológico, que ocorre profunda propagação da informação no seio social, a chamada *explosão informacional*, o que, por sua vez, serve como ponto de partida para o surgimento da CI. A grande profusão de informação mostrou-se ser, ao mesmo tempo, positiva, porquanto servia de insumo para o desenvolvimento cada vez maior da ciência e da tecnologia, assim como negativa, pela dificuldade de se recuperar a informação produzida.

Wersig e Neveling (1975) argumentam que a CI não teve origem em outro campo de estudo, como a psicologia, nem pela junção de duas outras áreas, como a bioquímica, mas a partir da necessidade de um campo de trabalho prático, chamado *documentação* ou *recuperação da informação*. Esses autores ainda afirmam que, apesar de essa disciplina ter sido determinada em grande parte pelo surgimento de novas tecnologias, sua origem, todavia, se encontra na intersecção entre diversas outras disciplinas, na união de uma série de interesses distintos, oriundos da ciência da computação, da biblioteconomia, filosofia e taxonomia, teoria da informação etc.

Pautada na problemática acerca da recuperação da informação, considerando-se o contexto da explosão informacional vivenciada

a partir da década de 1940, surge a preocupação de estimular o debate sobre as melhores e mais adequadas soluções para se garantir a recuperação de informações pertinentes. Cabe salientar que o termo “recuperação da informação” foi cunhado inicialmente em 1951, segundo Saracevic (1996, p. 44), para o qual “engloba os aspectos intelectuais da descrição de informações e suas especificidades para a busca, além de quaisquer sistemas, técnicas ou máquinas empregadas para o desempenho da operação”.

Em seu artigo, Saracevic (1996) defende justamente isto, a importância de se pensar em modelos de recuperação da informação como mecanismos fundamentais para o desenvolvimento da CI. O autor arrazoa que, apesar de a recuperação da informação não ter sido a única responsável pelo avanço dessa disciplina, pode-se considerar sua principal motivadora. Esse processo de pensar a recuperação da informação foi, sem dúvida, essencial para a emergência da indústria informacional.

Nessa mesma linha, Borko (1968) busca delinear uma definição que abarque a amplitude da CI. Dessa forma, a CI seria uma disciplina preocupada com o estudo das propriedades e do comportamento informacional, da natureza que demarca o fluxo informacional, assim como o processamento da informação com o fim de permitir acessibilidade e otimização de uso (BORKO, 1968). Ou seja, a CI está pautada pela preocupação de compreender todo o arcabouço de conhecimentos relacionados ao fluxo informacional: a origem da informação, sua coleta, organização, armazenamento, recuperação, significação, difusão, transformação e reutilização como nova fonte informacional.

Convém ressaltar, ainda, as características de ciência social da CI, posto que, as pesquisas desenvolvidas nessa área foram orienta-

das pela procura informacional do ser social, assim como pela necessidade de solucionar um problema social, o da informação. Le Coadic (1996) destaca que a pesquisa em CI, na busca por responder uma necessidade social, acabou prosperando em função dessa necessidade, sendo dirigida e financiada por ela. O autor também defende que, movida pela influência da TI e das máquinas de comunicar, os pesquisadores desse campo emergente tiveram como preocupação maior a utilidade, a eficácia, o prático, negligenciando, de certa forma, a teoria que fundamenta a área.

Todavia, em determinado momento, a CI transcende essa característica quase exclusiva de prática de organização, tornando-se uma ciência social rigorosa, sob efeito tanto de uma crescente demanda social quanto de grandes avanços econômicos (LE COADIC, 1996). Portanto, é possível observar que a CI é forjada a partir da percepção de ausência de uma ciência destinada exclusivamente para analisar e compreender como se dá a fluidez informacional no seio da sociedade, assim como pela busca de aprimoramento do processo de recuperação da informação, em uma época em que o incentivo à pesquisa técnico-científica, bem como o avanço das tecnologias, servia de catalisador para a propagação de fontes informacionais.

## O profissional da informação

Com base no exposto, surge a indagação sobre a forma com que o chamado profissional da informação está sendo treinado para lidar com o atual cenário de extensa multiplicidade tecnológica. Além disso, cabe também o questionamento a respeito de quais seriam as características exigidas desses profissionais para suprir a nova demanda existente dos usuários de informação, sejam indivíduos ou organizações.

Realizando um levantamento acerca de trabalhos desenvolvidos com base nas novas características esperadas dos profissionais da informação, é possível identificar algumas conclusões alcançadas pelos autores. Cunha (2000), por exemplo, levanta a possibilidade de diversos profissionais poderem atuar nesse ambiente de suporte informacional, como os comunicadores, cientistas da computação, cientistas da informação e gestores da informação, uma vez que, a combinação dessas áreas permite a oferta de serviços de informação gerenciados, estruturados tecnologicamente, analisados e disseminados de maneira eficaz. Cabe indagar qual dessas quatro áreas conseguirá dominar esse setor de consumo de informação que, para Cunha (2000), serão aqueles que possuírem características híbridas, abarcando um pouco de cada disciplina. A autora segue afirmando que a

atividade de informação é muito vasta, envolve muitos aspectos para que seja coberta por um único profissional com uma formação única; esta abertura e esta troca com profissionais de várias áreas proporciona [...] possibilidades de um trabalho mais diversificado e mais rico (CUNHA, 2000, p. 3).

Por sua vez, Targino (2000) buscou sintetizar os requisitos básicos esperados de um profissional que lida com informação. Esses requisitos vão desde ter *visão gerencial* – o que permite a esses profissionais tomar decisões de maneira racional e eficiente, como questões relacionadas ao custo da informação e seu caráter estratégico –; a *capacidade de análise* – servindo como aporte no momento da tomada de decisão, diante dos diversos tipos de suportes, a variedade de uso da informação e as distintas demandas informacionais –; a *criatividade* – característica que permite agir de forma original diante de situações atuais, permitindo buscar novas soluções para proble-

mas antigos –; e, finalmente, a *atualização* – processo diretamente ligado à educação continuada, no qual se espera do profissional da informação a constante busca de novas tecnologias e técnicas para auxiliar o usuário/cliente no momento da busca informacional.

Valentim (2000), em seu trabalho a respeito das competências que caracterizam o profissional da informação tido como “moderno”, esboça quatro conjuntos de habilidades consideradas imprescindíveis, a saber: competências de *comunicação*, *técnico-científicas*, *gerenciais* e *sociais e políticas*. As competências de comunicação dizem respeito aos produtos que possibilitam o processo de comunicação entre o usuário e a fonte informacional (bibliografias, catálogos, índices etc.). Por sua vez, as competências técnico-científicas são aquelas associadas ao desenvolvimento e à execução de atividades relacionadas com o tratamento de fontes de informação, nos diferentes suportes, unidades e serviços de informação. Seguindo, as competências gerenciais abordam as atividades de formulação, administração, organização e coordenação de unidades, sistemas, projetos e serviços de informação. Em conclusão, as competências sociais e políticas estão relacionadas com as ações do profissional da informação no âmbito da sociedade, buscando viabilizar seu desenvolvimento pessoal, institucional e social (VALENTIM, 2000).

Já Ferreira (2003) apresenta um conjunto de habilidades consideradas essenciais pelas organizações na prática de gestão do conhecimento. Segundo a autora, essas funções estão relacionadas com a execução de atividades na área de classificação das fontes informacionais, acesso, recuperação e análise da informação, desenvolvimento de produtos e serviços a partir da informação, união do conhecimento com a experiência das pessoas dentro da organização e trabalhar com a proteção do conhecimento (FERREIRA, 2003).

Além disso, mediante a confecção de um *ranking* de habilidades mais demandadas pelo mercado, a autora consegue identificar 15 habilidades, sendo que as cinco primeiras são: conhecer o ambiente de negócios da informação; ter facilidade de trabalhar em grupo; ter discernimento sobre informações relevantes e a relevância das informações; ter capacidade de utilizar equipamentos eletrônicos e operar *softwares* específicos; e ter conhecimento sobre bases de dados (FERREIRA, 2003). Nota-se, com base na análise da autora, a busca por um profissional que detenha conhecimentos relacionados a gestão de pessoas, liderança e ambiente organizacional (administração), assim como princípios voltados para a busca e análise de fontes informacionais (CI), juntamente com habilidades relativas a *hardware* e *software* (ciência da computação).

Por seu turno, BELLUZZO (2011) aborda cinco grupos de habilidades consideradas fundamentais para um profissional da informação. O grupo *Informação* (I) compreende as competências que todos os profissionais devem possuir, em maior ou menor nível (as habilidades essenciais). O grupo *Tecnologias* (T) vai além das competências essenciais, e diz respeito à utilização de instrumentos mediados pelas tecnologias emergentes. Por sua vez, o grupo *Comunicação* (C) aborda a interdependência entre as noções de informação e comunicação, assim como a complementaridade de seus meios. Já o grupo *Gestão* (M) relaciona-se com a necessidade da gestão da informação, bem como a administração das consequências que virão com a qualidade da informação que é gerida. Por fim, o grupo *Outros saberes* (S) remete aos conhecimentos que permitem ao profissional da informação ser versado em áreas conexas. Dessa forma, percebe-se, mais uma vez, a exigência de que a CI e, consequentemente, o profissional da informação possua conhecimento holístico em campos relevantes para seu desenvolvimento, confirmando seu caráter interdisciplinar.

Santa Anna, Pereira e Campos (2014) utilizam a terminologia cunhada pela Federação Internacional de Documentação e Informação (FID) para se referir a esses novos profissionais, os modernos profissionais da informação (MIP). Além disso, os autores também retomam as quatro habilidades propostas por Valentim (2000), defendendo, contudo, que novas competências necessitam ser incorporadas, buscando inserir “novas competências de cunho tecnológico, educacional e cultural” (SANTA ANNA; PEREIRA; CAMPOS, 2014, p. 81).

As tecnologias mostram-se como as principais variáveis modificadoras do ambiente de atuação do profissional da informação. Coneglian, Gonçalves e Santarém Segundo (2017) afirmam que cabe ao profissional, que tem a informação como insumo de trabalho, possuir conhecimento e domínio no uso da TI. Além disso, desses profissionais espera-se o desenvolvimento de produtos de informação, visando o uso interno e externo de suas organizações, como a criação de bases de dados, páginas virtuais, arquivo de texto etc. Já entre as competências esperadas desses profissionais da informação, podem-se elencar “visão globalizada; buscar desafios; investir em novas oportunidades; comunicar-se com eficácia; criar parcerias e alianças e construir um ambiente tendo como base o respeito e a confiança” (CONEGLIAN; GONÇALVEZ; SANTARÉM SEGUNDO, 2017, p. 132).

A partir do cenário apresentado, verifica-se que o contexto de atuação do profissional da informação vem mudando incessantemente, assim como as atribuições que se espera deles. O fator que mais corrobora essa mudança vem sendo o surgimento de novas tecnologias de comunicação e informação. Dessa maneira, o mercado passa a buscar profissionais que estejam em constante processo de aprendizagem, evoluindo profissionalmente com o avanço das novas tecnologias e modelos. Um dos desafios surgidos recentemente

para o profissional da informação é o *big data*, que, nas palavras de Coneglian, Gonçalves e Santarém Segundo (2017, p. 132):

é caracterizado por volumes de dados extremamente densos e que necessitam de competências, habilidades e ferramentas para que essa informação possa ser encontrada; para que isso seja possível, ela necessita ser tratada, analisada e disponibilizada em tempo hábil.

E, nesse caso, pode o profissional da informação desempenhar papel fundamental no decorrer desse processo.

## *Big data*

Atualmente deparamo-nos com o fenômeno de produção de dados em larga escala. Tendo como parâmetro o ano de 2012, cerca de 2,5 *exabytes* (1 *exabyte* equivale a 1 bilhão de bytes) de dados foram criados diariamente, e esse número segue dobrando a cada quarenta meses. Mais dados cruzam a internet a cada segundo do que o que foi armazenado em toda a internet há apenas vinte anos. A título de exemplo, estima-se que o Walmart colete mais de 2,5 *petabytes* de dados a cada hora de suas transações com clientes, sendo que 1 *petabyte* equivale a 1 quatrilhão de bytes, e 1 *exabyte* é mil vezes esse valor, ou seja, 1 bilhão de *gigabytes* (MCAFEE; BRYNJOLFSSON, 2012).

Esse fenômeno é motivado, principalmente, pela:

drástica redução de preços para o armazenamento das informações; a explosão de aplicações disponíveis na internet (*e-commerce*); a popularização de sensores conectados – internet das coisas, pesquisas científicas – ao projeto genoma; e, as redes sociais (VICTORINO *et al.*, 2017, p. 230).

Com esse cenário, surge também a necessidade de se pensar em soluções que possibilitem melhorar o tratamento e uso dos dados que são produzidos, objetivando beneficiar a tomada de decisões.

O termo “*big data*” emerge, então, como um modelo de representação das características observadas no contexto de grande profusão de dados. A partir da inserção dos computadores no seio social, meio século atrás, os dados começam a ser acumulados, permitindo o surgimento de algo novo. O mundo passa a não estar apenas repleto de informação, mas a informação começa a ser acumulada com mais rapidez. Dessa forma, o *big data* surge na esteira do avanço de ciências como a astronomia e a genômica, embora o termo, atualmente, esteja migrando para as mais diversas áreas do conhecimento (MAYER-SCHONBERGER; CUKIER, 2013).

Davenport (2014) afirma que *big data* nada mais é que um conjunto de dados grande o suficiente para não caber em repositórios usuais, ou seja, um volume de dados grande demais para ser guardado em servidores comuns. Além disso, ainda segundo o autor, esses dados não são estruturados o suficiente para serem alocados em bancos de dados tradicionais – organizados em linhas e colunas –, ou fluidos demais para serem acomodados em estruturas estáticas de armazenagem.

Não obstante, a definição mais difundida entre os estudiosos da área advém dos chamados três Vs. Laney (2001) é o primeiro a analisar o fenômeno de grande produção de dados à luz de seu *volume*, *velocidade* e *variedade* (os três Vs). O autor observa que, com o avanço do comércio eletrônico, o que se vê é uma produção de dados em escala cada vez maior (volume) – corroborado pelo progresso crescente da capacidade de armazenamento dos bancos de dados –, com elevada rapidez de produção (velocidade) – em grande parte pelo constante avanço das tecnologias de processamento –, assim como

o diversificado conjunto de formatos de dados que estão disponíveis (variedade) – textos, imagens, vídeos etc.

Com o passar do tempo, no entanto, novos trabalhos acerca da temática *big data* foram surgindo, e, conseqüentemente, novas proposições foram sendo firmadas a partir dos três Vs iniciais de Laney. Gandomi e Haider (2015, p. 139), por exemplo, acrescentam três dimensões: *veracidade*, *variabilidade* e *valor*. Segundo esses autores, a veracidade está relacionada com a insegurança inerente a algumas fontes de dados – ou seja, lidar com dados imprecisos e incertos pode ser outra faceta do *big data* –; por sua vez, a variabilidade está relacionada com a variação nas taxas de fluxo dos dados – essa dimensão relaciona-se com a velocidade de produção de dados, podendo haver alta e baixa velocidade (variabilidade) –; por último, valor é considerado um atributo definidor do *big data* – os dados recebidos em sua forma original geralmente têm baixo valor em relação a seu volume, podendo ser gerado alto valor a partir da análise de grandes volumes desses dados.

Embora possam existir diversas dimensões quando se trata de *big data*, de acordo com a visão específica de cada autor, é importante destacar que cada dimensão não é independente. A partir do momento que uma característica muda, existe grande probabilidade de isso se refletir nas demais (GANDOMI; HAIDER, 2015), demonstrando forte ligação entre as dimensões relacionadas ao ambiente *big data*.

Ainda no tocante às definições existentes sobre a matéria *big data*, Rodrigues, Nóbrega e Dias (2017, p. [5]), na busca de maior entendimento sobre o assunto, elaboram um quadro em que trazem definições e contextos que estão relacionados com o ambiente em questão, auxiliando, assim, “na compreensão do fenômeno e das concepções que ele adquire em campos distintos como Computação, Economia, Ciência da Informação”.

Quadro 1 • Definições e contextos de *big data*

| Autor                                      | Definição  |
|--|--|
| Di Martino <i>et al.</i> (2010, p. 5)      | “É um campo emergente onde inovadora tecnologia oferece alternativas para resolver os problemas inerentes que surgem quando se trabalha com grandes quantidades de dados, fornecendo novas maneiras de reutilizar e extrair valor a partir de informação”.                         |
| Manika <i>et al.</i> (2011, p. 1)          | “Refere-se a um banco de dados cujo tamanho vai além da capacidade do software de banco de dados e ferramentas típicas para capturar, armazenar, gerenciar e analisar”.  |
| Boyd e Crawford (2012, p. 663)             | “Um fenômeno cultural, tecnológico, acadêmico e que repousa sobre a interação de tecnologia, análise e mitologia”.   |
| Dumbill (2012, <i>on-line</i> )            | “São dados que excedem a capacidade de processamento dos sistemas de banco de dados convencionais”.  |
| Mayer-Schonberger e Cukier (2013, p. 4)    | “Refere-se a trabalhos em grande escala que não podem ser feitos em escala menor, para extrair novas ideias e criar novas formas de valor de maneira que alterem os mercados, as organizações, a relação entre cidadãos e governos, etc.”.   |
| Moura e Amorim (2015, p. 2)                | “Expõe uma nova geração de tecnologia e arquitetura, destinada a extrair valor de uma imensa variedade de dados permitindo alta velocidade de captura, descoberta e análise, transformando dados em informações valiosas”.   |
| Goularte, Zilber e Pedron (2015, p. 3)     | “Não se trata apenas de uma ferramenta, mas é, em verdade, uma geração de novas tecnologias e arquiteturas projetadas para extrair valor econômico de grandes volumes de dados”.   |
| Menezes, Freitas e Parpinelli (2016, p. 1) | “Inúmeras bases de dados estão tendendo a possuir grande volume, alta velocidade de crescimento e grande variedade. Esse fenômeno é conhecido como <i>Big Data</i> e corresponde a novos desafios para tecnologias clássicas como Sistema de Gestão de Banco de Dados Relacional”. |

Fonte: Rodrigues, Nóbrega e Dias (2017, p. [5-6]).

A partir das definições apresentadas no Quadro 1, alguns pensamentos pertinentes acerca do *big data* podem ser extraídos. Muitos autores destacam como sendo o objetivo maior da análise de grandes volumes de dados a geração de “informações valiosas” e, conseqüentemente, “novas ideias” que irão auxiliar as organizações

no momento da tomada de decisão. Outros evidenciam os desafios oriundos dessa nova realidade de proliferação de dados, refletindo, assim, na superação da “capacidade de processamento” das tecnologias tradicionais. Isso, por sua vez, irá repercutir no desenvolvimento de “uma geração de novas tecnologias e arquiteturas”, destinadas a otimizar o processo de “captura, descoberta e análise” desse grande volume de dados. A seguir serão descritos os mais importantes princípios e tecnologias criadas para contribuir com o tratamento e análise do ambiente *big data*.

## Princípios e tecnologias em *big data*

Os problemas gerados para analisar a enorme quantidade de dados, já mencionada, podem se apresentar de várias maneiras. Em certo momento, as técnicas tradicionais usadas para trabalhar com dados não conseguem mais acompanhar o ritmo de produção desses dados, disponíveis em diversos formatos.

Todavia, cabe destacar que os problemas que o *big data* traz consigo não são uma percepção recente, embora isso tenha ganhado mais espaço para discussão nas últimas décadas. A questão da “armazenagem” e “compreensão” de grandes quantidades de dados já era identificada na década de 1960, quando a empresa americana RAND trabalhava em um projeto de *relational data file* (arquivo de dados relacionais) – sistema projetado para analisar de maneira lógica uma grande coleção de dados factuais. Dessa forma, em 1967, dois cientistas da computação encontravam dificuldades em trabalhar com grandes conjuntos de dados, pois notaram que, com o vasto volume de dados, vinha também uma variedade de problemas de caráter lógico e linguístico, de *hardware* e *software*, práticos e teóricos, trazendo prejuízo a seus empreendimentos (CRAWFORD; MILTNER; GRAY, 2014).

Assim sendo, como discorrem Victorino e outros (2017), várias pesquisas despontam motivadas pela busca por desenvolver novas tecnologias para lidar com os problemas de armazenamento e processamento desse vasto volume de dados, produzidos em grande velocidade e de forma variada.

## *Analytics em big data*

A seguir, são apresentados alguns princípios fundamentais no ambiente *big data*, assim como tecnologias úteis para facilitar a ação de análise e interpretação desses dados. Os tópicos escolhidos para breve descrição se baseiam em Davenport (2014) e Victorino e outros (2017).

Para falar sobre o uso de *analytics* no ambiente *big data* é preciso primeiro identificar as raízes e conceituar o termo. A definição de *analytics* está diretamente associada com a expressão *business intelligence* (BI), que, por sua vez, surge por volta da década de 1950 (DAVENPORT, 2014), quando pesquisadores de inteligência artificial passam a utilizá-la. *Analytics* é um campo abrangente e multi-dimensional que se utiliza de técnicas matemáticas, estatísticas, de modelagem preditiva e *machine learning* para encontrar padrões e conhecimento significativos em dados.

Todavia, o BI tornou-se um termo popular nas comunidades de negócios e de TI apenas nos anos de 1990. No fim dos anos 2000, o conceito de *business analytics* foi introduzido para representar o componente analítico no BI. Mais recentemente, o termo “*big data analytics*” é usado para descrever os conjuntos de dados e técnicas analíticas em aplicações que são tão grandes (de *terabytes* a *exabytes*) e complexas (de dados vindos de sensores a mídias sociais), que exigem avançadas e exclusivas tecnologias de armazenamento, ge-

renciamento, análise e visualização de dados (CHEN; CHIANG; STOREY, 2012).

Dessa forma, embora o termo *analytics* em BI tenha se difundido mais na atualidade, suas raízes datam de muito antes. O que se vê hoje é uma adaptação, para o ambiente *big data*, daquilo que já era feito com dados comuns. Davenport (2014, p. 4) destaca as diferenças básicas entre o *analytics* tradicional, utilizado com *business intelligence*, e o *analytics* utilizado em grandes volumes de dados. No primeiro, de acordo com o autor, os dados são formatados em linhas e colunas – podendo ser armazenados em bancos de dados convencionais –; o volume dos dados está na casa dos *terabytes* ou menos; o fluxo de dados é *pool* estático; os métodos de análises são baseados em hipóteses; e o objetivo principal é dar suporte ao processo decisório da organização. Já o *analytics* em *big data* tem seus dados em formatos não estruturados – o que exige bancos de dados especiais para armazená-los –; o volume dos dados gira em torno de 100 *terabytes* a *petabytes*; o fluxo de dados é constante; o método de análise é por meio de *machine learning*; e o objetivo principal é gerar produtos baseados em dados.

Logo, o que se vê é um princípio que já era utilizado anteriormente, só que desta vez em um contexto distinto. *Analytics* em *big data*, chamado por Davenport (2014) de *analytics 3.0*, está associado a grandes volumes de dados. Esses conjuntos de dados, ao contrário do *analytics* tradicional, exigem novos dispositivos tecnológicos capazes de resistir ao fluxo constante de dados, em sua mais variada forma.

## Qualidade de dados em *big data*

Desde o surgimento do fenômeno da explosão informacional, a informação, relacionando-se com o contexto da tomada de decisão

e do desenvolvimento científico, passa a ter maior destaque. Não obstante, surge o debate a respeito da qualidade dessa informação que é produzida e quais seriam os parâmetros necessários para avaliar a qualidade de determinado conjunto de dados e informações. Esse debate sobre a qualidade das informações na CI ganha força a partir do seminário promovido pela Nordic Council for Scientific Information and Research Libraries, ocorrido no ano de 1989. O encontro foi visto como um importante esforço na busca da teorização sobre o assunto e do desenvolvimento de critérios e atributos que pudessem trazer maior qualificação para os dados e informações (FAGUNDES; MACEDO; FREUND, 2018, p. 197).

A partir disso, alguns autores começam a propor pesquisas empíricas tentando identificar as dimensões que conseguiriam trazer maior entendimento à qualidade dos dados. Wang e Strong (1996 *apud* FAGUNDES; MACEDO; FREUND, 2018), por exemplo, enxergavam o conceito de qualidade de dados como sendo multidimensional. Os autores então propuseram um quadro conceitual em que a qualidade dos dados era vista a partir de quatro aspectos: a acessibilidade dos dados, a facilidade de compreensão da sintaxe e semântica dos dados; a utilidade dos dados; e a credibilidade dos dados para os usuários. Dando andamento aos estudos, os autores conseguiram definir quatro grupos de categorias, incluindo o total de 15 dimensões (atributos): *intrínseca* (precisão, objetividade, credibilidade e fidedignidade); *contextual* (relevância, valor agregado, atualização, completeza e valor apropriado); *representacional* (interpretável, fácil de entender, representação concisa e representação consistente); e *acessibilidade* (acessível e seguro).

Por sua vez, a maior produção, processamento e variedade de dados em ambiente virtual (*big data*) traz consigo novas abordagens

e procedimentos para a geração, seleção e manipulação dos dados (FAGUNDES; MACEDO; DUTRA, 2017), o que, por conseguinte, influencia as discussões relacionadas com a temática da qualidade de dados, que passa a ser tratada como qualidade de dados em *big data*.

Fagundes, Macedo e Dutra (2017), por exemplo, buscam criar um paralelo entre os aspectos utilizados na avaliação de qualidade das informações e as dimensões que caracterizam o ambiente *big data*. Os autores utilizam o critério de qualidade das informações denominado Methodology for Information Quality Assessment (AIMQ), que também utiliza 15 critérios para definir essa qualidade, sendo estes: acessibilidade, suficiência, credibilidade, completeza, representação concisa, representação consistente, facilidade de operação, exatidão, interpretabilidade, objetividade, relevância, reputação, segurança, atualidade e compreensibilidade. Já os aspectos selecionados para representar o ambiente *big data* foram: volume, velocidade, variedade, valor, veracidade, variabilidade e visualização. A partir da análise feita, os autores conseguiram identificar a existência de relações entre todos os critérios de qualidade da informação, propostos pela metodologia AIMQ, e os sete Vs usados na representação do *big data*. No entanto, não foi possível propor um modelo de qualidade informacional eficiente apenas com os critérios utilizados em sua análise (FAGUNDES; MACEDO; DUTRA, 2017, p. [14]).

Também tratando da qualidade de dados e informações em ambientes de *big data*, Firmani e outros (2016) abordam a dificuldade de propor uma definição única sobre qualidade dos dados no *big data*. Dessa forma, defendem os autores, existem várias noções de qualidade, aplicadas nos diferentes tipos de dados, que devem ser

cuidadosamente consideradas quando se lida com grandes volumes de dados e suas análises.

Assim como nos estudos anteriores, Firmani e outros (2016) discorrem sobre um conjunto de dimensões capazes de capturar aspectos importantes da qualidade dos dados e informações, sendo que essas dimensões podem ser divididas em oito conjuntos: acurácia, completude, consistência, redundância, legibilidade, acessibilidade, confiança e utilidade. Nota-se grande semelhança entre os modelos propostos por Wang e Strong (1996 *apud* FAGUNDES; MACEDO; FREUND, 2018), Fagundes, Macedo e Dutra (2017) e Firmani e outros (2016), indicando que provavelmente eles têm uma origem comum.

Apoiando-se nas pesquisas realizadas sobre o tema da qualidade dos dados em ambientes *big data*, é possível perceber a complexidade existente para criar modelos de análise que sirvam para todos os tipos de cenários de dados. Quando a proposta é direcionada a um contexto comum de dados, as dificuldades já se mostram reais, quando o foco é direcionado para o *big data*, os obstáculos podem ser ainda maiores em virtude de suas características singulares. Por exemplo, em comparação com um cenário tradicional de dados, o ambiente *big data* traz consigo duas complexidades adicionais: variadas fontes para os dados (fontes de origem humana, fontes mediadas por processos e fontes geradas por máquinas) e o fato de ser altamente desestruturado e desprovido de esquemas (FIRMANI *et al.*, 2016). O debate a respeito do tema pode ser desenvolvido a partir de várias áreas, inclusive de campos de estudo que surgem para tratar de forma específica a problemática *big data*, como a ciência de dados, assunto da próxima seção.

## Ciência de dados – *data science*

Para Flath e Stein (2017), com a onipresença de dados em todos os setores pessoais e empresariais, o desejo de se ter conhecimento sobre os negócios e o valor dos dados está aumentando. Portanto, a ideia de “análise de dados” descreve a ciência de dados no contexto de uma organização, e essa ideia tem se expandido rapidamente nelas nos últimos anos.

O surgimento da ciência de dados é recente e decorre de questões pragmáticas, dada a necessidade das empresas e organizações não governamentais de conhecer seus clientes e aumentar a própria eficiência. Muitos aspectos de diversas organizações são agora potencialmente abertos à coleta de dados. A disponibilidade desses dados tem levado a um crescente interesse em métodos para extrair informações e conhecimento dos dados para auxílio na tomada de decisão (AMIRIAN; LOGGERENBERG; LANG, 2017).

Em 1962, John W. Tukey, um estatístico americano, já defendia a necessidade da realização de análises a partir de dados. O autor de *The future of data analysis* explicava que, durante muito tempo, ele acreditou estar interessado apenas nas inferências feitas do particular para o geral, proporcionadas pelos métodos oriundos da estatística clássica. Mas, a partir de determinado momento, percebeu que seu interesse estava de fato na área de análise de dados (PRESS, 2013). Aliás, ele pensava que a estatística deveria passar a fazer a análise de dados, assumindo, assim, características de ciência aplicada aos negócios, em vez de ser vista apenas como um ramo da matemática pura.

Por meio de uma linha temporal, é possível perceber como a ciência de dados evoluiu ao longo das últimas décadas (mesmo que o uso

do termo só tenha se tornado mais comum a partir das décadas de 1990-2000). Fundamentado nessa cronologia, nota-se que os primeiros princípios norteadores da atual ciência de dados começam a se desenvolver na década de 1960, inicialmente com os trabalhos de Tukey. Desde então, o que se vê é o surgimento de livros, publicações seriadas, artigos, *workshops*, entidades e encontros de especialistas que abordam, inicialmente, os temas de processamento e análise de dados e, posteriormente, *big data* e ciência de dados, sendo alguns exemplos: os livros *Exploratory data analysis*, em 1977, de John W. Tukey; e *From data mining to knowledge discovery in databases*, em 1996, de Usama Fayyad, Gregory PiatetskyShapiro e Padhraic Smyth; os periódicos *The Journal Data Mining and Knowledge Discovery*, lançados em 1997; e *Data Science Journal*, lançados em 2002; o livro *Competing on analytics*, em 2005, de Thomas H. Davenport, Don Cohen e Al Jacobson; o artigo *Rise of the data scientist*, em 2009, de Nathan Yau; o artigo *What Is Data Science?*, em 2010, de Mike Loukides; o artigo *Data scientist: the sexiest job of the 21st century*, em 2012, de Thomas H. Davenport e D. J. Patil; entre outros. Assim sendo, a busca progressiva da ligação entre métodos estatísticos tradicionais com as tecnologias computacionais, que estão em constante evolução, mostra ser algo bastante característico dessa genealogia da ciência de dados.

Nos dias de hoje, há diversas funcionalidades que são focadas em dados. A internet utilizada é formada por serviços de dados e por bases de dados. O papel de um cientista dos dados nunca foi mais importante, gerando oportunidades de criações de produtos de dados que têm seu valor extraído dos próprios dados e gerando mais dados como resultado, aumentando ainda mais seu valor (COSTA; SANTOS, 2017).

O *business intelligence* pode se integrar com a ciência de dados nos negócios para criar impactos positivos na análise de uma grande quantidade de dados, criando *outputs* na visualização e na análise interativa, e a alta gerência pode entender esses *outputs* sem um conhecimento técnico (NEWMAN *et al.*, 2016).

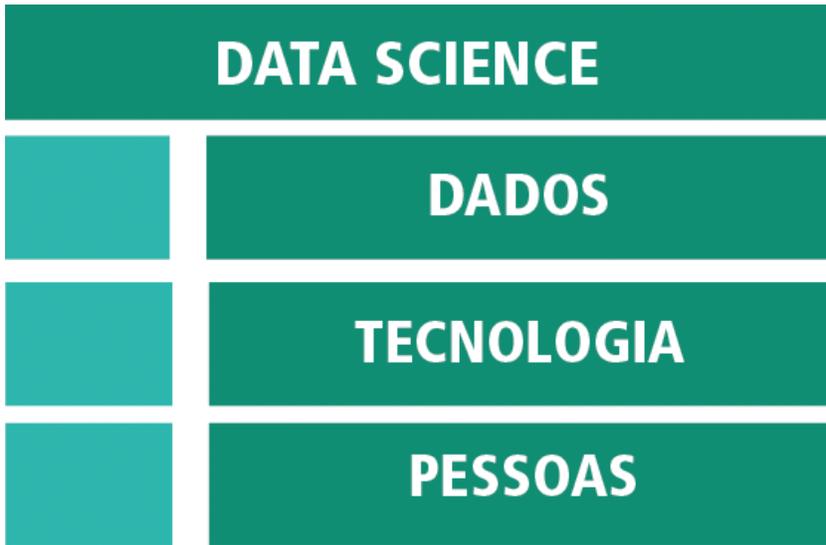
De acordo com Costa e Santos (2017), a *data science*, nos últimos anos, tem atraído grande atenção, surgindo como um casamento entre a estatística e a ciência da computação. Porém, se assume que as habilidades de um cientista de dados vão além das dessas duas áreas.

Ciência de dados é uma atividade interdisciplinar com foco em extrair conhecimento de dados de diversas maneiras, sendo a nova fonte de conceitos como *data mining* e análise de dados. A partir da *ciência de dados*, a análise de dados passou a ser auxiliada por estatísticas e algoritmos de aprendizado de máquina (*machine learning algorithms*), para produzir produtos de dados ou modelos que funcionam como análises descritivas, preditivas e prescritivas.

Além disso, por ser também multidisciplinar, a ciência de dados possibilita que diversos especialistas de múltiplas áreas trabalhem e estudem em conjunto. A principal razão de ser tão atraente para as organizações é sua associação ao processo, análise, interpretação dos dados (NEWMAN *et al.*, 2016). A área em evolução da ciência de dados combina campos como matemática, estatística, ciência da computação, ciência do comportamento e análise preditiva.

A Figura 1 mostra os três pilares da ciência de dados: dados, tecnologia e pessoas. “Dados” são todos os dados utilizados, estruturados ou não; “tecnologia” engloba as utilizadas para processar os dados; e “pessoas” podem incluir os cientistas de computação, estatísticos, cientistas de dados e analistas de negócios envolvidos com a *ciência de dados* (SONG; ZHU, 2016).

Figura 1 • Os três pilares da *data science*



Fonte: Song e Zhu (2016).

Para Schutt e O’Neil (2014), *data science* é uma série de ações de melhoria utilizadas nas empresas para lidar com uma ampla gama de problemas que podem ser solucionados com dados, e por isso pode merecer o nome de ciência, apesar de muitas vezes ser tratada como a “solução para todos os problemas”, o que deve ser evitado. Os resultados de um trabalho de ciência de dados podem ser, entre outros:

- análise exploratória de dados;
- visualizações (relatórios);
- *dashboards* e métricas;
- resultados de conhecimento da organização;

- tomada de decisão baseada nos dados;
- engenharia de dados e *big data*;
- pesquisas e investigações;
- otimizações diversas;
- encontro de correlações com dados.

Segundo Provost e Fawcett (2013), a ciência de dados abrange uma série de princípios e técnicas que auxiliam a análise automatizada de dados, com o objetivo principal de melhorar o processo decisório. A tomada de decisão baseada em dados se refere à prática de basear as decisões na análise dos dados, e não apenas na intuição.

Para Amirian, Loggerenberg e Lang (2017), *ciência de dados* é a ciência que usa de métodos computacionais para identificar e encontrar padrões nas séries de dados. Seu objetivo principal se dá no conhecimento adquirido que afeta as decisões, tornando estas mais consistentes e eficientes, ajudando os tomadores de decisão.

Ainda para Amirian, Loggerenberg e Lang (2017), os dados são necessariamente uma medida de informação histórica e, por definição, a ciência de dados analisa dados históricos. No entanto, os dados utilizados na ciência de dados podem ter sido coletados há alguns anos ou há alguns milissegundos, com um processo contínuo. Portanto, seu processo pode ser em tempo real ou próximo do tempo real.

Em relação aos principais desafios de pesquisa em ciência de dados, Maneth e Poulouvasilis (2017) incluem: o desenvolvimento de técnicas computacionais capazes de escalar os volumes e as variedades de dados que são gerados por meio de tecnologias baseadas em *web*,

móveis e difusas; a proporção de dados que estão sendo produzidos por empresas de grande porte; as aplicações científicas e de mídias sociais; o desenvolvimento de ferramentas de limpeza, transformação, modelagem, análise, integração e visualização de dados, permitindo aos cientistas de dados entender e melhorar a veracidade do *big data* e extrair valor com maior rapidez, facilidade e confiabilidade; e, por fim, a garantia de segurança, privacidade e propriedade de dados das organizações e dos usuários.

No que diz respeito à aplicação da ciência de dados em áreas tradicionais da sociedade, é cada vez mais perceptível o surgimento gradual de novas iniciativas que buscam tirar maior proveito desse campo. No setor governamental, por exemplo, como asseveram Ziviani, Porto e Ogasawara (2015), há uma grande profusão de bases de dados que podem possibilitar a oportunidade para análise das atividades desenvolvidas pelo setor público, objetivando tornar o planejamento mais eficiente, além de criar novos serviços que melhorem o relacionamento com o cidadão.

Por sua vez, existem empreendimentos na iniciativa privada que buscam trazer um conjunto de vantagens de negócio pela análise de dados. Isso ocorre não apenas com os dados produzidos pelas próprias entidades, mas também com dados que são comercializados com terceiros, visando agregar maior valor aos serviços e produtos que serão desenvolvidos, como apontado por Loukides (2010, p. 2, tradução nossa), quando afirma que

a questão enfrentada por toda empresa hoje, *startups*, organizações sem fins lucrativos [...] que desejam atrair uma comunidade é como usar os dados de maneira eficaz, não apenas seus próprios dados, mas todos os dados que estão disponíveis e são relevantes.

Um exemplo disso é o comércio eletrônico de dados, *e-commerce*, pelo qual diversas empresas compram dados de navegação de usuários da internet com o objetivo de desenvolver *marketing* direcionado, baseado no histórico de navegação desses usuários.

De acordo com Newman *et al.* (2016), a ciência de dados nos negócios inclui os conceitos dos cinco Vs do *big data*: volume, velocidade, variedade, veracidade e valor. Volume se refere à quantidade e ao volume propriamente dito de dados que são processados. Velocidade significa a rapidez com que os dados são gerados para análise nos negócios e variedade, pois existem inúmeros tipos de dados que os negócios trabalham. Veracidade parte do pressuposto de que a análise correta desses dados resulte em dados que reflitam a realidade, aumentando o desenvolvimento do negócio. Por fim, valor trata da agregação de valor às organizações com a utilização de um modelo de ciência de dados.

A ciência de dados tornou-se relevante para as organizações. Primeiramente, proporcionou a elas adquirir e analisar os dados de suas operações, assim como seu desempenho e sua estratégia. Em segundo lugar, permitiu a melhoria de suas operações e serviços, com base nos resultados das análises. Em terceiro lugar, o negócio pode ampliar a qualidade de suas previsões, para os tomadores de decisão planejarem suas estratégias (NEWMAN *et al.*, 2016).

Dessa maneira, e nesse contexto, uma definição pontual da ciência de dados é a feita por Loukides (2010, p. 1, tradução nossa, grifo nosso), ao afirmar que

apenas o uso de dados não é exatamente o que se quer dizer com “ciência de dados”. Uma aplicação de dados adquire seu valor dos dados em si, criando mais dados como resultado. Não é apenas uma aplicação com dados; é um produto de dados. *A ciência de dados permite a criação de produtos de dados.*

Ou seja, a finalidade máxima da ciência de dados é permitir que sejam desenvolvidas aplicações que utilizem dados como insumos na geração de produtos e serviços para as organizações. Assim sendo, quais seriam as características e os requisitos de um profissional apto a trabalhar na construção desses produtos e serviços?

## O cientista de dados

Como exposto anteriormente, o cenário atual é de uma vasta produção de dados, em grande parte decorrente do maior desenvolvimento das tecnologias de computadores, redes e sensores, bem como do barateamento e da rapidez do processamento e armazenamento que é feito pelas máquinas. Em 2013, por exemplo, de acordo com a International Data Corporation (EMC/IDC),<sup>1</sup> havia cerca de 4 *zabytes* de informações armazenadas no mundo, e esse montante vem dobrando a cada dois anos. Para se ter uma ideia, 1 *zabyte* corresponde a 1.020 *bytes*, o que equivaleria ao poder de armazenamento de centenas de CD-ROMs distribuídos para cada ser humano (FRICKÉ, 2015).

Davenport e Patil (2012) afirmam que a carreira de cientista de dados é a mais “*sexy*” do século XXI. Tal afirmação decorre, em grande parte, da demanda por profissionais que consigam lidar com o cenário *big data* e a consequente necessidade de obtenção de resultados a partir desses dados, gerando vantagens competitivas para as organizações. Corroborando esse contexto de procura por especialistas em

---

1 INTERNATIONAL Data Corporation (IDC) is the premier global provider of market intelligence, advisory services, and events for the information technology, telecommunications, and consumer technology markets. Disponível em: [www.idc.com/about](http://www.idc.com/about). Acesso em: 25 de abril de 2019.

ciência de dados, uma análise do Google Trends, em 2012, mostrou haver uma crescente busca, de usuários de diversos países, por informações relacionadas com os termos “*data scientist*” e “*data science*”, buscas essas quase sempre combinadas com termos sobre formação profissional, cursos, salário, habilidades necessárias e certificação profissional (CURTY; SERAFIM, 2016). Dessa forma, percebe-se a maior compreensão, tanto das organizações quanto dos profissionais, acerca das potencialidades e oportunidades proporcionadas por essa nova atividade.

O ambiente do *big data*, mais evidente nas últimas duas décadas, assim como o entendimento tanto corporativo – o viés empresarial –, quanto acadêmico – o viés do conhecimento – sobre a necessidade de uma área que fosse responsável por trazer soluções para os problemas oriundos da enorme produção de dados, propiciou o surgimento de um novo tipo de profissional responsável por desenvolver produtos e serviços a partir desses dados, designado *cientista de dados*. Segundo Miller (2013), esses cientistas são os mágicos da era do *big data*. Eles analisam os dados utilizando modelos matemáticos e criam narrativas ou visualizações que consigam explicá-los, e depois sugerem como usar as informações para tomar decisões.

Por sua vez, Davenport e Patil (2012) afirmam que o cientista de dados é um profissional de alto nível, com treinamento e curiosidade suficientes para conseguir efetuar descobertas no mundo do *big data*. Segundo os autores, o termo foi cunhado em 2008 por D. J. Patil e Jeff Hammerbacher, respectivos líderes das iniciativas sobre análise de dados no LinkedIn e no Facebook.

Ainda de acordo com Davenport e Patil (2012), o que os cientistas de dados fazem é realizar descobertas enquanto “nadam em dados”. Estando à vontade no mundo digital, eles conseguem estruturar

grandes quantidades de dados que não têm forma, tornando possível analisá-los. Esses profissionais são capazes de encontrar ricas fontes de dados, conectando-as a outras fontes que estão incompletas (DAVENPORT; PATIL, 2012), propiciando, assim, que trabalhem em conjunto para alcançar os objetivos previamente traçados.

O termo “cientista de dados” foi cunhado para definir os profissionais que trabalhavam com aplicações de dados e que tinham um impacto nas organizações descobrindo e entendendo melhor questões de negócios a partir dos dados, explorando-os de uma maneira científica (COSTA; SANTOS, 2017).

Conforme Schutt e O’Neil (2014), o cientista de dados é um cientista que pode provir de diversos campos, das ciências sociais à biologia, que trabalham com uma grande quantidade de dados e necessitam trabalhá-los computacionalmente, com seus respectivos problemas, estruturas, tamanhos e complexidades, solucionando problemas do mundo real. Deve estar alinhado à estratégia da organização em que está inserido, resolvendo questões desde a engenharia e infraestrutura de dados da empresa até preocupações acerca de tomada de decisões dos gestores.

Segundo Costa e Santos (2017), para melhor distinguir “cientista de dados” de “analista de dados”, considera-se que o papel do cientista de dados seja uma evolução do papel de analista de dados, pois ele dispõe de habilidades em negócios e comunicações para superar desafios nas organizações, agregando valor a elas. Além disso, o cientista de dados combina conhecimentos da estatística e da ciência da computação, porém se encaixa melhor sob o leque dos sistemas de informação.

Os principais papéis do cientista de dados são: extrair conhecimento dos dados para resolver problemas nas organizações; realizar as

perguntas corretas e necessárias para alinhar seus resultados com os objetivos do negócio em questão; identificar os dados corretos a usar ou reutilizar; selecionar as melhores tecnologias e ferramentas; analisar, avaliar e visualizar os dados; e, por fim, ajudar a tomada de decisão relacionada aos dados, entre outras funções menores.

## Habilidades e competências de um cientista de dados

O mercado de trabalho para o cientista de dados, assim como para um profissional de qualquer área, busca um especialista que esteja munido de um conjunto de habilidades tidas como fundamentais. Inicialmente, vislumbrava-se que todas essas competências almejadas estivessem em um único indivíduo, como explica Davenport (2014). Todavia, a partir de determinado momento, tendo em conta a dificuldade para encontrar um profissional considerado completo e que estivesse disponível no mercado, passa a ser admitido um modelo mais realista quanto ao saber exigido desses indivíduos. Isso permite que diversos especialistas, das mais variadas áreas, unam seus conhecimentos no momento de apresentar soluções para analisar, tratar e interpretar a grande quantidade de dados existentes.

Os cientistas de dados são distinguidos em dois tipos: os verticais e os horizontais. Os verticais são aqueles especialistas que possuem um profundo conhecimento em algum campo específico (cientistas da computação, estatísticos, engenheiros de *software* etc.), cada qual, sendo um *expert* de sua área, podendo agregar valor a processos específicos da análise, tratamento e interpretação dos dados. Por sua vez, os horizontais são os cientistas de dados que têm um pouco de conhecimento em cada uma das áreas, que podem contribuir com a dinâmica na qual os dados estão inseridos. Em virtude do abrangente entendimento que possuem, esses últimos são os profissio-

nais mais almejados pelo mercado, conseguindo, muitas vezes, lidar individualmente com todo o processo de análise, interpretação e obtenção de resultados a partir dos dados. No entanto, como observado anteriormente, esses profissionais são escassos, em grande parte pela falta de cursos de formação específicos para cientistas de dados nas instituições de ensino.

No Brasil, por exemplo, até o ano de 2016, existiam poucas iniciativas de cursos na modalidade *lato sensu*, como asseveram Curty e Serafim (2016), o que gera prejuízo no desenvolvimento das habilidades buscadas. Muitas vezes, as próprias empresas contratantes oferecem cursos que possibilitam o aperfeiçoamento de seus cientistas de dados (DAVENPORT; PATIL, 2012).

Entre as habilidades buscadas em um cientista de dados, nas palavras de Davenport (2014, p. 85), estão: “[ser] um *hacker*, um cientista, um analista quantitativo, um conselheiro de confiança e um *expert* em negócios”. O autor apresenta um quadro, exposto a seguir, em que melhor especifica cada uma dessas habilidades:

A partir do Quadro 2 é possível depreender que um cientista de dados ideal, de acordo com Davenport (2014), deve ter um conjunto de características e competências que abarque desde o entendimento razoável de programação e arquiteturas desenvolvidas especificamente para o ambiente *big data*, perpassando os princípios básicos da estatística, de extrema importância na ocasião da mineração e tratamento dos dados, chegando aos fundamentos acerca da gestão de negócios, liderança e proatividade, ou seja, conceitos advindos da administração. Isso corrobora o entendimento da ciência de dados como um campo extremamente interdisciplinar.

## Quadro 2 • Habilidades do cientista de dados

|   |
|---|
| <b>Cientista</b>  |
| Tomada de decisões baseada em evidências<br>Improvisação<br>Impaciência e inclinação à ação   |
| <b>Conselheiro de confiança</b>   |
| Grandes habilidades de comunicação e relacionamento<br>Capacidade de elaborar decisões e entender os processos decisórios                   |
| <b>Analista quantitativo</b>  |
| Análise estatística<br>Visual <i>analytics</i><br>Aprendizado de máquina<br>Análise de dados não estruturados, como texto, vídeo ou imagens |
| <b>Expert em negócios</b>   |
| Compreensão de como o negócio funciona e lucra<br>Boa noção de onde aplicar o <i>analytics</i> e o <i>big data</i>                          |

Fonte: Davenport (2014, p. 86).

Kim e Lee (2016) traçam sua própria representação das habilidades e conhecimentos imprescindíveis para a atuação de um cientista de dados. Os autores chegaram a esse resultado realizando um levantamento de ofertas de emprego na área de ciência de dados em três sites americanos (Indeed.com, Monster.com e CareerBuilder.com) e identificando os requisitos exigidos pelos empregadores. Com base nesse levantamento, Kim e Lee (2016) chegaram a um conjunto de habilidades que compreendem três classes: sistemas, negócios e técnicas. Por sua vez, essas três classes se subdividem em subclasses que apontam para as competências demandadas. É possível perceber, *grosso modo*, que as habilidades assinaladas por esses autores têm uma “espinha dorsal” bastante similar às aquelas identificadas por Davenport (2014), mostrando tendência às áreas de computação e estatística, além de alguns princípios de administração.

Quadro 3 • Habilidades e conhecimentos de um cientista de dados

| <b>Sistemas</b>   | <b>Negócios</b>  | <b>Técnicas</b>  |
|---|--|--|
| <b>Desenvolvimento</b>  | <b>Social</b>  | <b>Software</b>  |
| Análise;<br>Implementação/teste;<br>Gestão de dados;<br>Conhecimento de diferentes tecnologias;<br>Desenvolvimento de metodologias;<br>Programação;<br>Operação/manutenção;<br>Integração;<br>Documentação.                 | Habilidades interpessoais;<br>Comunicação;<br>Automotivação.   | Linguagem de programação;<br>Banco de dados/ <i>data warehouse</i> ;<br>Plataformas <i>open source</i> ;<br>Domínio de diferentes pacotes de <i>software</i> ;<br>Visualização de dados. |
| <b>Negócios</b>   |  |  |
| Conhecimento específico do setor/negócio;<br>Habilidade de análise macro;<br>Negócios <i>on-line/e-commerce</i> .   |  |  |
| <b>Solução de problemas</b>   | <b>Gerencial</b>   | <b>Arquitetura de redes</b>  |
| Modelagem de dados;<br>Análise quantitativa/ estatística;<br>Pensamento analítico/ lógico;<br>Criatividade/ inovação;<br>Capacidade para solução de problemas;<br>Adaptabilidade/ flexibilidade;<br>Capacidade estratégica. | Administração geral;<br>Organização/Liderança;<br>Capacidade de monitoramento e controle;<br>Planejamento;<br>Treinamento;<br>Gestão de mudança;<br>Gerenciamento de projetos. | Internet;<br>Dispositivos de rede;<br>Computação em nuvem;<br>Arquitetura e segurança de rede.   |
| <b>Hardware</b>   |  |  |
| Dispositivos de armazenamento;<br>Impressoras;<br><i>Desktop/PC</i> ;<br>Servidores/Estações de trabalho.   |  |  |

Fonte: Adaptado de Kim e Lee (2016, p. 166).

Por seu turno, Rodrigues, Nóbrega e Dias (2017) também esboçam um cenário em que são apresentadas algumas competências exigidas de um cientista de dados. Percebe-se que, ao contrário de Davenport (2014) e Kim e Lee (2016), esses autores deram maior ênfase às habilidades relacionadas com os campos da ciência da

computação e da estatística, tidas, para muitos, como aquelas imprescindíveis para todo profissional que decida trabalhar com grandes volumes de dados.

#### Quadro 4 • Competências esperadas do cientista de dados

- Capacidade de estruturar grandes volumes de dados amorfos
- Tornar os dados possíveis para análise
- Identificar fontes de grandes volumes de dados e cruzar com outras fontes
- Criar ferramentas e analisar grande quantidade de dados
- Domínio de ferramentas que deem conta do volume de dados (Hadoop, por exemplo)
- Formação em qualquer área, desde que tenha foco em dados e na computação

Fonte: Adaptado de Rodrigues, Nóbrega e Dias (2017, p. [10-11]).

O último ponto, anotado por Rodrigues, Nóbrega e Dias (2017), diz respeito à formação que se espera de um profissional que decida trabalhar com dados. Essa matéria sustentada pelos autores, assim como por Davenport (2014), indica que muitos profissionais que atuam na área de dados não têm formação necessariamente em ciência de dados, mas em campos correlatos, como a ciência da computação e a estatística, até pela ainda escassa oferta de cursos que sejam específicos, como já exposto anteriormente.

Assim sendo, o cientista de dados emerge como sendo um profissional que tem como principal missão trazer clareza sobre o cenário de grande produção e acúmulo de dados. Não obstante, espera-se desse especialista um conjunto de saberes e habilidades que são essenciais ao desempenho do papel para o qual é destinado.

Recentemente, diversas *startups*, como Nubank, Neon e Quinto Andar, contrataram milhares de cientistas de dados, dada a importância desse profissional no contexto atual. Produtos já são criados especificamente para seus clientes a partir da gama de dados que tais corporações possuem. A tendência é que essas empresas contra-

tem não mais economistas ou contadores ou administradores, mas sim profissionais com essas habilidades que tenham também conhecimento de ciência de dados, ou seja, os profissionais horizontais.

Cabe destacar a imensa lacuna que há no setor público com relação a esses profissionais, e desconhece-se, até hoje, a realização de qualquer concurso público para a carreira de cientista de dados. Como o governo é detentor de inúmeros dados sobre a população, há aí uma enorme oportunidade a ser abarcada, com grandes impactos sobre diversas políticas públicas, o que é de suma importância em cenário de restrição fiscal. Para citar um exemplo, um relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) de abril de 2017 (BRASIL, 2018) mostra que 11 estados e o Distrito Federal jogaram remédios fora em 2014 e 2015 em razão da validade vencida e do armazenamento incorreto, causando um prejuízo de R\$ 16 milhões.

## Considerações finais

Neste trabalho, verificou-se que a área de CI surge da constatação da necessidade de compreender os processos nos quais a informação se encontra envolvida e sua real importância para o desenvolvimento sociocultural dos indivíduos. Além disso, a explosão informacional também contribuiu com o processo de nascimento dessa disciplina, iniciada em meados da década de 1940, assim como a necessidade de recuperação da informação, questão que ganha destaque por volta da década de 1960, em grande parte pelo avanço das novas tecnologias. Dessa forma, a CI surge com a missão de se debruçar sobre o fluxo percorrido pela informação, buscando seu entendimento e sua otimização.

Essa evolução tecnológica também trouxe grandes avanços para o meio social, desde *hardware* (equipamentos) até *software* (lógica responsável por possibilitar o funcionamento dos equipamentos), influenciando, de maneira ímpar, a forma como os indivíduos interagem com o mundo que os circunda, com os outros e com eles mesmos.

Provocado justamente por essa evolução tecnológica, a partir do barateamento do armazenamento das informações e do advento da internet e das mídias sociais, surge o conceito de *big data*. Esse fenômeno se constitui como grandes “volumes” de dados, produzidos em rápida “velocidade” e com grande “variedade” de formatos. Partindo-se desse contexto, acaba emergindo, em conjunto, a necessidade de um profissional que consiga apresentar soluções, realizar análises e extrair valor dessa grande quantidade de dados, o que, por sua vez, colabora com o surgimento de um novo campo de estudo, a chamada ciência de dados. Os cientistas de dados podem ser considerados mágicos da era do *big data*. Eles conseguem analisar os dados por meio de modelos matemáticos, criando narrativas e visualizações que possibilitam explicá-los.

Uma das características da profissão de cientista de dados é seu viés multifacetado, sendo que diversos especialistas podem exercer essa atividade, desde cientistas da computação, estatísticos, administradores, profissionais da informação, entre outros. Isso se deve à abrangência das etapas relacionadas com a análise dos dados, sendo: identificação das fontes, captura e armazenamento, acesso, análise e, por fim, exposição dos resultados dos dados analisados. Todavia, destaca-se que essa profissão é marcada por sua natureza mais voltada a conhecimentos relacionados com a computação – linguagens algorítmicas, tecnologias para *big data*, banco de dados, aprendiza-

do de máquina etc. – e com a estatística – análise quantitativa, mineração de dados, visualização de dados etc., – posto que a ciência de dados surgiu pautada nessas duas disciplinas.

O profissional da informação pode contribuir com a aplicação de conceitos sobre dados e informações que vão além do paradigma computacional, como gestão e fluxo dos dados.

Há um grande espaço para o cientista de dados no setor público brasileiro, detectando padrões na grande massa de dados que o governo possui, podendo, assim, otimizar diversas políticas públicas, o que acarretaria um grande aumento de eficiência.

Portanto, apesar de a temática sobre *big data*, ciência de dados e cientista de dados ainda ser vista quase que exclusivamente com o olhar das tecnologias, da ciência da computação e/ou da estatística, áreas, de fato, extremamente importantes para o assunto, todavia, existe, sim, espaço para debate e colaboração em outros campos, inclusive nas organizações, com o intuito de ajudar nas tomadas de decisão.

## Referências

- AMIRIAN P.; LOGGERENBERG F.; LANG T. *Big data in healthcare – extracting knowledge from point-of-care machines*. UK, University of Oxford: Springer, 2017.
- BELLUZZO, R. C. B. As competências do profissional da informação nas organizações contemporâneas. *RBBB. Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 58-73, jan./jun. 2011.
- BORKO, H. Information science: what is it? *American Documentation*, Baltimore, v. 19, n. 1, p. 3-5, jan. 1968. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EdbertoFerneda/k--artigo-01.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.
- BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Executiva. *Relatório de Gestão – Exercício 2017*. Brasília, 2018.

Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2017/cgu-se-relatorio-gestao-2017.pdf/view>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CHEN, H.; CHIANG, R. H. L.; STOREY, V. C. Business intelligence and analytics: from big data to big impact. *MIS Quarterly*, [s.l.], v. 36, n. 4, p. 1.165-1.188, Dec. 2012.

CIELEN, D.; MEYSMAN A. D. B.; ALI M. *Introducing data science*. New York: Manning, 2016. 300p.

CONEGLIAN, C. S.; GONÇALVES, P. R.V. A; SANTARÉM SEGUNDO, J. E. O profissional da informação na era do *big data*. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, Florianópolis, v. 22, n. 50, p. 128-143, set./dez. 2017.

COSTA, C.; SANTOS, M. Y. The data scientist profile and its representativeness in the European e-competence framework and the skills framework for the information age. *International Journal of Information Management*, [s.l.], n 37, p. 726-734, 2017.

CRAWFORD, K.; MILTNER, K.; GRAY, M. L. Critiquing big data: politics, ethics, epistemology. *International Journal of Communication*, [s.l.], v. 8, p. 1.663-1.672, 2014.

CUNHA, M. V. O profissional da informação e o mercado de trabalho. *Informação & Sociedade: Estudos*, João Pessoa, v. 10, n. 1, p. 1-5, 2000.

CURTY, R. G.; SERAFIM, J. S. A formação em ciência de dados: uma análise preliminar do panorama estadunidense. *Informação & Informação*, Londrina, v. 21, n. 2, p. 307-328, mai./ago. 2016.

DAVENPORT, T. H. *Big data no trabalho: derrubando mitos e descobrindo oportunidades*. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

DAVENPORT, T. H.; PATIL, D. J. Data scientists: the sexiest job of the 21st century. *Harvard Business Review*, [s.l.], v. 90, n. 10, p. 70-76, Oct. 2012.

FAGUNDES, P. B; MACEDO, D. D. J.; FREUND, G. P. A produção científica sobre qualidade de dados em *big data*: um estudo na base de dados *Web of Science*. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 194-210, jan./abr. 2018.

FERREIRA, D. T. Profissional da informação: perfil de habilidades demandadas pelo mercado de trabalho. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 32, n. 1, p. 42-49, jan./abr. 2003.

FIRMANI, D. *et al.* On the meaningfulness of “big data quality”. *Data Science and Engineering*, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 6-20, Mar. 2016. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s41019-015-0004-7>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

FLATH, C. M.; STEIN, N. Towards a data science toolbox for industrial analytics applications. *Computers in Industry*, Würzburg, German: Julius Maximilians University, n. 94, 2017.

FRICKÉ, M. Big data and its epistemology. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, [s.l.], v. 66, n. 4, p. 651-661, 2015.

GANDOMI, A.; HAIDER, M. Beyond the hype: big data concepts, methods, and analytics. *International Journal of Information Management*, [s.l.], v. 35, n. 2, p. 137-144, Apr. 2015.

HAZEN, B. T. *et al.* Data quality for data science, predictive analytics, and big data in supply chain management: an introduction to the problem and suggestions for research and applications. *International Journal of Production Economics*, [s.l.], n. 154, p. 72-80, 2014.

KIM, J. Y; LEE, C. K. An empirical analysis of requirements for data scientists using online job posting. *International Journal of Software Engineering and Its Applications*, [s.l.], v. 10, n. 4, p. 161-172, 2016.

LANEY D. *3D data management: controlling data volume, velocity, and variety*. META group Inc., 2001. Disponível em: <http://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2019.

LAUDON, J.; LAUDON, K. *Management information system – managing the digital firm*. 14. ed. Global Edition. United States of America: Pearson, 2016. 675p.

LE COADIC, Y-F. *A ciência da informação*. Tradução de Maria Yêda F. S. de Figueiras Gomes. Brasília: Briquet de Lemos, 1996.

LOUKIDES, M. What is data science?: the future belongs to the companies and people that turn data into products. *O’Reilly Radar*, [s.l.], June 2, 2010.

MANETH, S.; POULOVASSILIS, A. Data science. *The Computer Journal*, [s.l.], v. 60, n. 3, p. 285-286, 2017.

MAYER-SCHONBERGER, V; CUKIER, K. *Big data: como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana*. Tradução de Paulo Polzonoff Junior. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- MCAFFEE, A.; BRYNJOLFSSON, E. Big data: the management revolution. *Harvard Business Review*, [s.l.], v. 90, n. 10, p. 60-68, Oct. 2012.
- MENEZES; S. R. L; FREITAS; R. S; PARPINELLI, R. S. Mineração em grandes massas de dados utilizando hadoop mapreduce e algoritmos bio-inspirados: uma revisão sistemática. *Revista de Informática Teórica e Aplicada (on-line)*. Porto Alegre, 2016.
- MILLER, C. C. Data science: the numbers of our lives. *The New York Times*, New York, 23 Apr. 2013.
- MORABITO NETO, R.; PUREZA V. Modelagem e simulação. In: MIGUEL, P. A. C (Org.). *Metodologia de pesquisa em engenharia da produção e gestão de operações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier: Abepro, 2012. p. 169-198.
- NEWMAN, R. *et al.* Model and experimental development for business data science. *International Journal of Information Management*, Rio de Janeiro, Elsevier, n. 36, p. 607-617, 2016.
- PINHEIRO, L. V. R; LOUREIRO, J. M. M. Traçados e limites da ciência da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 24, n. 1, abr. 1995.
- PROVOST, F.; FAWCETT, T. *Data science for business*. United States of America: O'Reilly Media, Inc., 2013. p. 409.
- PRESS, G. A very short story of data science. *Forbes*, [s.l.], May 28, 2013. Disponível em: <http://www.mat.ufrgs.br/~viali/estatistica/mat2274/material/textos/A%20Very%20Short%20History%20Of%20Data%20Science%20-%20Forbes.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2019.
- RIBEIRO, C. J. S. *Big data*: os novos desafios para o profissional da informação. *Informação & Tecnologia (ITEC)*, João Pessoa/Marília, v. 1, n. 1, p. 96-105, jan./jun. 2014.
- RODRIGUES, A. A.; NÓBREGA, E; DIAS, G. A. Desafios da gestão de dados na era *big data*: perspectivas profissionais. In: ENCONTRO NACIONAL EM PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 18, 2017, Marília. *Anais...* Marília, SP: Unesp, 2017. p. [1-19].
- SANTA ANNA, J.; PEREIRA, G.; CAMPOS, S. O. Sociedade da informação x biblioteconomia: em busca do moderno profissional da informação (MIP). *RBBB. Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 68-85, jan./jun. 2014.

- SANTOS, C. J. Atuação profissional da informação no processo de inteligência competitiva. *Rebecin*, v.3, n. 2, p. 26-50, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/dFqbSL>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- SARACEVIC, T. Ciência da informação: origem, evolução e relações. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 1996.
- SONG I., ZHU Y. Big data and data science: what should we teach? *Expert Systems*. Philadelphia, Drexel University, Wiley Publishing Ltd., v. 33, n. 4, 2016.
- SCHUTT, R.; O'NEIL, C. *Doing data science*. United States of America: O'Reilly Media, Inc., 2014. 405p.
- STAIR, R. M.; REYNOLDS, G. W. *Princípios de sistemas de informação*. Tradução da 9. ed. norte-americana. [S.l.], Cengage Learning, 2010.
- TARGINO, M. G. Quem é o profissional da informação? *Transinformação*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 61-69, jul./dez. 2000.
- TUKEY, J. W. *The collected works of John W. Turkey*. London: Chapman Hall, 1991.
- VALENTIM, M. L. P. O moderno profissional da informação: formação e perspectiva profissional. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, Florianópolis, v. 5, n. 9, p. 16-28, jan. 2000.
- VICTORINO, M. C. et al. Uma proposta de ecossistema de big data para a análise de dados abertos governamentais conectados. *Informação & Sociedade: Estudos*, João Pessoa, v. 27, n. 1, p. 225-242, jan./abr. 2017.
- WANG, R. Y.; STRONG, D. M. Beyond accuracy: what data quality means to data consumers. *Journal of Management Information System*, v.12, n. 4, 1996, p.5-34. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- WERSIG, G; NEVELING, U. The phenomena of interest to information science. *Information Scientist*, [s.l.], v. 9, n. 4, p. 127-140, Dec. 1975.
- ZIVIANI, A.; PORTO, F.; OGASAWARA, E. Ciência de dados: desafio para a ciência, indústria e governo. *ComCiência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, Campinas, v. 170, jul. 2015.





## Resumo

A cabotagem tem potencial para contribuir na redução dos custos de transporte de diversas cadeias de suprimentos, com reflexos positivos para a competitividade das empresas brasileiras e a melhora da qualidade de vida da população, por meio da redução das emissões de CO<sub>2</sub> e da diminuição dos acidentes rodoviários e, como reflexo de seu menor custo unitário do frete, dos preços praticados ao consumidor final. A cabotagem brasileira é concentrada no transporte de graneis, representando em torno de 91% do total transportado no ano de 2018, com destaque para os graneis líquidos, correspondendo a 73% desse total. Nesse setor, caracterizam-se três mercados sob o ponto de vista econômico: o mercado de graneis líquidos, que abrange de forma preponderante as operações logísticas da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), na modalidade *industrial operation*; o mercado de graneis sólidos, voltado ao escoamento das demais *commodities*, com foco em volume; e o mercado de carga geral e contêineres, com foco principal em longas distâncias na costa brasileira, cujo mercado é distinto dos demais, apesar de os três mercados serem definidos legalmente como cabotagem. O presente artigo apresenta um panorama desse modal no Brasil, sob a ótica de origem e destino das cargas transportadas pela cabotagem, e propõe, com base na estimativa do transporte rodoviário de carga geral de longa distância, um potencial de substituição desse modal para o mercado de cabotagem de carga geral e contêiner. Conclui-se com um diagnóstico da situação atual, realizando-se uma estimativa do crescimento potencial da cabotagem de carga geral e contêiner, além de se propor o aprofundamento do presente estudo, para maior inserção da cabotagem, objetivando uma matriz de transportes mais equilibrada entre os diferentes modais que a compõem.

**Palavras-chave:** Cabotagem. Logística. Navegação. Matriz de transporte.

## Abstract

*Cabotage has the potential to contribute to reducing the transportation costs of several supply chains, with positive impacts on the competitiveness of Brazilian companies and improving the quality of life of the population through reduction of CO<sub>2</sub> emissions, reduction of road accidents and prices to the final consumer, as a reflection of their lower unit cost of freight. Brazilian cabotage is concentrated in the transport of bulk cargo, accounting for around 91% of the total transported in 2018, with emphasis on liquid bulk, representing 73% of this total. In this sector we can characterize three markets from the economic point of view: Petrobras logistics operations, Industrial Operation mode; flow of other commodities, focusing on volume; and general cargo and container operations, with a primary focus on long distances off the Brazilian coast, whose market is distinct from the others, although the three markets are legally defined as cabotage. This paper presents an overview of this mode in Brazil, from the point of view of origin and destination of cargo transported by cabotage and proposes, from the estimate of long-distance general road haulage, a potential substitution of this mode for the cabotage market of general cargo and container. It concludes with a diagnosis of the current situation, an estimate of the potential growth of general cargo and container cabotage, besides the proposition of deepening the present study, for a greater insertion of cabotage, aiming at a more balanced transport matrix between their different mode that makes it up.*

**Keywords:** Cabotage. Logistics. Navigation. Transportation matrix.

## Contextualização

Até a década de 1930, a cabotagem era o principal modal para transportes de cargas no Brasil, favorecido pela configuração geográfica do país, com aproximadamente 8.000 km de costa,<sup>1</sup> bem como pela forma de ocupação de seu território desde o período colonial.<sup>2</sup> Esses fatores acarretam a concentração de aproximadamente 80% da população em uma faixa de até 200 km do litoral, fazendo da cabotagem o meio mais eficiente para o transporte das mercadorias em fluxos inter-regionais, para atendimento a grande parte do território nacional (FACHINELLO; NASCIMENTO, 2008).

De acordo com Gonçalves (2011), desde o século XIX até 1930, bem como na atualidade, as ferrovias têm a finalidade precípua de escoamento de produtos destinados ao comércio exterior, organizados sob a ótica de corredores de exportação, com foco em *commodities*. Dessa forma, as ferrovias existentes ainda carregam as características oriundas de seu período de construção, como monopólios regionais, com ferrovias isoladas e diferentes bitolas. Essas características até hoje dificultam seu uso para interligar as diferentes regiões do país e para atender à demanda interna por produtos.

Sem fluxo inter-regional de transportes, a ferrovia não representa um forte concorrente da cabotagem, ressaltando que, na década de 1930, o modal rodoviário ainda era incipiente e o transporte no interior do país era executado pelos “tropeiros”, que atravessavam rios

---

1 O litoral do Brasil tem 7.408 km de extensão. A dimensão de 8 mil km considera vias interiores até Manaus.

2 A ocupação começou pelas Capitânicas Hereditárias e Governos Gerais. Havia interiorização, mas governo, população e produção (“exportação”) ficavam concentrados no litoral, para escoamento marítimo.

e estradas precárias, para distribuição de mercadorias em curtas distâncias. As poucas estradas eram concentradas na região Sudeste, o que reforçou ainda mais a concentração da produção e do consumo nessa região do Brasil, processo iniciado no período colonial.

Assim, há de se supor que a baixa concorrência com os outros modais contribuiu para a prevalência do uso da navegação como meio de transporte para abastecimento de um país com dimensões continentais como o Brasil, com capacidade de atendimento a quatro de suas cinco regiões. A precariedade das estradas até as décadas de 1950 e 1960 também contribuiu para a hegemonia da cabotagem no país. A partir desse período, os investimentos em infraestrutura passaram a ser focados no modal rodoviário, influenciados pela força da indústria automobilística, que fez a construção de estradas passar a caracterizar o principal fator de desenvolvimento de um país (FACHINELLO; NASCIMENTO, 2008).

Por conseguinte, a participação relativa da cabotagem na matriz de transportes foi continuamente reduzida, atravessando sucessivas crises econômicas, com os investimentos em transportes convergindo para a construção e manutenção de estradas. Apesar da criação do Fundo da Marinha Mercante e da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), respectivamente nos anos finais das décadas de 1950 e 1960, os resultados não foram satisfatórios. De acordo com Goularti Filho (2010), os atrasos na entrega das encomendas e a alta inadimplência dos armadores e construtores, que estavam abarrotados de dívidas com a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam) – extinta pela Medida Provisória 27, de 15 de janeiro de 1989 –, resultaram em uma significativa redução da frota da marinha mercante nacional. Esses fatores, além da qualidade da frota mercante brasileira e da baixa produtividade dos portos brasileiros, geraram incertezas em relação a prazo e custos,

inibindo o uso da cabotagem. Outro inibidor é, ainda, a burocracia para desembarço de cargas, que pode vir a ser demorado e também impactar prazo e custo.

Nesse cenário, entraram em vigor a Lei 8.630/1993, a Lei de Modernização dos Portos, e o marco regulatório da cabotagem brasileira, com a promulgação da Lei 9.432/1997, cujo objetivo era ampliar o uso do modal aquaviário.

A Lei 9.432/1997 define navegação de cabotagem, segundo seu art. 2º, IX, como “[...] a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores”. Tal diploma legal se aplica: aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações brasileiras; às embarcações estrangeiras afretadas por armadores brasileiros; e aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações estrangeiras, quando amparados por acordos firmados pela União. Excetuam-se: os navios de guerra e de Estado que não estejam empregados em atividades comerciais; as embarcações de esporte e recreio; as embarcações de turismo; as embarcações de pesca; e as embarcações de pesquisa.

A reestruturação dos serviços de cabotagem a partir do marco regulatório, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (RESSURGIMENTO..., 2014), acompanhou também o processo de abertura econômica no início da década de 1990. Essa mudança de orientação buscava ultrapassar a fase de substituição de importações que prevaleceu entre as décadas de 1930 e 1990, marcadas por uma forte presença do Estado na economia, passando para uma economia em abertura, com consequente redução da participação estatal.

É importante contextualizar as motivações da edição do marco regulatório, além da quase extinção da marinha mercante brasileira,

cabendo destacar as principais características do mercado de frete marítimo, para melhor compreensão dos impactos dessa medida. O mercado de frete marítimo tem a economia de escala como seu principal vetor de crescimento, operando em um ambiente sem regulação e exposto a variações diárias. Entre os principais fatores de volatilidade, estão: a demanda por bens, a oferta de navios, o custo do combustível, os gargalos logísticos, a meteorologia e, mais recentemente, as mudanças climáticas.

Por conseguinte, a Lei 9.432/1997 tem como principal objetivo a preservação da frota de cabotagem, mantendo-a em território nacional. O deslocamento dessas embarcações para outras regiões do mundo é evitado, criando-se barreiras de entrada e saída para tentar impedir a descontinuidade na prestação dos serviços de cabotagem, quando o preço do frete estiver mais atrativo em outra parte do mundo.

A Lei 9.432/1997 rege o transporte aquaviário e estabelece as regras e condições para a navegação de cabotagem no país, onde somente podem operar as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN), definidas no art. 2º, V, como: “pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no país, que tenha por objeto o transporte aquaviário, autorizada a operar pelo órgão competente”, cuja responsabilidade pela autorização foi delegada à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), depois de sua criação, em 2001.

Entre outras atribuições em sua esfera de atuação, a Antaq também é responsável pela regulação e fiscalização do funcionamento e da prestação de serviços das empresas no modal aquaviário, por estudos para definição de demanda de transporte e definição de tarifas e por estudos para estabelecimento de padrões e normas técnicas.

## Objetivo e metodologia de pesquisa

O presente artigo apresenta um panorama desse modal no Brasil, sob a ótica de origem e destino das cargas transportadas pela cabotagem, e propõe, com base na estimativa do transporte rodoviário de carga geral de longa distância, um potencial de substituição desse modal para o mercado de cabotagem de carga geral e contêiner.

O processo de pesquisa foi iniciado pela Antaq, com a geração e posterior exportação de sua base de dados para planilha do aplicativo Excel referente ao *Anuário Estatístico Aquaviário* de 2018 (ANTAQ, [2018]). A base de dados é alimentada pelo Sistema de Desempenho Portuário (SDP), cujo preenchimento é obrigatório para todas as instalações portuárias brasileiras.

A base de dados<sup>3</sup> documenta todo o transporte legalmente caracterizado como cabotagem, realizado no país nos anos de 2017 e 2018.<sup>4</sup> Para cálculo do transporte de cargas, é considerada a ação de desembarque, pois nesse momento é efetivado o transporte da carga. Na planilha Excel, é indicado, para cada mercadoria, por meio de seu código SH2,<sup>5</sup> seu ponto de origem e destino, registrado por ins-

---

3 A base de dados da cabotagem é parte integrante do *Anuário Estatístico Aquaviário* de 2018 (ANTAQ, [2018]).

4 Conforme informado pela Antaq, quando uma carga é transbordada antes de seu destino final, há uma dupla contagem, todavia, o percentual é considerado ínfimo pela Antaq, não prejudicando a análise de origem e destino transportado por cabotagem no Brasil.

5 Sistema Harmonizado (SH). Na verdade, é uma sigla condensada de Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias – uma nomenclatura aduaneira, utilizada internacionalmente como um sistema padronizado de codificação e classificação de produtos de importação e exportação, desenvolvido e mantido pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA).

talação portuária, referente a todo o transporte realizado por cabotagem no Brasil durante os dois últimos anos. Entretanto, neste artigo, está sendo utilizado somente o ano de 2018.

No tratamento dos dados referentes ao transporte de carga contêinerizada, como o código SH2 não apresenta a descrição do contêiner, foi considerado de forma suplementar o código SH4, no qual é descrito o conteúdo transportado em cada contêiner.

Neste trabalho, foi utilizada como unidade de medida a tonelada líquida para a carga contêinerizada, desconsiderando o peso do contêiner. Para os demais perfis de carga, foi utilizada a tonelada, a fim de analisar todas as cargas transportadas na mesma unidade de medida, considerando todos os perfis de carga transportados pela cabotagem.

Conservadoramente, em razão da alta representatividade da carga geral no modal rodoviário e da dificuldade na obtenção de dados mais detalhados em relação ao fluxo de transporte por produto e por unidade federativa em todos os modais de forma integrada, optou-se por delimitar o potencial de captação pela cabotagem somente em relação ao modal rodoviário inter-regional de carga geral. Cabe ressaltar que o transporte relacionado à região Centro-Oeste e o longo curso não foram considerados na matriz de origem e destino analisada neste trabalho, desenvolvida com base na matriz elaborada no âmbito do Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) (EPL, 2016).

A contextualização foi caracterizada com base na obtenção de fontes secundárias, cuja revisão bibliográfica objetivou a identificação da contribuição das principais instituições de pesquisa do país, como Ipea (RESSURGIMENTO... 2014), Empresa de Planejamento e Logística (EPL, 2016) e Instituto Ilos (ILOS, 2016), além de pesquisas científicas devidamente referenciadas no presente trabalho. Ressalta-se que, conforme Gil (1999), quase todos os projetos

de pesquisa se iniciam pelo método de pesquisa bibliográfica, em virtude da necessidade de construção do referencial teórico, que representa uma característica intrínseca aos projetos acadêmicos.

Este artigo é uma pesquisa exploratória sobre a origem e o destino das cargas transportadas por cabotagem. Seu principal objetivo é a procura por padrões, ideias ou hipóteses para gerar novas pesquisas que proponham alternativas para o desenvolvimento da cabotagem no Brasil, visando alcançar uma matriz de transportes mais equilibrada entre os diferentes modais que a compõem.

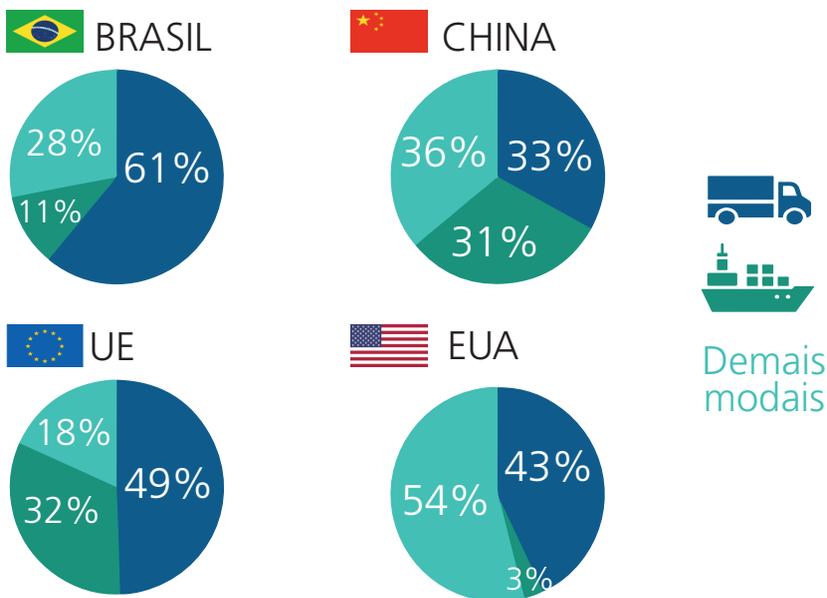
## O mercado brasileiro de cabotagem

A pesquisa sobre os fluxos de origem e destino das mercadorias transportadas pela cabotagem brasileira busca, em primeiro lugar, conhecer e apresentar o que hoje é transportado pelo modal e servir como ponto de partida para pesquisas subsequentes que investiguem soluções para o uso da cabotagem no país. Pretende-se identificar os principais produtos transportados pela cabotagem, por meio de uma análise da cadeia logística, os principais produtos transportados pela cabotagem, sobretudo em relação à carga geral e conteneurizada, com demanda inter-regional consistente, cujo consumo e produção estejam concentrados em regiões próximas ao litoral, inferir sobre o potencial de substituição modal de mercadorias com características similares, atualmente transportadas pelo modal rodoviário de longa distância e que seriam passíveis de fazer a substituição do modal utilizado hoje pela cabotagem. Outro vetor de crescimento da cabotagem está nas operações logísticas das indústrias de óleo e gás, principalmente em relação à produção na camada do pré-sal.

## Matriz de transportes mundo

De acordo com o *Panorama Ilos* (ILOS, 2016), na matriz de transportes mundial predomina o uso do modal rodoviário. Analisando as regiões mais relevantes do comércio internacional, como os Estados Unidos da América, a União Europeia e a China, verifica-se que a China é uma exceção, apresentando maior equilíbrio entre os diferentes modais. Em comparação com esses países, o Brasil tem um desequilíbrio mais acentuado na distribuição modal, concentrando acima de 60% de participação no transporte rodoviário, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 • Matriz de transportes mundial (% TKU\*)



Fonte: ILOS (2015; 2016).

\* Toneladaquilômetro Útil.

De forma empírica, depreende-se que a participação relevante da cabotagem na matriz de transportes da União Europeia deve-se a carac-

terísticas dessa região, como: um acordo de livre-trânsito entre múltiplos Estados-membros, com um fluxo permanente e relevante de comércio entre seus países; leis e regras infralegais bem definidas no âmbito do bloco econômico; existência de hidrovias que interligam portos modernos, que, por sua vez, se interligam às principais rotas transoceânicas, com grande capacidade de movimentação; e, em face de sua participação no comércio internacional, a geração de fluxos de transbordo, *hub-feeder*, pelas movimentações de longo curso.

## Fatores de restrição da cabotagem brasileira

A matriz de transportes brasileira, com concentração acima de 60% no transporte rodoviário, é desequilibrada por diversos fatores. Destaca-se, dentre eles, o foco dos investimentos em transporte rodoviário desde as décadas de 1950 e 1960 até os dias atuais, exemplificados por subsídios para o preço do *diesel*, incentivos à indústria automobilística com desoneração tributária na aquisição de veículos, priorização de investimentos para construção de estradas e, mais recentemente, tabelamento dos preços do frete rodoviário.

Segundo Silveira Júnior (2018), além das questões externas ao modal, existem fatores intrínsecos que limitam o desenvolvimento das EBN e dificultam um aumento da participação relativa da cabotagem na matriz de transportes brasileira, como: infraestrutura portuária; procedimentos portuários; custos portuários; marco regulatório; e políticas públicas que restringem o desenvolvimento da cabotagem para os perfis de carga para o qual é vocacionado, como o transporte em longas distâncias e grandes volumes para destinos próximos à faixa litorânea.

Os dois principais fatores de restrição apontados por esse autor relacionam-se aos custos portuários e ao marco regulatório, consi-

derado neste artigo em um sentido mais amplo, incluindo normas e procedimentos. As questões levantadas são quanto à carga tributária, à restrição dos casos de dispensa de prático e ao respectivo custo de praticagem. Também se apontaram como aspectos relevantes o custo do *bunker*, o desequilíbrio nos fluxos entre os eixos Sul-Norte e Norte-Sul, a falta de disponibilidade da indústria naval brasileira e seus respectivos custos e riscos de não conclusão. Tais fatores podem ter um encaminhamento positivo, caso sejam contemplados no planejamento da matriz de transportes do país, com medidas que visem a redução de seu desequilíbrio.

## Matriz de transportes brasileira

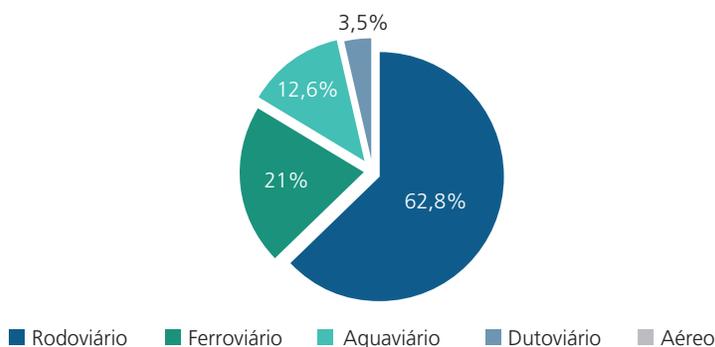
O principal fator para o desenvolvimento das indústrias prestadoras de serviços de transportes de carga, assim como para qualquer indústria, é a existência de oferta e demanda por bens – premissa básica para que haja demanda por serviços de transportes. Com base nessa premissa, os produtores buscam otimizar sua estrutura de custos para maximizar seu resultado econômico-financeiro e a satisfação de seu cliente, entregando o produto no prazo, no preço e na qualidade contratados. Para isso, o produtor considera os diferentes modais para a entrega de seu produto ao consumidor final e, de acordo com o preço, a distância a ser percorrida, o prazo de entrega e o volume a ser transportado, escolhe o modal que vai possibilitar a maximização de seu resultado e o atendimento à demanda com a qualidade desejada.

Conforme será apresentado na Tabela 4, mais adiante, o modal aquaviário é o mais econômico em relação a custo e redução de emissões de CO<sub>2</sub> e registra menos acidentes para o transporte em longas distâncias e grandes volumes.

A acentuada participação do modal rodoviário na matriz de transportes é derivada, entre outros fatores, da alta concentração

comercial na região Sudeste, por concentrar grande parte da população, caracterizando-se como o principal centro consumidor e produtor de bens e serviços, o que dificulta a opção pelo modal aquaviário para o transporte em curtas distâncias a serem percorridas na própria região. Além da curta distância, o baixo volume e a alta capilaridade das entregas de carga geral e produtos agrícolas para o mercado doméstico, dentro da mesma região, são opções naturais para o uso do modal rodoviário, contribuindo para o desequilíbrio da matriz de transportes brasileira, mostrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 • Distribuição modal da matriz de transportes brasileira (%)



Fonte: Ilos (2016).

A alta concentração do transporte por cabotagem na região Sudeste, respondendo por 53% de todo o transporte realizado pelo modal durante o ano de 2018, conforme a Tabela 1, refere-se ao escoamento da produção de petróleo e gás realizado nas águas territoriais brasileiras<sup>6</sup> no litoral do Sudeste. Os estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Espírito Santo são responsáveis por mais de 80%

6 Distância de até 200 milhas náuticas da costa.

de toda a produção nacional dessa indústria. Como quase toda a prospecção ocorre no mar, o transporte do produto até as refinarias é exclusivo da cabotagem, em razão da impossibilidade de concorrência com outros modais e da ausência de oleodutos.

Tabela 1 • Matriz de origem e destino – volume transportado, 2018

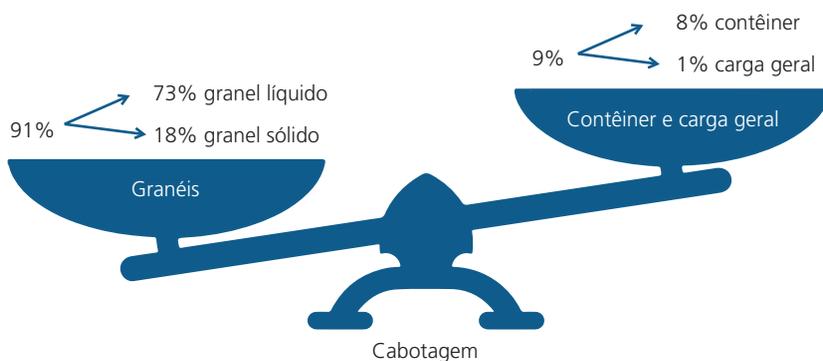
| Origem       | Destino (mil t) |                 |                 |                 |              | Total            |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|------------------|
|              | Norte           | Nordeste        | Sudeste         | Sul             | Centro-Oeste |                  |
| Norte        | 2.657,3         | 10.863,7        | 1.187,0         | 311,8           | –            | 15.019,8         |
| Nordeste     | 4.412,0         | 14.170,0        | 10.656,2        | 1.912,3         | –            | 31.150,5         |
| Sudeste      | 1.644,4         | 18.174,3        | 73.352,7        | 18.118,0        | –            | 111.289,4        |
| Sul          | 725,6           | 2.698,9         | 1.374,2         | 550,0           | –            | 5.348,7          |
| Centro-Oeste | –               | –               | 181,2           | –               | –            | 181,2            |
| <b>Total</b> | <b>9.439,3</b>  | <b>45.906,9</b> | <b>86.751,3</b> | <b>20.892,1</b> | <b>–</b>     | <b>162.989,6</b> |

| Origem       | Destino (%) |           |           |           |              | Total      |
|--------------|-------------|-----------|-----------|-----------|--------------|------------|
|              | Norte       | Nordeste  | Sudeste   | Sul       | Centro-Oeste |            |
| Norte        | 2           | 7         | 1         | 0         | 0            | 10         |
| Nordeste     | 3           | 9         | 7         | 1         | 0            | 20         |
| Sudeste      | 1           | 11        | 45        | 11        | 0            | 67         |
| Sul          | 0           | 2         | 1         | 0         | 0            | 3          |
| Centro-Oeste | 0           | 0         | 0         | 0         | 0            | 0          |
| <b>Total</b> | <b>6</b>    | <b>28</b> | <b>53</b> | <b>12</b> | <b>0</b>     | <b>100</b> |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

Além da acentuada concentração geográfica da cabotagem na região Sudeste, o modal também é concentrado em relação ao perfil de carga: transporta produtos em granel quase em sua totalidade. O grupo granéis responde por 91% do total transportado em 2018, e apenas o grupo granéis líquidos, principal perfil de carga transportado pela cabotagem, respondeu por 73% desse total, conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2 • Cabotagem – participação por perfil de carga, 2018 (%)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]) e Ilos (2016).

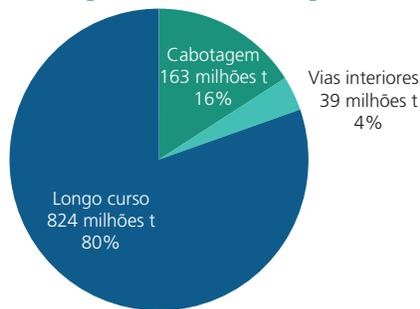
Há um notório desbalanceamento da matriz de transportes do país, aprofundado pela concentração elevada em relação ao transporte de graneis líquidos. Estes não configuram economicamente o mesmo mercado que os demais perfis de carga, apenas representam a logística empresarial do setor de óleo e gás, principalmente da Petrobras. Pela análise dos fluxos de origem e destino da cabotagem, com o detalhamento dos principais produtos transportados pelo modal, este estudo apresenta o cenário com e sem os graneis líquidos, com o objetivo de entender e procurar fomentar o uso da navegação para as cadeias logísticas de produtos que sejam elegíveis a seu uso, principalmente em relação ao grupo carga geral e contêiner.

A substituição do modal rodoviário pela cabotagem visa a potencial redução dos custos logísticos, do número de acidentes, das emissões de CO<sub>2</sub> e dos custos de manutenção das rodovias, além de contribuir para o menor desequilíbrio da matriz brasileira.

## Cabotagem brasileira – análise de origem e destino

Segundo Antaq ([2018]), com base na análise dos volumes transportados pelo modal, hoje a cabotagem brasileira é dedicada ao transporte de graneis líquidos, responsáveis por 73% do total transportado no ano de 2018. Entretanto, cabe destacar novamente que o transporte de petróleo cru das plataformas localizadas no mar para as refinarias em terra, apesar de juridicamente caracterizarem-se como operações de cabotagem, no sentido econômico, essas operações de graneis líquidos não são cabotagem. Elas são operações logísticas das empresas de óleo e gás, que, em razão da inviabilidade da opção pelos oleodutos, só podem executar esse transporte pelo modal aquaviário, não concorrendo com outros modais. Somente em relação aos dois outros mercados de cabotagem – carga geral e contêiner; e demais *commodities* –, existe um ambiente de competição intermodal. A comparação do tamanho da cabotagem em relação ao volume transportado pelo modal aquaviário é apresentada no Gráfico 2. Já a participação relativa de cada perfil de carga transportada especificamente pela cabotagem é representada no Gráfico 3.

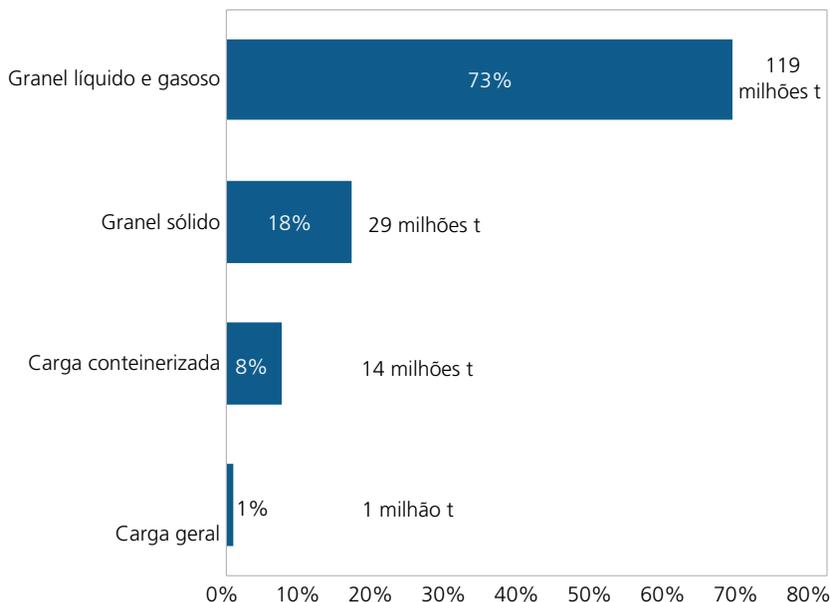
Gráfico 2 • Volume transportado no modal aquaviário, 2018



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

Nota: Volume total de 1,025 bilhão de toneladas.

Gráfico 3 • Volume transportado no modal aquaviário por perfil de carga, 2018



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

## Cabotagem brasileira – principais produtos

Por meio de seus estudos de oferta e demanda, dentro do seu escopo de atuação, a Antaq elencou as principais rotas da cabotagem brasileira. Essa lista serve de preâmbulo para o detalhamento que virá a seguir neste artigo.

- Transporte de combustíveis e óleos minerais: grande destaque da cabotagem brasileira. Ela dá suporte à cadeia de transporte do petróleo extraído em águas profundas.

- Transporte de bauxita: Terminal de Uso Privado (TUP) Porto Trombetas (PA)-Vila do Conde (PA), TUP Omnia (PA)-TUP Alumar (MA) e TUP Porto Trombetas (PA)-TUP Alumar (MA). A cabotagem viabiliza a cadeia produtiva do alumínio nos estados do Maranhão e Pará.
- Transporte de produtos florestais (madeira e celulose): TUP Fibria (BA)-TUP Portocel (ES) e TUP Marítimo de Belmonte (BA)-TUP Portocel (ES). A cabotagem abastece a indústria do papel, retirando milhares de caminhões das rodovias brasileiras por ano.
- Transporte de bobina: Porto de Vitória (ES)-Porto de São Francisco do Sul (SC) e TUP Praia Mole (ES)/Porto de São Francisco do Sul (SC). A cabotagem abastece a indústria metalúrgica do Sul do país.
- Transporte de produtos da Zona Franca de Manaus: TUP Chibatão (AM)-Santos (SP) e TUP Superterminais (AM)-Santos (SP). A cabotagem faz o transporte em contêineres de produtos de maior valor agregado, fabricados na Zona Franca de Manaus.
- Transporte de sal: Areia Branca (RN)-Porto de Santos (SP). Utilizado para consumo e como insumo para itens da indústria de base, como: cloro, alimentos pré-prontos, entre outros.

Tendo por base cada perfil de carga transportada e sua respectiva participação, apresentados no *Anuário Estatístico Aquaviário* de 2018 (Antaq [2018]), serão analisados em pormenores, para melhor entendimento da dinâmica do transporte aquaviário, os principais produtos transportados pelo modal.

## Mercado – combustíveis (granéis líquidos)

### Combustível – análise de origem e destino

O principal destaque da cabotagem brasileira, com uma representatividade muito acima da dos demais, conforme destacado por Antaq ([2018]), é o transporte de petróleo na *industrial operation* da Petrobras. A operação é caracterizada por sua verticalização – grandes produtores que são proprietários tanto do navio quanto da carga operam por conta própria toda a cadeia produtiva. Portanto, a cabotagem de granéis líquidos caracteriza-se como uma operação logística das empresas de óleo e gás, em vez de seguir a lógica econômica em um ambiente de competição com outros modais.

Até o início da década de 1980, preponderava a produção de petróleo em terra. Entretanto, depois da quebra do monopólio da prospecção de petróleo no fim da década de 1990, tanto a Petrobras quanto operadoras estrangeiras focaram seus investimentos em *upstream*<sup>7</sup> nas águas territoriais brasileiras. Atualmente, mais de 80% da produção nacional é prospectada em águas profundas, destacando-se a exploração na camada do pré-sal,<sup>8</sup> com reservas estimadas em aproximadamente 23 milhões de barris, segundo o *Boletim de recursos e reservas de petróleo e gás natural 2018* (ANP, 2018).

---

7 Prospecção de petróleo cru.

8 Denominação atribuída à camada de sal soterrada no fundo do mar que fez as vezes de tampão, propiciando que se tornassem petróleo os organismos microscópicos (zooplâncton e fitoplâncton) que se depositaram no mar primordial formado pelo afastamento dos atuais continentes africano e sul-americano.

Tabela 2 • Volumes declarados pelos operadores, discriminados por ambiente e bacia, 2018\*

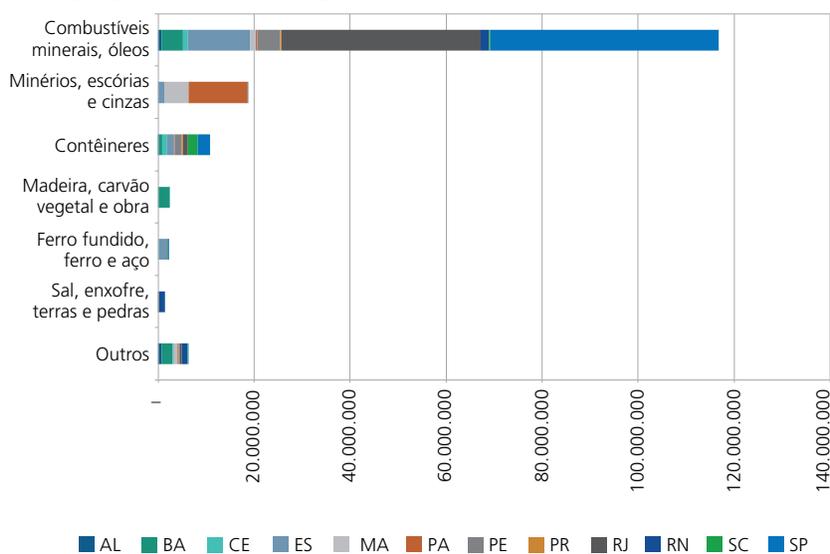
|                                  | Petróleo (milhões de m³) |                  |                       | Gás natural (milhões de m³) |                   |                       |
|----------------------------------|--------------------------|------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------|
|                                  | Reservas 1P              | Reservas 3P      | Recursos Contingentes | Reservas 1P                 | Reservas 3P       | Recursos Contingentes |
| <b>Mar</b>                       |                          |                  |                       |                             |                   |                       |
| Alagoas                          | 0,04                     | 0,04             | 0,00                  | 341,39                      | 341,39            | 0,00                  |
| Camamu                           | 3,73                     | 14,27            | 0,05                  | 5.800,69                    | 8.328,30          | 2.264,78              |
| Campos                           | 779,65                   | 1.158,28         | 543,88                | 78.996,77                   | 118.617,06        | 46.716,03             |
| Ceará                            | 4,39                     | 4,49             | 2,38                  | 353,81                      | 359,90            | 60,52                 |
| Espírito Santo                   | 5,68                     | 8,51             | 0,13                  | 4.516,12                    | 8.812,89          | 1.385,42              |
| Potiguar                         | 11,12                    | 17,28            | 0,12                  | 1.849,74                    | 2.827,34          | 142,20                |
| Recôncavo                        | 0,10                     | 0,19             | 0,02                  | 0,00                        | 0,00              | 0,00                  |
| Santos                           | 1.217,72                 | 2.468,96         | 175,66                | 207.512,50                  | 348.315,22        | 18.643,94             |
| Sergipe                          | 0,50                     | 1,12             | 6,69                  | 81,65                       | 157,60            | 2.951,10              |
| <b>Mar total</b>                 | <b>2.022,93</b>          | <b>3.673,14</b>  | <b>728,92</b>         | <b>299.452,66</b>           | <b>487.759,71</b> | <b>72.164,00</b>      |
| <b>Terra</b>                     |                          |                  |                       |                             |                   |                       |
| Alagoas                          | 0,51                     | 0,85             | 0,51                  | 867,51                      | 2.238,56          | 606,46                |
| Amazonas                         | 0,00                     | 0,00             | 0,00                  | 3.631,00                    | 4.303,30          | 0,00                  |
| Barreirinhas                     | 0,00                     | 0,00             | 0,00                  | 143,78                      | 143,78            | 0,00                  |
| Camamu                           | 0,00                     | 4,36             | 0,01                  | 34,88                       | 34,88             | 0,00                  |
| Espírito Santo                   | 4,43                     | 7,59             | 3,45                  | 213,99                      | 395,73            | 182,34                |
| Mucuri                           | 0,00                     | 0,00             | 0,00                  | 0,00                        | 0,00              | 0,00                  |
| Parnaíba                         | 0,04                     | 0,04             | 0,00                  | 20.528,68                   | 25.576,98         | 0,00                  |
| Potiguar                         | 21,00                    | 26,47            | 11,78                 | 1.572,56                    | 1.948,48          | 108,48                |
| Recôncavo                        | 20,11                    | 30,54            | 8,95                  | 5.630,79                    | 9.344,25          | 1.971,19              |
| Sergipe                          | 28,83                    | 41,67            | 18,13                 | 1.093,97                    | 1.308,59          | 283,72                |
| Solimões                         | 6,91                     | 7,27             | 0,84                  | 35.260,19                   | 36.770,55         | 5.735,36              |
| Tucano Sul                       | 0,00                     | 0,00             | 0,00                  | 20,46                       | 20,46             | 49,66                 |
| <b>Terra total</b>               | <b>81,83</b>             | <b>118,80</b>    | <b>43,66</b>          | <b>68.997,82</b>            | <b>82.085,57</b>  | <b>8.937,20</b>       |
| <b>Total (milhões de m³)</b>     | <b>2.104,76</b>          | <b>3.791,93</b>  | <b>772,59</b>         | <b>368.450,48</b>           | <b>569.845,28</b> | <b>81.101,20</b>      |
| <b>Total (milhões de barris)</b> | <b>13.238,53</b>         | <b>23.850,54</b> | <b>4.859,42</b>       | -                           | -                 | -                     |

Fonte: ANP (2018).

\* Reservas 1P, 3P e Recursos Contingentes são classificações das reservas de óleo e gás apresentadas em ordem crescente de incerteza em relação a sua produção e viabilidade econômica.

Os gráficos 4 e 5 apresentam a origem e o destino dos principais produtos transportados pela cabotagem durante o ano de 2018, classificados por tonelada transportada, incluindo granéis líquidos, representando graficamente o fluxo de transportes das principais rotas estabelecidas e, por consequência, seus principais produtos.

**Gráfico 4 • Origem das mercadorias transportadas pela cabotagem, com destaque para combustíveis, por unidade federativa, 2018 (toneladas)**

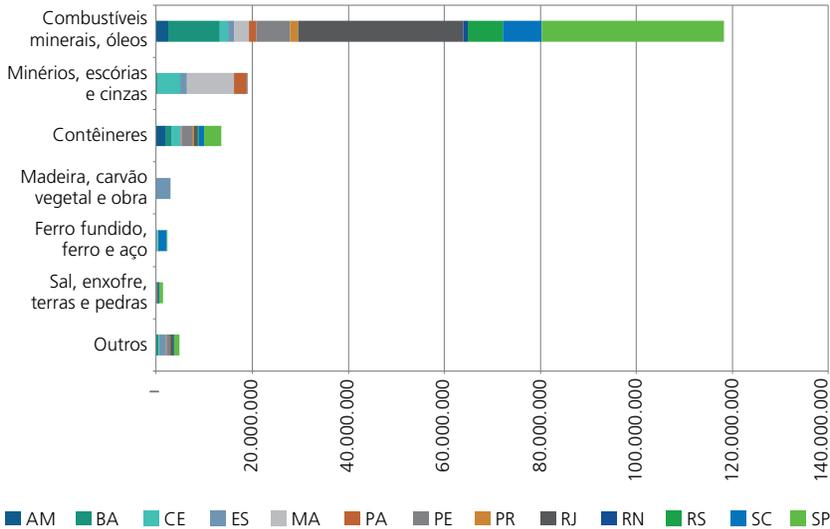


Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

O transporte de granéis líquidos por cabotagem tende a crescer nos próximos anos, com base na decisão econômica das empresas de óleo e gás, que, em última análise, caso no futuro seja viável economicamente, poderiam optar pela construção de um oleoduto. Portanto, o mercado de cabotagem de granéis líquidos não se caracteriza pela competição com outros modais para o transporte de combustível das plataformas localizadas no mar para as refinarias, sendo uma decisão de logística das empresas de óleo e gás. O *downstream* caracterizado pelo refino e

pela distribuição para o interior do país, se transportado pelo modal aquaviário, apresenta uma dinâmica de competição entre os diferentes modais, como: rodoviário, ferroviário e dutoviário.

Gráfico 5 • Destino das mercadorias transportadas pela cabotagem, com destaque para combustíveis, por unidade federativa, 2018 (toneladas)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

## Mercado – *commodities* (granéis sólidos não agrícolas)

### Minérios – bauxita e outros

Os granéis sólidos representam o segundo perfil de carga mais transportado pela cabotagem brasileira, com destaque para a rota da bauxita, matéria-prima usada na produção do alumínio, e o segundo mercado na lógica econômica da cabotagem brasileira. É a opção de escoamento de algumas indústrias – por exemplo, a bauxita da

Alunorte, transportada nos navios da Elcano, e a madeira transportada pela Suzano nos navios da Norsul. A Antaq caracteriza essa rota como uma das seis rotas de cabotagem já consolidadas no país. Dos três mercados abordados neste estudo, o de cabotagem de grânéis sólidos é o que menos tem perspectiva de crescimento. Outro fator que inibe o crescimento desse mercado é o fato de que não há potencial para transporte nesse modal no principal centro de produção de grânéis sólidos agrícolas do país, que é a região Centro-Oeste.

O Quadro 1 apresenta o fluxo de origem e destino referente ao transporte da bauxita. As rotas existentes interligam os principais centros produtores, onde se encontram as maiores jazidas de bauxita, localizadas no estado do Pará, com as siderúrgicas situadas nos estados do Pará e Maranhão, além dos estados de Minas Gerais e Goiás.

**Quadro 1 • Origem e destino da bauxita transportada no mercado interno por modal, 2018**

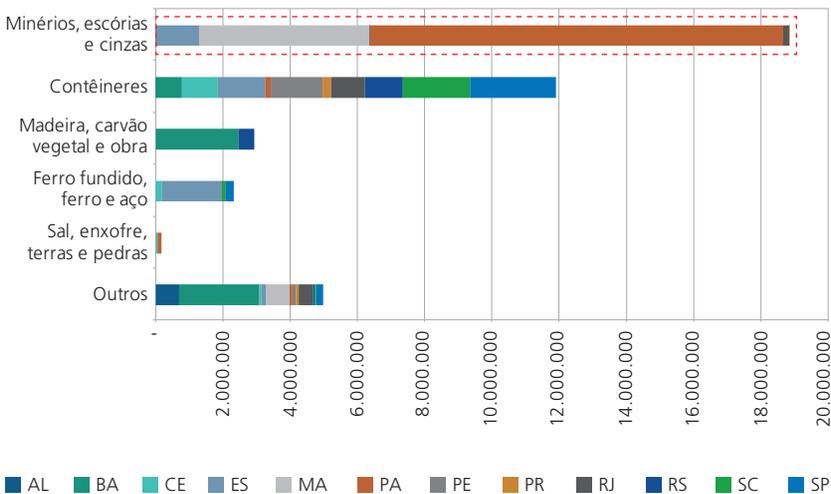
| <b>Cabotagem: 13,5 milhões de toneladas</b>  |   |
|--|---|
| <b>Origem</b>                                | <b>Destino</b>                              |
| Porto do Açu – terminal de minério (RJ)      | Terminal Portuário Privativo da Alumar (MA) |
| Rio de Janeiro (RJ)                          | Vila do Conde (PA)                          |
| Terminal Fluvial de Juruti (PA)              | Terminal Portuário Privativo da Alumar (MA) |
| Terminal Trombetas (PA)                      | Terminal Portuário Privativo da Alumar (MA) |
| Terminal Trombetas (PA)                      | Vila do Conde (PA)                          |
| <b>Mineroduto: 11,4 milhões de toneladas</b> |   |
| Paragominas (PA)                             | Barcarena (PA)                              |
| <b>Ferrovário: 2 milhões de toneladas</b>    |   |
| FCA  |   |
| Brasília (DF)                                | Alumínio (SP)                               |
| MRS  |   |
| Barão de Angra (RJ)                          | Alumínio (SP)                               |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Brasil (2018).

Segundo Brasil (2018), o consumo interno da *commodity* é avaliado em 75,3%, considerando a produção total do país em 2017, de 27,4 milhões de toneladas.

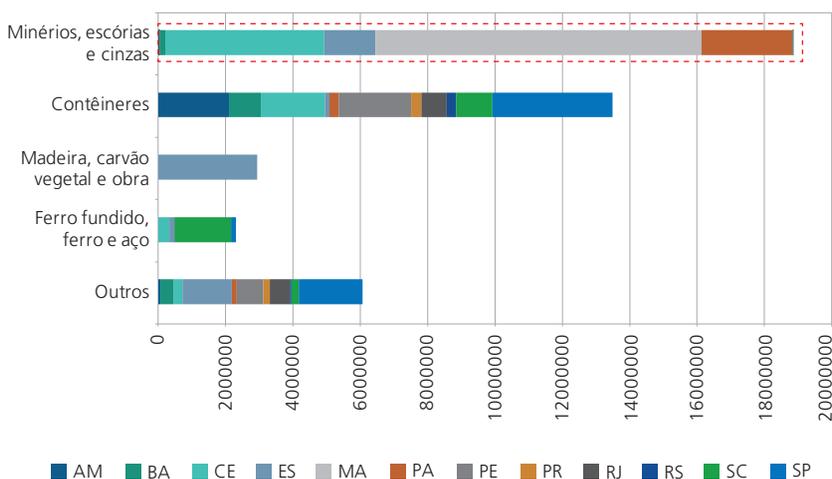
Os valores referentes ao transporte de combustíveis – por sua lógica econômica distinta das demais, representada pelas operações logísticas da indústria de óleo e gás, como já comentado – foram retirados dos gráficos, para melhor visualização relativa dos demais produtos, levando em consideração a desproporcionalidade da participação dos granéis líquidos no total transportado.

Gráfico 6 • Origem das mercadorias transportadas pela cabotagem, com destaque para minérios (bauxita), por unidade federativa, 2018 (toneladas)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

**Gráfico 7 • Destino das mercadorias transportadas pela cabotagem, com destaque para minérios (bauxita), por unidade federativa, 2018 (toneladas)**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

## Contêineres

Os contêineres correspondem ao terceiro perfil de carga mais transportado pela cabotagem brasileira e, bem como os demais, têm uma lógica econômica que o distingue dos anteriores, caracterizando-se como o terceiro mercado representado neste estudo. O transporte por contêineres apresenta uma grande diversidade, em relação tanto aos produtos transportados, com destaque para arroz e pedras de cantaria, quanto à quantidade de empresas que demandam os serviços de transporte marítimo, pois, do lado da oferta, o grau de concentração do mercado é alto. A diversidade de clientes atuais e potenciais no setor de contêineres é um fator que o distingue das cadeias logísticas do petróleo e da bauxita (minérios).

Estas duas são dedicadas especificamente ao escoamento de seus produtos em operações verticalizadas, sem uma multiplicidade de atores econômicos.

Os gráficos 8 e 9 apresentam o fluxo de origem e destino, sem grânéis líquidos, referente a linhas regulares de contêineres.

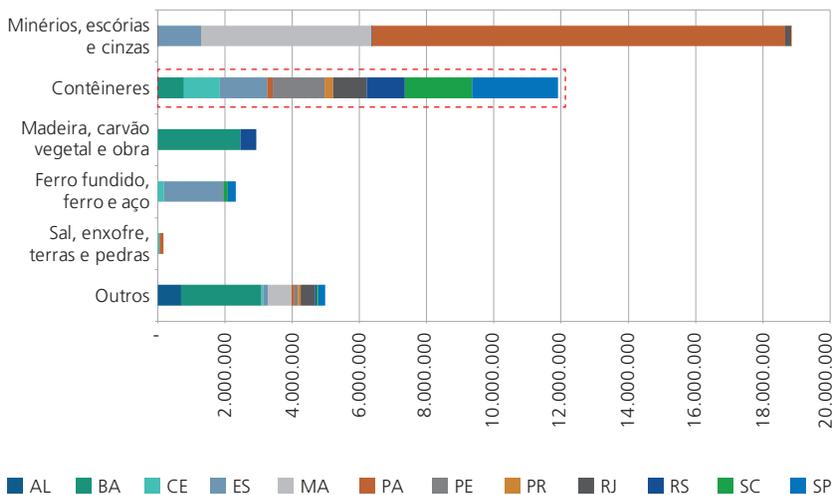
## Mercado – contêineres

Os gráficos 8 e 9 representam as rotas hoje existentes, consolidadas por unidade da Federação, operadas pelas três empresas do setor de contêineres: Aliança Navegação, Mercosul Line e Log-In.

Ressalta-se que o maior potencial de crescimento desse mercado está na propensão e no incentivo à substituição do modal rodoviário de longas distâncias e grandes volumes pelos contêineres transportados ao longo da costa brasileira, principalmente em relação ao grupo de mercadorias carga geral. Esse potencial de crescimento tende a desenvolver novas cadeias logísticas, para o transporte de produtos que atualmente se utilizam do modal rodoviário. Esse incentivo não representa necessariamente a concessão de subsídios, mas, como já foi exposto na contextualização, com alterações regulatórias e tributárias, a cabotagem brasileira poderá atrair novos operadores e disseminar seu uso, ampliando o rol de clientes.

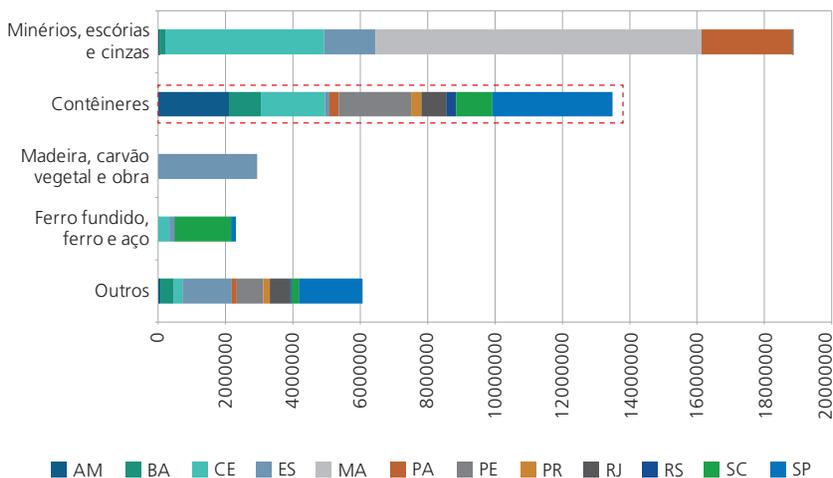
A despeito das boas perspectivas, a carga containerizada é pouco representativa no modal de transportes do país. Apesar de seu crescimento atual acelerado e da manutenção desse crescimento nos próximos anos, não deverá trazer um impacto relevante na matriz modal brasileira, em razão da concentração da oferta e da demanda dentro da região Sudeste. Esse contexto de concentração envolve curtas distâncias e alta capilaridade, opção natural do modal rodoviário.

**Gráfico 8 • Origem das mercadorias transportadas pela cabotagem, com destaque para contêineres, por unidade federativa, 2018 (toneladas)**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

**Gráfico 9 • Destino das mercadorias transportadas pela cabotagem, com destaque para contêineres, por unidade federativa, 2018 (toneladas)**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Antaq ([2018]).

Todavia, caso esse mercado consiga, conforme projeção da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (Abac)/Syndarma – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima,<sup>9</sup> elaborada pelo Instituto Ilos, referente a estimativa de crescimento de 35,5% ao ano (a.a.) no próximo quadriênio, conforme detalhado na seção “Estimativa do transporte rodoviário inter-regional de carga geral”, e, adicionalmente, para sustentabilidade desse crescimento, ele for acompanhado de investimentos em ampliações de oferta e aumento de produtividade das instalações portuárias brasileiras, a fim de que não haja restrição desse crescimento, pode-se realmente ampliar esse horizonte de crescimento para além dos próximos quatro anos, considerando o potencial de 232 milhões de toneladas, que atualmente estão no modal rodoviário de carga geral inter-regional, conforme estimativas apresentadas na seção mencionada.

Além disso, há outros entraves a serem superados, por exemplo, o desenvolvimento do processo de containerização, que requer tempo, planejamento e, principalmente, custo. Este não é o problema de cargas normalmente embaladas em sacarias, como arroz e trigo, que são facilmente containerizadas. Mas há outros tipos de carga, como móveis, que são transportados em grandes caminhões-baú. Essa carga, por exemplo, é de difícil containerização, com risco potencial de dano a esse tipo de mercadoria. Assim, para a cabotagem competir com o modal rodoviário para o transporte desse tipo de bem, é preciso fazer uma série de estudos para checar a viabilidade de transportar essa carga, nos quais são feitos questionamentos como: Onde será estufado o contêiner (no local do cliente ou no terminal portuário)? Como essa carga chegará ao porto? Como adaptar o contêiner para receber e transportar com segurança as cargas mais frágeis?

---

<sup>9</sup> Informação extraída em reunião realizada em 15 de maio de 2019, na sede do Syndarma, com Abac e Syndarma.

Portanto, uma venda para a cabotagem é similar a um grande projeto de desenvolvimento comercial. É nisso que os atuais armadores estão atuando e é o que justifica o crescimento de dois dígitos verificado desde 2012.

Para um entendimento mais completo do panorama atual do transporte de contêiner por cabotagem no Brasil, é importante a visualização da participação relativa dos principais produtos transportados pela marinha mercante brasileira em suas rotas regulares, apresentadas nos gráficos 11 a 14, por unidade federativa.

## Mercado – contêineres – detalhamento

### Contêineres – arroz

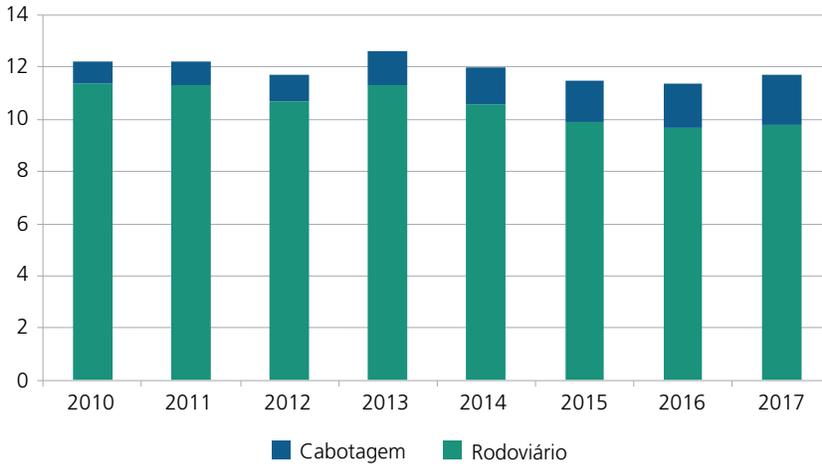
O principal produto transportado por contêiner ao longo da costa brasileira, incluindo trechos hidroviários, é o arroz.

O arroz, por ter características favoráveis ao plantio nas terras brasileiras, pode ser produzido em grande parte do país – nas regiões Norte e Centro-Oeste e em seu principal centro produtor, a região Sul, com destaque para o estado do Rio Grande do Sul. Em virtude das características climáticas da região Nordeste, com déficit hídrico, há uma dificuldade para a introdução do arroz nessa região. No Sul, o abastecimento do mercado interno é feito, na maior parte, por pequenas e médias propriedades.

Segundo o *Anuário Estatístico de Transportes 2010-2017* (BRASIL, 2018), o consumo interno da *commodity* é avaliado em 11,7 milhões de toneladas, considerando a produção total do país em 2017 de 12,3 milhões de toneladas. A distribuição do arroz no mercado interno é transportado de preponderante pelo modal rodoviário e a

cabotagem responsável por menos de 20% desse total, conforme o Gráfico 10 apresentado a seguir.

Gráfico 10 • Transporte de arroz, por modal, 2010-2017 (milhões de toneladas)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Brasil (2018).

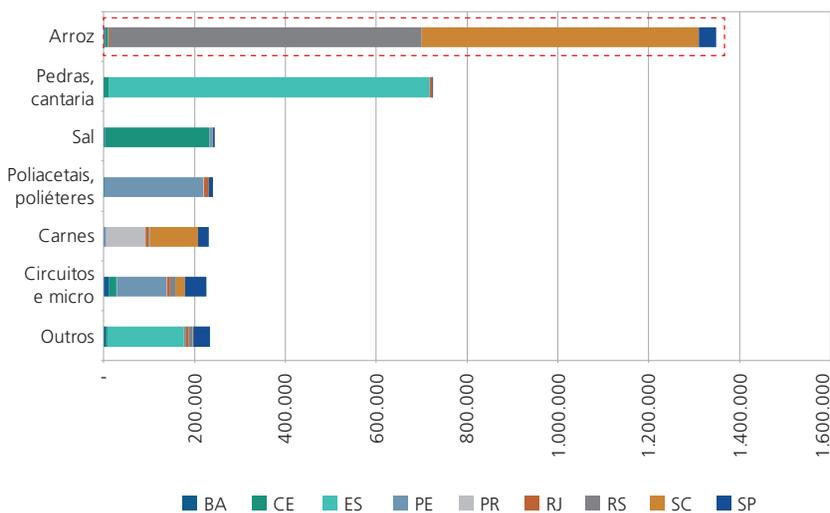
Com a observação e a análise conjunta do mapa de distribuição interna do arroz e dos gráficos de origem e destino, conclui-se que, em decorrência de sua produção ser distribuída em três diferentes regiões do território nacional, a maior parte da produção de arroz precisa percorrer apenas curtas distâncias para interligar seu centro de produção mais próximo a seu centro de consumo. Em razão dessa variável, mais de 80% do arroz produzido no país segue pelo modal rodoviário.

Em relação aos aproximadamente 20% da produção de arroz transportados pela cabotagem, de acordo com a análise deste artigo, têm

origem, quase na totalidade, nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina e se destinam primordialmente aos estados do Ceará e de Pernambuco.

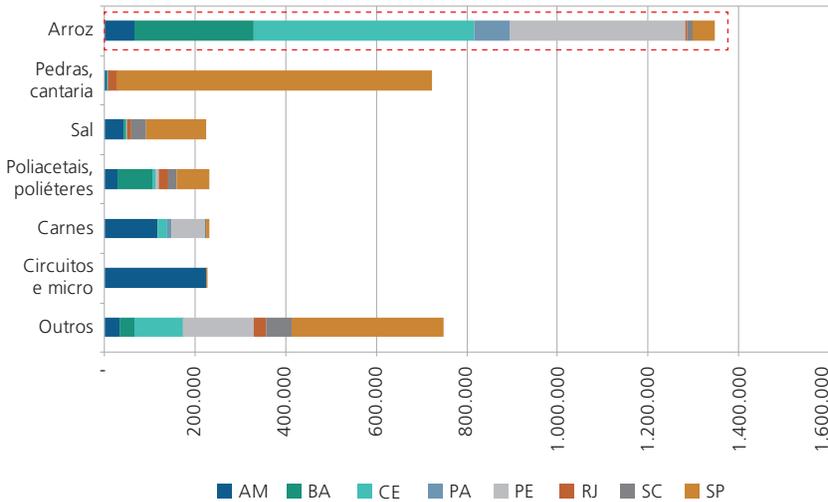
Dessa forma, da análise resultante dos gráficos 11 e 12, infere-se que a escolha pelo modal aquaviário foi tomada em razão da distância a ser percorrida, ponderada também pelo volume a ser transportado. Portanto, pela própria geografia do país, que impede a produção da *commodity* em todo seu território, viabilizou-se o transporte via cabotagem de regiões distantes com aptidões distintas em relação à agricultura, suprimindo outra região sem produção local do produto demandado, em decorrência de o arroz ser consumido em todo o país.

Gráfico 11 • Origem das mercadorias transportadas pela cabotagem, por unidade federativa, com destaque para contêineres – arroz, 2018 (tonelagem líquida)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

Gráfico 12 • Destino das mercadorias transportadas pela cabotagem, por unidade federativa, com destaque para contêineres – arroz, 2018 (tonelagem líquida)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

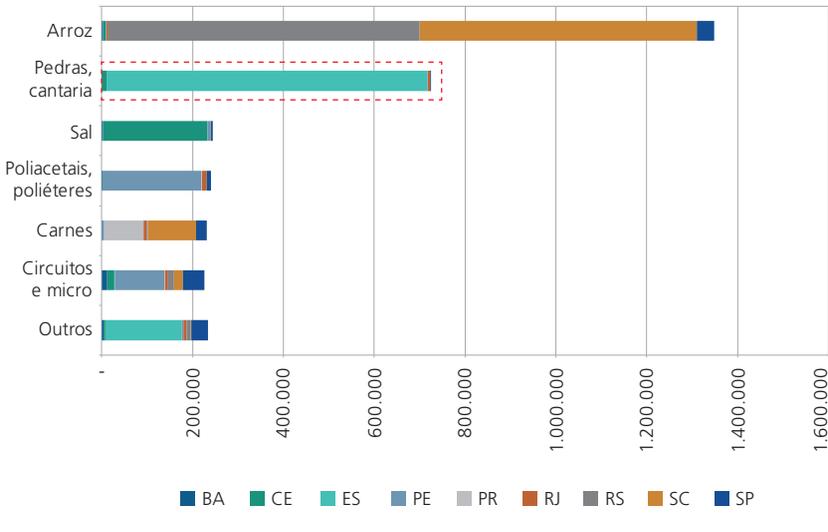
## Contêineres – pedra de cantaria

Segundo Sardou Filho e outros (2013), o Espírito Santo é o principal polo produtor de rochas do Brasil, conforme ilustra o Gráfico 13, com centenas de beneficiadoras, principalmente por fatores ligados a sua própria geografia, infraestrutura ferro-portuária, incentivos fiscais e proximidade com os principais centros consumidores, cujo destaque é o estado de São Paulo.

A concentração econômica e populacional de São Paulo, por conseguinte, representa maior demanda para as indústrias de construção civil, principal cliente desses produtos, conforme ilustra o Gráfico 14.

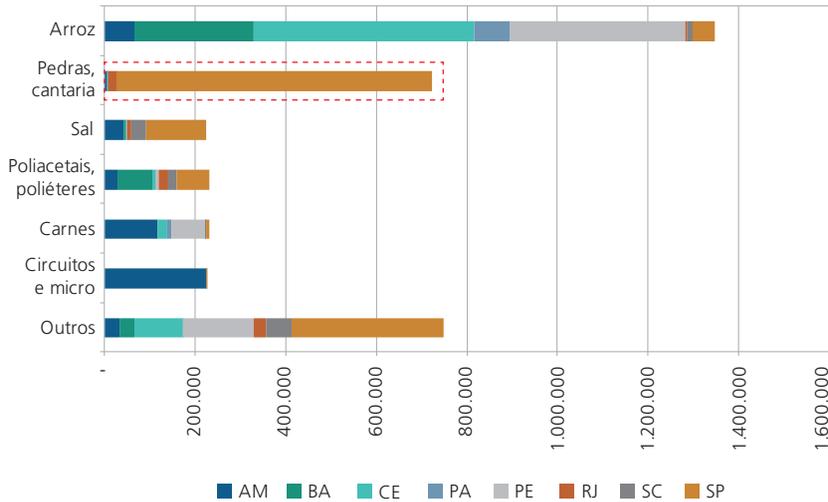
A análise desses fatores de forma conjunta com os gráficos 13 e 14 caracteriza claramente que, nesse caso, não foi o fator distância, mas sim o volume a ser transportado, que preponderou em sua decisão pelo uso da cabotagem, facilitado pela existência de linhas férreas e portos públicos e TUPs com rotas regulares na configuração *hub-feeder*, desde essas instalações portuárias, e o porto de Santos.

Gráfico 13 • Origem das mercadorias transportadas pela cabotagem, por unidade federativa, com destaque para contêineres – pedra de cantaria, 2018 (tonelagem líquida)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

Gráfico 14 • Destino das mercadorias transportadas pela cabotagem, por unidade federativa, com destaque para contêineres – pedra de cantaria, 2018 (tonelagem líquida)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq ([2018]).

## Estimativa do transporte rodoviário inter-regional de carga geral

Pela análise do estudo *Transporte inter-regional de carga no Brasil* (EPL, 2016), o modal rodoviário representava 87% de todo o transporte de carga geral do país, considerando todos os modais. Com base nesse estudo, foi desenvolvida a matriz de origem e destino da carga geral inter-regional, ajustada pelo volume de carga geral transportada em longas distâncias pelo modal rodoviário em 2015 (EPL, 2016). Foram excluídos da matriz os fluxos de transporte inter-regionais relaciona-

dos à região Centro-Oeste, o transporte rodoviário em uma mesma região geográfica e os fluxos de transporte para o exterior.

Tabela 3 • Matriz de origem e destino, por região – carga geral (mil toneladas)

| Região   | Norte    | Nordeste | Sudeste  | Sul              |
|----------|----------|----------|----------|------------------|
| Norte    |          | 5.682,0  | 10.426,4 | 5.253,3          |
| Nordeste | 4.927,7  |          | 26.606,9 | 11.718,3         |
| Sudeste  | 12.020,7 | 31.514,7 |          | 51.114,4         |
| Sul      | 5.932,2  | 14.762,6 | 52.101,6 |                  |
| Total    |          |          |          | <b>232.060,8</b> |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de EPL (2016).

Nota: Ano-base 2015.

Conservadoramente, em razão da dificuldade na obtenção de dados mais detalhados em relação ao fluxo de transporte por produto e por unidade federativa em todos os modais de forma integrada, optou-se por delimitar o potencial de captação pela cabotagem, somente em relação ao modal rodoviário inter-regional de carga geral. Entretanto, é de se supor que, com maior eficiência em relação a prazo e custos, operações de outros grupos de mercadorias que também estão hoje nas rodovias, de longas distâncias e próximas à costa, poderiam residualmente migrar para a cabotagem.

Ressalta-se que a estimativa de migração da carga geral inter-regional não é totalmente passível de migração para a cabotagem, por motivos diversos: a factibilidade e o custo de estufar determinados produtos nos contêineres; o prazo reduzido de entrega, típico das entregas expressas; e outros fatores que afetam o preço do frete e dificultam sua substituição pela cabotagem. Todavia, destaca-se que a estimativa apresentada serve como um parâmetro de quanto o mercado da cabotagem de carga geral e contêiner ainda pode crescer,

caso sejam superados os aspectos que restringem seu crescimento, principalmente os subsídios<sup>10</sup> ao modal rodoviário.

Cabe destacar que, levando em conta o total estimado de 232 milhões toneladas, conforme Tabela 3, e a distância média para o transporte inter-regional no Brasil, estimada em 1.305 km (Ilos, 2016), o potencial de migração do modal rodoviário de carga geral inter-regional para outros modais, principalmente a cabotagem, representa cerca de 27% de toda a carga geral transportada por rodovias na data-base de 2015, que totalizou 1.124,4 bilhões de TKUs. Deve-se considerar que a migração será paulatina, em razão das restrições diversas já analisadas neste estudo, bem como do necessário aumento da frequência de embarcações para reduzir o tempo total do ciclo e possibilitar o ingresso de cargas de maior valor agregado, a gestão da cadeia logística e os investimentos necessários à operação porta a porta. Dessa forma, para estimar o ritmo dessa migração, foi considerada a estimativa de crescimento para o presente quadriênio elaborada por Ilos, Abac e Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma).<sup>11</sup>

O mercado de carga containerizada e carga geral é o que tem maior potencial de crescimento. Segundo diagnóstico e mapeamento das ações necessárias para desenvolvimento da cabotagem brasileira encomendados ao Ilos pela Abac e pelo Syndarma, para cada contêiner que está na cabotagem, há dez contêineres no mercado, que são transportados em caminhão e passíveis de migrar para a cabotagem, e 50% desses contêineres deverão fazer a migração para a cabotagem nos próximos cinco anos. Com isso, o crescimento da cabotagem de carga containerizada e carga geral, que foi de 12,8% a.a. no período de 2012 a 2018, deverá atingir 35,5% a.a. no período de 2019 a 2022, segundo esse estudo.

---

10 Subsídios do preço do *diesel*, tabelamento do frete com pisos mínimos etc.

11 Informação extraída em reunião realizada em 15 de maio de 2019, na sede do Syndarma, com Abac e Syndarma.

Tomam-se como base a projeção (elaborada pelo Ilos) da Abac e do Syndarma – de crescimento desse mercado, para o próximo quadriênio, de 35,5%<sup>12</sup> a.a. – e o ano-base 2018, no qual o volume transportado de carga geral e contêiner foi de 15 milhões de toneladas (ANTAQ, [2018]). Correlacionando os dois estudos de embasamento, o mercado de carga containerizada e carga geral poderia adicionar a cada ano do presente quadriênio 5,25 milhões de toneladas, ou seja, 35,5% de 15 milhões.<sup>13</sup> Segundo o presente estudo, essa migração vai ter origem principalmente no modal rodoviário inter-regional de carga geral, cujo potencial é aferido em 232 milhões de toneladas por EPL (2016).

Portanto, nesta análise, a projeção da Abac é perfeitamente factível dentro desse universo de carga geral inter-regional, considerando potenciais políticas de estímulo à cabotagem, como o programa “BR do Mar” do Governo Federal, ainda na fase de estudos. O incremento anual de aproximadamente 5,25 milhões de toneladas por ano equivale a apenas 2,2%<sup>14</sup> de toda a carga geral de longa distância que hoje circula por caminhão.

Contudo, cabe destacar que todo esse potencial de crescimento pode ser restringido pela capacidade/produzitividade das instalações portuárias brasileiras, que atualmente têm capacidade ociosa, mas que precisariam se desenvolver juntamente com o mercado de cabotagem de carga geral e contêiner, para dar suporte a tal potencial. Além disso, tem de haver a desburocratização das atividades relacionadas ao desembarço das cargas. Esses dois fatores são os mais importantes, mas, na dinâmica do mercado de cabotagem, existem

---

12 CAGR – *Compound annual growth rate*.

13 De forma conservadora os quatro anos do quadriênio estão referenciados ao ano base de 2018, no valor de 15 milhões de toneladas, sem considerar os valores adicionados ano a ano, quando da aplicação do percentual de 35,5% a.a.

14  $232.060.842/5.250.000=2,2\%$ .

outras restrições de menor relevância, relacionadas aos transportes aquaviários, que podem impactar preço e prazo e reduzir sua competitividade em relação ao modal rodoviário.

Da análise dos dados pesquisados, é possível inferir que, a despeito da opção cultural dos produtores brasileiros pelo modal rodoviário, segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA, 2017?), é comprovado que o modal rodoviário é a opção menos eficiente no transporte inter-regional em relação a diversos componentes de custo, tais como: custo médio de implantação (estradas); custo médio de operação; custo social, relacionado principalmente ao alto registro de acidentes; menor vida útil da via; e maior custo de manutenção.

Para uma ilustração das vantagens comparativas de custo e emissões dos diferentes modais e para uma compreensão mais clara dos fatores de decisão na opção do agente econômico pelo uso de um determinado modal em detrimento dos demais, é realizada uma comparação entre os modais rodoviários, ferroviários e hidroviários.

Tabela 4 • Comparativo entre os modais de transporte brasileiro

| Fatores                                      | Rodoviário           | Ferrovário | Hidroviário  |               |
|--|----------------------|------------|--------------|---------------|
| <b>Custo médio de implantação (US\$/km)</b>  | 440.000              | 1.400.000  | 34.000       |               |
| <b>Custo médio de operação (US\$/t/km)</b>   | 34                   | 21         | <b>12</b>    |               |
| <b>Custos sociais (US\$/100 t/km)</b>        | 3,2                  | 0,74       | <b>0,23</b>  |               |
| <b>Consumo de combustível (l/t/1.000 km)</b> | 96                   | 10         | <b>5</b>     |               |
| <b>Emissão de poluentes (km/t/1.000 km)</b>  | Hidróxido de carbono | 0,178      | 0,129        | <b>0,025</b>  |
|  | Monóxido de carbono  | 0,536      | 0,180        | <b>0,056</b>  |
|  | Óxido de nitrogênio  | 2,866      | 0,516        | <b>0,149</b>  |
|  | Dióxido de carbono   | 0,164      | 0,0481       | <b>0,0334</b> |
| <b>Vida útil da infraestrutura</b>           | Baixa                | Alta       | <b>Alta</b>  |               |
| <b>Custo de manutenção das vias</b>          | Alto                 | Baixo      | <b>Baixo</b> |               |

Fonte: CNA (2017?).

## Conclusões

A apresentação do panorama geral da cabotagem no Brasil, por meio da exposição da cadeia logística dos principais produtos que atualmente se utilizam do modal aquaviário, tem como objetivo fazer um levantamento dos fatores determinantes na tomada de decisão dos agentes econômicos quando optaram pela cabotagem, caracterizando nesta análise três diferentes mercados, de acordo com a lógica econômica que os distinguem dos demais: graneis líquidos, graneis sólidos e carga geral e contêiner.

De maneira geral, esses agentes escolheram a cabotagem principalmente nos casos em que o escoamento da produção envolve longas distâncias e/ou grandes volumes, características intrínsecas às cadeias de *commodities*.

Cabe ressaltar que, como resultado da alta concentração em graneis, das seis principais rotas de cabotagem, quatro são dedicadas a esse mercado (petróleo/combustíveis, bauxita, sal e madeira e celulose), uma é dedicada à carga geral (bobinas) e uma, à carga containerizada (Zona Franca de Manaus).

A empresa brasileira de navegação, para atuar na cabotagem, principalmente de graneis, precisa ter escala para viabilizar a cadeia de *commodities* a qual objetiva transportar. Dessa forma, ela tem de operar embarcações capazes de transportar grandes volumes em uma escala regular, o que demanda grandes investimentos e alto grau de especialização. Portanto, para uma empresa conseguir atuar nesse setor, ela conta com poucas alternativas para entrar no mercado, que, por sua vez, podem se caracterizar como barreiras a novos entrantes, tais como: a verticalização da cadeia produtiva como nas *industrial operations*, em que a própria empresa atua em

todos os elos da cadeia do produto; contratos de longo prazo (*take or pay*); e maior necessidade de transbordo (*hub-feeder*) servindo às operações de longo curso. Todas as alternativas mencionadas poderiam contribuir para viabilizar mais operações de graneis sólidos. Ressalta-se que, em relação às operações de transbordo, elas dependem da maior participação do Brasil no mercado internacional e no planejamento em rede de portos e terminais que servem ao país.

Em razão da curta distância decorrente da alta concentração da produção e do consumo na região Sudeste (menos de 800 km), a cabotagem tem dificuldade de se consolidar no Brasil, pois, em distâncias curtas, o modal rodoviário é mais eficiente, do que se pode depreender que essas cargas, principalmente no perfil de carga geral, devem permanecer no modal rodoviário. Outro fator é a ociosidade nos fluxos Norte/Nordeste → Sudeste/Sul (dificuldade de escala), o que pode afetar a estruturação de novas rotas. Reitera-se, ainda, que o volume de produtos brasileiro é concentrado em *commodities* (baixo valor agregado).

Outro fator importante nessa opção se refere à urgência na entrega até o consumidor final, com a preferência pela utilização do modal rodoviário nos casos de armazenamento e redistribuição. Nos casos com *lead time* curtos, como nas entregas diretas e expressas, mesmo em longas distâncias, os produtores optam pelo modal rodoviário, pela maior percepção de incerteza em relação ao prazo de entrega no aquaviário, derivada principalmente da imagem de que o processo de desembarço das mercadorias nas instalações portuárias é mais burocrático e demorado. O comércio *on-line*, por exemplo, contribui para a necessidade de prazos mais curtos e melhor controle de rastreamento.

O diagnóstico da presente análise é que há potencial de crescimento da cabotagem em dois dos três mercados elencados: contêineres e carga geral e graneis líquidos. O primeiro, contudo, sobre uma base inicialmente pequena, sendo estimada como potencial de crescimento a captação gradativa de parte do transporte rodoviário de carga geral de longa distância.

Conclui-se que, progressivamente, em torno de 27% de toda a carga geral transportada pelo modal rodoviário, atinente à parcela de carga geral inter-regional, estimada em 232 milhões de toneladas, tem potencial para migrar para a cabotagem de carga geral e contêiner, em razão da alta concentração populacional próximo ao litoral e, sobretudo, de seus menores custos. Essa migração dependerá da capacidade dos agentes em realizar operação logística integrada (multimodal), adequada às características do perfil da carga contêinerizada, competitiva com o modal rodoviário.

Por fatores diversos também relacionados principalmente a prazo e custos, algumas dessas cargas devem permanecer no modal rodoviário. Deve-se ter em conta que foi transportado pela cabotagem brasileira um total de 163 milhões de toneladas no ano de 2018, havendo um grande potencial de crescimento da cabotagem no Brasil nesse mercado, pois apenas 9% desse total se refere a carga geral e contêiner. Seguindo a projeção de 35,5% a.a. de crescimento potencial para o próximo quadriênio, conforme Abac, a cada ano, com a implementação das políticas de estímulo, o mercado de contêineres e carga geral tem potencial para captar 2,2% do total de transporte rodoviário de carga geral inter-regional. Para ser sustentável, o crescimento deve ser acompanhado de investimentos nas instalações portuárias, além de ser necessária a realização de novos processos que desburocratizem o desembaraço das mercadorias.

O mercado de granéis líquidos pode crescer organicamente em virtude do aumento da prospecção de óleo e gás dos poços maduros hoje existentes nas bacias de Campos e Santos, mas principalmente em relação às operações do pré-sal, em uma resultante das operações logísticas das indústrias que atuam no setor de óleo e gás, com destaque para as operações do grupo Petrobras.

Apresentou-se o panorama da cabotagem no Brasil, com base em origem e destino das cargas e na inferência sobre seu potencial de transferência para o mercado de cabotagem de carga geral e contêiner, baseado na estimativa do transporte rodoviário de carga geral de longa distância. Cabe ressaltar que, em razão da indisponibilidade de informações mais detalhadas em relação à segregação entre transporte regional e inter-regional – por produto, por unidade federativa e por modal –, foi delimitado o potencial de captação pela cabotagem somente quanto ao modal rodoviário inter-regional de carga geral, excluindo-se dessa base o transporte em uma mesma região, além de todo o fluxo inter-regional da região Centro-Oeste e do longo curso.

O presente estudo considerou, em relação à apresentação do panorama de origem e destino dos produtos atualmente transportados pela cabotagem, apenas as operações de embarque e desembarque, escopo de Antaq ([2018]). Foi mapeada a origem, desde a produção até seu destino, apenas para os principais produtos transportados pela cabotagem.

Por fim, visando a continuidade da presente pesquisa, é sugerida a exploração de temas correlatos a seu objetivo: impacto da ferrovia na cabotagem; estratégia *hub-feeder* dos armadores e instalações portuárias; impactos da falta de segurança nas estradas, tanto em relação à ocorrência de acidentes, quanto em relação à ocorrência de roubos e furtos; e impacto das mudanças climáticas quanto à sustentabilidade ambiental e dificuldades operacionais relacionadas a eventos naturais extremos.

## Referências

- ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Superintendência de Desenvolvimento e Produção. *Boletim de recursos e reservas de petróleo e gás natural 2018*. [Rio de Janeiro], 2018.
- ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. *Anuário Estatístico Aquaviário*. [Brasília, DF], [2018]. Base de dados. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/Anuario/>. Acesso em: 4 nov. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993*. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8630.htm). Acesso em: 6 nov. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997*. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9432.htm). Acesso em: 6 nov. 2019.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 27, de 15 de janeiro de 1989*. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/medaprovistoria-27-15-janeiro-1989-370393-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 6 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. *Anuário estatístico de transportes: 2010-2017*. Brasília: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2018. Disponível em: [http://www.infraestrutura.gov.br/images/BIT\\_TESTE/Publica%C3%A7oes/anuario\\_estatistico\\_transportes\\_2010\\_2017.pdf](http://www.infraestrutura.gov.br/images/BIT_TESTE/Publica%C3%A7oes/anuario_estatistico_transportes_2010_2017.pdf). Acesso em: 4 nov. 2019.
- CNA – CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. *Infraestrutura logística: desafios para o escoamento dos produtos agropecuários*. [Brasília, DF: CNA, 2017?]. 33 p. Disponível em: [https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/estudos/livrocompleto\\_infraestrutura\\_logistica-\\_desafios\\_para\\_o\\_escoamento\\_dos\\_produtos\\_agropecuarios\\_0.07677600\\_1515000372.pdf](https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/estudos/livrocompleto_infraestrutura_logistica-_desafios_para_o_escoamento_dos_produtos_agropecuarios_0.07677600_1515000372.pdf). Acesso em: 4 nov. 2019.
- EPL – EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA. *Transporte inter-regional de carga no Brasil: panorama 2015: carregamento com a matriz origem-destino: Plano Nacional de Logística Integrada*. Brasília, DF: [S.n.], 2016. 46 slides. Apresentação.

FACHINELLO, A. L.; NASCIMENTO, S. P. Cabotagem como alternativa para o transporte de carnes da região Sul para o Norte/Nordeste brasileiro: um estudo de caso. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 46, n. 4, p. 969-988, out.-dez. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032008000400003>. Acesso em: 4 nov. 2019.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, I. M. *Estudo logístico para exportação do complexo soja: corredor ferroviário Centro-Leste*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/14158/1/d.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2019.

GOULARTI FILHO, A. A trajetória da Marinha Mercante brasileira: administração, regime jurídico e planejamento. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 247-278, 2010. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/7397/5370>. Acesso em: 4 nov. 2019.

ILOS. *Panorama Ilos: custos logísticos no Brasil*. [S.l.]: Ilos, 2016.

ILOS. *Panorama Ilos: portos brasileiros: avaliação dos usuários e análise de desempenho*. [S.l.]: Ilos, 2015.

RESSURGIMENTO da indústria naval no Brasil: (2000-2013). Brasília: Ipea, 2014. 480 p. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_ressurg\\_da\\_ind\\_navai.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ressurg_da_ind_navai.pdf). Acesso em: 4 nov. 2019.

SARDOU FILHO, R. et al. *Atlas de rochas ornamentais do estado do Espírito Santo*. Brasília, DE: CPRM, 2013. 349 p. Disponível em: <http://rigeo.cprm.gov.br/jspui/handle/doc/17787>. Acesso em: 4 nov. 2019.

SILVEIRA JÚNIOR, A. *Cabotagem brasileira: uma abordagem multicritério*. Curitiba: Appris, 2018. 164 p. ISBN 9788547318314.





Em 26 e 27 de junho de 2019, realizou-se o 3º Congresso Uqbar de Finanças Estruturadas em São Paulo. O BNDES foi representado por Daniel Bregman (Área Financeira), Daniel Loureiro da Silva (Área de Mercado de Capitais) e Isabella Bard de Carvalho Paes (Área de Mercado de Capitais).

O congresso foi dividido em oito painéis temáticos que abarcam a diversidade do mercado de finanças estruturadas, a saber: *Fintechs*, Agronegócio, Infraestrutura, Investidores, Pequenas e Médias Empresas, Ativos Alternativos, Imobiliário e Arranjos de Pagamento. Os quatro primeiros painéis ocorreram no dia 26 e os quatro últimos no dia 27.

Site do congresso: <http://congresso.uqbar.com.br/>.

## Programação:

### 26 de junho de 2019

Palestra de abertura: Marcelo Barbosa (presidente da CVM)

#### Painel: *Fintechs*

Participantes: Bruno Balduccini (Pinheiro Neto), Mauro D'Ancona (Nubank), Otávio Damaso (Banco Central do Brasil), Sergio Furio (Credits) e o moderador, Pedro Junqueira (Uqbar).

Temas: Partindo da reflexão sobre a direção da transformação da intermediação financeira envolvendo as *fintechs*, foram discutidos temas como a captação de recursos das *fintechs* no mercado de Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), o marco regulatório das *fintechs* e a relação das *fintechs* com as instituições financeiras tradicionais.

## Painel: Agronegócio

Participantes: Ivandré Montiel da Silva (Banco do Brasil), Jean-Pierre Cote Gil (GPS), João Bento (BASF), Tiago Lessa (Pinheiro Neto) e o moderador, Carlos Augusto Lopes (Uqbar).

Temas: O agronegócio tem um grande potencial, mas ainda apresenta uma participação modesta no mercado de capitais. Com base nessa constatação, os participantes discutiram questões relativas à emissão de Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA), a importância do seguro de crédito e a regulamentação específica para as operações de mercado do agronegócio.

## Painel: Infraestrutura

Participantes: Carlos André (BB DTVM), Eliane Lustosa (BNDES), Renata Norato (IFC – Banco Mundial), Paulo Werneck (Funcfe) e o moderador, Fernando Fontes (Cerc).

Temas: O mercado de finanças estruturadas está adequadamente configurado para o investimento em infraestrutura? Qual tem sido o papel do BNDES no financiamento de infraestrutura, principalmente em mercado de capitais? Esses foram alguns assuntos discutidos no painel, com destaque para a apresentação de Eliane Lustosa, que falou das iniciativas do BNDES no mercado de capitais.

## Painel: Investidores

Participantes: Brigitte Posch (Apollo Global), Fábio Coelho (Previc), Jorge Simino Junior (Funcsp), Juliana Mello (Fortesec) e o moderador, Carlos Augusto Lopes (Uqbar).

Temas: Foi discutida participação de investidores institucionais e estrangeiros no mercado de finanças estruturadas. Em relação aos

investidores institucionais, o impacto da manutenção do incentivo fiscal para o investidor pessoa física foi debatido, além da capacidade desses mercados para aumentar a liquidez. Já na discussão sobre a participação dos investidores estrangeiros, questões como o arcabouço fiscal, a rentabilidade dos investimentos depois do *swap* e a comparação do investimento em produtos estruturados com o investimento em *bonds* brasileiros no exterior surgiram no debate.

## 27 de junho de 2019

Palestra de abertura: Marcos Lisboa (presidente do Insper)

### Painel: Pequenas e Médias Empresas

Participantes: Daniel Lemos (Socopa), Fernando Fontes (Cerc), Luciano Mendonça (Euler Hermes), Paulo Sérgio Schonenberg (Grupo Sifra) e o moderador, Carlos Augusto Lopes (Uqbar).

Temas: Embora o patrimônio líquido dos Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) Multicedentes Multissacados tenha crescido mais de 15% ao ano desde 2015, período marcado pela crise econômica, é possível afirmar que o segmento ainda não tenha atingido seu potencial? Essa questão permeou as discussões deste painel, que também analisou a possibilidade de mudança de foco de operações de capital de giro para investimento de médio e longo prazo, a escassez de ativos e a alta posição de caixa dos fundos, o papel do gestor/consultor nesses fundos e o impacto da plataforma eletrônica nesse segmento.

### Painel: Ativos Alternativos

Participantes: Alexandre Nobre (RCB), Jorge Avila (CPSEC), Ricardo Cardoso (Enforce), Thiago Giantomassi (Demarest Advogados) e o moderador, Pedro Junqueira (Uqbar).

Temas: O painel abordou os FIDC de créditos inadimplidos e de precatórios/ações judiciais. As debêntures de dívida ativa também foram abordadas. Os FIDC de crédito inadimplido são necessariamente não padronizados, e as empresas do setor estão se associando a grandes bancos. A importância da gestão da inadimplência para o funcionamento do mercado de crédito foi debatida, assim como casos específicos de FIDC de créditos inadimplidos e de precatórios.

## Painel: Imobiliário

Participantes: Daniel Maeda (CVM), Flavia Palacios (RB Capital), Gabriel Góes (Caixa Econômica Federal), Pedro Calhman (Ministério da Economia) e o moderador, Pedro Junqueira (Uqbar).

Temas: Foram discutidas as amarras ainda presentes na estrutura de crédito imobiliário que impossibilitam que este seja financiado via mercado de securitização, com a emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), o papel da caderneta de poupança, as políticas públicas para dinamizar o financiamento imobiliário por meio do mercado de capitais, a capacidade da LIG de produzir um salto qualitativo nesse mercado e o *home equity* e sua importância para o crescimento da participação das *fintechs*.

## Painel: Arranjos de Pagamento

Participantes: Edson Luiz dos Santos (Colink), Fabio Braga (Demarest Advogados), Gabriel Cohen (Stone), Margot Greenman (Captalys) e o moderador, Fernando Fontes (Cerc).

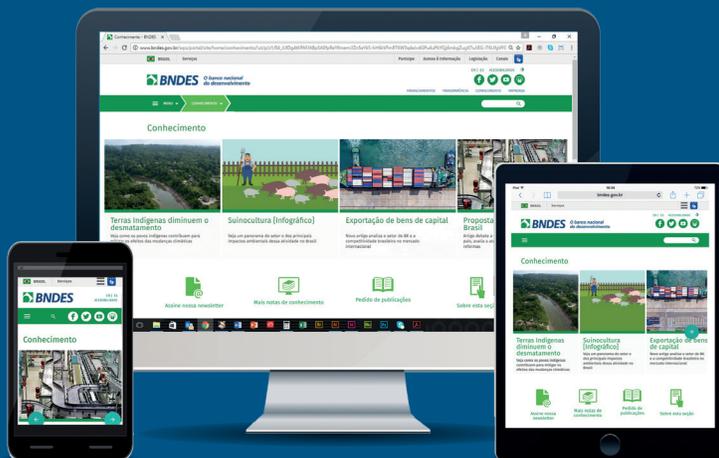
Temas: Diante das mudanças recentes em curso no ambiente competitivo e regulatório das instituições de pagamento no Brasil e considerando, ainda, o cenário atual dessa indústria no mundo, a

análise do papel e do comportamento esperados da securitização de recebíveis de arranjo de pagamento no futuro próximo marcou as discussões neste painel, com destaque para as soluções para intermediar investidores e captadores de recursos e os impactos da tendência de desmaterialização da documentação e da intensificação do processamento de dados.

## Relevância do congresso para a atuação do BNDES

Entre as missões da Área Financeira está a análise das oportunidades de captação de recursos no mercado, sendo fundamental o acompanhamento dos diversos segmentos de mercado e de cada instrumento. Nesse contexto, o congresso contribuiu ao trazer relevantes informações sobre a evolução do mercado de finanças estruturadas.

Além disso, o BNDES tem, como um de seus objetivos, apoiar e desenvolver o mercado de capitais nacional, e a subscrição de quotas de FIDC consiste em uma das formas de apoio utilizadas pelas equipes integrantes da Área de Mercado de Capitais. Nesse congresso, foram apresentados importantes dados sobre a evolução do mercado de crédito nacional e discutidos casos relevantes que contribuem sobremaneira para o conhecimento das equipes da Área de Mercado de Capitais.



**Acesse a seção de Conhecimento de nosso portal para mais conteúdos sobre economia e desenvolvimento e para acompanhar o lançamento de nossos livros, artigos e estudos técnicos.**

[www.bndes.gov.br/conhecimento](http://www.bndes.gov.br/conhecimento)





Esta obra foi editada pelo Departamento de Comunicação da Área de Comunicação e Relacionamento Institucional do BNDES em fonte Cormorant Garamond e impressa pela Edigráfica em *offset* sobre papel pólen soft, em junho de 2019.

ISSN 0104 5849



Editado pelo  
Departamento de Comunicação  
Dezembro de 2019