

Revista do BNDES, n. 19, jun. 2003

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

REVISTA DO

BNDES

JUNHO DE 2003

19



ISSN 0104-5849



9 770104 584003

00019





**BANCO NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL**

**PRESIDENTE
Carlos Lessa**

**VICE-PRESIDENTE
Darc Antônio da Luz Costa**

**DIRETORES
Fabio Stefano Erber
Luiz Eduardo Melin
Marcio Henrique M. de Castro
Mauricio Borges Lemos
Roberto Timotheo da Costa**

REVISTA DO

BNDES

**PUBLICAÇÃO SEMESTRAL EDITADA EM
JUNHO E DEZEMBRO**

CONSELHO EDITORIAL

**PRESIDENTE
Carlos Lessa**

**EDITORA
Elizabeth Maria de São Paulo**

**Carlos Alberto Lourenço Roque
Cláudia Soares Costa
Dulce Corrêa Monteiro Filha
Edgard Lobão
Fábio Sotelino da Rocha
Florinda Antelo Pastoriza
Gustavo Mello
João A. de Gusmão Bastos
Jorge Cláudio C. de Oliveira Lima
José Carlos de Castro
José Ricardo Botelho Coré
Paulo Sérgio Ferracioli
Solange Domingo Alencar Torres
Terezinha Moreira
Thaís Linhares Juvenal**

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

ENDEREÇO

**Avenida República do Chile, 100/1319
Tel.: (21) 2277-7355 Fax: (21) 2240-3862
CEP 20031-917
<http://www.bndes.gov.br>**

REVISTA DO

BNDES

SUMÁRIO

O Papel do BNDES na Distribuição Geográfica
da Indústria de Transformação
Filipe Lage de Sousa

3

Moeda Única e Banco Central Unificado no Mercosul:
Princípios Econômicos e Desafios Institucionais
Héctor Rubini / Fabio Giambiagi

21

Impactos das Alterações Societárias para a Análise
de Risco Legal
Luiz Ferreira Xavier Borges

65

Os *Clusters* de Alta Tecnologia e o
Desenvolvimento Regional
Tagore Villarim de Siqueira

129

Condomínio Industrial: O Caso do Complexo
Ford Nordeste
Sheila Najberg / Fernando Pimentel Puga

199

A Reestruturação do Setor Aéreo e as Alternativas
de Política para a Aviação Comercial no Brasil
Jorge Antonio Bozoti Pasin / Sander Magalhães Lacerda

217

Políticas Sociais Podem Ser Associadas a Políticas
de Desenvolvimento?

Eriksom Teixeira Lima / Mário C. de Carvalho Junior

241

Previdência Social: Diagnóstico e Propostas
de Reforma

Fabio Giambiagi / Lavinia Barros de Castro

265

**Alianças e Redes Estratégicas: As Tendências
nas Empresas Líderes no Brasil**

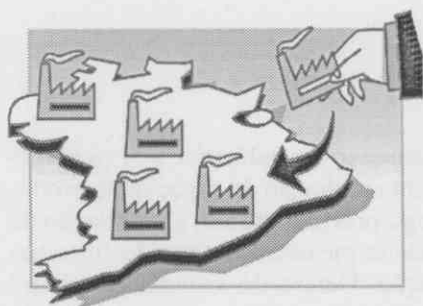
**Marcelo Gonçalves Tavares / T. Diana L. v. A.
de Macedo-Soares**

293

Revista do BNDES, v. 1, n. 1, jun. 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



O Papel do BNDES na Distribuição Geográfica da Indústria de Transformação

FILIPE LAGE DE SOUSA*

RESUMO Este estudo faz uma breve avaliação das políticas regionais do BNDES no período pós-1985, as quais se baseiam, de início, na análise da destinação de seus recursos entre 1985 e 1996/97, verificando-se que o Nordeste e o Centro-Oeste foram as regiões mais beneficiadas. Ao confrontar com os setores industriais, nota-se que a maior parte deles foi influenciada positivamente por essa política, como o de automotores e o de material elétrico. Uma mudança de postura do BNDES é verificada pelo início do *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* em 1997, no qual se verifica a contínua ênfase em reduzir as disparidades regionais, pois os eixos com menor participação no PIB tiveram proporcionalmente um maior montante de investimentos previstos. Nesses investimentos, todos os ramos de atividade econômica são contemplados, com destaque para os de infra-estrutura. Como conclusão, observa-se que o BNDES teve uma política regional eficiente entre 1985 e 1996/97 e uma constante preocupação com as disparidades regionais através do *Estudo dos Eixos*, procurando sempre reduzi-las.

ABSTRACT This paper analyzes the regional policy of BNDES in the period leading up to 1985. Firstly, these are based on the analysis of the destination of the disbursement of loans from BNDES from 1985 to 1996/97, where the Northeast and Mid-West were the regions that benefited. By looking at the industrial sectors, it can be inferred that the major portion was positively influenced by this policy; for example, automobile and electrical material. BNDES changed its focus with the beginning of the *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* (Axis Study) in 1997. In this study, continuous emphasis is shown to reduce the regional disparities, since the axis with the least participation in the GDP had proportionally a greater amount of investment forecast, whose infrastructure had an important role. In closing, it can be noted that BNDES had an efficient regional policy between 1985 and 1996/97; moreover, there is a continuous interest in the regional disparities through the Axis Study where the goal is to reduce them.

* Economista do BNDES. O autor agradece os comentários e sugestões de Nelson Siffert, Paulo Sérgio Fonseca, Fabio Gianbiagi, Selmo Aronovich, Sheila Najberg e dos pareceristas anônimos. No entanto, qualquer eventual imprecisão é de única responsabilidade do autor.

1. Introdução

O processo de maturação de investimento na indústria, seja para instalação de uma nova planta ou para ampliação da capacidade produtiva de uma planta já instalada, é de longo prazo. Portanto, a ampliação do setor industrial em qualquer lugar depende inexoravelmente de financiamentos condizentes com a sua maturação. Dentro do sistema financeiro nacional, esse papel de empréstimos de longo prazo é desempenhado pelo BNDES. Dessa forma, objetiva-se com o presente trabalho verificar a alocação dos recursos do BNDES no território nacional visando a uma análise da inserção da indústria nacional no espaço geográfico brasileiro. Em suma, uma forma factível de avaliar a eficiência de políticas públicas para reduzir as diferenças entre os estados, no que diz respeito a setores industriais, pode ser através de uma análise das políticas adotadas por esse banco de fomento.¹

Por uma questão de disponibilidade de dados do IBGE e do BNDES, a avaliação dessas políticas está restrita ao período pós-1985.² Com base nesses fatores, na Seção 2 faz-se uma análise da destinação dos recursos do BNDES entre 1985 e 1996/97 numa perspectiva geográfica. Outro fato que ratifica a escolha desse período é a divisão da atividade industrial para a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE). Portanto, uma avaliação das políticas adotadas de 1985 até 1996/97 já corresponde à atual classificação da indústria no IBGE.

Após 1997, o BNDES realiza o *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* para mapear as potencialidades econômicas no território brasileiro. Logo, uma sucinta análise desse estudo é realizada na Seção 3, com base em resultados teóricos e empíricos. Por último, as considerações finais são apresentadas na Seção 4.

1 *Convém mencionar que outros órgãos governamentais também possuem a função de desenvolver as regiões menos favorecidas, como, por exemplo, a Sudam e a Sudene. Logo, o BNDES não é o único agente público a desempenhar essa função. Sem mencionar que, embora os empréstimos de longo prazo sejam importantes para o surgimento de novas plantas industriais, outros fatores também são importantes para isso, tais como as condições econômicas da localidade ou a destinação de gastos públicos para infra-estrutura.*

2 *Mais precisamente, os dados analisados no presente texto envolvem o período 1985/97. A razão de se terminar a avaliação em 1997 deve-se ao fato de que o início da elaboração do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento ocorreu por essa época. Portanto, qualquer avaliação para dados mais atualizados, como, por exemplo, até 2000, seria uma análise precoce, uma vez que os efeitos de uma política para esse fim ocorrem em prazos mais dilatados.*

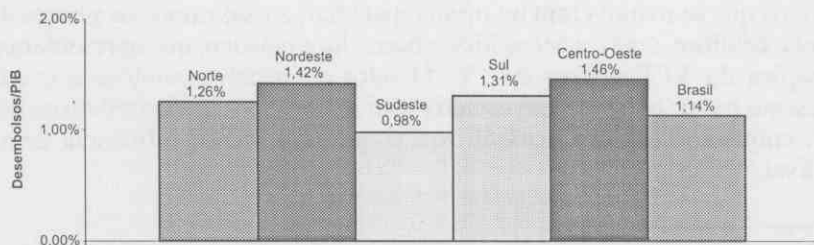
2. O Papel do BNDES entre 1985 e 1996/97

Para resolver as disparidades regionais da economia brasileira, o BNDES teve como foco criar melhores condições de financiamento para os projetos localizados em regiões menos desenvolvidas, tais como menores taxas de juros e maiores prazos de pagamento.³ Objetivando verificar a eficiência desses incentivos no sentido de proporcionar maior volume de desembolso nas regiões menos desenvolvidas, o Banco passou a acompanhar a razão entre o total de desembolsos separados por estado pelos respectivos PIBs. Sob esse prisma, o Sudeste não receberia razões desembolso/PIB acima das demais regiões, de modo a não aumentar as disparidades regionais. O Gráfico 1 mostra o percentual médio dos desembolsos do BNDES pelo PIB de cada grande região entre 1985 e 1997.

Ao visualizar o Gráfico 1, nota-se que o Sudeste foi a única região que apresentou um percentual dos desembolsos no PIB abaixo de 1% entre 1985 e 1997, enquanto as regiões Centro-Oeste e Nordeste foram as mais beneficiadas. Dessa forma, o BNDES não privilegiou a região mais rica em detrimento das demais nesse período de tempo analisado, considerando-se que as regiões menos desenvolvidas receberam proporcionalmente maiores financiamentos.

GRÁFICO 1

Média da Razão entre os Desembolsos do BNDES e os PIBs Regionais – 1985/97



3 Mais detalhes podem ser encontrados em Siffert Filho (2001).

Contudo, a pergunta que se segue é: quais setores da indústria de transformação⁴ foram influenciados pelos incentivos do BNDES numa perspectiva geográfica? Uma forma de responder a essa questão é verificar a evolução do Viés da Característica dos Estados (VCE)⁵ da razão entre os desembolsos pelos PIBs estaduais entre o período em questão, cuja fórmula encontra-se descrita a seguir:

$$VCE^k(t) = \sum_i s_i^k(t) \cdot z_i$$

onde: $VCE^k(t)$ é o viés da característica do setor industrial k no instante t ; $s_i^k(t)$ é a participação do estado i no setor industrial k no instante t ;⁶ e z_i é a razão entre o desembolso do BNDES pelo PIB do estado i .

O VCE é uma média ponderada das razões de desembolsos pelos PIBs, em que os pesos são as participações dos setores em cada estado. Um aumento no VCE de 1985 a 1996/97 evidencia que o setor movimentou-se para estados com maior razão desembolso/PIB, o que representa, nesse caso, um deslocamento para estados menos desenvolvidos. Os resultados do VCE encontram-se na Tabela 1.

De forma geral, observa-se que não há uma mudança significativa de todos os setores em conjunto, pois a diferença da média do VCE de 1985 a 1996/97 é menor que 1%. No entanto, há movimentos distintos entre os setores ao longo do tempo, pois alguns aumentaram, outros reduziram e o restante manteve-se no mesmo patamar do VCE de 1985.⁷

Entre os que se mantiveram no mesmo patamar, encontramos os setores de papel e celulose, couro e acessórios e borracha e plástico, que apresentaram variações do VCE abaixo de 1%. O setor de papel e celulose é o que apresenta maior presença em estados com maior valor de desembolsos por PIB, enquanto couros e acessórios é o que tem menor influência dessa variável.

4 Para um melhor detalhamento de quais indústrias estão classificadas nos setores enumerados, procurar a descrição dos setores na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do IBGE.

5 Informações mais detalhadas podem ser encontradas em Midelfart-Knarvik et alii (2000).

6 Para obter as participações de cada estado num determinado setor, utilizou-se o valor da transformação industrial (VTI) nas publicações do Censo de 1985 e das Pesquisas Industriais Anuais (PIAs) de 1996 e 1997, ambas do IBGE.

7 Considera-se que o setor manteve-se inalterado quando as variações no índice ficaram abaixo de 1%.

TABELA 1

VCE da Razão entre Desembolsos e PIBs Estaduais – 1985/97

VCE CNAE – BNDES	1985	1996/97	VARIAÇÃO	PERCENTUAL
Reciclagem	0,913	1,071	0,158	17,34
Automóveis	0,905	0,916	0,010	1,15
Material Elétrico	0,968	0,990	0,022	2,32
Máquinas e Equipamentos	0,965	1,010	0,045	4,62
Borracha e Plástico	0,980	0,990	0,009	0,95
Mobiliário e Diversas	1,006	1,046	0,040	4,00
Instrumentos Profissionais	0,895	0,939	0,044	4,89
Papel e Celulose	1,093	1,097	0,004	0,39
Combustíveis	1,086	1,062	- 0,024	2,24
Química	1,124	1,067	- 0,056	5,01
Editorial e Gráfica	1,058	1,009	- 0,049	4,64
Eletrônica e Comunicação	1,835	0,898	0,063	7,57
Escritório e Informática	1,025	0,891	- 0,134	13,10
Têxtil	1,054	1,068	0,014	1,29
Outros Equipamentos de Transporte	1,042	0,911	- 0,131	12,57
Vestuário	1,082	1,134	0,052	4,82
Metalúrgica	1,092	1,166	0,074	6,81
Minerais Não-Metálicos	1,154	1,111	- 0,042	3,67
Alimentos e Bebidas	1,147	1,131	- 0,015	1,34
Couro e Acessórios	0,955	0,956	0,001	0,16
Fumo	1,098	1,117	0,019	1,69
Madeira	1,390	1,492	0,103	7,40
Produtos de Metal, exclusive Máquinas e Equipamentos	0,952	0,964	0,012	1,25
Média do VCE do Desembolso por PIB	1,035	1,045	0,010	0,92

Fontes: IBGE e BNDES.

Entre os que apresentam tendência para estados com menor razão de desembolsos por PIB, dois setores merecem destaque: outros equipamentos de transporte e escritório e informática. Isso porque há uma redução drástica dos VCEs nesses setores com percentuais acima de 12%, o que significa que ambos não foram influenciados pelos financiamentos do BNDES. Além disso, eles na verdade aumentaram a produção nos estados em que os desembolsos do BNDES tiveram menor participação no PIB e, com a drástica redução, permaneceram entre os que estão nos estados com menor desembolso por PIB. Os outros setores que também não sofreram influência das políticas do BNDES, mas de maneira mais branda, foram: química (5%),

editorial e gráfica (4,6%), minerais não-metálicos (3,7%), combustíveis (2,2%) e alimentos e bebidas (1,3%).

Os setores que aumentaram o percentual nos estados com maior recursos do BNDES sobre o PIB foram: reciclagem, automotores, material elétrico, máquinas e equipamentos, produtos de metal (exclusive máquinas e equipamentos), mobiliário e diversas, instrumentos profissionais, eletrônica e comunicação, têxtil, vestuário, metalurgia, fumo e madeira. Entre esses, quatro merecem destaque: reciclagem, que obteve um aumento de 17% nesse índice, representando o maior aumento entre todos os setores; madeira e metalurgia, que mostram aumentos significativos de 7%, o suficiente para reafirmar o primeiro como o setor com maior participação nos estados com a razão desembolso/PIB elevada e para colocar o segundo na vice-liderança entre os setores na década de 90 (em 1985, ocupa a sétima posição); e eletrônica e comunicação, que apresenta um bom desempenho, com aumento de 7,6%, mas que consegue apenas sair da lanterna em 1985 para o penúltimo lugar na década de 90 entre os setores nesse índice.

Em Sousa (2002), é possível verificar quais são os setores que apresentam uma dispersão geográfica considerando-se a distância entre os estados.⁸ A Tabela 2 apresenta um resumo desses resultados sobre a dispersão comparados com o VCE da razão desembolso/PIB.

Entre os setores que se direcionaram para os estados com maior desembolso por PIB, alguns obtiveram uma redução da concentração geográfica: automotores, material elétrico, máquinas e equipamentos, metalurgia, mobiliário, produtos de metal (exclusive máquinas e equipamentos) e reciclagem. Nesses setores, pode-se afirmar que a política de incentivos foi eficaz, pois favoreceu uma maior dispersão geográfica da produção, direcionando-a para os estados menos desenvolvidos.

Constatou-se que a política foi inócua nos seguintes setores: têxtil, eletrônica e comunicação, produtos não-metálicos e alimentos e bebidas. Isso porque nesses quatro setores não houve maior dispersão geográfica entre 1985 e 1996/97. Nos dois primeiros, ocorreu uma redistribuição da atividade industrial para os estados com maior desembolso por PIB, mas não representou uma dispersão geográfica dessa atividade. Nos dois últimos, a redistribuição

8 Para tanto, é utilizado o índice de Venables, o qual mede o grau de dispersão espacial de uma atividade econômica levando em consideração a distância entre as localidades da atividade econômica. Quanto maior o valor do índice, mais dispersa é a atividade econômica. Mais detalhes podem ser encontrados em Midelfart-Knarvik et alii (2000).

TABELA 2

Índice de Venables e VCE do BNDES

SETORES	ÍNDICE DE VENABLES	VCE DO BNDES
Alimentos e Bebidas	0	-
Automotores	+	+
Borracha e Plástico	+	0
Combustíveis	+	-
Couro e Acessórios	+	0
Editorial e Gráfica	+	-
Eletrônica e Comunicação	0	+
Escritório e Informática	+	-
Fumo	-	+
Instrumentos Profissionais	0	+
Madeira	-	+
Máquinas e Equipamentos	+	+
Material Elétrico	+	+
Metalurgia	+	+
Minerais Não-Metálicos	0	-
Mobiliário e Diversas	+	+
Outros Equipamentos de Transporte	+	-
Papel e Celulose	+	0
Produtos de Metal, exclusive Máquinas e Equipamentos	+	+
Química	-	-
Reciclagem	+	+
Têxtil	0	+
Vestuário	-	+

Obs.: "-" significa uma redução da dispersão, "+" um aumento e "0" nenhuma variação significativa.

foi justamente o contrário, mas também não apresentou maior distribuição espacial da produção.

Nos setores de couro e acessórios, borracha e plástico e papel e celulose verificou-se maior dispersão da atividade industrial, mas isso não pode ser justificado pela atuação do BNDES, pois eles permaneceram praticamente com o mesmo VCE BNDES entre 1985 e 1996/97. Logo, mesmo não migrando para os estados com maior razão de desembolso por PIB, esses setores conseguiram obter maior dispersão geográfica da sua produção. No entanto, pode ter havido uma troca de produção entre os estados com maior PIB.

Alguns setores apresentam um desempenho de melhor dispersão geográfica para estados com menor desembolso por PIB, a saber: editorial e gráfica, fabricação de combustíveis, informática e escritório e outros equipamentos de transporte. Portanto, pode-se afirmar que, muito embora o BNDES tenha se direcionado para "um lado", os setores foram para outro (outro no sentido de estados com menores razões de desembolso por PIB). Não obstante, o resultado acabou sendo o desejado: maior dispersão geográfica da atividade industrial. Logo, essa dispersão geográfica ocorreu mesmo com os setores indo contra os incentivos do BNDES. Cabe ressaltar que tal constatação não significa que, se eles tivessem se direcionado de acordo com os incentivos do BNDES, teriam alcançado um resultado pior, pois não está excluída a hipótese de que poderia ocorrer uma melhoria ainda maior se seguissem o direcionamento do BNDES.

Já no setor químico, a política não foi alcançada, pois a sua produção migrou para os estados com menor desembolso por PIB e houve também um aumento da concentração regional dessa atividade industrial. Portanto, o BNDES não conseguiu alcançar o seu objetivo, que era direcionar a produção para os estados menos desenvolvidos, ocorrendo, como consequência, maior concentração. Caso esse setor tivesse se direcionado para tais estados, poderia ter ocorrido uma melhor distribuição espacial dessa atividade no território brasileiro.

Finalmente, alguns setores se movimentaram para os estados mais pobres e ocorreu um aumento da concentração geográfica dessas atividades, evidenciando, dessa forma, que a política do BNDES não foi geograficamente adequada.⁹ Esses setores são: vestuário e acessórios, madeira, instrumentos profissionais e fumo. Entretanto, pode-se afirmar que a estratégia adotada pelo Banco acabou favorecendo uma maior concentração desses setores, o que contraria o objetivo de reduzir as disparidades regionais.

De forma geral, observa-se que a política implementada pelo BNDES não teve efeito homogêneo entre os setores. Pode-se afirmar que, como agente de política pública no caráter de política regional, o BNDES pode ser considerado eficiente para alguns setores, nos quais conseguiu direcionar a produção para estados com menor desenvolvimento. Nos setores em que não houve mudança significativa dos índices VCE e nível de concentração,

9 Embora a política possa não ser apropriada geograficamente, convém lembrar que há uma dicotomia na literatura entre eficiência (retornos crescentes de escala) e localização da indústria. Logo, essa política pode ter beneficiado esses setores para obter maior eficiência na economia brasileira.

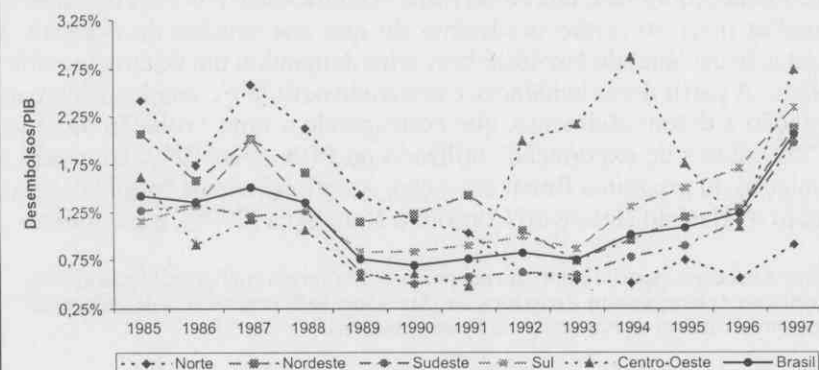
conclui-se que a estratégia do BNDES foi inócua como forma de incentivar o seu desenvolvimento nos estados mais pobres. Em suma, pode-se inferir que a política do BNDES se mostrou eficaz, pois a maioria dos setores foi influenciada positivamente, muito embora ela não beneficiasse todos os setores da indústria de transformação no período em questão.

Uma outra observação é que a evolução ao longo do tempo não é igual entre as regiões, pois algumas apresentaram comportamentos irregulares e outras mais contínuos. Essas evoluções podem ser verificadas no Gráfico 2, que mostra a evolução dos desembolsos por PIB de 1985 a 1997, nas regiões brasileiras.

Como pode ser observado, o Norte, a título de ilustração, começa com percentuais maiores que as demais regiões, mas termina com a menor razão entre desembolsos por PIB. Já o Centro-Oeste evidenciou comportamentos irregulares, sem qualquer tendência ao longo do tempo. As outras três regiões apresentaram evoluções semelhantes. Ou seja, a política do BNDES apresentou um comportamento homogêneo ao longo do tempo e entre as regiões, o que reduz a sua eficácia no decorrer dos anos. Cabe mencionar que o Sudeste demonstra um crescimento monótono dessa razão a partir de 1993, quando a distância entre os percentuais dessa região e das demais começa a diminuir.¹⁰ Assim, a eficiência dessa política começou a perder

GRÁFICO 2

Razão entre os Desembolsos do BNDES e os PIBs Regionais – 1985/97



10 Exceto o Norte, pois há um aumento da distância favorável ao Sudeste.

intensidade ao longo do tempo, visto que os percentuais da região mais desenvolvida começaram a se aproximar das menos desenvolvidas.

3. Uma Breve Análise do Estudo dos Eixos: Os Desafios pós-1997

O aumento da razão desembolsos/PIB do Sudeste em relação às demais regiões implicou uma mudança de postura na política do BNDES para reduzir as disparidades regionais. Uma possível explicação para a redução da distância dos percentuais de desembolsos por PIB do Sudeste com as demais regiões pode ser a maturação de alguns projetos, tais como Carajás e o Pólo Petroquímico de Salvador, aliado a uma falta de projetos apresentados pelas regiões pouco desenvolvidas. Mesmo objetivando favorecê-las, o BNDES poderia não estar recebendo projetos dessas regiões para avaliar e, como consequência, acabava financiando os projetos do Sudeste e do Sul. O Banco percebeu a necessidade de vasculhar a economia brasileira para identificar as oportunidades potenciais de investimentos públicos e/ou privados dentro do nosso território, com o intuito não só de reorientar políticas públicas, mas também de chamar a atenção dos empresários para empreendimentos estruturantes¹¹ locais. Com base nesse diagnóstico e objetivo, o BNDES, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Consórcio Brasiliana¹² elaboraram um estudo detalhado da economia brasileira espacialmente contextualizado.

Visto que as regiões administrativas não representam espaços homogêneos de atividade econômica, tais como Minas Gerais, onde o norte do estado se assemelha mais ao sertão nordestino do que aos estados do Sudeste, a delimitação espacial do território brasileiro demandou um tratamento diferenciado. A partir dessa evidência, este estudo definiu o conceito de eixo de integração e desenvolvimento, que corresponde a uma evolução da visão dos "corredores de exportação" utilizado no PPA 1996-1999, base para a formulação do programa Brasil em Ação. A definição mais formal de eixo, segundo o relatório síntese do Consórcio Brasiliana (2000), é a seguinte:

"Eixo é um corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, e cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais."

11 Esses empreendimentos são aqueles que, pelo seu poder sinérgico, são capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o restante do sistema econômico local.

12 Esse consórcio é formado pela Booz-Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda., Bechtel International Inc. e Banco ABN-Amro S.A.

Nesse conceito, dois critérios são os principais norteadores da delimitação dos eixos, como descrito no relatório síntese:

- a existência de uma rede multimodal de transporte, efetiva ou potencial, que permita a acessibilidade aos diversos pontos situados na sua área de influência; e
- a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna em termos de atividades econômicas, que definem a inserção do eixo em um espaço econômico mais amplo e a maximização dos efeitos de desenvolvimento dentro de sua área de influência.

A partir desse conceito, nove eixos foram identificados no Brasil, que estão ilustrados no Mapa 1. Como pode ser observado, os eixos não representam subdivisões das grandes regiões, como já mencionado anteriormente. Essa divisão dos eixos pode ser agrupada em quatro grandes espaços:

- O primeiro grande espaço seria composto pelos Eixos Sudeste, Sudoeste e Sul, que visa à ampliação do centro dinâmico constituído pela região no entorno das principais metrópoles do Sudeste (Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte), considerado o triângulo polarizador. Esse grande espaço sedia as atividades mais relevantes e estratégicas do país e tem a indústria como a principal atividade econômica em termos de produção. Já os Eixos Sul e Sudoeste aparecem como uma periferia

MAPA 1

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento



dinâmica, com o predomínio da agroindústria e ocorrências de algumas indústrias de transformação. No entanto, há uma certa homogeneidade em termos econômicos nesse espaço, mesmo tendo a Rede Sudeste maior representatividade econômica.

- Os Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins formam o segundo grande espaço, cujo principal papel é complementar ao da Rede Sudeste e da periferia dinâmica do Sul. Esse é um espaço de colonização recente, de baixa densidade populacional, predominantemente agrícola, podendo constituir-se em um grande celeiro da produção de alimentos para o país e de produtos agrícolas para exportação. Logo, há uma grande possibilidade de crescimento, principalmente através da agropecuária.
- Os Eixos do Nordeste (o São Francisco e o Transnordestino) são o terceiro grande espaço, que foi considerado à margem do processo de desenvolvimento brasileiro devido aos problemas da seca e ao caráter complementar ao centro hegemônico até então. No entanto, toda a sua faixa litorânea constitui-se num espaço homogêneo com base no turismo e no dinamismo econômico de origens variadas (petroquímica, têxtil etc.). Recentemente, algumas vantagens relativas têm propiciado oportunidades relevantes também para os Eixos Transnordestino e São Francisco. No primeiro, as atividades estão ligadas principalmente à demanda de mão-de-obra pouco qualificada, enquanto o segundo tem recebido um certo volume de investimentos, o que o transforma em um fornecedor de insumos para a Rede Sudeste e adjacências.
- O quarto grande espaço é formado pelos Eixos da Amazônia (Arco Norte e Madeira-Amazonas), onde as atividades devem estar ligadas às potencialidades do meio ambiente, especialmente para explorar a biodiversidade e o turismo ecológico. Esses eixos possuem características próprias em relação à conservação ambiental e às possibilidades em termos de integração com os Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins e com o exterior através do transporte hidroviário.

De forma geral, nota-se que o espaço que compreende a Rede Sudeste e os Eixos Sudoeste e Sul, principalmente o primeiro, continuará sendo o centro da economia brasileira, tendo os Eixos do Nordeste, Oeste e Araguaia-Tocantins como a periferia. Os únicos considerados independentes dos demais são os Eixos da Amazônia, que não desempenham um papel complementar expressivo da Rede Sudeste.

Com relação ao total de investimentos do Estudo dos Eixos, a Tabela 3 mostra os percentuais de desembolsos por eixo programados para o período

TABELA 3

Portfólio: Distribuição Espacial dos Investimentos por Eixo

(Em US\$ Bilhões)

EIXO	INVESTIMENTO DO PORTFÓLIO		% DO EIXO NO PIB (1996)
	US\$ Bilhões	%	
Araguaia-Tocantins	24.818,50	10,9	6,6
Arco Norte	1.501,20	0,7	0,3
Madeira-Amazonas	22.020,40	9,6	3,8
Oeste	8.599,10	3,8	2,2
Rede Sudeste	68.063,40	29,8	52,3
São Francisco	22.504,40	9,8	6,1
Sudoeste	12.293,40	5,4	8,4
Sul	30.337,50	13,3	13,3
Transnordestino	33.024,30	14,5	7,0
Nacional	5.370,20	2,3	—
Total do Portfólio	228.532,40	100,0	100,0

Fonte: Consórcio Brasileira (2000).

entre 1997 e 2007, assim como os percentuais de cada eixo no PIB nacional em 1996. Como pode ser observado, as regiões menos desenvolvidas, ou com menor participação no PIB, receberão proporcionalmente maiores desembolsos em relação às mais desenvolvidas. Com isso, poderá ocorrer uma melhor distribuição da atividade industrial brasileira, visto que a política do BNDES de destinar proporcionalmente mais recursos para regiões com menores participações no PIB provocou no passado maior dispersão da atividade industrial brasileira.

Uma vertente relevante deste estudo é a visão da atividade econômica como um todo, considerando todos os setores e não só a indústria como determinante do desenvolvimento dos eixos. Essa visão de aumentar o PIB é coerente com um dos resultados de estudo recente [ver Sousa (2002)], em que o potencial de mercado¹³ é um fator determinante e significativo na localização da indústria, quando interage com as indústrias com fortes encadeamentos para frente e para trás e com grande economia de escala. Isto é, indústrias com essas características descritas em conjunto com estados com elevados potenciais de mercado irão atrair as indústrias para seu espaço geográfico. E um exemplo de que o BNDES leva em consideração os encadeamentos para trás é o apoio à instalação de indústrias automobilísticas

13 Potencial de mercado é o somatório dos PIBs estaduais ponderados pelas distâncias entre os estados.

nos estados somente se houver fornecedores nas redondezas, de modo que se verifique realmente a viabilidade econômica do projeto, como ocorreu com as recentes fábricas instaladas no Rio de Janeiro e na Bahia. Logo, ao tratar todas as potencialidades econômicas, além de apenas as industriais, junto com o encadeamento para trás, por exemplo, o Estudo dos Eixos está indiretamente influenciando todas as regiões para uma maior industrialização, pois aumentando os PIBs elevam-se conseqüentemente os potenciais de mercado.

Dentro do conjunto de recomendações de natureza estratégica com o objetivo de orientar as ações do Estudo dos Eixos, cabe ressaltar a seguinte diretriz:

"Assegurar a integração dos eixos, aos níveis nacional e internacional, com vistas à competitividade internacional do país, à redução de disparidades regionais e ao desenvolvimento sustentável. Considerar a integração de regiões como fator de competição internacional, explorando em particular as potencialidades da navegação de cabotagem."

Num dos resultados de Sousa (2003), observou-se que os estados com os menores índices de especialização e concentração da atividade industrial entre os setores são também os que possuem os principais portos do país. Logo, ao considerar as potencialidades da navegação de cabotagem para assegurar a integração dos eixos, poderá haver maior diversificação das atividades industriais dos eixos, dada a relevância dinâmica da infraestrutura, principalmente a navegação, na diversificação da atividade industrial.

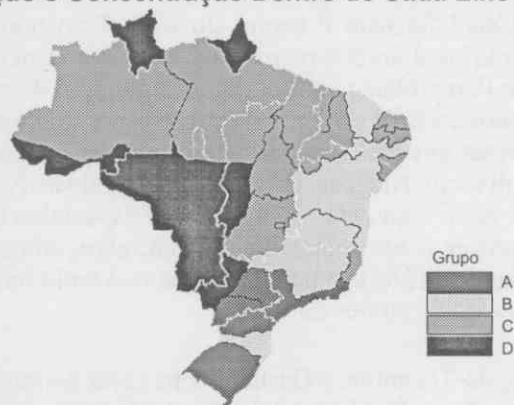
Em Sousa (2003), os estados brasileiros são separados em quatro grupos,¹⁴ os quais representam os níveis de concentração setorial e de especialização para dados da PIA de 1997. De posse disso, é possível identificar em cada eixo as regiões que farão o papel de centro ou periferia.¹⁵ Dessa forma, o Mapa 2 mostra os grupos em que cada estado se encontra em 1997, assim como a delimitação dos eixos.

Na Rede Sudeste, verifica-se que São Paulo e Rio de Janeiro formam o centro desse eixo, onde a periferia seriam os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Cabe ressaltar que a região metropolitana de Belo Horizonte

14 O grupo A representa os estados com menores índices de especialização e concentração setorial, o B um nível acima, e assim por diante.

15 Tal distinção geográfica é importante do ponto de vista econômico, como evidenciado em Krugman (1991).

MAPA 2

Os Grupos dos Estados de acordo com os Níveis de Especialização e Concentração Dentro de Cada Eixo – 1997

constitui um dos principais pólos industriais do Brasil, porém o nível de especialização e concentração setorial mineiro é de certa forma mais acentuado que o dos estados formadores do centro do eixo. Logo, relativamente ao eixo em que está inserido, o estado mineiro pode ser considerado como periferia.

O Eixo Sul apresenta dois pólos, que formam o centro e dinamizam esse espaço (os Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná), e apenas Santa Catarina formaria a periferia. No entanto, cabe ressaltar que esse é um dos eixos mais homogêneos e diversificados industrialmente, podendo ser considerado um dos mais dinâmicos e mais proporcionalmente equilibrados entre os seus membros.

O Eixo Sudoeste é formado por partes dos Estados de São Paulo, do Paraná e do Mato Grosso do Sul, e seu centro fica em São Paulo e no Paraná, principalmente nas cidades de Foz do Iguaçu, Maringá e Cascavel (Paraná) e Bauru, Piracicaba e Botucatu (São Paulo), enquanto a parte do Mato Grosso do Sul constitui a periferia.

No Eixo São Francisco, o Estado da Bahia é o grande centro, principalmente a região metropolitana de Salvador, enquanto os Estados de Sergipe, as partes de Minas Gerais, Piauí e Pernambuco e o interior baiano formam a periferia. É importante notar a grande supremacia da região metropolitana de Salvador sobre as demais regiões, que, mesmo abrigando cidades como

Petrolina e Juazeiro, não possuem o mesmo dinamismo que o espaço geográfico da capital baiana.

Pernambuco e Ceará formam o centro do Eixo Transnordestino, mas a evolução é distinta para ambos os estados, como evidenciado em Sousa (2003): enquanto Pernambuco apresentou uma situação de maior diversificação industrial nos anos 70 e 80 e passou a se especializar e se concentrar em determinados setores para o período mais recente, o Ceará mostrou um comportamento diverso. Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí são a periferia desse eixo, cuja característica não é espacialmente contínua, o que poderá favorecer o seu maior dinamismo, especialmente Alagoas,¹⁶ Paraíba e Rio Grande do Norte, visto que os centros terão forças centrípetas e centrífugas atuando de ambos os lados.

Nos Eixos Araguaia-Tocantins e Oeste há uma certa homogeneidade entre os estados, não sendo possível uma delimitação de centro e periferia dentro deles. No entanto, cabe ressaltar que o primeiro apresenta um nível de especialização e concentração industrial menor que o segundo.

Por último, nos Eixos Amazônicos (Arco Norte e Madeira-Amazonas) o centro é formado pelo Amazonas e pelo Pará, ficando os outros estados como a periferia.

4. Considerações Finais

Na literatura econômica, não há ainda um consenso no *trade off* entre eficiência econômica e dispersão geográfica. Portanto, ter um aumento de concentração espacial de um setor não representa necessariamente uma alocação econômica inadequada, pois esse setor poderá estar tendo maior eficiência.

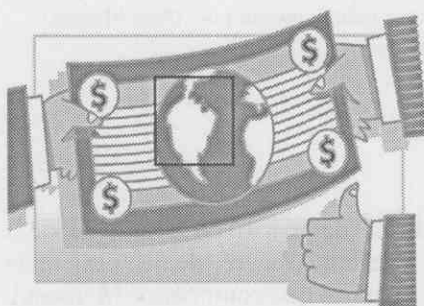
Para finalizar, nota-se que o BNDES teve uma política eficaz do ponto de vista regional para a indústria de transformação, pois a maior parte dos setores foi influenciada positivamente por sua estratégia de fomento entre 1985 e 1996/97. Por causa dos efeitos não homogêneos ao longo do tempo e entre as regiões, o BNDES decidiu realizar o *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, no qual a maior parte dos eixos menos

16 Nesse estado foi considerada a influência da região metropolitana de Salvador como outro centro, o qual poderia atuar com essas forças nesse estado.

desenvolvidos industrialmente está destacada como principais centros agroindustriais (Centro-Oeste e alguns estados nordestinos) do território brasileiro, com possibilidades de serem exportadores potenciais de sua produção. Na história da economia brasileira, a maioria das regiões industriais nasceu a partir da agricultura voltada para a exportação, como é o caso do setor cafeeiro em São Paulo (o principal estado industrializado). Logo, a transformação do café num produto de consumo mundial proporcionou que o estado gerasse uma estrutura financeira capaz de viabilizar a sua industrialização. Portanto, observando de uma perspectiva histórica, as regiões menos desenvolvidas poderão ter maior industrialização das suas economias ao aumentarem as exportações dos seus produtos agroindustriais. Então, o desafio de reduzir as barreiras das exportações dos produtos agrícolas para os países desenvolvidos não representa apenas uma luta para melhorar as contas externas do Brasil, mas também a possibilidade de que o país obtenha uma distribuição mais equânime da sua atividade industrial, reduzindo, portanto, as disparidades regionais encontradas no quinto maior território do mundo.

Referências Bibliográficas

- CONSÓRCIO BRASILIANA. *Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento*. Relatório Síntese, Tomos I e II, 2000.
- KRUGMAN, P. R. *Geography and trade*. Cambridge: MIT Press, 1991.
- MIDELFART-KNARVIK, K. H., OVERMAN, H. G., REDDING, S. J., VENABLES, A. J. *The location of European industry*. European Commission, 2000 (Economics Papers, 142).
- NORMAN, V. D., VENABLES, A. J. *Industrial clusters: equilibrium, welfare, and policy*. Trabalho apresentado na conferência "The Economic Geography of Europe". Villars, Suíça, 2002.
- SIFFERT FILHO, N. *Política regional do BNDES: uma proposta para discussão*. Texto apresentado no "1º Seminário Interno da Área de Desenvolvimento Regional". Rio de Janeiro: BNDES, out. 2001.
- SOUSA, F. L. *A localização da indústria de transformação brasileira nas últimas três décadas*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002 (Texto para Discussão, 95).
- _____. *As estruturas industriais dos estados brasileiros nas últimas três décadas*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003, mimeo.



Moeda Única e Banco Central Unificado no Mercosul: Princípios Econômicos e Desafios Institucionais

HÉCTOR RUBINI
FABIO GIAMBIAGI*

RESUMO A adoção de uma moeda única do Mercosul implica a existência de um mesmo banco central como único emissor autorizado dessa moeda. Este trabalho aborda diversos aspectos ligados ao desenho dessa instituição "ideal", com base nos requisitos de estabilidade, previsibilidade, responsabilidade e um razoável grau de independência. O texto apresenta uma resenha da evolução recente das economias do Brasil e da Argentina e enfatiza a necessidade de um trabalho profundo destinado a realizar as reformas institucionais requeridas para uma unificação monetária no bloco. São discutidas as características desse banco central unificado e registrados alguns pontos particularmente destacáveis acerca dos atributos que ele deveria ter para ser aceito por ambos os parceiros.

ABSTRACT *The adoption of a single currency for Mercosur bloc implies the existence of a single central bank entitled as the only issuer of such a currency. This paper addresses several issues related to the design of that "ideal" institution, according to requirements of stability, predictability, accountability and a reasonable degree of independence. The paper presents a review of the recent economic performance of Brazil and Argentina and emphasizes the need of a hard work in order to build up the institutional reforms that requires a monetary unification in the bloc. The characteristics of such central bank are analyzed and some remarks are made regarding the attributes that must be acceptable for each one of the partners.*

* Respectivamente, da Universidad Católica Argentina e do BNDES. Os autores agradecem os comentários de Beny Palatnik e Sérgio Waddington a uma versão preliminar do texto, assumindo plena responsabilidade pelo conteúdo da versão final.

“Nothing moves without man and nothing lasts without institutions” (Jean Monnet)

1. Introdução

Na análise do que ocorrerá com o Brasil daqui a 10 ou 20 anos, poucas coisas são tão importantes como a definição acerca de que projeto de parceria o país irá estabelecer com seus vizinhos que compõem o Mercosul. O mesmo vale para estes, naturalmente. Para saber em que condições os países do bloco estarão em 2010 ou 2020 pode não ser tão importante saber se eles terão 4% ou 8% de inflação ou um déficit em conta corrente de 1% ou 2% do PIB, mas será certamente crucial saber se irão compor entre eles um efetivo mercado comum ou não. É impossível analisar o desenvolvimento da Espanha ou de Portugal sem levar em conta a integração europeia. Analogamente, é crucial saber se o Brasil e os países do Cone Sul da América procurarão seguir “carreiras” separadas ou estreitarão seus vínculos na tentativa de formar um espaço econômico com regras, limites e – por que não? – uma moeda comum.

Nos últimos anos da década de 90 houve certo debate acerca das condições que exigiria a transição rumo a uma possível moeda única do Mercosul. As alternativas discutidas não chegaram a gerar um consenso claro, a não ser por um aspecto: a idéia de que a coordenação macroeconômica, a harmonização das políticas fiscais e certas reformas microeconômicas são condição essencial para se poder chegar a uma moeda comum.

Para que esse projeto seja concretizado, entretanto, será necessário, além naturalmente de uma convergência macroeconômica – baseada, por exemplo, em tetos de inflação e déficit público –, ter uma autoridade monetária unificada, um mesmo regime cambial e uma condução harmonizada das políticas de regulação e supervisão do sistema financeiro dos países-membros.

No campo político diplomático, cabe notar que, entre as prioridades anunciadas após a sua escolha como presidente da República, em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva manifestou a intenção de definir uma nova agenda para o Mercosul, reforçando os vínculos com a Argentina, destinada a criar uma base mais sólida para o bloco [*Gazeta Mercantil* (24.10.02, p. A1)]. Essa agenda incluiria: a) a criação de instituições comuns e núcleos executivos

setoriais, com um cronograma para tornar operacional esse aparato comum de estados-membros; b) o reexame da Tarifa Externa Comum (TEC); c) a tomada de posições comuns nas negociações com a Alca e a União Européia; e, conforme a *Gazeta Mercantil* (24.10.02, p. A9), d) a “ampliação do sistema regional de coordenação econômica, o que, a longo prazo, pode resultar na criação de uma moeda única e um banco central regional”.

Já depois de empossado, o presidente manifestou-se de forma clara sobre esse objetivo em pelo menos duas oportunidades. No dia 14 de janeiro de 2003, conjuntamente com o presidente da Argentina, Eduardo Duhalde, os dois governos emitiram um comunicado conjunto, em cujo ponto 12 afirma-se que “os presidentes concordaram em intensificar os trabalhos de coordenação macroeconômica no Mercosul. Nesse sentido, instruíram seus representantes no Grupo de Monitoramento Macroeconômico a examinarem, em conjunto com os representantes dos demais estados-partes, os passos necessários para a possível criação de uma moeda comum. Para contribuir com essa tarefa, decidiram encarregar as respectivas Chancelarias e os Ministérios da Fazenda e da Economia para a criação de um Instituto Monetário que se dedicará ao desenvolvimento dessa temática”. Poucos dias depois, o presidente Lula voltou a se manifestar em termos similares, em um artigo por ele assinado e com certa repercussão na imprensa internacional, quando afirmou que “le Mercosur devra élaborer une coordination macroéconomique de ses banques centrales, condition sine qua non pour parvenir à l’instauration d’une monnaie unique. Le Mercosur s’attachera à convaincre d’autres pays de la région de la rejoindre” [*Le Monde* (18.02.03)].

O presente texto insere-se no debate sobre essa questão e busca oferecer subsídios para que a proposta possa ser viabilizada em algum momento futuro. O “valor agregado” que se pretende acrescentar com o texto, no debate incipiente sobre coordenação macroeconômica entre os países, é o de estabelecer uma discussão mais elaborada acerca das características que deveria ter um banco central regional. O trabalho divide-se em seis seções. Após esta introdução, há uma análise da situação recente e dos desafios e perspectivas enfrentados pelo Brasil e pela Argentina, em duas seções específicas, visto se tratarem das duas nações mais importantes do bloco. Logo depois, há uma digressão sobre os obstáculos e os condicionantes para uma possível unificação monetária. A Seção 5 discute o tema do banco central unificado. Por último, nas conclusões é feita uma proposta de convergência gradual da política econômica da região ao longo de alguns anos no sentido de convergir com a inflação internacional.

2. A Conjuntura Brasileira: Desafios e Perspectivas

Evolução Recente da Economia Brasileira: Fatos Estilizados

Para analisar as possibilidades de sucesso de um esquema reforçado de coordenação macroeconômica sob o ponto de vista do Brasil, é necessário avaliar a situação atual da economia do seu principal sócio do Mercosul. A política econômica brasileira a partir de 1999 caracterizou-se pela combinação de um sistema de taxa de câmbio flutuante com um forte ajuste fiscal, em claro contraste com o que se tinha verificado no período 1995/98, associado a uma taxa de câmbio semi-rígida e a um elevado déficit público, a ponto de o próprio resultado primário ter sido deficitário no período. A mudança de 1999 ocorreu no contexto da adoção do sistema de metas de inflação (*inflation target*). Em que pese o fato de que o desempenho macroeconômico do período deixou a desejar, se medido pela evolução do nível de atividade – com taxa de crescimento do PIB de apenas 2% a.a. na média de 1999/2002, inferior inclusive à de 1995/98 –, o ajustamento observado foi substancial, com chances de que o país possa se beneficiar desse processo nos próximos anos. O baixo crescimento e o desemprego geraram uma percepção negativa dos efeitos dessa política por parte da opinião pública, mas uma avaliação disso tem necessariamente que considerar os seguintes fatos:

- entre 1997 e 2002 o preço dos produtos exportados pelo Brasil caiu 23%;
- conforme dados da Cepal, nos quatro anos do período 1999/2002 o resto dos países da América Latina – com exceção do México, cujo ciclo econômico está mais sincronizado com o dos Estados Unidos – simplesmente encolheu 3% em termos acumulados, em contraste com a expansão de 17% dos quatro anos anteriores, algo particularmente negativo para o Brasil, pois esses países concentravam parte importante das exportações de manufaturados antes da desvalorização de 1999; e
- o Brasil teve de se adaptar a uma situação de contração da liquidez internacional, que o levou a fazer um ajustamento externo substancial, o que naturalmente prejudicaria as suas possibilidades de crescimento na fase de ajustamento.

Em tais circunstâncias, o Brasil precisou de mais desvalorização do que seria necessário em outra situação, para gerar a mudança do balanço de pagamentos compatível com o quadro de menor demanda, queda de preços e retração do crédito observado. Nesse contexto difícil, embora prejudicado pelo baixo crescimento, que afeta a capacidade de arrecadação e torna mais difícil o controle das contas públicas, o país passou de uma situação de ausência de superávit primário para um resultado de quase 4% do PIB desse indicador, com queda do déficit como proporção do PIB (Tabela 1).

A percepção desse ajustamento foi algo ofuscada pelo fato de que os efeitos patrimoniais da desvalorização fizeram aumentar drasticamente a relação dívida pública/PIB, devido à circunstância de que a dívida pública passível de ser afetada pela taxa de câmbio era de 14% do PIB no final de 1998 e naturalmente aumentou de importância com a valorização do dólar (Tabela 2). É importante destacar, porém, que a chamada dívida “fiscal” – isto é, aquela que na classificação do Banco Central do Brasil está associada à

TABELA 1

Brasil: Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) – 1998/2002

(Em % do PIB)

COMPOSIÇÃO	1998	1999	2000	2001	2002
Superávit Primário	0,0	3,2	3,5	3,6	3,9
Juros Nominais	7,5	9,0	7,2	7,2	8,5
NFSP	7,6	5,8	3,7	3,6	4,6

Fonte: Banco Central do Brasil.

TABELA 2

Brasil: Dívida Líquida do Setor Público – 1998/2002

(Em % do PIB)

COMPOSIÇÃO	1998	1999	2000	2001	2002
Dívida Fiscal	40,6	40,7	40,9	41,6	37,5
Ajustes Patrimoniais	1,1	8,0	7,9	11,0	19,0
Efeitos Cambiais	0,9	7,4	8,4	10,0	17,6
Outros ^a	0,2	0,6	-0,5	1,0	1,4
Dívida do Setor Público	41,7	48,7	48,8	52,6	56,5
Memo: Dívida Interna Indexada a Câmbio	7,3	9,3	10,0	14,6	14,9
Dívida Externa Pública	6,2	10,3	9,6	10,4	14,6

Fonte: Banco Central do Brasil.

Obs.: Posição de final de período (dezembro).

^a Resultado líquido de (reconhecimento de passivos contingentes – privatizações).

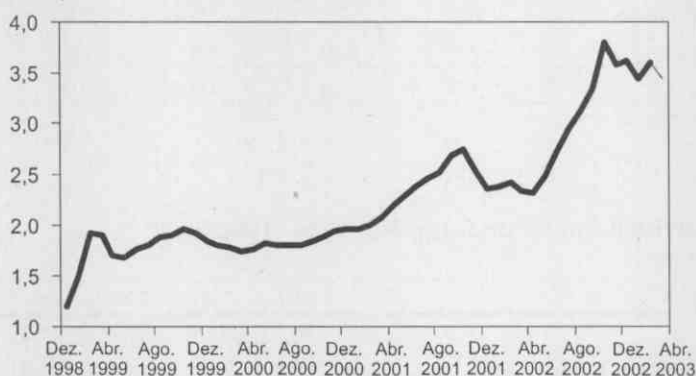
dinâmica do déficit público – diminuiu depois de 1998. Isso indica que, quando e se a taxa de câmbio real se estabilizar, a dívida pública deixaria de ser pressionada por esse fator, e daí em diante a trajetória da relação dívida/PIB dependerá da taxa de juros e do crescimento da economia. O aumento da dívida traduziu-se no incremento do superávit primário de 2002 – inicialmente previsto para 2,7% do PIB e que acabou sendo de quase 4% – e no fato de que todos os cenários para a administração de 2003/06 trabalham com um superávit primário dessa magnitude, muito acima dos números de 2% a 2,5% do PIB que se considerava para o mesmo período quando se faziam esses exercícios há alguns anos.

A contrapartida positiva da desvalorização observada, retratada nos Gráficos 1 e 2, pode ser vista nos Gráficos 3 e 4: em quatro anos, entre 1998 e 2002, o Brasil passou de um déficit de US\$ 7 bilhões na balança comercial para um superávit de US\$ 13 bilhões, gerando uma queda do déficit em conta corrente de US\$ 34 bilhões para US\$ 8 bilhões no mesmo período.¹ Em que pese o reconhecimento de que o crescimento do PIB foi de fato baixo, ter exibido uma mudança dessa magnitude sem que a economia tenha chegado

GRÁFICO 1

Brasil: Taxa de Câmbio Nominal – Dez. 1998/Abr. 2003

(Em R\$/US\$)



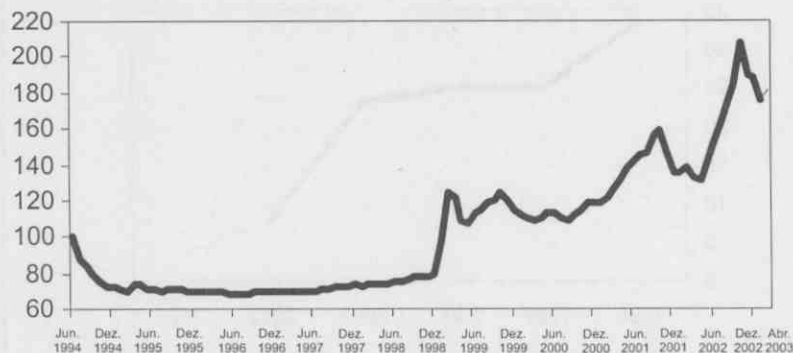
Fonte: Banco Central do Brasil.

1 No Gráfico 2, o conceito de índice de taxa de câmbio real utilizado corresponde ao indicador “taxa de câmbio nominal x Índice de Preços ao Consumidor dos Estados Unidos/Índice de Preços ao Consumidor do Brasil”, no qual uma desvalorização, portanto, se expressa através de uma curva ascendente. Nesse conceito, o índice aumentou 137% entre dezembro de 1998 – antes da desvalorização – e dezembro de 2002.

GRÁFICO 2

Brasil: Taxa de Câmbio Real – Jun. 1994/Abr. 2003

(Base: Jun. 1994 = 100)

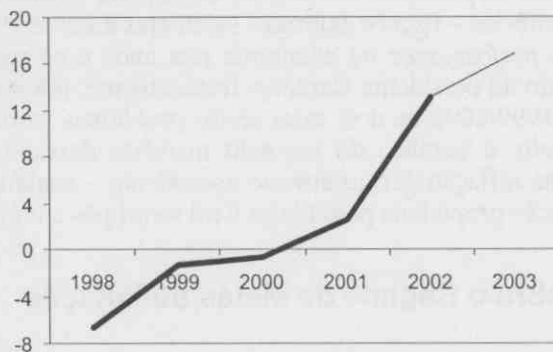


Fonte: Banco Central do Brasil.

GRÁFICO 3

Brasil: Balança Comercial – 1998/2003

(Em US\$ Bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Obs.: Para 2003, previsão dos autores.

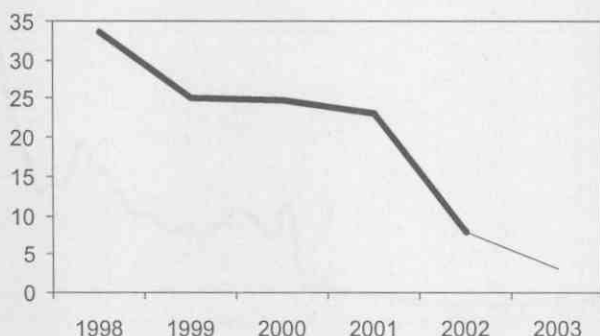
a encolher, ou seja, tendo mostrado expansão em todos os anos, não deixa de ser um feito positivo do regime de câmbio flutuante.²

² México e Coréia do Sul, nos anos de suas respectivas crises, tiveram mudanças mais expressivas na situação externa, porém com quedas do PIB de 5% ou 6%.

GRÁFICO 4

Brasil: Déficit em Conta Corrente – 1998/2003

(Em US\$ Bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Obs.: Para 2003, previsão dos autores.

Resumidamente, no período 1999/2002, tendo feito um ajuste primário da ordem de 4% do PIB e um ajuste notável da taxa de câmbio real, que se traduziu em uma mudança substancial do resultado da conta corrente, o Brasil deu passos importantes no sentido de superar finalmente os dois grandes desequilíbrios – fiscal e externo – existentes durante 1995/98 e que prejudicaram a *performance* da economia nos anos correspondentes ao segundo mandato do presidente Cardoso. Ironicamente, porém, tendo corrigido durante 1999/2002 os dois mais sérios problemas herdados do seu primeiro mandato, a herança do segundo mandato deixada para o seu sucessor foi uma inflação perigosamente ascendente – exatamente aquilo que a estabilização propiciada pelo Plano Real se propôs a combater.

O Debate sobre o Regime de Metas de Inflação

Antes de passar à análise da atual conjuntura brasileira em termos de inflação, é necessário fazer uma breve incursão pelo debate sobre o regime de metas (*inflation target*) no Brasil,³ adotado em junho de 1999 como forma de dar uma âncora alternativa a um processo de estabilização que durante

3 Para uma profunda análise dos antecedentes do debate sobre o regime de metas de inflação no mundo, ver Leiderman e Svensson (1995). Para uma discussão acerca da sua adoção nos países emergentes, ver Mishkin (2000). O artigo seminal sobre o tema no Brasil é o de Werlang et alii (2000). Uma avaliação sobre os primeiros resultados da adoção desse regime no Brasil pode ser encontrada na coletânea organizada pelo Banco Central do Brasil (2002).

mais de quatro anos tinha se apoiado na âncora cambial. Naquele mês, já decorridos alguns meses da desvalorização de janeiro daquele ano que ameaçou gerar uma alta perigosa da inflação – a qual tinha convergido com a taxa internacional em 1998, em um contexto, porém, de agudo desequilíbrio externo –, o governo anunciou metas de variação de preços para o período 1999/2001, com um intervalo de tolerância de 200 pontos básicos para cima ou para baixo da meta e a informação de que nos meses de junho de cada ano t seria divulgada a meta para o ano $(t + 2)$.

O esquema funcionou a contento em 1999 – quando a variação do IPCA ficou acima da meta, mas dentro do intervalo aceito – e em 2000 – quando a inflação foi exatamente igual à meta. Em 2001 e 2002, porém, devido aos sucessivos choques que impactaram a taxa de câmbio – que passou de R\$/US\$ 1,96 em dezembro de 2000 para quase R\$/US\$ 4 no terceiro trimestre de 2002 –, não apenas o governo não cumpriu a meta, como também a taxa de inflação ultrapassou largamente o próprio teto de tolerância inicialmente aceito (Tabela 3).

A avaliação dos quase quatro anos de implementação do novo regime é ambígua. Por um lado, o fato de a inflação dos 48 meses de dezembro de 1998 ao mesmo mês de 2002 ter sido de 40%, em que pese a desvalorização acumulada chegar a 192%, ou seja, com um *pass-through* de apenas 0,21, indica que o regime parece que foi extremamente eficaz em evitar a pressão inflacionária que se temia antes da desvalorização. Por outro lado, ter tido uma inflação maior que a do ano anterior em três dos quatro anos e ter ultrapassado o teto em dois dos exercícios consecutivos são dados que falam por si e depõem contra o êxito da experiência.

TABELA 3

Brasil: Taxa de Inflação pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) – 1999/2002

(Em %)

VARIÁVEL	1999	2000	2001	2002
Meta de Inflação	8,0	6,0	4,0	3,5
Intervalo (+ ou -)	2,0	2,0	2,0	2,0
Teto de Tolerância	10,0	8,0	6,0	5,5
IPCA	8,9	6,0	7,7	12,5
Memo: Variação Cambial ^a	48,0	9,3	18,7	52,3

Fonte: Banco Central do Brasil.

^aTaxa de variação entre as posições de final de ano.

Na avaliação do debate brasileiro, é conveniente ter como referência os termos da controvérsia internacional a respeito do regime ideal de política monetária. Seria ocioso aqui voltar a mencionar os diversos argumentos pelos quais no mundo de hoje é muito difícil basear uma política antiinflacionária apenas na tentativa de controlar os agregados monetários tradicionais. Como registrado por Gerry Bouey, um ex-governador do Banco Central do Canadá, quando inquirido sobre as razões de a instituição não ter mais metas de expansão monetária como pilar da sua política, "nós não abandonamos os agregados monetários: eles é que nos abandonaram".⁴ Fixar metas estritas de controle da base monetária ou do M1 é uma receita quase certa de frustração, uma vez que a possibilidade de troca de meios de pagamento por outra forma de moeda num sentido mais amplo deixa o resultado final fora do controle prático do Banco Central. Mishkin (1999) menciona, em sua defesa do regime de metas de inflação, duas outras possibilidades, além do referido regime: a) sistemas com câmbio fixo ou alguma de suas variantes; e b) sistemas híbridos com metas nominais implícitas de variação dos preços.

A primeira das alternativas não parece recomendável como um regime duradouro, principalmente à luz do abandono a que foi condenada, após o *grand finale* dos regimes cambiais no Brasil em 1998 e na Argentina em 2001, sem contar a debacle desse tipo de sistema em outros países a partir de 1995 – México, Tailândia, Coreia, Rússia etc.

Por sua vez, a alternativa de uma meta de inflação não explicitada, que corresponde ao sistema norte-americano vigente sob a batuta do Fed e que é denominada regime de *just do it* por Mishkin, tem funcionado muito bem nos Estados Unidos, em um esquema institucional, porém, alicerçado em décadas de credibilidade de uma instituição monetária com a independência do Banco Central norte-americano. É difícil acreditar, porém, que um sistema sem algum tipo de balizamento nominal explícito possa funcionar em países com uma institucionalidade ainda frágil e uma memória inflacionária ainda presente como são os casos do Brasil ou da Argentina.⁵

Portanto, apesar dos problemas de implementação, muitos analistas no Brasil consideram que o regime de metas ainda é o mais adequado para países emergentes, o que não significa que não se possam introduzir aper-

4 Citado no conhecido livro de Blinder (1998, p. 28) sobre teoria e prática dos bancos centrais.

5 No Brasil, o Banco Central ainda não é independente e, na Argentina, por um motivo ou outro, em que pese o fato de ele ser, teoricamente, independente, quatro presidentes da instituição (Pou, Maccaroni, Blejer e Pignatelli) renunciaram ou foram afastados do cargo nos últimos dois anos.

feioamentos no seu funcionamento. No debate brasileiro durante 2001/02, três temas foram citados com insistência:

- a conveniência de ter um sistema de “banda dupla”;
- a possibilidade de mudar o índice de preços de referência; e
- a importância de se conceder autonomia formal ao Banco Central.

Em relação ao primeiro ponto, a idéia é que o Banco Central deveria operar com duas bandas de tolerância: uma estreita, para situações normais, e uma larga, para poder acomodar choques. No que se refere ao segundo ponto, muitos sugerem que a adoção de um *core inflation* ao invés do índice “cheio” também contribuiria para mitigar o peso sobre a política monetária de choques como os provocados, por exemplo, por uma alta dos preços do petróleo e seus derivados. Por último, uma autoridade monetária independente teria mais credibilidade, o que poderia se traduzir numa redução do prêmio de risco associado ao componente de discricionariedade na definição de políticas.

A Necessidade de Evitar o Retorno do Processo Inflacionário

Foi no contexto desse debate que o Brasil assistiu em 2002 a uma nova alta da taxa de inflação pelo segundo ano consecutivo, o que segundo alguns críticos seria resultado de uma política monetária passiva – ou insuficientemente ativa. Mais perigoso ainda é o fato de que, para uma meta formal de inflação de 4% para 2003, a estimativa média de mercado, apurada semanalmente pelo Banco Central do Brasil junto a várias dezenas de instituições, que era de 4% em janeiro de 2002 – indicando certa confiabilidade na meta oficial inicial, na época não muito inferior a isso –, aumentou para 11% em dezembro do mesmo ano, muito acima inclusive do próprio teto estabelecido para 2003, apontando para uma perda de credibilidade clara no sistema.⁶

A origem do problema encontra-se na deterioração do prêmio de risco-país a partir do segundo trimestre de 2002 (Tabela 4), o que motivou uma escassez de divisas para o país e um aumento simultâneo – já retratado anteriormente – da taxa de câmbio e das taxas de juros domésticas (Tabela 5).

6 A meta oficial para 2003 fora inicialmente estabelecida em 3,25%, com intervalo de + ou - 2% em junho de 2001 e posteriormente modificada para 4%, com intervalo de + ou - 2,5% em junho de 2002.

TABELA 4

Brasil: Estrutura dos Prêmios de Risco por Data de Vencimento dos Papéis – 2004/40

(Em Pontos Básicos)

ANO/MÊS	2004	2024	2040
2002 – Janeiro	647	856	918
Fevereiro	637	858	916
Março	525	755	809
Abril	530	781	830
Maio	881	931	981
Junho	1.525	1.199	1.316
Julho	2.071	1.520	1.645
Agosto	2.326	1.671	1.814
Setembro	1.775	1.690	1.852
Outubro	2.063	1.716	1.918
Novembro	1.540	1.508	1.626
Dezembro	1.325	1.370	1.460
2003 – Janeiro	932	1.227	1.293
Fevereiro	770	1.219	1.279
Março	617	1.059	1.114

Fonte: Credit Suisse First Boston (CSFB).

TABELA 5

Estrutura a Termo das Taxas de Juros dos Títulos Prefixados

(Em %)

ANO/MÊS	OVERNIGHT	1 MÊS	3 MESES	6 MESES	12 MESES
2002 – Janeiro	19,0	19,1	19,2	19,5	20,5
Fevereiro	19,0	19,0	19,0	19,2	20,1
Março	18,7	18,6	18,5	18,4	18,8
Abril	18,4	18,6	18,7	19,2	20,6
Maio	18,4	18,7	18,5	18,9	20,7
Junho	18,1	18,8	20,0	22,3	26,9
Julho	18,2	19,0	20,5	24,4	28,8
Agosto	17,8	18,9	21,4	24,9	28,4
Setembro	17,9	18,7	20,9	24,6	27,8
Outubro	19,6	21,3	24,2	27,1	31,8
Novembro	21,3	23,2	25,6	28,9	33,5
Dezembro	23,0	25,4	27,1	28,6	31,9
2003 – Janeiro	25,1	25,9	26,2	26,4	28,1
Fevereiro	25,7	26,5	27,8	29,0	29,7
Março	26,3	26,7	27,2	27,3	27,8

Fonte: Andima.

Em dezembro de 2002, a taxa de juros Selic anualizada, definida pelo governo como a remuneração do custo do dinheiro por um dia, encontrava-se em 23%, muito abaixo das taxas de juros praticadas no mercado. Portanto, seja por comparações desse tipo, ou por considerações ligadas às estimativas de inflação – que para a grande maioria dos consultores privados poderia ultrapassar 10% em 2003 –, a taxa de juros era baixa, ainda que fosse elevada na percepção do cidadão comum, para quem taxas reais de juros dos títulos públicos da ordem de 10% eram inaceitáveis há quase 10 anos, após iniciada a estabilização do Plano Real.

O Banco Central e, por extensão, o novo governo se encontravam, portanto, diante de um difícil dilema no início de 2003. Persistir no esforço para atingir a meta formal de inflação para 2003 implicaria correr o risco de deixar a economia em um nível recessivo, pela elevação das taxas de juros, exatamente um dos problemas que levou à derrota do governo nas eleições presidenciais de 2002. Por outro lado, se as tensões dos preços fossem acomodadas mediante uma segunda elevação da meta de inflação para 2003 – que já tinha aumentado 75 pontos básicos, além da ampliação da margem de tolerância –, a ameaça de erosão do regime de *inflation target* era clara, uma vez que, diante das dificuldades, seria bastante plausível que o mercado concluísse que, “quando há algum problema, ao invés de subir as taxas de juros o governo vai simplesmente aumentar a meta de inflação”. Os efeitos dinâmicos de médio e longo prazos desse tipo de comportamento poderiam ser deletérios para a estabilidade de preços. Decorre daí a importância de que, em 2003, utilizando uma política monetária mais ativa, o novo governo possa vencer o duplo desafio de: a) conseguir uma inflexão na trajetória da curva de inflação acumulada em 12 meses; e b) trazer a expectativa de inflação do mercado novamente para próximo da meta oficial.

Nesse sentido, as primeiras ações do governo empossado em janeiro de 2003 buscaram um equilíbrio entre a necessidade de mudar a meta de inflação e, simultaneamente, preservar a credibilidade do sistema de metas. O “alvo” da variação dos preços do ano foi aumentado de 4% para 8,5%, e com isso o governo pretendeu dar um certo espaço para promover uma queda das taxas de juros, uma vez que a política monetária não ficaria comprometida com uma meta de inflação tão ajustada. Entretanto, a alta inflação mensal dos primeiros meses do ano, a circunstância de que, sendo a inflação baixa nos primeiros meses de 2002, a taxa em 12 meses provavelmente continuaria a aumentar até o terceiro trimestre e a renovação das pressões sobre a taxa de câmbio no contexto da restrição creditícia em nível mundial, ligada ao conflito bélico entre os Estados Unidos e o Iraque, acabaram gerando novos

aumentos da expectativa de mercado para a inflação de 2003 e necessidade de novas altas na taxa Selic.⁷

3. A Conjuntura Argentina: Desafios e Perspectivas

A Economia Argentina no Regime de Câmbio Fixo

No final dos anos 80/início dos anos 90, a Argentina ingressou em uma fase de elevada instabilidade, caracterizada por ataques especulativos recorrentes contra a moeda local, que geraram três episódios de hiperinflação – maio/julho de 1989, dezembro de 1989 e janeiro/fevereiro de 1991 – e só tiveram fim com uma mudança drástica de regime cambial e monetário. Em abril de 1991, o governo assumiu uma reforma baseada em: *a*) adoção de um regime de taxa de câmbio fixo “irrevogável” entre a moeda nacional e o dólar dos Estados Unidos; *b*) desindexação de contratos, permitindo a utilização de pesos e dólares, porém conservando o peso como única moeda de curso legal; *c*) abertura comercial e financeira irrestrita; *d*) definição por lei da independência do banco central; e *e*) adoção de reformas estruturais. Sob uma perspectiva macroeconômica, isso implicou seguir o chamado “enfoque monetário do balanço de pagamentos” como instrumento de preservação da disciplina fiscal e adotar a estabilidade nominal da cotação do câmbio como mecanismo para a reinserção comercial e financeira da economia argentina no mundo.

O país, sendo pequeno face às dimensões da economia mundial, é um “tomador de preços” de bens, serviços e ativos financeiros, o que, somado à abertura irrestrita, deixou-o vulnerável à entrada e saída de capitais de curto prazo, tornando difícil as decisões de investimento e de emprego quando os mercados se tornam muito voláteis. Na fase de abundância de capitais, porém, isso em geral não costuma ser percebido como um problema.

A conversibilidade foi adotada exatamente quando o mundo estava começando uma fase de auge dos mercados internacionais, com um crescimento intenso dos fluxos de empréstimos aos mercados emergentes. Nesse contexto, o êxito inicial da estabilização durante alguns anos pôde então ser explicado pela combinação da credibilidade alcançada no período 1991/94, do cenário internacional de recuperação econômica, liderada pelos Estados

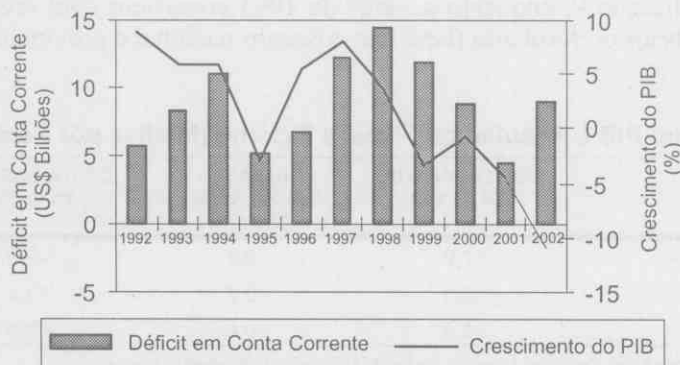
7 A expectativa de inflação chegou a 12% em fevereiro e a taxa Selic aumentou até 26,5%.

Unidos, e da entrada de capitais, atraídos pelas privatizações e pelo que era então visto como maior segurança jurídica oferecida pelo país. Dito de outra forma, o sucesso dependeu não apenas de um plano de estabilização bem desenhado, mas também de um ambiente externo propício às reformas pró-mercado.

A estabilidade nominal do dólar permitiu menores taxas de juros e de inflação. Por sua vez, a renegociação da dívida externa, no marco do Plano Brady, reabriu as portas do financiamento voluntário dos mercados internacionais de capitais. Portanto, a conversibilidade sustentada por um Banco Central independente que não financiou políticas ativas deixou a estabilidade condicionada às reformas estruturais – privatização, desregulamentação, pactos fiscais com as províncias –, às políticas fiscais intertemporalmente consistentes e aos futuros aumentos de competitividade que permitissem diminuir a dependência em relação aos capitais de curto prazo.

Em consequência, apesar da rigidez à baixa dos preços do setor de bens *non-tradables* – associada em parte à mecânica de ajuste de tarifas das empresas privatizadas de serviço público –, o impacto negativo da defasagem cambial sobre a conta corrente do balanço de pagamentos pôde ser compensado pela entrada de capitais. O Gráfico 5 mostra a forte correlação entre a evolução do PIB da Argentina e o resultado da conta corrente do

GRÁFICO 5

Argentina: Déficit em Conta Corrente e Crescimento do PIB – 1992/2002

Fonte: Ministerio de Economía argentino.

balanço de pagamentos, estreitamente associado à disponibilidade externa de capitais.⁸

No começo do plano de conversibilidade, prevalecia uma espécie de “consenso” acerca de que era praticamente assegurado que um regime de caixa de conversão levaria à reversão da indisciplina fiscal crônica dos anos anteriores. A rigor, porém, isso não passava de uma expressão de desejos. Seu pressuposto implícito era de que a independência do Banco Central e as regras do *currency board* seriam condições *suficientes* para induzir a disciplina fiscal, pois o ponto forte do novo regime era o corte do acesso à emissão monetária discricionário como instrumento de financiamento do setor público. Idealmente, o resultado deveria ser uma disciplina fiscal permanente que seria a base da credibilidade na conservação da regra cambial e o “sinal favorável” que permitiria facilitar o retorno ao financiamento voluntário dos mercados internacionais de crédito.

Entre 1991 e 1994 observou-se de fato certa disciplina fiscal, mas a expansão do consumo e do investimento traduziu-se em um forte incremento da absorção doméstica e das importações, processo que foi financiado com a entrada de capitais. Após o “efeito tequila” da crise mexicana do final de 1994, os fluxos do balanço de pagamentos tiveram de se ajustar fortemente, embora a normalização dos mercados após 1995 tenha permitido uma continuidade dos desequilíbrios observados anteriormente, mediante novos fluxos de financiamento externo (Tabela 6).

Os saldos negativos da conta corrente de 1991/94 refletem o excesso de gasto sobre os ingressos do setor privado – algo esperado em decorrência da estabilização –, enquanto a partir de 1995 coexistem com crescentes desequilíbrios do resultado fiscal dos governos nacional e provinciais.

TABELA 6

Argentina: PIB e Resultados Fiscal e Externo (Médias por Período)

PERÍODO	CRESCIMENTO DO PIB (% a.a.)	BALANÇA COMERCIAL (% do PIB)	CONTA CORRENTE (% do PIB)
1991/94	7,9	- 0,7	- 2,5
1995/98	3,5	- 0,7	- 3,4
1999/2001	- 2,9	0,6	- 3,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministerio de Economía argentino.

8 No gráfico, um “déficit negativo” indica superávit.

A Saída da Conversibilidade

A partir de 1999, a ocorrência simultânea de um elevado desemprego, retratado na Tabela 7, e de um desequilíbrio fiscal agudo reflete o declínio econômico verificado desde aquele ano, em um período em que a economia sofreu os efeitos de vários choques externos:

- a crise da Rússia e do Long Term Capital Fund em 1998;
- o impacto negativo da desvalorização da moeda brasileira a partir de 1999; e
- a maior aversão ao risco dos mercados financeiros internacionais.

Nesse contexto, o regime “puro” de conversibilidade manteve-se inalterado até abril de 2001, quando diversas decisões de política começaram a modi-

TABELA 7

Argentina: Taxas de Desemprego Aberto: Médias Anuais – 1985/2002

(Em %)

ANO	TAXA ANUAL DE DESEMPREGO
1985	6,1
1986	5,6
1987	5,9
1988	6,3
1989	7,6
1990	7,5
1991	6,5
1992	7,0
1993	9,6
1994	11,5
1995	17,5
1996	17,2
1997	14,9
1998	12,9
1999	14,3
2000	15,1
2001	17,4
2002	19,3

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) da Argentina.

ficar os traços fundamentais do regime cambial e monetário até então vigente:

- a substituição do então presidente do Banco Central, que foi interpretada por muitos como o começo do fim da independência da autoridade monetária;
- a mudança por lei da conversibilidade, para que a base monetária em pesos fosse respaldada por uma cesta de moedas com valor de 50% para o dólar e de 50% para o euro a partir do dia em que este fosse cotado a 1 para 1 em relação à moeda norte-americana, o que implicava aceitar um possível ponto final na regra de paridade de 1 para 1 do peso em relação ao dólar;
- a criação de um regime cambial diferenciado para o comércio exterior, para que as divisas de exportação se beneficiassem de um sistema de câmbio duplo; e
- a emissão de quase-moedas, na forma de títulos passíveis de serem utilizados como meio de troca, sendo seus emissores o Ministerio de Economía e os governos provinciais.

Depois do efeito negativo sobre as expectativas da maior pressão tributária registrada desde janeiro de 2000 – em função do aumento de impostos do novo governo De la Rúa – e da redução da entrada de capitais, o governo ficou às portas do *default*, sendo obrigado a negociar um resgate financeiro – a “blindagem” – com o FMI para receber desembolsos condicionados ao cumprimento de metas de ajuste fiscal. A falta de cumprimento dessas metas e a perspectiva de uma crise financeira de graves proporções refletiram-se na fuga de capitais e de depósitos e na substituição de dois titulares do Ministerio de Economía em menos de um mês.

Como a situação fiscal não melhorou e face à iminência de emissão de múltiplas quase-moedas, o governo, já na gestão do novo ministro Domingo Cavallo, tentou implementar um programa baseado no objetivo de “zerar” o déficit público, a ser obtido a partir da diminuição do valor nominal dos salários dos funcionários públicos e das aposentadorias acima de 500 pesos. A estratégia, porém, não gerou credibilidade, tendo então se intensificado a fuga de capitais, devido ao temor de que o governo viesse a congelar os depósitos e/ou a repudiar parte de sua dívida.

As dificuldades para respeitar o objetivo do déficit zero, com a conseqüente saída de recursos do sistema, acabou levando o governo, em novembro de

2001, a lançar a troca compulsória de dívida pública em mãos de investidores locais por um título líquido com maiores prazos e menor rendimento do que o inicialmente previsto. Os boatos de confisco afastavam cada vez mais os investidores estrangeiros de qualquer possibilidade de participar de algum esquema de troca "voluntária" de ativos argentinos por novos papéis.⁹

Nesse contexto, os depositantes aceleraram os saques na última semana de novembro, levando o governo a bloquear a livre disponibilidade de depósitos bancários até fins de março de 2002, por meio da criação do denominado "corralito", e estabelecendo a obrigatoriedade de pagamentos à vista com cartões de débito, além de impor restrições ao transporte de divisas pelos passageiros em viagem ao exterior. A medida evitou um colapso bancário, porém beneficiou apenas as instituições financeiras mais expostas ao "risco soberano" pela posse de títulos públicos e de empréstimos ao governo.

A impossibilidade de cumprir as metas fiscais com o FMI levou à suspensão do desembolso previsto de US\$ 1,3 bilhão para a Argentina em dezembro. A combinação das restrições do "corralito" com a perspectiva de novos ajustes para 2002 acarretou uma onda de revolta, na forma de conflitos de rua, saques a supermercados e "panelaços" em diferentes pontos do país, que causaram a renúncia do presidente da República em 20 de dezembro de 2001.

Após uma breve interinidade de um par de dias, assumiu, por delegação do Congresso, o governador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, que declarou formalmente o *default* do serviço da dívida do governo em moeda estrangeira com credores privados. A continuidade dos conflitos de rua e as dificuldades de obter apoio legislativo, porém, provocaram, por sua vez, a sua renúncia depois de apenas duas semanas. Após uma nova interinidade de apenas 48 horas, assumiu a condução do país o então senador Eduardo Duhalde, que anunciou o abandono da conversibilidade mediante uma desvalorização de 40% para operações de comércio exterior – que passariam a ser reguladas por um câmbio fixo de 1,40 peso por dólar – e a criação de um dólar livre e flutuante para as demais transações. As medidas de janeiro e fevereiro de 2002 foram complementadas por sucessivas resoluções e decretos, entre os quais os mais importantes – alguns posteriormente revogados – implicaram:

9 Em novembro de 2001, eram comuns os boatos sobre confisco de depósitos e troca compulsória de papéis por títulos de prazo longo, como no Plano Bonex de 1989. O Congresso tinha rejeitado um projeto legislativo oficial de aumentar a taxa incidente sobre os contribuintes com maiores rendimentos, o que foi percebido como a perda completa de capacidade de negociação do Executivo, fato confirmado pela rejeição em dezembro do projeto de orçamento para o ano seguinte apresentado pelo Ministério de Economía.

- a criação de restrições à realização de saques tanto da conta corrente como dos depósitos a prazo, com devolução compulsoriamente estendida para o longo prazo;
- a proibição de transações financeiras em moeda estrangeira e a transformação compulsória de depósitos originariamente feitos em dólares a uma taxa de câmbio de 1,40 peso por dólar e de dívidas em dólar a uma taxa de câmbio de 1 para 1;¹⁰
- a mudança da Carta Orgânica do Banco Central, possibilitando maior emissão e, portanto, restringindo a sua independência;
- a suspensão do pagamento da dívida pública;
- a federalização da dívida das províncias, que foram consolidadas em uma dívida da União de 16 anos de prazo;
- a montagem de um sistema de taxas de câmbio múltiplo;
- a implantação de fortes controles cambiais e o virtual fechamento da conta de capitais; e
- o restabelecimento da taxação às exportações, na forma das “retenções” que tinham sido abolidas durante a conversibilidade.

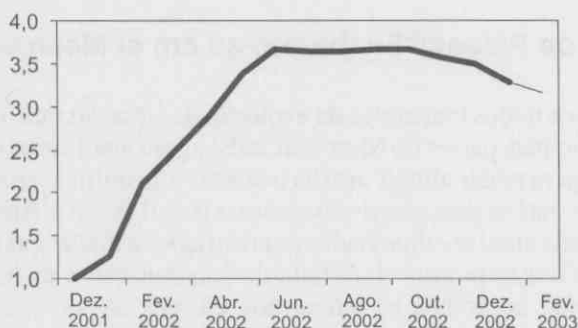
Esse conjunto de medidas, no contexto de uma desconfiança completa da população na moeda e no sistema financeiro nacional, foi acompanhado de uma significativa desvalorização, a ponto de a cotação do dólar medida em pesos aumentar 270% em seis meses (Gráfico 6).¹¹

Ao longo do segundo semestre de 2002 e início de 2003, especialmente após a nomeação de Roberto Lavagna alguns meses depois da mudança cambial de janeiro de 2002 para o comando da economia, houve alguns sinais importantes de melhora. A drástica elevação do superávit comercial, associada ao colapso das importações no referido contexto, permitiu à economia Argentina dispor de uma quantidade de divisas para atender em parte à grande demanda pela moeda norte-americana no início da flutuação cambial

10 Essa “pesificação assimétrica” representou uma perda patrimonial de US\$ 14 bilhões para o sistema bancário consolidado.

11 No Gráfico 6, entre o final de 2001 – quando ainda vigorava a paridade de 1 para 1 – e o momento em que este artigo está sendo concluído – quando 1 dólar equivale aproximadamente a 3 pesos – a inflação acumulada ao nível do consumidor foi de pouco menos de 50%, o que significa que houve uma mudança de 100% do índice “taxa de câmbio nominal/índice de preços doméstico”. Nesse período, pelo fato de ser curto, a inflação externa não chegou a ser um indicador que afetasse significativamente a taxa de câmbio real.

GRÁFICO 6

Argentina: Cotação do Dólar – Dez. 2001/Fev. 2003(Em Pesos/US\$)^a

Fonte: Banco Francés (Argentina).

^aMédia mensal; cotação de venda dos bancos (atacado).

e, mais tarde, acumular parcialmente reservas na medida em que essa demanda foi arrefecendo.

Ao mesmo tempo, notaram-se alguns efeitos já verificados em outras experiências de desvalorização acompanhadas de crises do sistema financeiro, em que a intensidade da crise gera, de certa forma, as sementes da sua solução. Situações em que empresas muito endividadas e praticamente quebradas, no período imediatamente posterior à desvalorização, conseguiram renegociar suas dívidas com deságios muito elevados tornaram-se relativamente comuns. Paralelamente, a substituição de importação e, com o tempo, certos movimentos iniciais ligados à produção de bens exportáveis geraram um certo dinamismo, que depois de uma queda do PIB do nível de dois dígitos em 2002 deverá permitir um crescimento da economia argentina em 2003 próximo a 4%.¹²

Por sua vez, a inflação, depois de alguns meses de forte aumento dos preços, parece também ter cedido com a estabilização recente do câmbio, tendo atingido em torno de 40% em 2002 e esperando-se que seja de aproximadamente 15% a 20% em 2003.

12 A intensidade da queda do PIB em 2002 explica-se pela trajetória fortemente declinante do nível de atividade durante 2001, que gerou um grande carry over negativo para o ano seguinte, bem como pela paralisação de várias atividades imediatamente depois da desvalorização, mas em termos dessazonalizados houve uma certa recuperação a partir do segundo trimestre de 2002.

4. Obstáculos e Condicionantes para uma Unificação Monetária

O Risco de os Países “Fecharem-se em si Mesmos”

Tendo exposto os traços marcantes da evolução da situação macroeconômica dos dois principais países do Mercosul, cabe agora analisar os obstáculos e as condições para poder atingir um dia o objetivo da unificação monetária. Face ao exposto nas seções anteriores, tanto o Brasil como a Argentina começaram a década atual condicionados por restrições e mudanças da política econômica que mostram uma clara falta de coordenação e de homogeneidade institucional de ambos os países nos últimos anos¹³ (ver quadro a seguir).¹⁴

Se analisarmos a experiência da União Européia, é evidente que atingir uma unificação monetária requer o cumprimento de diversas regras que tendem a assegurar um comportamento coordenado por parte das autoridades dos países-membros. Isso implica seguir um caminho que passa por uma série de etapas do processo de integração – comercial e de mercado de capitais, trabalho e serviços –, bem como pela harmonização das políticas fiscais, cambiais etc.

Esse tipo de processo, porém, exige discutir que modelo de instituições lhe deverá dar sustentação. Em que pesem os avanços na integração do Mercosul – que mergulhou numa espécie de *impasse* desde 1999 –, é evidente que o bloco está longe de ter consolidado instituições comuns suficientemente sólidas para imaginar que seja viável emitir uma moeda comum a curto prazo. Aos argumentos baseados na heterogeneidade das instituições fiscais, nos regimes monetário-cambiais e nas divergências acerca da regulação dos mercados, cabe acrescentar também alguns aspectos da convivência entre a Argentina e o Brasil, e entre estes e os outros sócios, nos últimos anos:

13 Embora tenhamos nos concentrado nos principais países do bloco, cabe registrar que o Paraguai atravessa uma fase de elevada instabilidade institucional e incerteza política desde o assassinato do então vice-presidente Argaña em 1999, enquanto o Uruguai, por sua vez, teve de mudar o regime cambial adotando um sistema de livre flutuação após a corrida bancária de fevereiro/julho de 2002.

14 Talvez a descrição do regime cambial brasileiro, no quadro a seguir, como tendo “mais de uma taxa de câmbio”, não seja inteiramente apropriada, por predispor o leitor a imaginar taxas muito diferenciadas entre si e a predominância do “velho modelo”. A rigor, os diferentes segmentos em que se divide o mercado de câmbio no Brasil passaram a ter taxas muito próximas entre si após a reforma feita há quase 15 anos, mas formalmente compõem mercados diferentes, e o sistema de controles baseados em portarias e resoluções antigas permanece quase intacto.

- a adoção de medidas cambiais, monetárias e de comércio exterior sem prévia consulta aos demais membros do bloco, em diferentes momentos;
- as diferenças na relação união-estados (províncias) na Argentina – onde não há nada parecido com a Lei de Responsabilidade Fiscal – e no Brasil, que obteve um relativo ordenamento dessa questão nos últimos anos; e
- a prioridade das agendas nacionais, que se sobrepõem à agenda regional de integração com outros países.

Instituições Macroeconômicas Comparadas da Argentina e do Brasil

PERÍODO	CARACTERÍSTICA	ARGENTINA	BRASIL
Fins de 1997	Política Monetária	Passiva	Ativa (<i>target</i> cambial)
	Política Cambial	Taxa fixa "irrevogável"	Minidesvalorização regulares, administradas e anunciadas
	Mercado Cambial	Unificado e livre	Controlado, com mais de uma taxa de câmbio
	Movimento de Capitais	Sem restrições	Com controles limitados
	Outras Características	Economia desindexada, bimonetária, semidolarizada	Economia com indexação limitada, não dolarizada
Fins de 2002	Política Monetária	Ativa, sem metas definidas	Ativa (<i>inflation target</i>)
	Política Cambial	Flutuação "suja"	Flutuação "suja"
	Mercado Cambial	Taxas de câmbio múltiplas com fortes controles cambiais	Controlado, com mais de uma taxa de câmbio
	Movimento de Capitais	Quase totalmente bloqueado	Com controles limitados
	Outras Características	Setor público em moratória unilateral de pagamentos do serviço de sua dívida e economia parcialmente indexada, com sistema financeiro e mercado de capitais "desdolarizado" e múltiplas moedas emitidas pela União e por diversas províncias	Economia com indexação limitada, não dolarizada

Fonte: *Elaboração própria, com base em Rubini (1998).*

A situação econômica dos últimos anos reflete também três aspectos-chave para entender alguns dos problemas do bloco:

- o avanço do Brasil, com a criação do sistema de metas de inflação, rumo a um regime monetário análogo ao de diversos países desenvolvidos, enquanto a Argentina retroagiu, de certo modo, nesse sentido, devido à multiplicidade de controles impostos em função da crise financeira de 2001/02;
- a ausência de avanços significativos no processo de integração nos últimos anos, devido à citada prioridade das agendas nacionais em detrimento da regional; e
- a falta de um debate concreto sobre os pontos fundamentais que devem definir o futuro do Mercosul, referentes ao aprofundamento da integração, às condições para a ampliação no sentido da incorporação de novos sócios e à estratégia conjunta para a negociação da Alca.

No fim de 2002, declarações e iniciativas de alguns funcionários ou representantes do governo brasileiro que iria assumir em janeiro de 2003 pareceram renovar o interesse pela consideração da viabilidade de uma moeda comum para a região. Concretamente, porém, a proposta específica de fato levantada foi a de criar uma espécie de câmbio restrito ao intercâmbio de *commodities* agrícolas – a chamada “moeda verde”.¹⁵

A Proposta de Unificação Monetária

Do que foi exposto nas seções anteriores, depreende-se que o Mercosul ingressou em um compasso de espera que não tem ajudado a incrementar a solidez e o avanço do processo de integração. Pelo contrário, os quatro sócios têm tido, em maior ou menor grau, uma certa tendência de adotar políticas autônomas, incluindo mudanças dos regimes cambial e monetário, da política fiscal e das regras de comércio exterior, sem prestar muita atenção no efeito dessas medidas sobre os seus vizinhos. A desvalorização do real no Brasil em 1999 foi talvez o primeiro evento mais importante que pôs a nu o problema da falta de institucionalidade do processo de integração. Na ocasião, como reação a isso e ainda na vigência da conversibilidade, algumas autoridades argentinas chegaram a analisar a conveniência de um

15 A rigor, o sistema de pagamentos entre bancos centrais nos termos dos acordos da Aladi já cumpre essa função [ver Kesman e Dadone (1984) e Vacchino (1983)].

possível acordo monetário com os Estados Unidos para dolarizar a economia, independentemente da opção dos demais parceiros do Mercosul. Por sua vez, desde então, as escolhas cambiais de cada país do bloco obedeceram a questões específicas das respectivas economias, ligadas ao efeito do câmbio sobre as diversas políticas e não a qualquer estratégia conjunta.

O denominador comum dessas crises foi a superposição de uma crise dupla: de liquidez e de expectativas. No caso do Brasil, em 1999, isso levou a uma mudança do regime cambial, da política monetária e das regras de relacionamento entre a União e os estados, o que possibilitou ao país ter acesso ao financiamento dos organismos multilaterais para compensar a restrição do crédito externo em uma fase de contração da liquidez nos mercados internacionais.

Já no caso da Argentina, a crise de liquidez também forçou a montagem de "pacotes" de ajuda externa, que, porém, desapareceu no contexto de sucessivos descumprimentos das metas previstas. A debacle da conversibilidade em 2001 foi detonada por uma corrida bancária à qual o Governo respondeu com uma estratégia rejeitada pela população. O desfecho se deu quando, já sem acesso a qualquer fonte de crédito externo, as reservas do país ameaçavam se exaurir e o governo se viu obrigado a acabar com a conversibilidade. Isso foi feito, porém, criando uma série de distorções, mediante um sistema de taxas de câmbio múltiplas, e transformando ativos e passivos do sistema financeiro de dólares para pesos, com taxas de câmbio diferenciadas.

A crise daí resultante foi tão intensa que, em geral, considerou-se um fato consumado que a discussão de temas institucionais mais profundos do bloco teria de ser adiada para depois das eleições presidenciais de abril/maio de 2003 na Argentina, quando também houve eleições presidenciais no Paraguai e troca de governo no início de janeiro no Brasil após as eleições de outubro de 2002. É válido supor, nesse contexto, que as agendas nacionais continuarão sendo prioritárias para os governos do Mercosul até a posse do conjunto de todos os novos eleitos, durante o ano. Portanto, os problemas da implementação de avanços na integração só poderão ser tratados a contento a partir do segundo semestre de 2003. Em outras palavras, tem-se pela frente novos adiamentos de decisões que afetem o futuro do Mercosul a médio e longo prazos.

Ao mesmo tempo, a instabilidade econômica e política do Cone Sul americano permite que se perceba mais uma vez quão custosa é a ausência de progressos maiores nos compromissos integracionistas no interior do bloco. Tais custos são, entre outros, principalmente:

- a perda de dinamismo do comércio intrabloco;
- a limitada mobilidade de fatores no interior da região;
- o escasso grau de harmonização tributária entre os países;
- a falta de coordenação das políticas macroeconômicas; e
- a ausência de regras comuns que minimizem as chances de surgimento de atritos diplomáticos.¹⁶

Nesse contexto, a iniciativa da Alca e as negociações referentes à formação de uma área de livre comércio com a União Européia abrem em parte a oportunidade para recuperar o terreno perdido. É possível que, no processo de discussão das questões envolvidas, os países da região percebam a importância de atuar em bloco e considerem a necessidade de avançar rumo a metas de convergência macroeconômica e de fortalecimento institucional em nível regional. Com isso, estariam sendo dados passos fundamentais para conferir uma “marca” ao Mercosul como uma região de *paz, democracia e estabilidade*, base para poder se estabelecer como um pólo de atração de investimentos nas decisões alocativas dos grandes *players* mundiais. Será muito difícil atingir essa atratividade desejada se for mantida a atual heterogeneidade das instituições e das políticas de cada um dos países do bloco. Isso irá requerer uma discussão profunda acerca dos caminhos necessários para avançar na integração e, no limite, chegar a uma moeda comum [Giambiagi e Lavagna (1998) e Eichengreen (1998)], o que por sua vez implica encarar a questão política fundamental da renúncia à soberania monetária individual e a construção de novas instituições com exercício de poder soberano de caráter supranacional.

A Questão da Soberania Monetária

Considerando o que foi exposto nas seções anteriores, parece claro que, para a viabilidade de uma unificação monetária, deve haver acordo em torno da criação de um “poder soberano” a ser exercido por um órgão emissor internacional. Um dos pontos cruciais a definir é que moeda adotar entre diversas opções:

16 A controvérsia registrada em 2002 entre o Paraguai e os seus dois principais vizinhos devido ao ressurgimento de casos de aftosa mostra claramente os problemas derivados da ausência de políticas e instituições comuns que sirvam para delimitar responsabilidades, homogeneizar procedimentos, normatizar a ação das autoridades e resolver controvérsias em prazo exíguo.

- uma terceira moeda, como o dólar;
- a moeda de um dos sócios; ou
- uma nova moeda a ser criada, como foi o caso do euro na Europa.

A primeira alternativa é inviável. O Brasil nunca admitiu nem se prevê que venha a admitir a renúncia à própria moeda em favor da adoção do dólar. Há duas fortíssimas razões para isso: por um lado, o desejo de continuar a ter a possibilidade de reagir a choques adversos mediante o instrumento da flutuação; e, por outro, a ausência completa de numerário em divisas para resistir a uma corrida bancária se houver a intenção de parte da população de “ver se os dólares existem” em caso de desconfiança acerca da possibilidade de o Banco Central alimentar a demanda pela moeda norte-americana com uma oferta equivalente. Já do lado da Argentina, a frieza com que a proposta de associação monetária com os Estados Unidos foi recebida em 1999 pelos funcionários do Tesouro e do Fed desestimula expectativas quanto à possibilidade de dolarizar efetivamente sua economia.

A eventual escolha da segunda alternativa afigura-se inviável na prática, porque, com exceção de áreas de fronteira e de circulação de turistas, o peso não é aceito no Brasil, nem o real na Argentina. Além disso, questões políticas tenderiam a invalidar o que provavelmente seria visto como uma “capitulação” diante do vizinho.

Conseqüentemente, a única opção realista é a última. Para isso, chegar um dia a emitir uma moeda comum pressupõe, em termos operacionais, ter, entre outras coisas:

- um banco central unificado que emita a nova moeda e seja o único administrador das reservas internacionais que lhe dêem respaldo;
- uma única legislação para o funcionamento das instituições financeiras;
- um regime cambial unificado;
- uma política monetária única sob a responsabilidade da citada autoridade monetária comum;
- um mesmo regime contábil;
- um sistema de pagamentos unificado;

- um marco regulatório para ambos os países no que se refere às normas que regem o sistema financeiro;
- um sistema comum de supervisão prudencial e de prevenção e castigo de delitos bancários e financeiros, incluindo a lavagem de dinheiro;
- um prestador de última instância para todos os sócios do “clube” da nova moeda;
- normas idênticas em todos os países acerca dos movimentos de capitais; e
- normas comuns referentes ao regime de instituições financeiras e de intermediários financeiros não bancários – cooperativas de crédito ou *leasing*.

Embora exista abundante literatura acerca das condições para construir uma unificação monetária, é conveniente analisar aspectos conceituais e instrumentais em relação ao desenho não apenas das condições para uma unificação monetária, mas também para ter uma idéia de alguns dos atributos mínimos que deveria ter o órgão emissor dessa nova moeda. Uma fonte de conflito é o tema da soberania monetária, que, mesmo sendo um conceito abstrato, é a base das definições políticas e institucionais fundamentais para implementar uma integração monetária crível [Mundell (1973 e 1997)].

“Soberania monetária” é um conceito ao qual, a princípio, nenhum estado nacional gosta de renunciar, pois a integração monetária implica aspectos de cessão de soberania política e legal. Aquela diz respeito à capacidade de implementar decisões sem condicionantes ligados a terceiros países, enquanto a soberania legal é a possibilidade de aprovar leis independentemente de outros países. Pensar em uma unificação monetária significa pensar na cessão de parte dessa soberania. Abandonar esse monopólio, ou seja, estar disposto a compartilhar o que antes era restrito às fronteiras nacionais, pressupõe obter algo em troca.

Se Argentina e Brasil – e os demais sócios do Mercosul, se estiverem dispostos – adotam uma moeda comum, deverão definir se irão optar por um regime de câmbio fixo ou flutuante e aceitar que, levando em conta os benefícios dessa unificação e avaliando que são maiores que seus custos, estão dispostos a ceder soberania a uma entidade supranacional – o banco central unificado. Por sua vez, se o dinheiro for entendido como um passivo do estado em relação aos seus detentores, é possível entender a existência de uma política fiscal única como uma condição para a integração monetária,

embora os limites precisos dessa condição sejam fator de controvérsia e negociação.¹⁷

A soberania monetária, sob uma perspectiva legal, implica o direito de um governante ou de um estado ou confederação de estados a determinar:

- qual será o instrumento que funcionará como unidade de conta;
- qual será o meio de pagamento que terá “curso legal”;
- como irá ser determinada a quantidade de dinheiro emitida; e
- se a emissão caberá à própria entidade emissora ou se esta recorrerá a terceiros.¹⁸

Se um bloco regional deseja renunciar a suas soberanias nacionais e passar a emitir uma única moeda, deve definir os mecanismos que levariam à substituição das moedas dos sócios por uma nova, o que exige avançar previamente em termos de: *a)* obtenção de metas comuns de convergência macroeconômica que tornem crível a unificação; e *b)* definição por consenso das instâncias institucionais exigidas pela criação e funcionamento do novo órgão emissor.

Um bom ponto para reflexão é o que está ocorrendo com as quase-moedas da Argentina, onde o Banco Central tem, supostamente, o monopólio da emissão de dinheiro, o qual deveria ser o único com curso legal. Entretanto, as letras emitidas pelo Ministerio de Economía – denominadas Lecop – foram admitidas para o pagamento de impostos federais em 2001, e os governos estaduais têm feito o mesmo com o pagamento de tributos mediante as quase-moedas por eles emitidas. Isso suscita um par de questões óbvias, tais como:

- pode ser macroeconomicamente estável uma área geográfica onde o Poder Legislativo de cada país-membro decide sobre a emissão de meios de pagamento independentemente dos demais membros do bloco?; e

17 É razoável, por exemplo, com base nesse tipo de consideração, que os países de uma união monetária tenham tetos comuns de endividamento ou déficit público. Muito mais difícil, porém, é que haja concordância quanto a ter um organismo unificado a cargo das políticas fiscais de cada país, o que afetaria mais gravemente o princípio da independência política das nações. Mesmo no caso da Europa, apesar de todos os avanços da integração, esse organismo unificado não existe.

18 Em determinadas circunstâncias, sem precisar recorrer a terceiros, é possível pensar em uma autoridade monetária com alto grau de flexibilidade para intervenções em situações pontuais, como, por exemplo, ocorreu recentemente no caso de Hong Kong [Chiu (2001)].

- dentro de cada país-membro, podem os governos estaduais emitir e permitir o uso de moedas próprias?

Ora, é evidente que, em uma união monetária que funcione efetivamente como tal, a resposta a essas interrogações não pode jamais ser positiva. Mais ainda, a política monetária do órgão emissor deve estar afastada das particularidades de cada país-membro. Isto é, caso o banco central unificado implemente uma certa política monetária, não pode fazê-lo tendo de levar em conta a repercussão disso em função dos interesses de nenhum membro particular do bloco, mas sim com base em regras transparentes e claramente definidas acerca da estabilidade econômica e financeira da região como um todo. Nesse sentido, há dois possíveis modelos que deveriam orientar a reflexão sobre um banco central regional no âmbito do Mercosul. É isso que veremos a seguir.

Dois Casos de Bancos Centrais Federais

O Fed

O Sistema da Reserva Federal (Fed) é uma entidade colegiada de base federalista, na qual os principais órgãos são:¹⁹

- o Conselho de Governadores da Reserva Federal, a cargo da condução da entidade;
- o Comitê Federal de Mercado Aberto, que tem sob sua responsabilidade a condução da política monetária; e
- o sistema de bancos da Reserva Federal.

O Conselho de Governadores compõe-se de sete membros, cujas funções são:²⁰

- estabelecer exigências de reserva legal para as entidades financeiras e aprovar as taxas de desconto praticadas pela política monetária, que atualmente são uma combinação de metas de inflação e de emprego;
- supervisionar e regular o sistema financeiro;

19 Para uma descrição da institucionalidade da política monetária nos Estados Unidos, ver Ahktar e Howe (1991).

20 O Conselho é assessorado por um Conselho Assessor de Consumidores, um Conselho Assessor Federal e um Conselho Assessor de Instituições de Poupança.

- administrar a regulação de proteção aos consumidores de serviços financeiros; e
- supervisionar os bancos da Reserva Federal.

O Comitê Federal de Mercado Aberto, por sua vez, é integrado pelos sete membros do Conselho de Governadores e mais cinco presidentes da Reserva Federal, um dos quais – o de Nova York – tem caráter permanente, na qualidade de agente financeiro do Fed para as operações de mercado aberto. O Comitê é encarregado dessas operações, que são o instrumento primário da política monetária norte-americana, e estabelece um calendário de reuniões para determinar a taxa de desconto de curto prazo, conhecida como *federal funds rate*. A política monetária opera sobre a constituição de reservas legais das instituições financeiras e a Reserva Federal faz isso por meio das operações de mercado aberto ou de ajustes na taxa de desconto, que afeta a taxa de juros.²¹ A política do Fed é guiada por objetivos ligados à estabilidade do nível de preços e ao nível de atividade.

Finalmente, os bancos da Reserva Federal são em número de 12 e têm a função de:

- colocar o dinheiro em circulação;
- administrar o *clearing* entre as instituições financeiras e o sistema de pagamentos;
- administrar os saldos das contas do estado;
- receber os depósitos das reservas legais das instituições financeiras;
- ser o veículo de provisão de adiantamentos e redescontos para as instituições financeiras; e
- propor taxas de desconto para as operações de mercado aberto.

O Sistema Europeu de Bancos Centrais²²

O Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) é a autoridade monetária da União Européia, embora seu braço executor seja o Banco Central Europeu (BCE) com sede em Frankfurt, na Alemanha, ao qual se encontram

21 Ocasionalmente, a autoridade monetária apela também para mudanças nas exigências de encaixes legais.

22 Sobre esse ponto, ver Otto (2000).

subordinados os bancos centrais dos diversos estados nacionais do bloco. O SEBC cumpre todas as funções de qualquer autoridade monetária do mundo:

- emite moeda;
- realiza operações de mercado aberto;
- pratica intervenções no mercado de câmbio;
- administra as reservas internacionais; e
- regula e fiscaliza o bom funcionamento do sistema de pagamentos.

O principal órgão decisório do referido sistema é o Conselho de Governo, composto pelo Comitê Executivo do BCE e pelos titulares dos bancos centrais nacionais. Esse Conselho é que toma as decisões de política monetária e determina as linhas gerais para a sua implementação por parte do Comitê Executivo, cujas instruções devem ser acatadas pelos bancos centrais dos países-membros e que é integrado por um presidente, um vice-presidente e outros quatro membros, nomeados pelo Conselho Europeu. Cada um deles permanece oito anos nas suas funções e pode ser reconduzido ao cargo. O mecanismo decisório baseia-se em uma representatividade de tipo federal, em que cada membro tem um voto.²³ A regra admite exceção nos casos em que o cômputo dos votos é ponderado de acordo com a participação de cada banco central no capital do BCE, na tomada das seguintes decisões:

- aumento de capital do BCE;
- atribuição de ponderações para a subscrição de capital;
- transferência de reservas internacionais dos bancos nacionais ao BCE;
- atribuição de fundos a cada banco central com base na *performance* do BCE; e
- atribuição de lucros e perdas do BCE.

É importante registrar que o SEBC tem como objetivo garantir que os sinais da política monetária sejam lidos de modo transparente e uniforme nos países-membros. Isso é necessário porque, se assim não fosse e mudanças nas taxas de juros não fossem transmitidas de maneira uniforme, poderia ser

23 The Economist (1998) faz uma crítica contundente a esse tipo de organização.

difícil ou mesmo impossível que as taxas de juros arbitrassem rapidamente no interior da União.

No que tange às decisões mais importantes, o órgão de 18 membros conta com maior peso dos bancos centrais nacionais (12 ao todo), o que ultrapassa a representatividade que tinham os bancos regionais *Landeszentralbanken* no corpo executivo do antigo *Bundesbank* alemão (o *Zentralbankrat*), uma vez que, dos 17 membros com voz e voto, nove eram de representantes regionais. No caso do BCE, o modelo parece ser uma réplica com ligeiras modificações do modelo alemão de banco central.

5. O que Levar em Conta para um Banco Central do Mercosul?

De uma perspectiva institucional, a discussão de uma política monetário-cambial e de unificação monetária exige, ao menos, a integração dos mercados de capitais e dos sistemas financeiros, além da harmonização das normas tributárias e da uniformização dos requisitos de informação e prevenção e das regras para castigo de delitos. Isso, por sua vez, requer um papel ativo de grupos de trabalho específicos, constituídos para dar os passos necessários ao processo de unificação de procedimentos e de legislações e que deveriam ter como objetivo a articulação e a aceleração da tomada de decisões orientadas para fortalecer a integração, para que esta não se restrinja a um discurso voluntarista.

Em termos concretos, o debate em torno desses temas não exige apenas a intervenção dos máximos níveis de governo dos países do Mercosul, como também dos seus diversos órgãos formais:

- o Conselho do Mercado Comum, encarregado da condução política do processo de integração;
- o Grupo Mercado Comum, órgão executivo do bloco, do qual depende, entre outros, o Subgrupo de Trabalho número 4 (SGT-4) de Assuntos Financeiros; e
- a Comissão Parlamentar Conjunta.

Caso se avance na integração dos mercados de capitais e na harmonização de regras e procedimentos, será preciso incorporar os respectivos bancos

centrais nacionais através do SGT-4 e definir um novo grupo *ad hoc* para a emissão de recomendações fundamentais que venham a se traduzir em decisões práticas. Isso exige uma participação paralela de grupos de técnicos qualificados em aspectos legais críticos, já que o surgimento de um banco central unificado seria fruto de um tratado internacional. Aqui há um problema-chave a resolver, representado pelo fato de que os tratados internacionais na Argentina têm *status* análogo ao da Constituição, sem que se exija aprovação parlamentar para a sua vigência, o que não ocorre no Brasil. A diferença existente obrigaria a adotar uma emenda constitucional prévia no Brasil para equiparar nossa situação com a do vizinho. Portanto, a harmonização das restrições legais é uma tarefa *sine qua non* para qualquer tentativa de construir um banco central comum emissor da nova moeda única.

Chegar a um acordo acerca do funcionamento de um banco central unificado implica estabelecer o tipo de órgão que se pretende consagrar como emissor, o qual requer definir na sua carta orgânica, de forma clara, as seguintes questões:

- seus objetivos primordiais;
- suas funções e atribuições;
- seu regime de tomada de decisões;
- os instrumentos para essas decisões;
- seu poder de polícia sobre a emissão de moeda e sobre o sistema financeiro;
- seu grau de transparência e de submissão a um regime estrito de prestação de contas; e
- seu grau de independência em relação às autoridades políticas dos países.

Essa é a base para determinar, por exemplo, os seguintes aspectos: se estaremos lidando com um banco central orientado para a estabilidade de preços, como o Banco Central alemão antes do surgimento do euro, ou para um *mix* de estabilidade de preços e de nível de atividade, como o Fed; se ele terá atribuições de emissão ativa; se terá independência face às autoridades políticas de modo a não ser utilizado para o financiamento direto ou indireto de desequilíbrios fiscais dos países; etc. A definição de regras claras e

mutuamente aceitas, de um regime legal comum e de mecanismos de *enforcement* é condição básica para a credibilidade do novo organismo.²⁴

Tudo isso nos leva à necessidade de analisar a viabilidade material de um banco central único efetivamente independente. O colapso do regime cambial na Argentina mostrou a dificuldade para sustentar um banco central independente quando os governos – nacional e subnacionais – atravessam dificuldades financeiras agudas. Por isso, a criação de um órgão emissor comum exigirá a discussão de instrumentos legais que tornem irreversível – ou de muito difícil reversibilidade – uma eventual unificação monetária. A experiência argentina recente com a emissão de *Lecops* federais e de quase-moedas estaduais, mesmo antes do abandono da conversibilidade, mostra a facilidade com que pode aparecer um comportamento de *free rider* por parte das autoridades encarregadas de administrar recursos fiscais em circunstâncias de agudo estresse financeiro. Por tudo isso, pensar em uma moeda comum significa ter certo “condicionamento mental” que tenha presente tanto as atribuições do banco central unificado como os graus de liberdade aos quais estaria renunciando cada país. Nesse sentido, pode ser conveniente ordenar os aspectos mais críticos da questão de acordo com o tipo de problemas a resolver:

- **Soberania.** Os sócios devem ter presente que a renúncia a um banco central próprio implica perder a apropriação de senhoriagem, cuja mecânica de distribuição precisa, portanto, ser definida. Isso é inerente à existência da moeda comum e não é independente do critério definido para a composição da diretoria da nova instituição e para o cálculo do peso relativo de cada país na composição dos votos da mesma.
- **Independência.** É necessário definir em bases concretas e transparentes o grau de autonomia da nova autoridade monetária.
- **Regime comum.** Uma moeda comum, por definição, implica unificar as políticas monetária e cambial. Estabelecer como serão essas políticas é fundamental para minimizar o surgimento de divergências futuras.
- **Instituições monetárias comuns.** Pelos mesmos motivos do ponto anterior, cabe definir claramente na carta orgânica da nova autoridade monetária questões básicas como: em que condições será utilizada a

24 *Imagine-se que um membro do board da instituição, nascido no país A, cometa um delito e procure asilo no país B, também pertencente ao bloco. Trata-se do tipo de situação com potencial para destruir a credibilidade da instituição. Daí por que a vinculação entre o funcionamento do banco central unificado e o contexto legal em que isso se daria é fundamental.*

figura do prestador de última instância; como funcionará o seguro de depósitos; quais serão as normas de funcionamento comuns para as instituições financeiras dos países do bloco; como será feita a supervisão prudencial; que instrumentos de política monetária serão adotados; que critérios irão reger a concessão de autorizações para a operação de novas instituições financeiras, tanto para estas como para seus dirigentes; como será feita a administração das reservas internacionais; como será a logística administrativa para as operações de mercado aberto; como funcionará o sistema de pagamentos; etc.

- **Grau de enforcement.** É importante especificar sem ambigüidades o grau de comprometimento e cumprimento dos dispositivos acordados por todos os países que adotem a moeda única, os quais não podem contar com “buracos” (*loopholes*) na legislação que lhes permitam emitir decretos ou aprovar leis em casos excepcionais, autorizando, por exemplo, a emissão de moedas paralelas ou de bancos paralelos aos autorizados pelo banco central unificado. Esse ponto é fundamental para que a união monetária seja crível.

Em outras palavras, é preciso constituir um sistema financeiro – a partir dos sistemas nacionais originais – submetido a um mesmo conjunto de regras que sejam válidas para todos os países dessa união, sem cláusulas de escape que comprometam a estabilidade do bloco. O recente colapso do sistema financeiro do Uruguai, tradicional “refúgio” para investidores argentinos atraídos pela maior “segurança” supostamente atribuída às contas em paraísos fiscais de bancos residentes nesse país, é um caso a ser levado em conta e que deixa lições valiosas acerca da importância de ter regras comuns.

A experiência do Fed dos Estados Unidos mostra o êxito de um sistema que não admite exceções. Da mesma forma, o gradual nascimento do euro revelou a eficácia e a necessidade de regras do jogo claras para a mobilidade de capitais em um processo de integração monetária que seja consistente com o equilíbrio macroeconômico e a estabilidade de preços e do sistema financeiro.

No Mercosul, chegar a algo do gênero exige tempo e paciência para o debate político que permita definir normas com *enforcement* real e validade legal efetiva para os países-membros e que não permita recorrer à Justiça local de cada país para “driblar” os compromissos assumidos diante dos parceiros. Esse tempo exige, além disso, que se avance na integração dos mercados de capitais e na criação e desenvolvimento de instituições comuns, sem o que o debate sobre uma possível união monetária perde qualquer sentido.

Portanto, uma proposta “razoável” de unificação está associada a uma espécie de “roteiro” que inclua, pelo menos, os seguintes pontos:

- definição e implementação efetiva de critérios de convergência macroeconômica;
- redefinição das instituições fiscais no interior dos países, para resolver problemas pendentes associados ao sistema federalista, algo particularmente crítico no caso argentino;
- harmonização das políticas tributária e trabalhista;
- avanços para a criação de um Parlamento comum e de instâncias específicas de uma Justiça comum, que permita resolver controvérsias entre as partes de países distintos do bloco;
- vigência de normas que assegurem o tratamento homogêneo aos movimentos de capital e à intermediação financeira nos países da região; e
- definição de um cronograma concreto e realista para a criação de uma moeda comum e para a substituição das autoridades monetárias nacionais por um banco central unificado.

6. Conclusões: Rumo a uma Proposta Gradualista com Base no Contexto Internacional

Os países do Mercosul encontram-se diante de um *impasse* no que tange ao avanço da integração. Nos últimos anos, os membros do bloco foram submetidos a uma série de problemas vinculados a choques externos e a situações de crises fiscais que geraram instabilidade econômica e, por vezes, também crises políticas. Isso trouxe como consequência um predomínio das agendas nacionais em detrimento da regional, embora não implicasse um retrocesso formal no processo de integração.

Nesse contexto, o debate em torno de uma moeda comum do bloco, que surja a partir de entendimentos inicialmente bilaterais entre o Brasil e a Argentina, pressupõe maior convergência macroeconômica e harmonização de políticas. No presente trabalho, tentamos contribuir para esse debate abordando as questões suscitadas pelo objetivo de se chegar algum dia à instrumentação concreta de uma moeda comum. Isso implica a existência

de um banco central unificado, para o que há algumas interrogações e dilemas que seriam colocados para as autoridades monetárias.

O tratamento do tema exige discutir o conceito de soberania monetária e a renúncia parcial que hoje cada país tem individualmente. Paralelamente, cabe também discutir que instituições fiscais poderiam permitir assegurar a solvência dos respectivos fiscos, bem como quais deveriam ser as condições adequadas para que haja um movimento de capitais que flua livremente entre os países, sem a existência de “refúgios” que justifiquem exceções ao regime comum que se decida adotar. O texto pretendeu ser uma espécie de “roteiro” para tentar “mapear” as questões que devem ser abordadas nesse caminho, que requer muito trabalho.

À luz de tudo o que foi dito, qualquer proposta de avançar rumo à criação de uma autoridade monetária comum entre os dois principais sócios do Mercosul deve considerar a existência de um poder de veto do parceiro. Em outras palavras, há condicionantes de parte a parte que fazem com que existam pontos inegociáveis para os interesses brasileiros e outros na ótica dos interesses argentinos.

Da parte do Brasil, os principais condicionantes são os seguintes:

- a curto prazo, em 2003, o Brasil terá uma inflação elevada comparativamente às taxas da ordem de 3% que se imaginavam há um par de anos e, embora adepto de uma queda da taxa, o país não tem disposição de sacrificar o crescimento para convergir rapidamente rumo a uma meta como aquela;
- em relação ao médio prazo – até 2006, por exemplo –, durante a campanha eleitoral os assessores do presidente Luiz Inácio Lula da Silva se manifestaram claramente contrários a que o Banco Central postulasse taxas de inflação como as metas então existentes, em torno da já citada taxa de 3%, preferindo se satisfazer com uma taxa em torno de 5%, vista como mais adequada a um país como o Brasil; e
- provavelmente quase 100% dos políticos e dos economistas brasileiros rejeitam o câmbio fixo como uma solução duradoura para o país, à luz do que ocorreu com a própria experiência de câmbio rígido até 1998 e anos depois com a Argentina.²⁵ O Brasil, portanto, não irá participar de

25 Em nossa opinião, isso não invalidaria, porém, a aceitação de algum esquema temporário de peg que permitisse maior coordenação das políticas macroeconômicas dos dois países na fase de preparação para a unificação monetária ou mesmo nos primeiros meses da nova moeda.

nenhum esquema de dolarização ou nova conversibilidade duradoura com câmbio fixo.

Por outra parte, do lado argentino os condicionantes são:

- o trauma ainda relativamente recente de três surtos hiperinflacionários vividos no final dos anos 80/início dos anos 90, que criou na sociedade um sentimento de intolerância com o aumento dos preços e que guarda certa semelhança com a alegada resistência ao aumento dos preços por parte da sociedade alemã depois da hiperinflação dos anos 20; e
- o temor a desvalorizações da moeda, reavivado pelo episódio da saída desordenada da conversibilidade em janeiro de 2002, quando em apenas um semestre a cotação do dólar aumentou 270%.

Do ponto de vista da Argentina, portanto, para que aos olhos do cidadão comum a união monetária faça sentido o Brasil terá de mostrar: *a)* uma inflação relativamente baixa; e *b)* uma taxa de câmbio com certa estabilidade – mesmo que o regime seja flutuante –, que não dê os saltos observados nos últimos anos. Só nessas condições é que os argentinos iriam se sentir confiantes para poupar na nova moeda.

O raciocínio acima sugere que, para viabilizar um esquema de convergência macroeconômica entre os países do Mercosul, o Brasil não precisa se apressar em chegar ao regime permanente de metas nos termos sugeridos em Giambiagi e Carvalho (2002), que postularam uma meta de 2,5% com intervalo de tolerância de + ou – 1,5%, ou seja, com um teto de 4%, mas terá de se esforçar para reverter as expectativas de aceleração dos preços presentes no início de 2003. Uma forma de avaliar as metas para a trajetória futura da inflação é analisar os números em perspectiva histórica, à luz das informações da Tabela 8.

Observe-se que, de modo geral, os países do “Club Med” que tinham as maiores taxas de inflação da Europa em meados dos anos 70 demoraram em torno de 20 anos para atingir o padrão dos países líderes. Portanto, talvez tenha sido excessivamente ambicioso postular para o Brasil, a menos de 10 anos da estabilização, taxas de inflação próximas às internacionais, embora isso continue sendo válido como uma meta de longo prazo. Ao mesmo tempo, é necessário olhar os dados das Tabelas 9 e 10. Na primeira, nota-se que, dos 22 países que tradicionalmente compunham o anexo estatístico da Cepal, apenas três tinham menos de 5% de inflação anual em 1985, e em 2002 eles já eram em torno de 1/3 do total, enquanto em 1985 só quatro

TABELA 8

Taxas de Variação do IPC: Médias Anuais – 1976/2000

(Em %)

PAÍS	1976/80	1981/85	1986/90	1991/95	1996/2000
Espanha	18,6	12,2	6,5	5,2	2,6
Grécia	16,3	20,6	17,3	13,9	4,8
Itália	16,6	14,1	5,7	5,0	2,4
Portugal	21,6	23,2	11,3	7,2	2,7
Alemanha	4,0	3,9	1,4	3,1	1,3
Estados Unidos	8,9	5,5	4,0	3,1	2,5

Fonte: FMI, IFS Yearbook.

TABELA 9

América Latina e Caribe: Número de Países por Faixas de Inflação – 1985/2002

INFLAÇÃO (%)	1985	1990	1995	2002
≤ 10	4	3	7	15
≤ 5	3	2	4	8
5-10	1	1	3	7
10-20	4	2	6	4
20-50	7	10	7	3
> 50	7	7	2	—
Total	22	22	22	22

Fonte: Cepal.

países tinham inflação inferior a 10% e atualmente já são a grande maioria. Já a Tabela 10 indica que, embora seja verdade que uma inflação baixa é difícil de atingir, México e Chile – que deveriam ser os parâmetros de referência para o Brasil e a Argentina – já têm taxas anuais de 5% ou menos, e mesmo a Colômbia – o país latino-americano com maior tradição em conviver com inflação em torno de 20% – já tem uma taxa inferior a 10%.

Em conclusão, desse conjunto de dados se pode depreender uma estratégia para o Brasil que contemple os seguintes limites:

- para 2003/06 – período de gestão do atual governo –, uma inflação que seja consistente com as promessas eleitorais, ou seja: a) declinante; e b) inferior a 10%, embora não inferior a 5%;²⁶ e

26 No momento de fechar este artigo, a expectativa média aproximada do mercado para a inflação brasileira, ao nível do consumidor, é de 12% em 2003, 8% em 2004, 6% em 2005 e 5% em 2006.

TABELA 10

Inflação e Perspectivas de Inflação – IPC

(Em % a.a.)

PAÍS	MÉDIA 2001/02	PERSPECTIVAS PARA 2003
Chile	2,7	2,9
Colômbia	7,3	6,5
México	5,0	4,0
Peru	0,7	2,2

Fonte: Morgan Stanley.

- para depois de 2006, que procure a convergência com a inflação internacional, agora em conjunto com a Argentina, atingindo taxas em torno de 2,5% a 3% em 2010, talvez já no contexto de vigência de uma área monetária comum, se for viável chegar à constituição de um banco central regional até o final da década.²⁷

Conseqüentemente, no caso brasileiro haveria então uma estratégia de duas velocidades. A médio prazo, no presente governo, procurar-se-ia atingir o nível desejado pelos assessores do presidente Lula de uma inflação anual de 5%, vista como uma meta apropriada para um país com as condições atuais do Brasil. A longo prazo, até o final da década e já estando mais distante no tempo o ano de lançamento do Plano Real (1994), procurar-se-ia atingir maior convergência com taxas similares às dos países desenvolvidos, de 3% ou menos. Assim, o Brasil demoraria entre 15 e 20 anos para alcançar esses níveis baixos de inflação de forma duradoura, o que guarda certa analogia com as aproximadamente duas décadas que países como Espanha, Portugal ou Grécia demoraram em passar da inflação de quase 20% a.a. da segunda metade dos anos 70 para as taxas de 2% a 3% registradas nos últimos anos.

Referências Bibliográficas

- AHKAR, M. A., HOWE, H. The political and institutional independence of US monetary policy. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n. 178, 1991.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Metas para a inflação no Brasil – uma coletânea de trabalhos*. 2002.
- BLINDER, Alan. *Central banking in theory and practice*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1998.

27 Cabe lembrar que o Chile tem uma meta permanente de inflação de 3%.

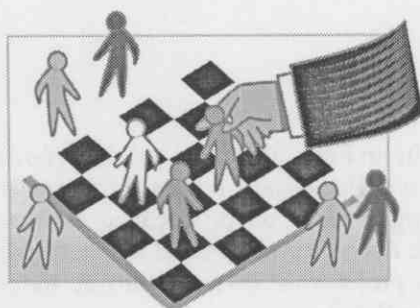
- CHIU, Priscilla. *Hong Kong's experience in operating the currency board system*. Apresentação no "High-Level Seminar on Exchange Rate Regimes: Hard Pegs or Free-Floating?" Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.
- EICHENGREEN, Barry. *Does Mercosur need a single currency?* Berkeley: Institute of Business and Economic Research/Center for International and Development Economic Research/University of California, 1998 (Paper C98-103).
- GAZETA MERCANTIL. Lula pretende ir à Argentina antes da posse. São Paulo, 24 de outubro de 2002.
- GIAMBIAGI, Fabio, CARVALHO, José Carlos. As metas de inflação: sugestões para um regime permanente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 3, jul./set. 2002.
- GIAMBIAGI, Fabio, LAVAGNA, Roberto. Hacia la creación de una moneda común – una propuesta de convergencia coordinada de política macroeconómica en el Mercosur. In: CARRERA, Jorge, STURZENEGGER, Federico (eds.). *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- KESMAN, Carlos, DADONE, Aldo. *Una reformulación a la propuesta de Convenio Monetario Aladi*. VII Jornadas de Economía Monetaria y Sector Externo. Banco Central de la República Argentina, 1984.
- LEIDERMAN, Leonardo, SVENSSON, Lars. *Inflation targets*. London: Centre for Economic Policy Research (CEPR), 1995.
- MISHKIN, Frederic. *International experiences with different monetary policy regimes*. Mar. 1999 (NBER Working Paper, 7044).
- _____. *Inflation targeting in emerging countries*. Mar. 2000 (NBER Working Paper, 7618).
- MUNDELL, Robert A. The international distribution of money in a growing economy. In: FRENKEL, Jacob, JOHNSON, Harry. *The monetary approach of balance of payments*, University of Toronto Press, 1973, Cap. 4.
- _____. *Money and the sovereign state*. Trabalho apresentado na "International Economic Association Conference". Trento, Itália, 4-7 de setembro de 1997.
- OTTO, Samira. *La compétence de la Banque Centrale Européenne et ses relations avec les banques centrales nationales*. Sorbonne: Université Paris I, 2000.

RUBINI, Héctor. Moneda única en el Mercosur – una lectura desde la Argentina. *Económica*, La Plata, Argentina, v. II, n. especial, 1998.

THE ECONOMIST. Euro towers or faulty towers? Oct. 1998.

VACCHINO, Juan. *Integración latinoamericana: de la Alalc a la Aladi*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1983.

WERLANG, Sérgio, *et alii*. *Implementing inflation targeting in Brazil*. Banco Central do Brasil, jul. 2000 (Working Paper Series, 1).



Impactos das Alterações Societárias para a Análise de Risco Legal

LUIZ FERREIRA XAVIER BORGES*

RESUMO O novo Código Civil de 2001 entrou em vigor no Brasil em 11.01.03 e alterou profundamente o regime jurídico consagrado das sociedades no país, unificando sob a mesma lei tipos societários antes divididos na legislação comercial e civil. Este trabalho traz, inicialmente, a definição, a classificação e a tipificação das sociedades, procurando focar o interesse maior na nova espécie denominada “Simples” e nos dois tipos de sociedade empresária, que concentrarão as atividades de análise de risco legal: sociedade limitada e sociedade anônima. Além do Código Civil, também é importante considerar as recentes alterações na Lei das S/A pela Lei 10.303/2001 e a evolução jurisprudencial da responsabilidade dos sócios e dos administradores. A alteração da Lei das S/A também alterou a legislação sobre a CVM, suas características e funções. Este trabalho conclui que as modificações na legislação civil em geral e societária em particular mudaram radicalmente o dia-a-dia das sociedades limitadas e, em menor grau, as companhias.

ABSTRACT The new 2001 Brazilian Civil Code is fully applied since 01.11.03. It has changed a well known legal framework for enterprises, unifying commercial and civil rules. This paper starts with the definition and classification of Brazilian societies. Focusing on the new “Simples” and the two most interesting companies for legal risk analysis: limited and corporations. Beyond the Civil Code, it analyses the changes in the Law 6.404/76 thru the Law 10.303/2001 and the jurisprudential evolution of shareholders and administrators liabilities. This legal changes includes CVM (Brazilian SEC) rules. This paper concludes that civil and, specifically, corporate law changes altered radically limited societies formalities and, in a minor degree, corporations.

* Advogado do BNDES. O autor agradece os valiosos comentários de dois pareceristas anônimos desta revista, bem como o estudo e a discussão feitos a partir das aulas dos professores Carlos Edson Monteiro, José Gabriel Assis de Almeida e Ronald A. Sharp Junior, sem os quais este artigo não teria sido possível.

1. Introdução

Este artigo traz uma análise de Direito Econômico, em sua acepção de uma interface entre o Direito e a Economia, e trata de alteração legislativa que tem efeitos sobre a organização da produção e afeta os agentes responsáveis pela avaliação de risco de crédito legal na análise de oferta de colaboração financeira para projetos de investimento de longo prazo para empresas não-financeiras no Brasil.

Se o Código Civil de 1916 deu personalidade jurídica às sociedades regulares, segregando o patrimônio de sócios do risco da sociedade, o novo Código reforçou a aplicação da *desconsideração da personalidade jurídica*, tornando maior a responsabilidade patrimonial dos sócios, que podem responder por execuções contra a sociedade de que participam. Embora, em princípio, a *desconsideração* só devesse ser aplicada em caso de fraude comprovada em juízo, essa teoria reforça a posição dos credores, especialmente trabalhistas, diante do entendimento amplo que vem sendo adotado, em particular, na Justiça do Trabalho.

As sociedades anônimas, em sua forma atual, foram disciplinadas pelo Decreto 2.627, de 1940, que incorporou as características básicas que persistem até hoje, como sendo sociedades de captação de recursos de massa através de valores mobiliários, dirigidas ao público por meio do mercado de capitais e aos setores de uso intensivo de recursos de terceiros. Pela Lei 6.404, de 1976, as sociedades anônimas ganharam uma formatação moderna e lógica, que lhes deu agilidade e permitiu que se tornassem o modelo preferido pelos setores mais importantes da economia.

Alteradas sucessivamente, para se adaptar a evoluções exigidas, ganharam nova redação em diversos artigos através da Lei 10.303, de 2001, em versão direcionada a aumentar a transparência e proteger os minoritários, como, por exemplo, regulando o fechamento de capital através de oferta pública e o ressarcimento dos minoritários.

As sociedades limitadas (antes chamadas de sociedades por quotas de responsabilidade limitada) são as que atendem à quase totalidade das sociedades nacionais existentes, desde as familiares de qualquer tamanho até as *holdings* de grupos internacionais. Criadas pelo Decreto 3.708, de 1919, através de um texto legal deficiente e incompleto, elas tiveram no uso

supletivo da Lei 6.404/76 e na jurisprudência o conforto necessário aos seus sócios e credores. O novo Código Civil, de 2001, que ficou tramitando cerca de 30 anos no Congresso, alterou profundamente esse entendimento pacífico que existia a seu respeito, sofisticou o que era enxuto e aumentou bastante os seus custos.

O novo Código Civil teve ainda o ônus de transferir vários princípios para uma longa apreciação do Poder Judiciário, que já vinha sentindo a pressão de uma estrutura considerada pesada. Há, pois, uma ameaça concreta de novas e demoradas lides judiciais, até que os temas mais importantes venham a ter jurisprudência firmada, o que deve ser entendido pelos credores como um risco político gerador de incerteza, de difícilíssima mitigação. Em compensação, criaram-se novos instrumentos geradores de transparência e de defesa de direitos de minoritários e de terceiros credores.

Este trabalho tem o objetivo de iniciar um estudo de avaliação sobre a importância de alterações nos tipos societários vigentes no Brasil promovidas pelo novo Código Civil, em termos de risco legal na análise de crédito, focando a exigência por parte dos credores de transparência nos processos de deliberação e de representação nas negociações anteriores e posteriores à contratação de colaboração financeira e na solidariedade de terceiros, que pode ser essencial em caso de recuperação de crédito provocada pelo insucesso da atividade apoiada.

O texto é direcionado aos profissionais não-advogados que trabalham na avaliação de risco de crédito, com o enfoque de credor e não de sócio. Essa visão exige a análise de dúvidas tanto em assuntos de conteúdo como em aspectos meramente formais. Também são tratadas matérias não diretamente ligadas à nova legislação societária, mas que afetam seu entendimento, tais como as disposições gerais sobre obrigações e contratos. Esse direcionamento levou também ao uso freqüente de expressões em inglês comuns aos mercados financeiro e de capitais (traduzidas quando possível) e à inclusão de um glossário alfabético para os que julguem necessária a sua consulta.

Porém, não são aprofundados, porque a própria lei não o faz, conceitos como os de *reorganizações societárias* e de *parcerias*, que, entretanto, são essenciais para uma compreensão plena do risco legal em apoio financeiro a projetos de investimento com retorno econômico. Não há também a intenção de tratar as questões legais *fiscais* ou mesmo *trabalhistas*, a não ser como aspectos acessórios, embora haja uma grande interação entre elas e as

questões societárias aqui analisadas. Também não são abordadas as sociedades cooperativas, por suas particularidades.

O artigo começa pela definição de *risco legal*, já na introdução, como balizador do desenvolvimento do tema. A partir desse ponto, o texto foi dividido em quatro seções. A Seção 2 define *sociedade* e trata de seus aspectos gerais sobre contrato social e sócios. O passo seguinte é tratar das espécies e tipos societários. Entre as espécies, é dada a definição de *sociedades simples* e *sociedades empresárias*, com suas características essenciais. A Seção 3 detalha os tipos societários existentes no Brasil, com ênfase nas sociedades limitadas e nas sociedades anônimas. Os tipos em desuso são apenas mencionados, fazendo-se uma comparação histórica e atual entre sociedades limitadas e sociedades anônimas. Na Seção 4 são estudadas as mudanças legais decorrentes da recente alteração legislativa e os seus efeitos mais abrangentes, envolvendo a responsabilidade decorrente de *representação*, *registro*, *normas gerais sobre sociedades*, *falências* e *concordatas* e o papel da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Na Seção 5 são detalhados alguns dos impactos mais importantes das mudanças para a análise de risco legal, à luz das obrigações contratuais.

As conclusões para a avaliação de risco legal (Seção 6), apontadas pelos dados aqui apresentados, mostram as fragilidades da substituição de um sistema societário assimilado e com jurisprudência conhecida por outro novo, ainda que podendo vir a gerar um ambiente mais transparente para a avaliação de risco em geral. Já o glossário alfabético (Seção 7) pode ser considerado completamente independente do texto, e a dispensa de sua leitura não atrapalha o desenvolvimento do tema. Ele traz as definições dos termos conexos às alterações de risco legal de credores e será útil para consulta dos leitores não familiarizados com o jargão do setor, permitindo a definição de conceitos em separado e dando mais leveza ao artigo.

Risco Legal

Admitem-se diversos tipos de fatores de risco para instituições financeiras ofertantes de fontes de recursos: riscos de crédito, de mercado, operacional, de liquidez e de reputação, político e regulatório. O risco legal permeia todos eles, sendo difícil segregá-lo para mensurar seu impacto e relevância. A única forma de lidar com eles é uma visão holística do risco [Borges e Bergamini Jr. (2001)]. Entretanto, ao destacar as questões societárias, é possível uma análise mais centrada em aspectos exclusivamente legais.

Os fatores de risco político e regulatório são constituídos pela possibilidade de ocorrência de mudanças radicais nas regras que regem o desenvolvimento dos negócios privados (ou pela sua evolução instável), e seu efeitos está considerado no chamado risco soberano ou risco-país. Para efeitos deste trabalho, não são tratados os fatores de risco de moratória ou transferência de recursos (pagamento de produtos ou serviços e de dividendos). O mais importante aspecto a esse respeito aqui analisado é o risco regulatório derivado da sofisticação cada vez maior da CMV na regulamentação do mercado de capitais ou de valores mobiliários.

Quanto à proteção dos direitos difusos, relacionados à sociedade brasileira como um todo, este trabalho dá importância ao risco ambiental, que prevê a retroatividade na busca da compensação por danos ambientais, devendo ser lembrado quando for tratada a flexibilização das limitações de responsabilidade dos sócios e administradores, como no caso da desconsideração da personalidade jurídica.

O fato de o agente financeiro poder ser responsabilizado perante o Estado e a sociedade brasileira por ter viabilizado o dano ambiental ao analisar e conceder o crédito dá ainda mais destaque ao tema.

Objetivamente, a definição de análise de risco legal em financiamento de projetos de retorno econômico envolve, basicamente, os riscos corporativo, de garantias e de operações e projetos (estruturados ou não). As abordagens neste trabalho referem-se exclusivamente ao risco corporativo, ou seja, ao exame das sociedades quanto aos aspectos de *regularidade jurídica, tipo societário, regularidade da decisão e regularidade da representação*, com destaque para a responsabilidade de sócios e administradores.

São temas acessórios, na medida em que se revestem de interesse para a análise, as *parcerias*, as *mudanças patrimoniais* ou *reorganizações societárias*, os *registros* e os créditos privilegiados na *falência*. A desconsideração da personalidade jurídica ou outras formas de solidariedade podem afetar sociedades controladoras ou pertencentes ao mesmo grupo de sociedades ou econômico. As novas interpretações e institutos aplicáveis aos contratos também afetam profundamente o risco legal em operações de colaboração financeira, especialmente nos atos constitutivos e decisórios, bem como, por exemplo, nos acordos de acionistas e escrituras de emissão de valores mobiliários.

2. Espécies e Tipos Societários

Definição de Sociedade

No âmbito deste trabalho, as sociedades brasileiras, em uma legislação em mudança, podem ser definidas como um contrato com obrigações recíprocas, que rege a união de esforços de duas ou mais pessoas com contribuições de bens e serviços para o exercício de atividade econômica com a finalidade de atingir um objetivo comum, partilhando riscos e resultados.

Na legislação anterior, era o objetivo que definia se a sociedade tinha natureza civil ou comercial. Hoje, as sociedades são regidas pelo Código Civil, qualquer que seja o seu objeto, caracterizando-se pela organização dos meios de produção para efeitos econômicos.

A exceção é a Lei 6.404/76, que rege as sociedades por ações (anônima e comandita), que são sempre mercantis, por definição legal. Como há previsão expressa no Código Civil e a legislação sobre sociedades por ações é específica, seus princípios, salvo raras exceções, não foram afetados pela nova legislação civil.

Classificação das Sociedades

As sociedades podem ser classificadas de diferentes formas, para efeitos de pesquisa ou de estudo. Dentro dos limites deste trabalho, há quatro importantes classificações: quanto à relação de vínculo entre os sócios (natureza), quanto à personificação, quanto à regularidade e quanto à responsabilidade dos sócios.

Com relação à primeira classificação, as sociedades são classificadas em *sociedades de pessoas* (quando o vínculo for mais de natureza pessoal) e *sociedades de capitais* (quando for irrelevante quem sejam os sócios, mas sim o capital empregado). As sociedades limitadas são classificadas como mistas, por poderem ter características de sociedades de pessoas ou de capitais, conforme entendimento jurisprudencial antigo.

As novas disposições do Código Civil aproximam a sociedade limitada mais das sociedades de capitais que das de pessoas, embora a

quase totalidade das micro e pequenas empresas limitadas tenham sido criadas para negócios familiares, em que ainda impera o vínculo pessoal. Nesse ponto, o novo Código Civil afastou-se da nossa realidade, criando regras de difícil implantação.

No que se refere à segunda classificação, as sociedades podem ser personificadas (desde que tenham existência perante terceiros) ou não-personificadas (quando não existem perante terceiros, podendo gerar efeitos jurídicos apenas entre os sócios). Aquelas sociedades formadas por acordo verbal, sem documento escrito ou outra formalidade qualquer, passam a ser denominadas sociedades em comum, não tendo existência perante terceiros e trazendo responsabilidade ilimitada e solidária para os sócios pelos atos praticados como sociedade (desde que provados) perante terceiros de boa-fé. *Se provado que o terceiro conhecia os limites de responsabilidade pactuados*, não poderá exigir a solidariedade plena e haverá limite de responsabilidade.

Relativamente à terceira classificação, as sociedades podem ser regulares (quando atendem aos requisitos e obrigações legais que lhe permitem receber as vantagens previstas na lei, como, por exemplo, o limite de responsabilidade dos sócios) ou irregulares (quando, por força de descumprimento de alguma exigência legal, perdem essas vantagens, podendo, por exemplo, gerar responsabilidade ilimitada para os sócios).

Quanto à quarta classificação, há sociedades em que todos os sócios têm responsabilidade ilimitada (nome coletivo), limitada (sociedade limitada e sociedade anônima) e mista (com sócios com responsabilidade ilimitada e sócios com responsabilidade limitada: comanditas e sociedade em conta de participação). Essa classificação perdeu importância, pois só existem, na prática, sociedades personificadas com limite legal de responsabilidade dos sócios (sociedade limitada e sociedade anônima).

É importante para o analista de crédito observar os seguintes pontos: nas sociedades de pessoas, havendo dúvida quanto à deliberação, deve-se exigir uma decisão unânime dos sócios, através de documento escrito e passível de registro na junta comercial; quanto às outras classificações, deve-se notar que a perda do limite de responsabilidade dos sócios (o que pode ser do interesse dos credores) somente será obtida em juízo e se a matéria for trazida ao exame de uma lide em curso, pela parte interessada, com poderes para tal.

Contrato Social

O documento básico para a análise societária, em geral, é o *contrato social*, assinado entre as partes por ocasião da constituição da sociedade e alterado formalmente, quando necessário. Por natureza, é um ato jurídico lícito, dependente da vontade humana, através do qual direitos são adquiridos, resguardados, transferidos, modificados ou extintos, em decorrência de manifestações de vontade expressa, como regra, e tácita, em casos excepcionais (sociedade em comum, eventualmente).

Qualquer sociedade no Brasil tem, no mínimo, dois sócios, sem limite máximo. As únicas exceções são as sociedades por ações (sociedade anônima e comandita por ações), que podem ser *subsidiária integral* de uma outra sociedade brasileira. As sociedades por ações também não têm contrato social, sendo regidas pelos atos constitutivos, pelas assembleias de acionistas e pelo disposto em seu estatuto social.

Há vícios dos contratos sociais que podem ser sanados posteriormente (delegações referendadas) e que geram nulidade de cláusulas (proibição de distribuição de dividendos) ou do próprio contrato (objeto que permita a *remessa de recursos ilícitos*, por exemplo). Para os credores, o exame do contrato social indicará a regularidade jurídica da sociedade, o exame de seu processo decisório competente e a regularidade, se houver previsão, de sua representação. Vícios do contrato social podem representar responsabilidade solidária dos sócios, que responderão, então, com seus patrimônios pelas obrigações da sociedade.

O contrato social deve estar inscrito no Registro Público de Empresas Mercantis (Lei 8.934/94) ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, sob pena de se tornar uma sociedade irregular, gerando sanções legais como a responsabilidade ilimitada dos sócios.

É de fundamental importância a leitura do contrato social para o exame geral das regras da sociedade, especialmente para a regularidade da decisão e da representação.

Sócios

Quaisquer pessoas naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras podem ser sócias de sociedades, formalizando por escrito (como norma geral) sua contribuição para o capital e sua participação nos resultados da sociedade.

O contrato social deve fixar os direitos e deveres fundamentais dos sócios. Os direitos são:

- participar nos resultados sociais;
- participar do acervo remanescente do ativo em caso de liquidação;
- fiscalizar os atos sociais; e
- outros, definidos no contrato ou no tipo societário (preferência, recesso, voto etc.).

Os deveres dos sócios são, basicamente, integralizar o capital subscrito (formalizado no contrato social) e responder subsidiariamente, nos termos da lei, pelas obrigações da sociedade. Também responderão perante terceiros em casos previstos em lei, perante o comprador do direito de sócio (ação ou quota) pela evicção e perante a sociedade pela solvência do comprador. Nesse aspecto, um dos temas mais importantes para ser lembrado, no âmbito deste trabalho, é o caso da responsabilidade do sócio pela integralização através de bens superavaliados. Os procedimentos mais confiáveis são os das sociedades anônimas, infelizmente sem correspondência automática, hoje, nas sociedades limitadas.

Um erro provável de transcrição dos dispositivos revogados do Decreto-Lei 2.627/40 (que tratava de sociedades dependentes de autorização) e incluídos no novo Código Civil dá a entender que a participação de estrangeiros ou sociedades estrangeiras em sociedades brasileiras só pode se dar em sociedades anônimas. Como praticamente todas as sociedades estrangeiras preferem ter as suas subsidiárias brasileiras sob a forma de sociedade limitada, criou-se um impasse, que deve ser resolvido por meio de alteração legislativa, interpretação das juntas comerciais ou jurisprudencial.

O novo Código Civil trouxe profundas mudanças para alguns conceitos consagrados quanto aos sócios de sociedades simples ou empresariais. No caso de falecimento de sócio, foi consagrada a regra geral de que *deve prevalecer a sobrevivência da sociedade*, com a sua dissolução parcial para a apuração da quota do sócio falecido, conforme previsão do artigo 1.028, que traz regras para a liquidação da quota. O novo Código Civil permite que o contrato social contenha disposição expressa e diversa, optando pela dissolução total da sociedade ou com a realização de acordo entre os sócios e os herdeiros para a substituição do sócio falecido. Os artigos 1.027 e seguintes dispõem sobre o regime no período anterior à liquidação da quota

e as formas dessa liquidação, tratando também da posição dos herdeiros que não ingressam na sociedade e da responsabilidade dos que o fazem.

A disposição do novo Código Civil sobre a prevalência da sobrevivência da sociedade extingue uma discussão antiga, dando caráter não pessoal a sociedades como a limitada, que só poderá ser alterada por meio de disposição expressa no contrato social.

Pelo antigo regime jurídico, de 1916, os cônjuges meeiros da quota eram associados à quota (artigo 334). Pelo novo regime, de 2001, não há regra específica, cabendo a administração do patrimônio comum a qualquer dos cônjuges, nos regimes de comunhão parcial ou universal (artigos 1.667 a 1.670). Caso contrário (separação total, por exemplo), a administração dos bens adquiridos durante a vigência do casamento é do cônjuge que os adquirir.

Se houver separação de um casal, prevalece o interesse na sobrevivência da sociedade sobre o interesse do cônjuge não titular da quota, impedindo-se a sua liquidação. O cônjuge fica titular do direito ao recebimento da parcela dos dividendos relativos à quota. Salvo contrato escrito com disposições específicas em contrário, aplicam-se nas uniões estáveis o regime da comunhão parcial de bens.

No caso de credor de sócio, os artigos 1.026 e seguintes do Código Civil permitem a execução sobre dividendos e haveres do devedor, com os haveres apurados segundo a forma do artigo 1.031. Como há benefício de ordem, a quota só é penhorável na insuficiência de outros bens.

O novo Código Civil traz mudanças quanto à forma de apuração dos haveres de sócio falecido, quanto à participação do cônjuge na sociedade, durante e após o casamento ou a união estável, e quanto ao posicionamento dos credores de sócios em caso de se impor a liquidação da quota, com a apuração de haveres. No caso de os credores serem também sócios, recomenda-se a urgente adaptação dos contratos sociais existentes para prevenção de conflitos e de interesses.

Espécies de Sociedades

As espécies de sociedades previstas no Código Civil (2001) respondem ilimitadamente com todo o seu patrimônio pelas obrigações por elas mesmas contraídas e são classificadas em: *simples* e *empresária*.

Nossa legislação mais antiga classificava os agentes de atividades econômicas como comerciantes se fossem classificáveis como tal os *sujeitos* dos direitos e obrigações contratadas. Essa disposição levou à divisão entre pessoas físicas *comerciantes e não-comerciantes* e as sociedades à divisão em *comerciais e civis* (estas últimas basicamente ligadas ao setor primário da economia e às atividades intelectuais). Nesse aspecto, o novo Código Civil consagra a classificação moderna de olhar mais o objeto de direitos e obrigações do que seus sujeitos e classifica os agentes de atividades econômicas em *empresários e não-empresários* (simples – no caso de sociedades). O foco da lei é a empresa, ou seja, a atividade organizada de capital e trabalho para produzir ou intermediar bens e serviços, utilizando seu estabelecimento empresarial.

Essa divisão mantém, aproximadamente, a antiga forma de classificação das sociedades em civis e comerciais segundo o seu objeto. As sociedades simples, aquelas que não forem empresárias (artesanato, por exemplo), são o padrão. Entretanto, como a classificação de empresária trata mais da organização de capital e trabalho para produzir ou intermediar bens e serviços com retorno econômico (real ou potencial), várias atividades antes classificadas como civis passam a ser empresárias (por exemplo, o exercício de atividade rural como sendo a principal).

O tratamento legal societário das atividades de profissionais liberais (médicos, engenheiros, advogados etc.) é especial (por serem consideradas, em nossa cultura, atividades que têm obrigações além do mero objetivo de lucro), mantendo-se mais ou menos as bases anteriores, ou seja, não são tratadas como empresárias, desde que exercidas individualmente (e não como parte de uma organização maior).

É importante chamar a atenção para as dívidas que podem surgir quanto à definição exata da diferença entre sociedades simples e empresárias e os riscos daí inerentes, como em qualquer situação dúbia para credores. Obviamente, haverá necessidade de uma cristalização desses conceitos através da jurisprudência, o que deverá levar muitos anos.

Sociedade Simples

Pode ser genericamente compreendida como aquela que tem uma finalidade antes definida como civil, como, por exemplo, uma profissão intelectual (médico, advogado, engenheiro etc.), de natureza científica (consultor,

pesquisador etc.), literária ou artística (escritor, músico, ator etc.), ainda que com a ajuda de colaboradores ou auxiliares, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de uma empresa (por exemplo, empresa de ensino, departamento de pesquisa, jurídico ou de engenharia). As sociedades são classificadas como simples por sua natureza distinta das empresárias, que são as que têm por objeto atividade organizada de empresário (organização de capital e trabalho para produzir ou intermediar bens e serviços, com destinação precípua de retorno econômico).

As sociedades simples são regidas pelo Código Civil, ressalvada legislação especial.

As sociedades simples têm como nome uma *firma*, equiparando-se ao *nome empresarial* para efeitos de proteção, e passam a ter importância pelo caráter supletivo de suas normas no caso de omissão da norma legal dos outros tipos societários (especialmente no caso das sociedades limitadas). Os direitos dos sócios, além dos três direitos básicos, incluem o direito de recesso pelo valor patrimonial nos casos previstos em lei (dissidência). As sociedades simples não têm previsão legal quanto a órgãos sociais, embora não haja proibição quanto à sua criação.

O quórum de deliberação das sociedades simples é de 100% para as matérias previstas no artigo 997 do Código Civil – itens essenciais ao contrato social (ver glossário anexo). As demais matérias podem ser alteradas por maioria absoluta, contada de acordo com o valor das quotas e desde que o contrato social não exija unanimidade. Em caso de empate, prevalece a decisão apoiada pelo maior número de sócios. Persistindo o impasse, irá à decisão do Poder Judiciário. Sendo omissa o contrato social, o sócio pode ceder sua quota, total ou parcialmente, a quem seja sócio, independentemente da vontade dos demais sócios, podendo também cedê-la a um estranho, se não houver oposição de titulares de mais de 1/4 do capital.

As sociedades simples são registradas (mantendo o paralelo como ex-sociedades civis) no Registro Civil das Pessoas Jurídicas. Salvo disposição distinta no contrato social, sua administração deve ser dada a cada uma das pessoas físicas designadas no contrato social ou em ato em separado. Os poderes conferidos a diferentes sócios podem ser impugnados pelos demais sócios. São irrevogáveis os poderes conferidos a um sócio no contrato social, salvo por decisão judicial. São revogáveis, a qualquer tempo, os poderes dados a não-sócios ou por ato em separado.

Empresário e Sociedade Empresária

O empresário (pessoa natural) e a sociedade empresária (pessoa jurídica) têm como características comuns o fato de serem sujeitos de direitos e obrigações em exercício de atividades econômicas profissionais (atividade habitual da qual se retira o sustento) organizadas, mediante remuneração (e de forma não artesanal ou eventual) para a produção ou a circulação (intermediação) de bens e serviços com retorno econômico.

Tipos Societários

Os tipos societários previstos no Código Civil (2001) são:

- em nome coletivo (em desuso);
- em comandita simples (em desuso);
- em conta de participação; e
- limitadas.

O Código Civil não manteve a previsão legal da antiga sociedade de capital e indústria, em desuso desde a criação das sociedades limitadas. As sociedades por ações, previstas na Lei 6.404, de 15.12.76, são a sociedade anônima e a comandita por ações (esta última sem uso prático).

As normas, que regem as sociedades em uso em nossa vida econômica, tratam (entre outras coisas) diferentemente as relações entre os sócios, o limite de responsabilidade de sócios e administradores, o processo de distribuição de poder e a sua contestabilidade.

Deve-se destacar o risco legal de descumprimento de exigências legais tanto para os sócios como para os administradores e os credores. Por exemplo, a irregularidade quanto ao registro ou quanto a uma adaptação legal obrigatória pode tornar os sócios ilimitadamente responsáveis perante obrigações contraídas pela sociedade.

3. Tipos Societários

Sociedade Limitada

A sociedade limitada (ex-sociedade por quotas de responsabilidade limitada) é regida pelo Código Civil, salvo norma específica (por exemplo,

empresa pública criada por lei, que adote esse tipo social), e subsidiariamente pelas normas das sociedades simples e pela Lei das S/A, *nesse caso somente se houver previsão nesse sentido no contrato social.*

Como a aplicação subsidiária das normas das companhias (ou sociedades anônimas) às sociedades limitadas já se tornou praxe, prevê-se muita confusão na implementação das normas do novo Código e na operacionalização das sociedades limitadas. Se esse for o interesse dos sócios, é preciso fazer constar disposição expressa a respeito da aplicação subsidiária da Lei das S/A. A falta dessa disposição fará com que se apliquem apenas as normas das sociedades simples, bem menos sofisticadas que as das companhias (parágrafo único do artigo 1.053 do Código Civil).

Quanto à natureza, a sociedade limitada pode ser simples ou empresária, dependendo do objeto e organização. Os sócios podem ter o nome na firma, se não houver denominação (mais objeto e a expressão Ltda., por extenso ou abreviadamente), e têm responsabilidade limitada ao valor do capital social, à exceção das hipóteses de desconsideração em casos de descumprimento da lei ou do contrato social, por exemplo.

O registro das sociedades limitadas é, se empresárias, no Registro Público das Empresas Mercantis (Junta Comercial) e, se simples, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas. Os livros sociais obrigatórios, quando cabíveis, são os de atas de: Administração (Conselho/Diretoria), Assembléia de Sócios e Pareceres do Conselho Fiscal. As demonstrações financeiras das sociedades limitadas passam a exigir mais transparência, aproximando-se em custo e complexidade das companhias.

A sociedade limitada tem dois sócios no mínimo, admitida a forma unipessoal temporária pelo prazo máximo de 180 dias, em caso de dissolução, conforme previsão legal. A exclusão de sócios pode ser feita por justa causa (atos de inegável gravidade), desde que haja previsão contratual nesse sentido ou no caso de sócio falido, com quota liquidada por credor em execução singular, situações em que poderá haver redistribuição entre os demais sócios ou terceiros das quotas do sócio remisso (inadimplente).

A possibilidade de exclusão de sócio pode afetar a avaliação de risco do apoio financeiro, se calcada na credibilidade do sócio excluído (em ato não percebido pelo acompanhamento).

Nome Empresarial nas Sociedades Limitadas

A questão do nome empresarial será importante pela possibilidade de atrasos de registro e de alterações em nomes já consagrados. Entretanto, a pesquisa feita para este trabalho demonstra que o entendimento das juntas comerciais vem sendo razoável, buscando não prejudicar empresas em andamento.

A sociedade limitada poderá ter firma, de que conste o nome civil de pelo menos um dos sócios, ou denominação, que será de livre criação dos sócios (podendo até constar nome de sócio, como homenagem, por exemplo). O nome empresarial será sempre acompanhado da expressão “limitada”, por extenso ou abreviadamente, *sob pena de responsabilidade ilimitada para o administrador que assumir obrigações sem essa observância* (artigo 1.158 do Código Civil).

A denominação deve indicar o objeto, que numa sociedade moderna fica às vezes difícil definir com precisão o que seja. O pragmatismo que rege a praxe empresarial faz com que designações genéricas, como magazine ou centro comercial, bem como expressões em língua estrangeira (*shopping center*), já conhecidas, sejam aceitas.

As sociedades anteriores à lei, que tenham a expressão “sociedades por quotas de responsabilidade limitada”, não precisam adaptar-se a apenas “limitada”, a menos que assim o desejem. Essa interpretação baseia-se na insignificância do tema e no fato de a lei estar atendida. Sociedades civis, anteriores ao Código Comercial e que passaram a ser empresárias, também não precisam alterar suas denominações para tirar a expressão “sociedade civil” ou “S/C”, somente por ser abundante. Se for esse o seu desejo, mais tarde, quando houver necessidade de uma alteração de contrato social, o aditivo poderá adequar a denominação.

Embora a compreensão possa variar em cada junta estadual, sociedades com objetos extensos só precisam indicar um deles, aquele que, a seu critério, seja o mais importante. Nesse aspecto, a interpretação sobre qual é o mais importante baseia-se no bom senso. Os objetos que envolvam o maior faturamento ou os maiores riscos deverão ter a preferência.

Capital Social

O capital social da sociedade limitada é dividido em quotas iguais ou desiguais (artigo 1.055 do Código Civil). Apesar disso, a praxe é de não se constituir

uma sociedade com quotas desiguais. É importante lembrar que o artigo 1.010, quando trata das sociedades simples (também aplicável às sociedades limitadas), diz que “as deliberações serão tomadas por maioria dos votos, *contados segundo o valor das quotas*” (grifos nossos). O parágrafo único do mesmo artigo fala que “*para a formação da maioria absoluta são necessários votos correspondentes a mais da metade do capital*” (grifos nossos).

É vedada a contribuição através de prestação de serviços (sócios chamados “de indústria” na legislação anterior). Os sócios respondem, por cinco anos, pela exata estimação dos bens usados na integralização. O aumento de capital só pode ser feito quando o aumento anterior estiver integralizado e com direito de preferência por 30 dias, o que caracteriza uma novidade interessante introduzida pelo Código Civil, assim como a que trata da possibilidade de redução de capital na sociedade limitada. A redução de capital social para reembolso (recesso) torna-se eficaz após o prazo de 90 dias da publicação da alteração do contrato social.

Agentes financeiros que estejam baseando sua avaliação de risco em função do capital realizado podem ser prejudicados por uma supervalorização antiga – o que é comum.

Direitos dos Quotistas

Os direitos dos sócios, além dos três direitos básicos, incluem também o direito de recesso pelo valor patrimonial nos casos previstos em lei (dissidência) e, agora, o direito de preferência à subscrição de capital na mesma proporção das quotas já possuídas. Além desses, o exame de cada contrato social indicará que direitos foram dados aos quotistas em função das negociações entre os sócios para a montagem da sociedade.

Os direitos dos quotistas são resguardados pela regularidade de seus atos e registros sociais. A existência de “contratos de gaveta” (sem registro da alteração do contrato social na junta comercial), se provados, geram responsabilidade ilimitada para os sócios irregulares ou ocultos.

A inclusão do direito de preferência para os sócios das sociedades limitadas veio aumentar a proteção dos minoritários e aproximá-las das sociedades anônimas.

Administração da Sociedade Limitada

A sociedade limitada é dividida em dois órgãos deliberativos e um órgão fiscalizador:

- assembléia de sócios, que é obrigatória se o número de sócios for superior a 10 ou se previsto no contrato social;
- reunião de sócios, se prevista no contrato social (não será necessária a reunião ou a assembléia quando todos os sócios decidirem sobre a matéria); e
- conselho fiscal, de existência facultativa.

A sociedade limitada pode definir em seu contrato social uma estrutura de administração semelhante à da sociedade anônima, com conselho de administração, diretoria e conselho fiscal. Outros instrumentos das companhias, como acordos de quotistas e quórum qualificado de deliberação em assembléia de quotistas, também são comuns, desde que exista previsão contratual prévia.

Os novos dispositivos legais exigem atenção na análise de deliberações em sociedades limitadas por terceiros credores, interessados em contratar com a sociedade, especialmente para aqueles já acostumados às práticas anteriores ao novo Código Civil. Algumas dessas novidades são discriminadas adiante para facilitar o seu conhecimento.

A administração da sociedade limitada (ex-gerência) pode ser dada a uma ou mais *pessoas naturais*, designadas no contrato social ou em ato em separado (por exemplo, procuração). Os poderes conferidos a todos os sócios na constituição não se estendem automaticamente aos posteriormente admitidos. Não-sócios podem ser escolhidos administradores, se houver previsão no contrato social. A renúncia do administrador torna-se eficaz, perante terceiros, a partir de seu registro e publicação. Poderá haver a constituição de prepostos, mesmo sem previsão contratual. A sociedade limitada respeitará a seguinte previsão de quórum de deliberação:

- 2/3 do capital para destituição de administrador sócio, no contrato social, ou mais de 50% do capital se for gerente nomeado em separado; e
- 75% do capital para a destituição de administrador não-sócio no contrato social e mais de 50% para administrador nomeado em separado; e

- mais de 50% dos votos dos presentes nos demais casos, salvo disposição diversa na lei ou no contrato social.

Na sociedade limitada, os votos são contados de acordo com o valor das quotas de cada um. Em caso de empate, prevalecerá a decisão votada pelo maior número de sócios. Se persistir o empate, cabe decisão judicial. Nenhum sócio pode votar matérias que lhe digam respeito diretamente.

Esses percentuais para o quórum qualificado de deliberações aumentou tanto o poder dos minoritários que tornou mais interessante, caso haja um sócio resistente aos interesses dos majoritários, transformar (ou constituir) a sociedade sob a forma de uma companhia fechada. Assim, o número de sócios, a sua composição e a relação de poder passam a se tornar relevantes na escolha do tipo societário.

A sociedade limitada pode ser administrada por:

- sócios; e
- terceiros.

A definição de poderes consta do Código Civil, do contrato social ou do mandato. Quando a administração for dos sócios pessoas naturais (como nas sociedades simples), salvo disposição diversa no contrato social, ela caberá a todos individualmente. Se a administração tiver sido dada separadamente, cabe impugnação por assembléia.

Os poderes de gestão são irrevogáveis, se previstos no contrato social, salvo justa causa judicialmente reconhecida, a pedido dos sócios. Os poderes dados por mandato ou a terceiro são revogáveis a qualquer momento.

O quórum de deliberação de 75% do capital para assuntos graves na sociedade limitada traz preocupações com relação à possibilidade de bloqueio de minoritários para matérias do interesse de credores.

Responsabilidade dos Administradores

A responsabilidade dos administradores deve ser entendida em vários planos. A Lei das S/A, que nesse ponto a jurisprudência aceita como aplicável também a todas as sociedades empresariais, destaca que o administrador deve atuar na gestão dos negócios sociais com a diligência e a

probidade necessárias, como se estivesse gerindo seu próprio negócio. Essa responsabilidade deveria criar a separação entre os interesses dos sócios e da sociedade, o que não ocorre em nossa realidade. Os limites entre gestão e propriedade são, comumente, pouco precisos no Brasil.

O administrador responde pessoalmente, com seu patrimônio pessoal, pelos atos praticados em desacordo com a lei ou com o contrato social que gerarem ressarcimento a terceiros. Esse aspecto é pouco ressaltado entre nós, e só recentemente, com a febre do uso da desconsideração em execuções trabalhistas, tem sido apontado como um risco especial, quer para administradores sócios, quer para terceiros contratados no mercado.

A lei assegura à sociedade o chamado direito de regresso. Isso significa que, seja por ação ou omissão, os atos dos administradores que causarem prejuízo à sociedade, por excesso de poder, excesso de direito ou descumprimento da lei ou do contrato, poderão permitir, desde que provados, o pedido de seu ressarcimento. Tal dispositivo já existia na legislação anterior e tem amplo respaldo na jurisprudência, não devendo ser confundido com o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, que, também provada em juízo a existência do uso da sociedade para fraudar credores, permitirá que a execução de créditos contra a sociedade possa recair sobre seus sócios ou administradores, como já é amplamente empregado nos julgados trabalhistas [Borges (2000)].

A responsabilidade dos administradores e dos sócios nas sociedades limitadas, com a possibilidade de solidariedade legal, é o mais importante item de interesse dos credores trabalhistas, fiscais ou financeiros.

Sociedade Anônima ou Companhia

Características Gerais

As companhias são regidas pela Lei 6.404/76 (alterada pela Lei 10.303/01) e têm sempre objeto mercantil (empresária), sendo o capital dividido em ações (sociedade de capitais), com ou sem valor nominal (diferente de valor patrimonial). Os sócios, que têm responsabilidade limitada ao preço de emissão das ações subscritas ou adquiridas, aprovam em assembléia de constituição e assembléias gerais um estatuto social, que determina os requisitos mínimos legais, como a indicação do capital fixo ou autorizado, e as regras específicas negociadas entre os acionistas.

As companhias só podem ter denominação, acompanhada da expressão S/A ou Cia. (por extenso ou abreviadamente) e do objeto social, para as novas. Essa exigência de inclusão do objeto social foi mais um retrocesso resultante da longa tramitação do Código Civil, que fez com que ele não absorvesse toda a evolução ocorrida na legislação dos últimos 30 anos.

As companhias têm mais facilidade de captação de recursos junto ao público, e as abertas mais que as fechadas, o que representa o seu maior diferencial. Toda sociedade anônima é fechada até que atenda aos requisitos legais para se tornar aberta, admitindo a lei uma escala nessa classificação. Pode haver fechamento de capital de uma sociedade anônima aberta, embora as inovações da lei tenham vindo tentar coibir ou encarecer esse procedimento.

Acionista

O investidor torna-se acionista pela subscrição direta junto à companhia ou pela compra de ações de um acionista já existente. O boletim de subscrição, assinado pelo acionista ao adquirir a ação da própria sociedade (lançamento em mercado primário), é um título extrajudicial que permite a execução do subscritor, mas não é um valor mobiliário, exigindo a integralização do título subscrito, até sob pena de venda forçada e exclusão da sociedade anônima em caso de não pagamento (remissão).

O acionista pode negociar as suas ações (ou o debenturista as suas debêntures) com terceiros (mercado secundário) diretamente, utilizando ou não uma instituição financeira como intermediária (mercado de balcão, no primeiro caso), ou na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa). Naturalmente, quanto maior a abrangência do mercado, maiores as obrigações de transparência da companhia para orientar a decisão do investidor.

Companhias abertas têm valores mobiliários de sua emissão admitidos à negociação no mercado de valores mobiliários ou no mercado de balcão (informatizado). Para isso terão que se registrar na CVM, que poderá classificar as companhias abertas em categorias, segundo as espécies e classes dos seus valores mobiliários negociados no mercado, e especificará as normas aplicáveis a cada categoria (Bovespa).

Ações e Ações Ordinárias

As ações da sociedade anônima ou companhia representam a menor parte em que se divide o capital social e dão a seus detentores direitos de sócios.

Quanto à natureza, as ações dividem-se em *ordinárias* (comuns), *preferenciais* e *de fruição* (estas últimas estão em desuso). Há títulos que podem ser convertidos em ações ou possuir o direito de preferência na sua subscrição (debêntures e partes beneficiárias). As ações podem ser resgatáveis, amortizáveis ou reembolsáveis, hipóteses em que, ressarcido o acionista, irão para a tesouraria da companhia, para ser revendidas ou eliminadas do capital social.

Quanto à forma de circulação, as ações podem ser *nominativas simples* ou *escriturais*. As nominativas simples exigem registros nos Livros de Registro e de Transferência de Ações, enquanto as escriturais exigirão a contratação de uma instituição financeira para realizar a escrituração da propriedade e a sua transferência, bem como manter esses registros e relacionar-se com os sócios. As ações escriturais, quanto à praticidade, vieram ocupar o lugar das ações endossáveis e das ações ao portador, que não existem há mais de 10 anos.

Toda companhia tem ações ordinárias e pode ter ou não ações preferenciais. As ordinárias dão os direitos comuns de sócio, ou seja, além dos tradicionais já vistos, o recesso, a preferência em novas emissões e o direito de voto, podendo ainda ser divididas em classes, de acordo com o que dispuser o estatuto social. Cada classe dá os mesmos direitos a seus detentores. É comum haver muitas classes de preferenciais e incomum haver mais de uma classe de ordinárias. O valor nominal das ações é somente utilizado em companhias fechadas, com baixa circulação e negociação. A regra nas companhias com liquidez é não terem valor nominal.

Ações Preferenciais

Uma novidade importante trazida pela alteração legislativa recente exige que, exceto companhias já existentes e demais ressalvas, as ações preferenciais não podem ultrapassar 50% do capital. A tendência futura do legislador seria a de introduzir o direito de voto para todas as ações das companhias. Os preferencialistas minoritários com pelo menos 10% do capital social passaram a ter representação minoritária no conselho de administração da companhia, se o requererem. As preferências ou vantagens podem consistir em:

- prioridade na distribuição de dividendo fixo ou mínimo;
- prioridade no reembolso do capital, com ou sem prêmio; ou
- acumulação das vantagens acima.

Outras vantagens podem ser previstas no estatuto. As preferenciais têm direito de voto se o estatuto social não limitá-lo ou vetá-lo expressamente. Como recente inovação, essas ações com direito de voto restrito ou vetado somente serão negociadas no mercado de valores mobiliários se:

- tiverem direito ao dividendo de, no mínimo, 25% do lucro (artigo 202 da Lei das S/A), com prioridade a 3% do PL da ação, e igualdade de condições com as ordinárias;
- possuírem dividendo pelo menos 10% maior que o das ordinárias; ou
- forem incluídas em oferta pública de alienação de controle (*tag-along*), assegurado dividendo pelo menos igual ao das ordinárias.

As ações preferenciais podem ter direito a dividendos:

- fixos (sem participar do rateio de sobras de resultados) ou mínimos (participando desse rateio);
- cumulativos (ficando devidos quando não houver lucros no exercício) ou não-cumulativos; e
- salvo disposição em contrário, o dividendo prioritário é não-cumulativo.

As ações preferenciais podem ser divididas em classes em função dos direitos especificados no estatuto social. Nas desestatizações, as companhias em processo de venda de controle podem ter ações preferenciais de classe especial (*golden shares*), que conferirão ao ente desestatizante o que for previsto no estatuto social (por exemplo, veto em matérias específicas votadas na assembléia geral). A doutrina entende que tal previsão abriu essa possibilidade a todas as companhias e, se houver permissão contratual, até às sociedades limitadas [Carvalhosa e Eizirik (2002)].

As ações preferenciais com direito de voto vetado ou limitado poderão readquiri-lo se tiverem direito a dividendo prioritário e a companhia passar pelo menos três exercícios sem distribuí-los, após o período de instalação ou de conclusão da implantação, sem receita.

Acionista Controlador

O acionista controlador de sociedade anônima é a pessoa física ou jurídica que, direta ou indiretamente, isolada ou através de acordo de voto, detém,

de modo permanente, direitos de voto que lhe permitam ter a preponderância nas deliberações sociais da controlada e que de fato exerça esses direitos. A CVM considera que a participação em três assembléias caracteriza os direitos "de modo permanente".

A lei define responsabilidade especial para o controlador, inclusive nos casos de desconsideração da personalidade jurídica. Essa possibilidade também existe, em menor grau, para os minoritários, como, por exemplo, no caso de um minoritário que convoque uma assembléia para decidir sobre a proposição de um pedido de autofalência, com o objetivo de prejudicar a sociedade ou de ter ganhos no mercado de capitais. Responsabilidade similar pode ocorrer em caso de sociedades coligadas, sendo vedada a participação recíproca entre controladoras e controladas (direta ou indiretamente), exceto nas hipóteses em que se permite a compra das próprias ações pela companhia.

Acordo de Acionistas

O acordo de acionistas representa a vontade entre acionistas de uma mesma companhia para disciplinar aspectos do seu comportamento na vida da sociedade. Como negócio jurídico, é subordinado ao disposto nos artigos 104 e seguintes do novo Código Civil, no que dispõe sobre validade e representação, por exemplo. Aplica-se também às sociedades limitadas, no que couber, o disposto nesse item.

Com o registro nos livros sociais, torna-se oponível a outros acionistas e a terceiros (por exemplo, promitentes compradores). É um contrato estranho à sociedade, que deve ser por ela observado, quando registrado em sua sede, se tratar de:

- compra e venda de ações;
- preferência para adquiri-las; ou
- exercício do direito de voto.

O acordo de acionistas permite a execução específica, por via arbitral ou judicial, em relação a direitos patrimoniais e em relação a direitos políticos. A decisão judicial pode anular a decisão tomada em assembléia ou mesmo pedir a tutela antecipada para garantir direitos. Entretanto, ainda não estão

claras todas as suas questões, desenvolvendo-se extensa discussão doutrinária a respeito.

As disposições do acordo de acionistas normalmente caracterizam o controle, se for essa a sua finalidade. Mas ele pode ser feito por minoritários, para permitir o exercício de direitos em bloco e a contestabilidade da vontade dos controladores, até limites maiores do que aqueles que seriam exercidos individualmente (sindicato ou pacto de bloqueio).

É interessante observar que, na prática, podem ser parte no acordo não só os acionistas atuais, mas também terceiros interessados, tal como debenturistas com títulos conversíveis em ações, empresas do grupo de controle e credores de *obrigações de fazer* ou *de não fazer*, que envolvam disposições de voto.

O novo parágrafo 9º do artigo 118 da Lei 6.404/76 estabelece um mandato legal tácito em favor do acionista ou administrador presente, diante da inércia de outros sujeitos do acordo, que desse modo poderiam prejudicar sua execução (autotutela do acordo de acionistas). O dispositivo tem similaridade no artigo 1.324 do novo Código Civil, referente à administração de condomínio.

No caso de participações de credores através de posições simultâneas de capital de empréstimo e de capital de risco, é importante lembrar o papel fundamental que passa a ter o presidente da mesa da assembléia de acionistas, *como fiscal e executor das disposições do acordo de voto*.

O novo sistema do Código Civil, quanto ao acordo de acionistas, tenta trazer rapidez e independência ao uso do direito de voto aos administradores e aos órgãos sociais, mas gera ainda muitas dúvidas quanto à sua implementação, especialmente diante da desconsideração da personalidade jurídica, e exigirá muita cautela no seu uso como instrumento de pactuação de obrigações de fazer ou de não fazer referentes a colaborações financeiras de credores.

Órgãos da Companhia

Uma sociedade anônima é dividida em quatro órgãos: um de deliberação dos sócios, dois de administração e um de fiscalização:

- assembléia geral de acionistas ordinária e extraordinária;

- conselho de administração;
- diretoria; e
- conselho fiscal.

Outros órgãos criados serão sempre subordinados a esses órgãos oficiais e não poderão usurpar-lhes funções. Uma assembléia anual, denominada ordinária, convocada em até 120 dias do encerramento do *exercício social*, servirá para deliberar sobre:

- as contas do exercício anterior;
- a destinação dos resultados; e
- a eleição da administração da companhia e a fixação de sua remuneração.

Quaisquer outras matérias devem ser tratadas em assembléias gerais extraordinárias, podendo haver, em sequência, assembléias gerais ordinárias e extraordinárias ou até que contemplem itens de deliberação de ambas.

As demonstrações financeiras das companhias, apresentadas após o encerramento do exercício social ou nas outras hipóteses cabíveis (legais ou estatutárias), estão sendo objeto de exame para a proposição de legislação nova, que incorpore os avanços de escrituração e substitua as atuais disposições da Lei das S/A.

As assembléias são convocadas por meio de editais em órgãos da imprensa de grande circulação ou diretamente a todos os acionistas, quando isso for possível. Existem percentuais especiais de quórum de instalação e de deliberação, nos termos da lei, e a comprovação da condição de acionista para sua representação nas assembléias exige o exame dos livros de registro de ações ou de documento do órgão custodiante das ações, se for o caso. A representação pode ser feita por procuração dada em favor de advogados, executivos ou outros sócios.

As assembléias devem ser realizadas obrigatoriamente na sede da sociedade, prevista no estatuto social. A mesa diretora dos trabalhos tem poderes para observar as disposições estabelecidas nos acordos de acionistas arquivados na sede da companhia. Será sempre lavrada uma ata da reunião, que deverá ser assinada pelos acionistas presentes, prevendo-se ainda uma lista de presença quando houver muitos acionistas. Se necessário, pode haver as-

sembléia especial de ordinaristas minoritários, preferencialistas, debenturistas ou outros detentores de valores mobiliários, para permitir o exercício de direitos em situações de seu interesse, conforme previsão legal.

O conselho de administração de sociedade anônima é um órgão colegiado, facultativo, de representação de acionistas e que possui delegação legal de matérias para deliberação. Isto é, nos casos em que não houver conselho de administração, as matérias previstas em lei como de sua competência original passam a ser de atribuição da assembléia geral. O conselho de administração, se existir, deve procurar tomar as decisões estratégicas da companhia. Seus membros, no mínimo três para um mandato de até três anos, permitida a reeleição, são eleitos pela assembléia geral e elegem a diretoria. O conselho de administração é um órgão obrigatório em companhias abertas e de capital autorizado e nas sociedades de economia mista. Como nos demais órgãos, os conselheiros respondem pessoalmente pelos atos praticados.

A existência do conselho de administração, no Brasil, vem servindo a diversos propósitos, desde compor interesses de diferentes participantes do grupo de controle, prestigiar seus empregados mais importantes, associar a credibilidade de terceiros à sociedade, até empregar parentes, em casos de empresas familiares.

A diretoria de sociedade anônima ou companhia, órgão colegiado obrigatório, composto por pessoas físicas acionistas ou não, procura tomar as decisões do dia-a-dia. Seus membros, no mínimo dois para um mandato de até três anos, permitida a reeleição, são eleitos pelo conselho de administração ou pela assembléia geral, se não existir conselho de administração. Embora possa tomar decisões como colegiado, o mais comum é encontrar estatutos (ou regimentos internos) definindo atribuições específicas a cada um dos diretores (superintendente, administrativo, financeiro etc.), que, como nos demais órgãos, respondem pessoalmente pelos atos praticados, seja como colegiado, seja dentro de seu âmbito estatutário (ou regimental) de atuação.

As novas exigências legais de transparência, tratamento justo aos minoritários e respeito a aspectos sociais, regulatórios e ambientais recaem, especialmente, sobre os diretores, que deverão ser os administradores mais afetados pela desconsideração da personalidade jurídica. No caso das companhias abertas, cabe aos diretores, especificamente os de relações com o mercado, o dever de informar fatos relevantes, que possam afetar a negociação de valores mobiliários de emissão da companhia. Serão eles também

os mais visados pela repressão ao uso de informações privilegiadas (*insider trader*), embora, diferentemente dos Estados Unidos, sua remuneração não esteja tão vinculada ao resultado do mercado de opções, como ocorre normalmente naquele país.

O conselho fiscal de sociedade anônima é um órgão colegiado obrigatório, composto por pessoas físicas acionistas ou não, eleitas pela assembléia geral. A Lei das S/A diz que o estatuto social definirá se o conselho fiscal será permanente ou não, caso em que não se instalará se seus membros não forem eleitos em assembléia geral. O fato de não ser permanente será obrigatoriamente expresso e faz com que ele exista mas não funcione, se seus membros não forem eleitos, que, entretanto, podem ser eleitos a qualquer momento por assembléias gerais ordinárias ou extraordinárias. O conselho fiscal será obrigatoriamente permanente nas companhias abertas e nas sociedades de economia mista, devendo fiscalizar a administração executiva de ambas. Possui no mínimo três e no máximo cinco membros (com previsão de suplentes) eleitos para um mandato de um ano, permitida a reeleição, os quais, como nos demais órgãos, respondem pessoalmente pelos atos praticados ou pela omissão.

O conselho fiscal, em um país como o nosso, onde há confusão entre propriedade do capital e gestão da sociedade empresária, é um órgão normalmente de baixa credibilidade, com as exceções de praxe. O reforço do seu papel, juntamente com as auditorias independentes, é considerado um item primordial de governança corporativa.

A companhia pode ter outros órgãos (por exemplo, conselho consultivo) não exigidos na lei, que, entretanto, não poderão usurpar tarefas confiadas aos órgãos previstos na lei. Ela pode/deve ter auditoria interna e/ou externa de acordo com suas características, para dar credibilidade a suas demonstrações financeiras e informações públicas. Pode haver órgãos de representação de comunidade ou ouvidores, o que atenderia a princípios de governança corporativa, embora não exista obrigação nesse sentido.

O reforço da transparência da escrituração das companhias e a exigência de um papel mais proativo da auditoria interna e isento da auditoria externa (que processa o material que recebe, muitas vezes sem questionar a sua qualidade) são também elementos fundamentais de governança corporativa. A CVM vem tentando regular a atuação dessas prestadoras de serviços, procurando limitar a venda de outras consultorias pelos grupos que auditam os dados contábeis das companhias.

Os administradores de sociedade por ações têm obrigações de diligência, lealdade, cumprimento de suas atribuições e sigilo, podendo ser acionistas pessoas físicas (conselho de administração), diretores pessoas físicas (acionistas ou não) ou membros de outros órgãos sociais, com função técnica e/ou aconselhamento dos administradores. A repressão ao indivíduo que aplica no mercado de valores mobiliários detendo informações privilegiadas (*insider trader*) foi reforçada na nova redação da Lei das S/A, que procurou regular toda atividade que afete a credibilidade desse mercado.

Debêntures

As sociedades por ações podem captar recursos de empréstimo junto ao público emitindo valores mobiliários. Embora nosso mercado use instrumentos sofisticados de negociação de capitais, como derivativos, na prática somente dois valores mobiliários são lançados com escala para captação de empréstimos: debêntures e *commercial papers*. Como os *commercial papers* são notas promissórias comerciais, emitidas sem garantia e, normalmente, para captação de giro no curto prazo, trata-se de um mercado limitado, sem negociação secundária organizada, e é, entre nós, privativo de grandes grupos industriais ou financeiros, sendo muitas vezes utilizado como empréstimo-ponte de curtíssimo prazo ou como um sistema de abertura de crédito automático.

As debêntures são valores mobiliários extremamente comuns entre nós e bastante utilizadas para operações de empréstimo, especialmente para companhias abertas, merecendo maior detalhamento não só em seus aspectos formais como em sua operacionalização (*underwriting*, classificação de risco/*rating*, Sistema Nacional de Debêntures etc.), conforme glossário anexo.

Só as sociedades por ações podem emitir debêntures (Lei 6.404/76). Por captarem recursos de forma massiva junto ao público, através de colocação privada (sem ser aberta a qualquer comprador interessado) ou pública (nesse caso com uso de *underwriting* – garantia contratual de colocação), as debêntures são definidas como valores mobiliários na Lei 6.385/76, que criou a CVM. Ao representarem empréstimos através de captação de recursos diretamente junto ao público investidor mediante escritura de emissão com suas condições de lançamento, buscam reforçar a autonomia do setor produtivo, sem necessidade de empréstimo de instituições financeiras.

A emissão de debênture é o instrumento mais comum de securitização (transformação de receita futura em título negociável) de obrigações de

médio e longo prazos para operações de captação de recursos para sociedades por ações no mercado de capitais nacional e um instrumento adequado para operações de *project finance*. Representa um mútuo, com fracionamento do empréstimo em títulos negociáveis, reembolso gradual de médio e longo prazos, acrescido das vantagens prometidas. Embora também sejam instrumentos de securitização, as cédulas pignoratícias de debêntures não são objeto deste estudo (ver glossário anexo). Quanto à forma de circulação, tal como as ações, as debêntures podem ser:

- nominativas (propriamente ditas) – consta o nome do titular no certificado; e
- nominativas escriturais – não há certificado (são mantidas em contas de depósito em nome do titular, em instituição financeira depositária, designada pela emissora).

A assembléia de debenturistas pode tratar de qualquer assunto de interesse dos debenturistas (tratamento de inadimplência, garantias usuais em valores mobiliários etc.) e ser convocada por debenturistas, pelo agente fiduciário ou pela sociedade emissora. As regras de instalação seguem as das assembléias de acionistas, e as deliberações são tomadas por maioria absoluta, exigindo livros de presença e de atas, escrituração em livros próprios, bem como arquivamento na junta comercial.

Comparação Esquemática e Histórica entre Sociedade Limitada e Sociedade Anônima

A sociedade limitada tem como características:

- ser regida pelo Código Civil (2001), originalmente pelo Decreto 3.708, de 10.01.19;
- originalmente, ser sociedade de pessoas ou capitais e, hoje, mais de capitais que de pessoas;
- hoje, ser simples ou empresária;
- originalmente, ser mais simples, baratas e flexíveis (englobando desde a tradicional sociedade familiar até as mais complexas *holdings* de grupos econômicos ou grupos de sociedades);
- hoje, ainda não ter definida uma posição prática e clara quanto aos custos continuarem baixos ou quanto à complexidade ora exigida;

- originalmente, ser mais fácil de gerir e, hoje, ser bem mais formal, com veto de minoritários para decisões de importância;
- não emitir valores mobiliários; e
- oferecer menos vantagens fiscais para os sócios.

A sociedade anônima tem como características:

- ser regida pela Lei 6.404, de 15.12.76 (Lei das S/A), originalmente pelo Decreto-Lei 2.627/40;
- ser só sociedade de capitais;
- ser só empresária;
- ser complexa e sofisticada como sociedade e como instrumento de composição de interesses entre os sócios;
- ter a administração através de órgãos definidos em lei (assembleia geral, conselho de administração, diretoria e conselho fiscal);
- ter a possibilidade de emissão de valores mobiliários; e
- oferecer mais vantagens fiscais aos acionistas.

As sociedades limitadas e as sociedades anônimas tornaram-se as mais usadas no Brasil pelo limite claro de responsabilidade para os sócios. No caso das sociedades limitadas, o limite de responsabilidade dos sócios é restrito ao valor de suas quotas, mas todos respondem pelo capital social não integralizado perante terceiros. No caso das sociedades anônimas, o limite de responsabilidade é até o preço de emissão das ações subscritas ou adquiridas, individualmente.

O princípio da desconsideração da personalidade jurídica trouxe incerteza quanto ao limite de responsabilidade dos sócios, diminuindo essa vantagem e privilegiando a posição de credores em detrimento daquela dos sócios controladores.

Outros Tipos Societários

As antigas sociedades em nome coletivo e em comandita simples caíram em desuso, especialmente pela característica de exigirem solidariedade dos

sócios (ou dos administradores), e não merecem exame mais detalhado neste trabalho. Entretanto, as sociedades em conta de participação e em comandita por ações devem ser estudadas por suas potencialidades.

Sociedade em Nome Coletivo (SNC)

Os sócios constituem a SNC através de contrato social, registrado na junta comercial, possuindo obrigatoriamente uma firma, composta pelo nome dos sócios (todos pessoas naturais). A administração terá que ser feita obrigatoriamente por sócio(s), vedada a delegação (exceto para atos específicos). A quota social é impenhorável e não poderá existir apuração de haveres a pedido de um credor de sócio, antes da dissolução da sociedade.

A responsabilidade de todos os sócios é subsidiária, solidária e ilimitada perante terceiros, embora possa haver disposição contratual estabelecendo a limitação de responsabilidade entre os sócios. Essas características tornam as SNCs interessantes para os credores pela inexistência de limites entre o risco empresarial da sociedade e dos sócios. Pela mesma razão ela desapareceu de nossa prática empresarial, substituída pela sociedade limitada.

Sociedade em Comandita Simples (SCS)

A SCS é constituída por meio de contrato social, registrado na junta comercial, possuindo dois tipos de sócios: os comanditados, que funcionarão entre si como em uma sociedade em nome coletivo, e os comanditários, que não administram (a não ser como procuradores para atos específicos, como quaisquer terceiros o fariam) e têm responsabilidade limitada aos valores com que contribuíram para a sociedade. A reversão a apenas um tipo de sócio, comanditado, implicará a dissolução, em até 180 dias, da sociedade.

A SCS obrigatoriamente terá uma firma, composta pelo nome dos sócios comanditados (todos pessoas naturais). A quota social é impenhorável e não poderá existir apuração de haveres a pedido de um credor de sócio, antes da dissolução da sociedade. Esse tipo social também desapareceu de nossa prática empresarial, substituído pela sociedade limitada.

Essas características tornam as SNCs interessantes para os credores pela solidariedade plena entre a sociedade e os sócios comanditados. Elas foram usadas na Europa em diversas épocas e situações e, também, nas mesmas hipóteses descritas adiante para as sociedades em comandita por ações.

Sociedade em Conta de Participação (SCP)

A SCP é o outro tipo ainda em uso entre nós, regida pelo Código Civil. Tem sócios ostensivos, que agem como empresários individuais, com sua firma, se houver, e têm responsabilidade ilimitada. Os sócios participantes (não mais chamados de ocultos) não aparecem a terceiros e têm responsabilidade limitada aos valores entregues aos ostensivos. A SCP não existe perante terceiros e é administrada pelo sócio ostensivo. A responsabilidade é integral para os administradores e nenhuma para os participantes (exceto pela perda dos valores investidos). Os órgãos sociais, se existirem, são virtuais, por exemplo, com função diretiva ou técnica.

As obrigações perante credores serão sempre assumidas pelo sócio ostensivo, que terá ainda os deveres de diligência, lealdade, sigilo e, no âmbito de suas atribuições, prestação de contas aos sócios participantes (ex-ocultos). As obrigações recíprocas entre os sócios são regidas pelo contrato social, mesmo se feito por escrito, o qual não poderá ser registrado na junta comercial, mas sim em cartório de títulos e documentos de onde atuar o sócio ostensivo, se assim desejarem os sócios.

É criado um patrimônio especial, mas não autônomo, pois a sociedade não é dotada de personalidade jurídica, nem o seu patrimônio tem natureza de condomínio. Trata-se de um patrimônio de afetação, que pertence ao sócio ostensivo.

A falência do sócio participante não dissolve a sociedade. Os haveres apurados serão parte integrante da massa falida. Já a falência do sócio ostensivo dissolverá a sociedade, tornando-se o sócio participante um credor quirografário na liquidação da massa.

Esse tipo societário é largamente usado entre nós, como forma de composição de interesses. É importante que seja reconhecida sua existência, ainda que não venha a aparecer formalmente nos instrumentos contratuais de qualquer operação de crédito. É também importante no estudo de parcerias domésticas ou internacionais. Naturalmente, embora objeto de estudo acadêmico, seu uso para fins ilícitos (lavagem de dinheiro e remessa de recursos disfarçada, por exemplo) não é considerado no âmbito deste trabalho.

Sociedade em Comandita por Ações (SCA)

O Código Civil prevê que a SCA é regida pela Lei 6.404/76 (alterada pela Lei 10.303/01), apenas definindo melhor o veto dos administradores sobre

as deliberações em assembléia. Exceto por suas diferenças características (equiparações de poderes entre assembléia geral e diretoria, inexistência de conselho de administração e de capital autorizado etc.), funciona como uma sociedade anônima.

Os sócios diretores ou administradores podem ter o nome na firma, se não houver denominação (mais a expressão comandita por ações, por extenso ou abreviadamente), administram e podem exercer o poder de veto sobre certas decisões da assembléia geral. Em contrapartida, têm responsabilidade ilimitada. Os sócios investidores ou acionistas participam através da assembléia geral e têm responsabilidade limitada igual à dos acionistas da sociedade anônima.

As SCAs já foram utilizadas em outros países para diferentes funções, como, por exemplo, gerir fortunas, ficando o gestor com liberdade de investimentos, mas respondendo solidariamente pelos prejuízos causados aos detentores das ações (herdeiros, fundações, legatários etc.). Também foram usadas em países da Europa, então preocupados com fusões e aquisições por estrangeiros, para garantir o controle nacional através da eleição de diretores com normas extremamente rígidas de substituição. Há casos, ainda, de seu uso em fundos de investimento, em que o diretor é o administrador e os investidores são os acionistas.

No Brasil, as SCAs nunca encontraram um papel que já não estivesse ocupado pelas sociedades anônimas e pelas sociedades limitadas. Com o novo rigor trazido pelo Código Civil para estas últimas, é possível que lhes sobre espaço em nossa cultura empresarial.

4. Alterações Legislativas

Foram escolhidos para ser desenvolvidos aqui alguns dos temas que se julgou deveriam ser detalhados, por preocuparem mais os analistas de crédito.

Obrigações

Embora existam em todo o campo das sociedades, as obrigações têm particular importância no estudo do contrato social, do acordo de acionistas e da escritura de emissão de debêntures.

A parte de sociedades no novo Código Civil está inserida no seu Livro I da Parte Especial (Direito das Obrigações), pois trata de contratos. Houve um aperfeiçoamento da teoria geral dos contratos, ocupando-se de sua base, formação e extinção, com uma série de avanços importantes, como a incorporação de valores essenciais, como eticidade, sociabilidade e operabilidade. Também é digna de elogio a previsão de enriquecimento sem causa e de responsabilidade objetiva, apesar de toda a discussão doutrinária existente.

O novo Código Civil deu um tratamento unificado às obrigações civis e comerciais. Uma definição clássica de obrigação seria constituir-se de uma relação jurídica de caráter transitório, estabelecida entre credor e devedor, que tem por objeto uma prestação pessoal econômica, positiva ou negativa, cujo adimplemento é garantido pelo patrimônio do devedor.

A substituição da idéia de que a vontade representa a única fonte de obrigações para as partes no contrato é fruto de uma interpretação intervencionista do Estado, como representante da sociedade brasileira, nas relações de direito privado. Essa interpretação e a percepção cultural de nossa sociedade de que o setor financeiro é o vilão da economia poderão vir a gerar um aumento do risco dos credores nos julgados de primeira instância, até que haja uma jurisprudência firmada, que permita realmente medi-lo.

Representação

A representação é o instituto pelo qual uma pessoa, pela lei ou pela vontade, acha-se legitimada a praticar um ato ou negócio jurídico em nome e por conta de outra, em condições em que os efeitos se produzem direta e imediatamente sobre o representado, como se ele próprio o tivesse praticado (Código Civil, artigo 116). As espécies de representação, segundo o artigo 115 do Código Civil, são:

- legal: os poderes do representante advêm da lei (Código Civil, artigo 1.690, e Lei das S/A, artigo 118, parágrafo 9º); e
- voluntária ou convencional: decorre da vontade do interessado, como no mandato (Código Civil, artigo 635).

O Código prevê a anulabilidade do negócio celebrado em conflito de interesses entre o representante e o representado, se tal fato era ou devia ser do conhecimento da outra parte. Seguindo a nova técnica do Código, o prazo

decadencial será de 180 dias a contar do ato ou da cessação da incapacidade (Código Civil, artigo 119).

A regra geral do artigo 117 do novo Código determina a anulabilidade do autocontrato ou contrato consigo mesmo, presumindo-se o conflito de interesses, inclusive no negócio celebrado pelo substabelecido, salvo permissão legal ou convencional, como, por exemplo, o mandato em causa própria (artigo 685) e o mandato cambial implícito (artigo 891).

O Superior Tribunal de Justiça considerava nulo o negócio celebrado com a cláusula-mandato (Súmula 60), na mesma linha do Código de Defesa do Consumidor (artigo 51, inciso VIII). Com o novo Código Civil, porém, fora das relações de consumo, o negócio será anulável, no prazo decadencial de dois anos do artigo 179.

Registro

O registro na junta comercial (Registro Público de Empresas Mercantis) ou no cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RCPJ), bem como no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), são formalidades essenciais. O Registro de Comércio vem sendo chamado também de Registro Empresarial, uma vez que desapareceu seu caráter de atender às sociedades com fins mercantis. Hoje, as antigas sociedades mercantis e as antigas sociedades civis são todas registradas nas juntas comerciais, se forem sociedades empresárias.

Salvo disposição em contrário do Departamento Nacional de Registro de Comércio (DNRC), órgão federal ao qual estão subordinadas tecnicamente as juntas comerciais estaduais, não deverá haver transferência do acervo do RCPJ para as juntas comerciais, que passam a cuidar de várias sociedades que, antes, eram por ele reguladas. Os atos registrados pela primeira vez na junta comercial, seja por constituição, seja por transferência de competência do RCPJ para a junta comercial, deverão trazer todas as formalidades de uma constituição, além da declaração do RCPJ sobre seus lançamentos anteriores.

A antiga definição de sociedades regulares ou irregulares foi substituída pela de sociedades personificadas e não-personificadas. Nas sociedades em comum, não-personificadas pela ausência do registro competente, mesmo que

tenham documento escrito de constituição, a responsabilidade dos sócios será solidária e ilimitada. Naturalmente, as regularidades fiscal, previdenciária, de posturas municipais e trabalhista dependerão do registro no órgão próprio.

Uma sociedade estrangeira deverá indicar seu CNPJ, obtido após a autorização do Poder Executivo federal, no ato constitutivo da sociedade, a menos que seja sua única participação em atividades empresariais, quando não terá ainda CNPJ. A Secretaria da Receita Federal exige o registro no CNPJ, que, se já tiver sido solicitado, deverá constar das futuras alterações do contrato social. Se o sócio for pessoa natural, o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) não será, também, obrigatório, com as mesmas condicionantes.

A Instrução Normativa 76 do DNRC, entretanto, exige que o registro da procuração dada pelo sócio estrangeiro seja feito em cartório de registro de títulos e documentos, nos termos da Lei de Registros Públicos, para ter valor contra terceiros, e também na junta comercial da sede da sociedade a ser constituída ou que terá seu contrato social alterado, como requisitos para a regularidade do cumprimento do mandato. É de boa técnica que a procuração defina que as assinaturas nos documentos sociais referem-se, se for o caso, ao exercício da profissão de advogado, nos termos do estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Os operadores do direito devem entender que a aplicação das novas disposições do Código Civil trouxeram muita perplexidade aos oficiais de cartório, à administração das juntas e a seus vogais. Declarações recentes de diretores da Jucesp informam que começaram a se adaptar ao novo Código em agosto de 2002 e que, em fevereiro de 2003, ainda persistiam dúvidas não resolvidas. Essa informação, vinda do estado mais rico da Federação, dá conta das dificuldades para a aplicação do novo Código Civil, o que exigirá freqüentes consultas ao DNRC, recursos de suas decisões e, prevê-se, aumento nos prazos e custos de registro societário.

Como a maioria absoluta das sociedades era composta de sociedades limitadas, as normas do Decreto 3.708/19 estavam bastante flexibilizadas em seus atos de registro e definidas pela jurisprudência. O novo Código Civil trouxe toda essa estrutura de entendimento legal à estaca zero. As instruções normativas do DNRC emitidas após janeiro de 2003 devem ser observadas para definição de procedimentos em todos os estados da Federação.

Normas Gerais sobre Sociedades

As normas gerais sobre sociedades (por exemplo, *dissolução, partilha, liquidação e extinção*) passam a ser regidas pelo Código Civil, exceto o que estiver disposto em legislação especial (por exemplo, para as companhias). Ficaram revogados o Código Civil de 1916 e a parte geral do Código Comercial que trata da matéria. Também foi revogada a parte remanescente do Decreto-Lei 2.627/40, que tratava das *sociedades dependentes de autorização para funcionar*.

Assim sendo, será necessário observar o Código Civil sobre *associações, incorporações, fusões, cisões e transformações* (para a maioria das sociedades). Toda a parte referente a contratos é regida pelo Código Civil, sejam financiamentos (mútuo e abertura de crédito), prestação de serviços (intelectuais ou manuais), garantias (hipoteca, penhor, alienação fiduciária etc.), responsabilidade civil etc.

Continuam regidas pela Lei das S/A (Lei 6.404/76) as normas sobre *acionista controlador, debêntures (agente fiduciário, cédulas pignoratícias, assembléias de debenturistas etc.), protocolo prévio, incorporações, fusões, cisões e transformações* (para as sociedades por ações).

Falências e Concordatas

Está em fase de discussão no Congresso uma nova lei de falências (e concordatas), que deve privilegiar a manutenção da empresa em detrimento da gestão patrimonial de pagamentos, tal como na lei atual (decreto de 1945), que imaginava um ambiente empresarial extremamente mais simples que o de hoje, tornando várias de suas orientações incabíveis (como a obrigação de o falido realizar todas as suas operações em dinheiro vivo). Atualmente, a lei entrega a gestão da massa falida a um síndico nomeado pelo juiz entre os três maiores credores da massa. Torna-se o síndico a pessoa mais importante para a recuperação de crédito.

O sistema de *classificação de créditos na falência* privilegia os credores trabalhistas e fiscais, em detrimento dos fornecedores e dos credores com garantias ou financiadores do giro, o que, na prática, torna inviável a continuação dos negócios e leva ao fechamento da empresa e ao desemprego. O novo projeto de lei permite a preferência de pagamentos a credores essenciais ao prosseguimento dos negócios.

Mudanças Patrimoniais ou Reorganizações Societárias

Incorporações, fusões e cisões também foram reguladas no Código Civil. Toda a parte chamada pelos operadores do direito (advogados, magistrados etc.), modernamente, de direito corporativo passa a ser profundamente influenciada pelas novas normas de interpretação contratual. No novo Código Civil houve uma alteração do princípio do código antigo que mandava aplicar o que dissesse o contrato (*pacta sunt servanda*) em troca de uma interpretação que busca encontrar a função social do contrato, aumentando o poder do Judiciário na interpretação de seus dispositivos.

Autarquias, licitações e empresas públicas na parte de controles do Estado continuam sendo regidas pelas normas de direito administrativo, que, como parte do direito público, estabelecem a prevalência da parte que representa o Estado sobre o particular.

Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

Recentemente, a Lei 6.385/76, que criou a CVM, teve diversos artigos alterados pela Lei 10.303, de 21.10.01, e pelo Decreto 3.995, de 31.10.01, que promoveram uma ampliação substancial do seu poder de regulação e fiscalização, incluindo as Bolsas de Mercadorias e de Futuros. A CVM foi caracterizada como uma agência reguladora com autonomia em relação ao Ministério da Fazenda, com mandato de cinco anos para seus dirigentes e transferência de alguns poderes regulatórios e atribuições antes de responsabilidade do Conselho Monetário Nacional.

A atribuição da CVM passa a estender-se a todas as sociedades emitentes de títulos de captação de massa, mesmo os pecuniários, desde que haja distribuição pública desses ativos, independentemente, pois, do tipo de sociedade que os emitir (podem não ser companhias). Os valores mobiliários, além dos de emissão de sociedades por ações (ações, debêntures, partes beneficiárias, bônus de subscrição e *commercial papers*), são também derivativos sobre valores mobiliários, quotas de fundos imobiliários, certificados de investimento audiovisual, certificados de investimentos em pecuária e *commodities*.

Uma das atribuições da CVM é assegurar o acesso do público a informações sobre valores mobiliários, perseguindo um mercado de valores mobiliários eficiente que, para tanto, precisa ser livre, competitivo e informado. A CVM não exerce qualquer juízo quanto à qualidade do valor mobiliário colocado junto ao público investidor. A responsabilidade pelas informações referen-

tes aos títulos prestadas ao mercado é da companhia emissora, bem como do auditor independente e da instituição líder da distribuição de valores mobiliários, que têm obrigação de diligenciar para verificar a qualidade das informações fornecidas.

5. Impactos Mais Importantes da Nova Legislação de Obrigações sobre o Risco Legal

As considerações a respeito da análise de risco legal desta parte do artigo, tratando da fragilidade das medidas de recuperação de crédito e da visão distorcida do papel dos fornecedores de crédito no país [Borges e Bergamini Jr. (2001)], servem de introdução para a análise das figuras do “estado de perigo”, da “lesão” e da “função social da propriedade”, bem como do ilícito “abuso de direito”, e colocam em seu contexto os comentários sobre a nova visão do Código Civil.

A concessão de crédito no mercado financeiro nacional é influenciada pela visão equivocada, até no Poder Judiciário, do papel da intermediação bancária na economia, exagerando a proteção aos devedores, tornando as relações econômicas mais imprevisíveis, aumentando o grau de incerteza do retorno do crédito concedido e encarecendo o custo do crédito, em vez de barateá-lo.

Sabendo da possibilidade de quebra das regras de risco pactuadas, promovidas por devedores de boa ou de má-fé com o objetivo de obter vantagens não contratadas, os intermediários financeiros reagem através da cobrança de elevadas taxas de risco, da manutenção de prazos reduzidos em suas operações de crédito e da diminuição da atividade de concessão de crédito. Isso vem contribuindo para que eles não cumpram a contento a sua função de fornecer crédito acessível para o desenvolvimento dos negócios.

As leis e os tribunais no país proporcionam uma proteção fraca contra comportamentos oportunistas de devedores que entram em curso problemático. Nos casos de reestruturação da empresa, é praticamente impossível que os credores participem desse processo sem o consentimento dos controladores, mesmo que, tecnicamente, a lei permita essa possibilidade. Os procedimentos legais, que balizam a execução judicial, são considerados complicados e acabam permitindo uma sucessão de manobras visando postergar decisões, o que cria um forte incentivo para que os devedores em curso problemático procurem renegociar ou mesmo não honrar os seus compromissos.

Ademais, as decisões favoráveis aos devedores mobilizam escritórios de advocacia e associações nacionais de devedores mais rapidamente do que as favoráveis aos credores, disseminando jurisprudência pelos diferentes estados da Federação. Essa visão do risco de crédito deve servir para a definição do impacto dos institutos de relevo obrigacional no novo Código Civil para o risco legal no âmbito deste trabalho. Alguns desses institutos podem levar a uma inadimplência legalmente consentida:

- o abuso da personalidade jurídica (artigo 50);
- o estado de perigo (artigo 156);
- a lesão (artigo 157);
- o abuso de direito (artigo 187); e
- a função social dos contratos (artigos 421 e 2.035).

O *abuso da personalidade jurídica* já vem sendo objeto de análise neste estudo e em outros recentes [Borges (2000)], tratando-se de reforço à posição de credores. Entretanto, o próprio uso de sociedades de propósito específico pode ser encarado por magistrados não familiarizados com as técnicas de parceria público-privado como uma forma de fraude, o que levaria a desastrosas consequências para os investimentos necessários ao Estado. Deve, pois, o representante do poder público que vier a utilizar esse instrumento esclarecer de forma inequívoca sua vinculação ao interesse público e a sua regularidade administrativa e fiscal.

Configura-se o *estado de perigo* quando alguém, premido pela necessidade da salvar-se, ou a pessoa de sua família, de grave dano conhecido pela outra parte, assume obrigação excessivamente onerosa (artigo 156 do Código Civil).

Ocorre a *lesão* quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta. Aprecia-se a desproporção das prestações segundo os valores vigentes ao tempo em que foi celebrado o negócio jurídico. Não se declarará a anulação do negócio, se for oferecido suplemento suficiente, ou se a parte favorecida concordar com a redução do proveito (artigo 157 e parágrafos do Código Civil).

O artigo 187 do Código Civil define como ato ilícito *o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé e pelos bons costumes (grifos nossos).*

Analisam-se agora dois temas ligados do Código Civil, a *função social da propriedade e dos contratos* (artigos 421 e 2.035, parágrafo único) e a *boa-fé objetiva* (artigo 422).

O princípio da boa-fé objetiva representa o alicerce ético das obrigações e impõe o dever de as partes agirem com lealdade, cooperação, empenho à palavra dada e confiança recíproca, antes, durante e após a formação do contrato (Código Civil, artigos 113, 422 e 2.035). Há uma exigência ético-social de respeito à personalidade alheia e de colaboração entre os contratantes (respeito aos interesses e expectativas das partes).

A boa-fé implica a criação de deveres secundários de esclarecimento, proteção e lealdade, independentemente de expressa vontade das partes, excedendo o mero dever de prestação. São deveres laterais que, sem interessar diretamente à obrigação principal, se tornam necessários à plenitude da realidade obrigacional em que a prestação se integra.

O princípio da boa-fé objetiva tem as seguintes funções:

- interpretativa: interpretação consoante seu sentido objetivo, aparente, ordinário ou mais razoável, salvo se conhecida a vontade real diversa, dentro de uma perspectiva total voltada ao adimplemento;
- integrativa: criação de deveres jurídicos secundários não estipulados pelas partes, superando a vontade como única fonte de obrigações; e
- de controle: limitação a cláusulas e condições abusivas.

A ótica da boa-fé objetiva compreende:

- conservação do contrato;
- menor sacrifício ao devedor; e
- interpretação contra o predisponente.

Pelo princípio da revisão ou onerosidade excessiva, a força obrigatória não impede que o contrato seja judicialmente revisto, em decorrência de alterações profundas e supervenientes em seu ambiente econômico, quando acarretarem acentuado desequilíbrio entre as obrigações das partes, por aplicação renovada da cláusula *rebus sic stantibus* (artigos 478/480 do novo Código Civil e artigo 6º, inciso V, do Código de Defesa do Consumidor). Ela busca impedir o enriquecimento sem causa.

Entre a resolução e a manutenção do contrato, a lei manda prestigiar esta última, pelo princípio da preservação dos contratos, decorrente da conservação dos negócios jurídicos, os quais existem para serem cumpridos, salvo se houver inviabilidade da prestação.

O estudo dos *covenants* [Borges (1999)] como elemento fundamental da medição e mitigação de risco em operações de crédito modernas e o estudo das obrigações e contratos na falência [Santos (2003)] recomendam que se dê atenção especial às questões relativas às obrigações de fazer e de não fazer no novo Código Civil. O inadimplemento de obrigação de fazer pode gerar:

- perdas e danos (Código Civil, artigos 247 e 249, *in fine*);
- execução por terceiros (obrigação fungível – Código Civil, artigo 249, *caput*, e Código de Processo Civil, artigo 634);
- sentença substitutiva da vontade (Código de Processo Civil, artigos 639 e 641); e
- adoção de meios coercitivos indiretos para forçar o devedor a cumprir a obrigação (*astreintes* – Código de Processo Civil, artigos 461, parágrafo 5º, 644 e 645).

No inadimplemento de obrigação fungível, a opção do credor de execução por terceiro pressupõe decisão judicial, nos moldes do artigo 634 e parágrafos do Código de Processo Civil, sob pena de ser considerado como justiça por mão própria. O parágrafo único do artigo 249 do Código Civil inova ao permitir que, em caso de urgência e independentemente de ordem judicial, o próprio credor execute ou mande executar o serviço mediante ressarcimento posterior (autotutela). O inadimplemento de obrigação de não fazer caracteriza-se de pleno direito com a prática do ato proibido (Código Civil, artigos 390 e 397), podendo o credor pleitear:

- desfazimento do ato; e
- perdas e danos.

Assim como sucede com a obrigação de fazer, o parágrafo único do artigo 251 do Código Civil assegura ao credor, em caso de urgência, a autotutela, podendo realizar ele próprio o desfazimento do ato, independentemente de autorização judicial, sem prejuízo da indenização cabível.

Embora não seja novidade, outro importante elemento de pressão sobre inadimplentes é a utilização mais freqüente de *astreintes*, que significa a imposição de um pagamento pecuniário à razão de um valor por unidade de tempo definida de atraso, sem natureza ressarcitória.

6. Conclusão

As alterações trazidas pelo novo Código Civil e pela Lei 10.303/01 permitem algumas generalizações. As sociedades limitadas tornaram-se mais formais do que o padrão já aceito na jurisprudência com relação a elas e, conseqüentemente, com custo maior para os sócios e mais sofisticação na redação de seus contratos sociais.

Nas sociedades limitadas, a questão da regularidade da deliberação e da representação tornou-se mais complexa, exigindo exame caso a caso, sem generalizações. Isso implicará um aumento de custo para os agentes financeiros e a necessidade de critérios mais firmes para a concessão de crédito, a classificação de risco e a sua mitigação.

As companhias têm exigências novas quanto à governança corporativa, especialmente quanto a normas de transparência mais firmes, com aumento da capacidade de fiscalização, quer do Poder Executivo, quer através de demandas ao Judiciário, não só junto às sociedades como também junto às auditoras e consultoras. A dúvida que pode surgir é se essas disposições terão realmente algum efeito de restaurar nosso frágil mercado de capitais, independentemente de alterações legislativas tributárias ainda não efetuadas. Aí também as normas sobre a representação tornaram-se mais restritivas, embora levando mais em consideração o equilíbrio contratual e o caráter de equidade nos contratos.

Esse ambiente sugere uma convergência de interesses entre a CVM, os acionistas minoritários e os credores, sejam debenturistas, sejam agentes financeiros, através do estabelecimento de *covenants* definidos pela prática do mercado, que transformarão nossas operações de captação mais sofisticadas em instrumentos de parceria corporativa, exigindo padrões comuns de informação para a concessão ou a continuação de crédito.

A análise dos tipos societários indica, ainda, novas formas de distribuição de poder, com aumento da contestabilidade pelos minoritários e exigências de maior distribuição de resultados, tanto nas sociedades limitadas como nas companhias. A responsabilidade dos sócios controladores e dos administradores aumenta com a extensão, ainda não claramente definida, do instituto da desconconsideração da personalidade jurídica.

A própria promulgação do novo Código Civil deve chamar a atenção dos analistas de crédito para o risco legal decorrente do acompanhamento dos trabalhos no Legislativo, que tão profundamente podem alterar visões de risco já consolidadas e mesmo em operações já contratadas. Haverá um aumento natural do risco das partes pela nova forma do Código Civil de interpretar contratos, que permite maiores interferências externas e deve levar em conta o fator de benefício social (estado de perigo, lesão, abuso de direito e função social de contratos), normalmente com uma visão implícita hostil aos ofertantes de crédito.

Há, ainda, várias formas de se encarar a nova legislação, na visão de risco legal não corporativo. Devido às incertezas geradas a partir de uma legislação ainda sem jurisprudência firmada, a preponderância da sua análise desloca-se para a percepção de perdas esperadas em função de uma relação jurídica indefinida, de um litígio ainda mais demorado ou que consagre uma interpretação prejudicial aos interesses da parte credora. Há um aumento natural de risco financeiro pela nova visão do poder discricionário dos juízes ao avaliar a função social dos contratos e a ausência de jurisprudência (por cerca de 10 anos) para dar conforto à análise de risco.

Por um lado, a comparação de posições de risco na situação anterior e na atual é claramente favorável aos credores, nos aspectos referentes ao aumento da exigência de transparência e pela difusão de institutos como a desconconsideração da personalidade jurídica, que ampliam as possibilidades de recuperação de crédito além dos ativos das beneficiárias de colaboração financeira. No outro lado da moeda, os credores (bancos, fornecedores etc.), que interferem na gestão das operações apoiadas, como é o caso das estru-

turações sob a forma de *project finance*, podem ser responsabilizados em juízo por dívidas de credores trabalhistas ou originadas de responsabilidade ambiental, por exemplo. Também operações de repasses, tão comuns em nosso ambiente financeiro, poderão gerar solidariedade pela imposição de regras de um comitente sobre um comissário.

A conclusão final deste trabalho refere-se ao que não está na nova legislação de direito privado. O novo Código Civil e mesmo a nova redação da Lei das S/A não tocam na questão das operações financeiras estruturadas, das parcerias público-privadas domésticas ou internacionais (envolvendo estatais), dos *project finances*, das parcerias internacionais entre grupos empresariais, dos consórcios de agentes, das remessas de recursos etc., limitando-se aos aspectos societários e desconhecendo as sofisticadas engenharias financeiras e os negócios jurídicos complexos, que caracterizam o moderno direito econômico. Talvez seja melhor assim, permitindo que uma discussão mais ampla antecipe definições tão importantes e complexas.

7. Glossário Temático

Acionista controlador – Além da definição legal, que consta do corpo do texto, numa visão mais simplista pode ser identificado como aquele que detém em assembléia 50% mais uma ação do capital votante, presente à assembléia e que vota, permitindo-lhe ter a preponderância sobre as deliberações sociais, eleger a maioria dos administradores e exercer, de fato, esse poder. Suas demonstrações financeiras deverão conter as posições consolidadas de seus investimentos em sociedades controladas e coligadas.

Agente fiduciário – É representante legal de uma comunhão de terceiros com direitos a serem defendidos, uma adaptação da figura do *trustee* do direito anglo-saxão. É previsto na Lei 6.404/76, como obrigatório na escritura de emissão de debêntures, podendo ser substituído por assembléia de debenturistas. Deve ser pessoa natural ou instituição financeira e atender aos requisitos definidos pela CVM e aos deveres definidos na escritura. O edital fixará a remuneração e a cobertura de seguros. Poderá haver falta de legitimação se já atuar em outra emissão ou em coligada, se for credor ou de qualquer forma interessado, caracterizando conflito de interesses.

Associações – No novo Código Civil, são as uniões de pessoas que se organizam para fins (lícitos) não econômicos (artigo 53). Preenchem, pois, diferentes funções, tais como religiosas, pias, desportivas, literárias, defesa

e proteção de determinado bairro etc. São geridas por assembléias gerais e têm disposições específicas sobre deliberação, participação e exclusão de associados (garantido o amplo direito de defesa, por exemplo). Não se presume a solidariedade entre os associados, salvo disposição expressa no contrato de associação.

Não é impossível, pois, que, embora clara a finalidade não econômica, os analistas de risco se vejam analisando atuações de associações nas áreas sociais, corporativas ou de composição de interesses locais. Sociedades podem participar de associações, desde que autorizadas pelo órgão competente e com devida representação legal.

Astreintes – É a imposição pecuniária proferida em razão de tanto por dia de atraso (ou qualquer unidade de tempo, conforme as circunstâncias), destinada a obter do devedor o cumprimento de uma obrigação de fazer pela ameaça de uma pena suscetível de aumentar indefinidamente. Originadas do direito francês, as astreintes constituem um meio coercitivo indireto que tem por objetivo compelir o devedor a cumprir a obrigação.

A cláusula penal tem natureza ressarcitória, tanto que, ao referir-se à obrigação que visa assegurar, não pode ultrapassar o valor desta. Já as astreintes objetivam compelir o devedor a satisfazer a prestação, atuando como pressão moral e econômica. Sua natureza é coercitiva, coativa, e não indenizatória, não guardando, por isso, relação com o valor da obrigação descumprida.

Autarquias – São entes de direito público, distintos da administração direta (ministérios, departamentos públicos etc.), com autonomia administrativa e orçamentária, como regra, de acordo com sua lei de criação. Podem existir autarquias chamadas de especiais, por suas características estarem mais distantes do modelo público (como a CVM, por exemplo).

Cédula pignoratícia de debêntures – É um instrumento de captação garantido por penhor de debêntures emitidas por outras sociedades. Pode haver problema se ocorrer descasamento entre instrumento creditório e condições dos títulos que servem de garantia, pois há transferência de risco da emissão das companhias para a instituição financeira emissora da Cédula. Nesse caso, há uma dupla proteção para o tomador, através do penhor das debêntures e da credibilidade da emissora. Só podem ser emitidas por bancos comerciais, múltiplos, de investimento ou desenvolvimento.

Cisão parcial – É a versão de parte de patrimônio da cindida (sem extinção) para criar nova sociedade ou ser incorporada a outra já existente. Regência dos artigos 1.113 e seguintes do Código Civil.

Cisão total – É a divisão de uma sociedade em duas ou mais (com extinção da cindida) e a versão total de seu patrimônio nessas sociedades, que a sucederão em todos os direitos e obrigações.

Classificação de risco (*rating*) – É um sistema de aferição de risco que serve como instrumento de decisão, identificando grau de risco diferenciado segundo conceitos definidos (AAA, BB, C, +, -). Normalmente, a classificação é feita por agentes independentes, que orientam sócios, investidores, credores ou terceiros interessados sobre riscos, em troca de uma remuneração compatível, sendo utilizada também como um sistema de informações que pode medir risco de crédito (capacidade de pagamento, governança corporativa etc.) e qualidade de risco de portfólios de investidores (especialmente institucionais), formar o preço de títulos para *underwriters* e corretores e ajudar a fixar a taxa de juros compatível com a segurança oferecida.

Coligadas – São sociedades em que uma participa com 10% ou mais do capital da outra, sem controlá-la. Há obrigação de consolidação contábil da participação no balanço da detentora dos direitos de sócio.

Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – É uma autarquia especial federal, com competência circunscrita aos atos praticados no âmbito do mercado de valores mobiliários (MVM), possuindo poder de polícia nos negócios do mercado financeiro que tenham negociação pública de valores mobiliários. Tem natureza jurídica de título de crédito: literal, autônomo, causal e cartular (exceto as escriturais). As funções da CVM são:

- proteger os investidores contra fraude, manipulação e condições artificiais de oferta, demanda e preços;
- assegurar o funcionamento eficiente, justo e ordenado do MVM;
- assegurar a ampla divulgação de informações;
- promover a expansão do MVM visando à capitalização das empresas;
- estimular a formação de poupança e o investimento de longo prazo;
- especificar informações a serem prestadas;

- estabelecer procedimentos de registro;
- zelar pela pronta veiculação das informações; e
- fiscalizar e inspecionar companhias abertas.

Commercial paper – É um valor mobiliário negociável, representado por uma nota promissória, emitido por sociedades por ações e destinado à oferta pública. É um título cartular, literal, autônomo e abstrato. Sua função é permitir ao setor produtivo a captação de recursos no mercado. Quando uma companhia financeira ou industrial, uma *holding* ou mesmo um governo estadual ou municipal necessitam de recursos de curto prazo, de forma e condições convenientes, podem colocar (vender) no mercado *commercial papers*.

Concordata – É a insolvência financeira de um empresário ou sociedade empresária, que tem ativo para cobrir seu passivo mas não dispõe de tempo ou de condições para pagar seus compromissos financeiros. O interessado pode solicitar ao juiz a dilatação de seus prazos de pagamento e eventualmente um perdão de parte de suas dívidas, em um prazo de até dois anos. O concordatário continua na gestão de sua empresa, fiscalizado por um comissário, indicado entre os credores. O objetivo é privilegiar a continuação de negócios, em detrimento do pagamento dos credores quirografários (ver **falência**), que são os únicos atingidos pela concordata.

Condomínio – Segundo os artigos 1.314 e seguintes do Código Civil, representa o direito de propriedade comum, indivisível, simultaneamente tido por várias pessoas sobre um mesmo objeto, incidindo tal direito sobre um quinhão ideal (quota) e não sobre uma parte determinada. O condômino pode dispor de sua parte ideal dando o direito de preferência aos demais co-proprietários. A administração do condomínio será feita nos termos de seu contrato, podendo a deliberação ser através da maioria.

O condomínio não chega a ganhar personalidade jurídica, por lhe faltarem requisitos imprescindíveis, embora possa ter representação processual através de seu síndico, bem como contratar, empregar e pagar tributos. Trata-se de uma personificação anômala, como no caso da massa falida e do espólio. É um instrumento muito comum de composição de interesses empresariais.

Os cuidados do analista de crédito ao lidar com o condomínio estão centrados, inicialmente, na verificação dos termos de seu contrato de constituição e de seu registro, na aprovação correta da autorização para seus participantes

dele tomarem parte e na representação competente. Também devem ser objeto de cautela as normas sobre gestão, deliberação, representação em atos com terceiros e responsabilidades dos condôminos.

Consórcios – São definidos na Lei 6.404/76 como sendo o contrato mediante o qual sociedades, sob controle comum ou não, comprometem-se a executar determinado empreendimento, sem personalidade jurídica própria e respondendo cada uma individualmente pelas obrigações assumidas e sem presunção de solidariedade. O contrato de consórcio deverá ser registrado no Registro de Comércio ou Empresarial da sua sede ou, se este não existir, da sede da sociedade líder. Ao contrário das sociedades, os consórcios tendem a ser formas transitórias de atuação empresarial.

Contrato social – O contrato social deve conter os seguintes elementos: consentimento manifesto (viciado por erro, dolo e coação, bem como simulação e fraude a credores), capacidade das partes, objeto lícito e idôneo e forma especial (quando exigida por disposição legal em decorrência de sua natureza).

A redação do contrato social deve apontar as suas características através de documento escrito (como regra), as formalidades referentes aos sócios (qualificação no preâmbulo e, ao final, sua assinatura, com testemunhas), a firma ou a denominação social, a sede, o prazo de duração, o capital social em moeda corrente, indicando o valor total, as quotas subscritas individualmente e o modo de realizá-las (através de qualquer espécie de bens, suscetíveis de avaliação pecuniária), o objeto social determinado, não sendo necessário incluir a possibilidade de participação em outras sociedades (artigo 997 do Código Civil), as pessoas naturais incumbidas da administração da sociedade, as retiradas de resultados (se não forem proporcionais) e as regras de solidariedade.

A qualificação das pessoas naturais deve ser compreendida por nome, nacionalidade, estado civil, profissão e residência dos sócios. Se jurídicas, pela denominação, nacionalidade e sede. Como já acontecia na legislação anterior, normas de outras fontes recomendam o acréscimo de número da carteira de identidade e do cadastro de pessoas físicas ou do cadastro nacional de pessoas jurídicas.

Controladoras e controladas – São controladas as sociedades em que a sociedade controladora detenha direitos de sócio, que lhe permitam, em caráter permanente (por pelo menos três assembléias – CVM), deter a prepon-

derância nas deliberações, eleger a maioria dos administradores e exercer de fato esses direitos.

Cooperativas – São sociedades constituídas para prestar serviços aos cooperativados. Têm características definidas no artigo 1.094 do Código Civil e no seu contrato (por exemplo, pode ter ou não capital social, a responsabilidade dos sócios poderá ser limitada ou ilimitada etc.). Aplicam-se às cooperativas, subsidiariamente, as regras das sociedades simples.

Covenant – Constitui um sistema de garantia indireta, próprio de financiamentos, representado por um conjunto de obrigações contratuais acessórias, positivas ou negativas, ou seja, é um compromisso ou promessa em qualquer contrato formal de dívida, reconhecido em lei, protegendo os interesses do credor e estabelecendo que determinados atos não devem ou devem cumprir-se, podendo ser compromissos restritivos ou obrigações de proteção.

Debêntures – São valores mobiliários emitidos por sociedades por ações, representativos de um empréstimo por elas contraído. Cada título dá aos portadores da mesma série idênticos direitos contra a sociedade e cada uma representando uma fração do mútuo. É obrigatório o registro na CVM para lançamento no mercado aberto ou de balcão informatizado. As debêntures podem ser classificadas, ainda, como:

- simples – não conversíveis em ações;
- conversíveis – escritura prevê conversão em ações da emissora (preferência para debenturistas); e
- permutáveis – permite permuta por ações de propriedade da companhia emissora.

Como outros valores mobiliários, as debêntures podem ter um contrato de colocação no mercado (*underwriting*) com garantia de melhores esforços ou de compra das sobras (garantia firme). Quanto à garantia, elas podem ser:

- com garantia real: até 80% do gravame, próprio ou de terceiros, acima do capital;
- com garantia flutuante: até 70% do valor contábil do ativo da emissora, sem os ônus;

- quirografárias: limitadas ao capital social; e
- subordinadas: sem limite de emissão (CVM).

Acessoriamente, elas podem ter:

- garantia fidejussória através de fiança/aval (controladores ou terceiros);
- privilégios e preferências, representando uma posição creditícia no ativo da companhia;
- *covenants* (conjunto de obrigações que asseguram, direta ou indiretamente, o pagamento da dívida);
- preferência para subscrição por acionistas ou por outros debenturistas; e
- veto para certas deliberações dos acionistas através de assembléia de debenturistas.

Outras vantagens e características das debêntures são:

- remuneração repactuada ou reprogramada;
- deságio (não proibido em lei);
- correção monetária;
- indexação cambial vedada;
- resgate facultativo (a qualquer tempo, segundo critérios prefixados);
- resgate programado (mecanismo fixado na escritura);
- amortização parcelada (reduz o valor delas por pagamento, sem resgate);
- fundo de amortização (constituído pela emissora);
- emissões em séries (com diferentes vencimentos – programação na prática);
- pagamento no vencimento ou antecipado;
- prazo determinado/indeterminado (perpétua);
- amortização parcial e resgate parcial;

- compra;
- outros (prescrição, falência, permuta, compensação, confusão ou dissolução); e
- manutenção dos registros por cinco anos.

Demonstrações financeiras – Neste estudo não contábil, podem ser definidas como sendo os instrumentos contábeis de prestação de contas dos administradores para os detentores do capital e para terceiros interessados. Demonstrações financeiras consolidadas são aquelas que abrangem todos os investimentos diretos na sociedade que os apresenta e indiretos em controladas e coligadas.

Denominação – É o nome de sociedade composto por qualquer nome (até pelo nome de seus sócios), acompanhado do objeto social. O administrador não pode assinar a denominação social, mas sim seu próprio nome, para assumir direitos e obrigações em nome da sociedade. Aplica-se o princípio da livre escolha, desde que não haja registro igual anterior.

Desconsideração da personalidade (ou da pessoa) jurídica – É uma construção jurídica de origem anglo-saxônica, que responsabiliza o patrimônio do sócio por obrigações contraídas por sociedade sob seu controle, prevista originalmente na nossa jurisprudência e hoje consagrada em lei.

Direito público – Para os fins deste trabalho, é a parte do direito em que existe uma prevalência do interesse do Estado sobre o dos indivíduos. São parte dele o direito tributário e o direito administrativo, por exemplo. No âmbito deste estudo, caracteriza-se pela possibilidade da imposição de normas desfavoráveis ao indivíduo, em favor do bem comum da sociedade.

Direito privado – Para os fins deste trabalho, é a parte do direito em que há uma igualdade de posições entre as partes. Se houver algum desequilíbrio original, cabe ao Estado corrigi-lo, tratando desigualmente os desiguais. São parte dele o direito comercial e o direito civil na parte das obrigações.

Dissolução – É o fim da sociedade (artigo 1.033 do Código Civil), sem representar o fim da empresa (atividade), que poderá continuar atuando até que ocorra o fim da liquidação, quando será gerida por um liquidante ou síndico. A dissolução pode ser de pleno direito (pela vontade das partes), por sentença judicial ou através de ato de autoridade administrativa compe-

tente (liquidação de instituição financeira pelo Banco Central do Brasil, por exemplo).

Empresa – É a atividade em si (por exemplo: comércio de gêneros, indústria petroquímica, prestação de serviços de consultoria) e pode ser objeto de direitos e obrigações. No caso de dissolução da sociedade, a personalidade jurídica adere à empresa (personificação anômala) até a extinção.

Empresário(a) – É a pessoa natural, sujeito de direito e obrigações em atividades organizadas para a produção, como um instrumento de trabalho dirigido para a atividade econômica. Um empresário pessoa natural responderá ilimitadamente com seu patrimônio empresarial e com seu patrimônio pessoal pelas obrigações contraídas, sejam negociais, sejam pessoais. Caso não possa fazê-lo, estará sujeito a falência, se não puder obter o favor legal da concordata. As obrigações genéricas do empresário são:

- registro no Registro Público de Empresas Mercantis (Registro de Comércio, que deveria ser agora mais propriamente denominado de Registro Empresarial);
- escrituração regular de seus negócios; e
- demonstrações contábeis periódicas e sua publicidade aos agentes do Estado.

Os direitos genéricos dos empresários são:

- sigilo empresarial;
- fé pública em sua escrituração regular; e
- emissão de duplicatas mercantis ou de prestação de serviços.

Empresas públicas – São criadas por lei e com a totalidade do capital pertencente a ente jurídico de direito público. Terão a forma social definida em sua lei de criação, que se equipara à própria Lei 6.404/76, por exemplo. Normalmente, adotam princípios das sociedades anônimas, com particularidades de acordo com o setor ou seu objeto.

Escrituração – É o sistema de contabilidade, mecanizado ou não, com base nos lançamentos uniformes em livros, em correspondência com a documentação respectiva, previsto nos artigos 1.179 e seguintes do Código Civil, que

consiste em uma das obrigações básicas dos empresários e das sociedades empresárias.

Estabelecimento empresarial (ex-comercial) – Segundo os artigos 1.142 e seguintes do Código Civil, é todo complexo de bens organizado, para exercício de empresa, por empresário ou sociedade empresária. Também pode ser definido como o objeto unitário de direitos e de negócios jurídicos, translativos ou constitutivos, que sejam compatíveis com a sua natureza. Pode ser objeto de ônus ou de transferência de propriedade. O estabelecimento empresarial tem por característica ser um complexo de bens corpóreos e incorpóreos, de natureza patrimonial, representando um instrumento de trabalho para a atividade econômica, com uma relação de funcionalidade (destinação unitária).

Há várias teorias a respeito do estabelecimento comercial (agora empresarial). Para efeitos deste trabalho, ele tem elementos corpóreos (protegidos pela lei civil), tais como móveis, máquinas e equipamentos, e incorpóreos (protegidos pela lei comercial), tais como patentes, marcas e nome empresarial.

Estatais – É uma designação genérica, não existente no direito societário, que define todas as empresas que sejam controladas pelo Estado e submetidas a alguma modalidade de controle público externo. Como termo genérico (além de atender aos casos da empresa pública e da sociedade de economia mista), define empresas de controle público, mas não criadas por lei. Por exemplo, sociedades que ficaram sob o controle do Estado por insolvência ou encampação.

Exercício social – É o período em que devem ser prestadas contas aos interessados e ao Estado pelos resultados sociais. Originalmente, era o correspondente ao ciclo produtivo da empresa, embora hoje o normal seja fazê-lo coincidente com o ano civil. Anualmente e ao final do exercício social, o empresário e a sociedade empresária devem levantar o balanço patrimonial e o de resultado econômico. Regência dos artigos 1.179 e seguintes do Código Civil.

Extinção – É o fim da empresa (atividade), pelo arquivamento da ata que tiver aprovado as contas da liquidação de sociedade dissolvida e a respectiva baixa do registro empresarial ou civil. Com a extinção, há o fim da personalidade jurídica.

Falência – É a insolvência econômica, quando o empresário ou a sociedade empresária não têm ativo para cobrir o seu passivo. A decretação de falência é feita exclusivamente em juízo, e a gestão do ativo e do passivo (massa falida) passa a ser feita por um síndico nomeado pelo juiz entre os três maiores credores da falida. Todas as ações em que a falida for ré serão trazidas para serem julgadas no juízo que estiver processando a falência. Os gestores originais perdem a administração e devem auxiliar o síndico. Todos os credores deverão provar seus créditos nos autos da falência e serão pagos de acordo com o seguinte quadro:

Classificação dos Credores na Falência para Pagamento

Ordem	Credores
1º	Trabalhistas
2º	Fiscais (União, Estados e Municípios)
3º	Com Garantias Reais
4º	Com Privilégio Especial (CCI)
5º	Com Privilégio Geral (ex. Garantia Flutuante)
A concordata atinge os credores a partir da sexta posição:	
6º	Quirografários (Sem Preferência)
7º	Tomadores Subordinados S/A
8º	Sócios

Firma – É o nome de sociedade composto pelo nome (civil, no caso de pessoas naturais) de seus sócios. No caso das sociedades com responsabilidade ilimitada, o administrador assume direitos e obrigações assinando a firma social. Aplica-se o princípio da veracidade, desde que não haja registro igual anterior.

Fundações – Para os fins deste trabalho (artigo 62 do Código Civil), são pessoas jurídicas de direito privado (as públicas têm normas próprias, na lei de constituição) que dão autonomia de gestão a um patrimônio (não há sócios e, portanto, não há distribuição de resultados) destinado a um fim especificado no ato de sua constituição, através da dotação de bens livres, e (se houver) a maneira de administrá-lo. Só podem destinar-se a fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. Entretanto, podem ser usadas na prática como participantes no meio empresarial e, assim, ser objeto de análise de crédito.

Fusão – É a união de duas ou mais sociedades (que se extinguem) para a criação de uma sociedade nova, que sucederá as fusionadas em todos os direitos e obrigações. Regência dos artigos 1.113 e seguintes do Código Civil.

Garantias usuais em emissões de valores mobiliários – As garantias são pactos acessórios a uma obrigação principal, através da qual bens ou direitos do garantidor ou de terceiros podem ser demandados judicialmente para ressarcir o credor pelo inadimplemento do devedor. Exemplos:

- penhor (Registro de Títulos e Documentos – RTD);
- hipoteca (Registro Geral de Imóveis – RGI);
- alienação fiduciária (RTD ou RGI);
- usufruto (RTD);
- fideicomisso (RTD);
- promessa de compra e venda (RTD);
- recebíveis (RTD); e
- cláusulas de: a) inalienabilidade, b) incomunicabilidade ou c) impenhorabilidade.

Gerência – É a administração da empresa pelo preposto permanente, na sua sede, sucursal, filial ou agência.

Governança corporativa – Compreende o estudo do sistema de poder dentro das sociedades, especialmente nas anônimas, do sistema de controle desse poder, das informações a serem disponibilizadas e dos interesses a serem observados – *shareholders* (acionistas) e *stakeholders* (interessados externos, como credores, fornecedores etc.).

Grupos de sociedades – São definidos na Lei das S/A como uma forma contratual de se unir em que as sociedades assinam uma convenção de grupo, após aprovação em suas assembleias gerais, subordinando seus objetos sociais aos objetivos do grupo. Não presumem a solidariedade.

Grupos econômicos – Não têm existência no direito societário, sendo reconhecidos apenas para efeitos econômicos de consolidação contábil ou de responsabilidade trabalhista ou fiscal.

Holding – É o mesmo que controladora. Pode-se falar em *holding* direta e indireta. *Holding* pura é a que só detém participação em outras sociedades. *Holding* mista é a que, além disso, também tem atividade operacional própria.

Incorporação – É a absorção de uma ou mais sociedades por outra, que a(s) sucederá(ão) em todos os direitos e obrigações. Ocorre a extinção da incorporada e o aumento de capital para a incorporadora, com o patrimônio da incorporada. Regência dos artigos 1.113 e seguintes do Código Civil.

Joint-ventures – Não têm definição formal em nosso direito. São sociedades empresárias (limitadas ou companhias) com capital dividido e com algum grau de repartição de controle (estatutário, acordo de acionistas etc.). Só existem entre entes de direito privado, de controle público ou privado. Podem ter como objetivos vantagens de natureza fiscal, bem como consolidação de talentos (*know-how*) ou de capacidade produtiva, para a satisfação de objetivos específicos e estratégias adequadas. O aspecto estratégico é o básico e determinante, a formalização jurídica como proteção de direitos e o operacional como caudatário e determinado e acessório, embora interagindo com o estratégico. Serve, em geral, à realização de macrometas expansionistas, ou de acesso a tecnologias ou mercados especiais.

Junta comercial – É o órgão estadual responsável pelo registro público de empresas mercantis a que estão vinculados os empresários e as sociedades empresárias. As juntas comerciais têm subordinação técnica ao Departamento Nacional de Registro de Comércio, que é órgão federal, responsável pela uniformização nacional dos procedimentos de registro.

Liquidação – É a fase pós-dissolução da sociedade, que consiste na realização do ativo e no pagamento do passivo, conforme disposto nos artigos 1.102 e seguintes do novo Código Civil.

Mudanças patrimoniais (ver reorganizações societárias).

Nome empresarial – É a firma ou a denominação adotadas pelos empresários ou sociedades para o exercício da empresa (atividade), previsto no artigo 1.155 do novo Código Civil. A firma segue o princípio da veracidade, ou seja, será composta pelo nome civil, completo ou abreviado, acrescido de apelido ou gênero de atividade, se assim o desejar (artigo 1.156). A denominação segue o princípio da novidade (ninguém mais pode usá-la), sendo constituído por qualquer palavra, desde que acompanhada do objeto social.

Obrigação de fazer – É a obrigação positiva de realizar um serviço ou atividade, do próprio devedor ou de outrem, em benefício do credor ou de terceiro. Tem por objeto a prestação de um trabalho material ou imaterial, podendo ser intelectual, artístico ou científico:

- infungível (ou personalíssima): aquela que, por sua natureza ou pelo contrato, somente admite o cumprimento pelo próprio devedor (artigo 247 do Código Civil), passando a ser a regra geral pelo novo Código; e
- fungível: pode ser satisfeita indiferentemente pelo devedor ou por terceiro (artigo 249 do Código Civil).

Obrigação de não fazer – Obrigação negativa de abstenção de um ato que poderia ser livremente praticado pelo devedor, em benefício do credor ou de terceiro.

Parceria – É um complexo de relações jurídicas de caráter obrigacional, com ou sem personalidade jurídica própria e solidariedade, que procura compor interesses aparentemente antagônicos de diversos agentes (patrocinadores, investidores, vendedores de insumos, compradores da produção etc.) de forma convergente, em caráter transitório ou permanente. Não há definição legal de parceria em direito societário. É muito comum na elaboração de propostas de colaboração financeira, requisito para concessão de garantias, fiança (normalmente por carta) ou aval em títulos de crédito, bem como em operações de *underwriting* e estruturação de operações para projetos. Normalmente, procura limitar a responsabilidade dos sócios ou patrocinadores pelo empreendimento à qualidade dos créditos de que ele for titular, mensurando o risco dos investidores e financiadores pela realização de seu fluxo de caixa.

As vantagens da parceria são a praticidade, a simplicidade e a flexibilidade jurídica. Podem ser utilizadas por participações de estatais para fugir de rigores do direito administrativo, como no caso das licitações (Lei 8.666/93), por exemplo. A proteção de direitos dos parceiros é feita por meio de registro próprio em títulos e documentos ou na junta comercial. Podem também transcender jurisdições nacionais, servir ao planejamento estratégico local ou externo e permitir a administração de vários veículos ao mesmo tempo. São modalidades de parceria os consórcios, condomínios e associações. Mas também podem ser definidas como parcerias as operações estruturadas (por exemplo, *project finance*) e as mudanças corporativas (aquisições, incorporações, fusões e cisões).

Participação recíproca – É a possibilidade de uma controlada direta ou indireta deter parte do capital de sua controladora. A participação recíproca só é aceitável estritamente nos casos em que se exigiria o recolhimento das ações à tesouraria.

Partilha – É o pagamento da última conta de liquidação do passivo (patrimônio líquido), através do partilhamento dos valores remanescentes entre os antigos sócios. Seu encerramento permite o encerramento da liquidação e a extinção da empresa/sociedade.

Prepostos – São os substitutos com poderes legais para a prática de atos em nome de outrem (preponente), conforme disposições dos artigos 1.169 e seguintes do Código Civil.

Project finance – É um sistema complexo de parceria, através de um projeto estruturado, com baixa ou nenhuma solidariedade dos patrocinadores, focado por todas as partes envolvidas no atendimento das condições para se atingir um fluxo de caixa projetado, utilizado principalmente na análise de grandes projetos industriais ou de infra-estrutura, baseado em obrigações contratuais e ligado a um contexto internacional. Do ponto de vista de um credor, é uma modalidade de financiamento cujo processo de avaliação, estruturação e concessão dos recursos está calcado, primordialmente, na capacidade financeira do projeto e nos seus ativos [Borges (1999 e 2000)].

Protocolo prévio – Para mudanças patrimoniais ou reorganizações societárias, é um pré-contrato assinado pelas partes interessadas, que define as bases em que serão feitas as mudanças patrimoniais até as assembleias gerais extraordinárias finais. Define também os passos do processo, como avaliação patrimonial da incorporada ou das fusionadas, futura composição de capital, nome comercial, administradores e poder de controle partilhado.

Recesso – É o direito de o sócio retirar-se da sociedade de acordo com permissão legal, recebendo o valor patrimonial de sua participação na sociedade (quota ou ação), em caso de discordar de alteração contratual ou deliberação da maioria dos sócios.

Registro – É um instituto complementar à matéria societária, regido no artigo 1.150 do novo Código Civil. O registro protege o empresário, pois torna seu objeto oponível a terceiros, que não podem alegar o seu desconhecimento. Cumpre à autoridade competente, antes de efetivar o registro, verificar a autenticidade e a legitimidade do signatário do requerimento, bem como fiscalizar a observância das prescrições legais concernentes ao ato e aos documentos apresentados (artigo 1.153 do Código Civil).

Registro Civil das Pessoas Jurídicas – É o órgão estadual a que estão vinculados os registros das sociedades simples (que não têm caráter empresarial).

Registro público de empresas mercantis – Exceto para a sociedade em conta de participação, engloba documentos de constituição, alteração, dissolução e extinção de:

- firmas empresariais individuais;
- sociedades empresárias;
- cooperativas;
- atos relativos a consórcios e a grupos de sociedades; e
- atos referentes a empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no país.

Remessas de recursos – Toda operação de remessa ou envio de recursos ao exterior com fins de investimento em quotas de fundos ofertados por instituições estrangeiras caracteriza-se por uma operação simples de fechamento de câmbio que, por medida de prevenção à evasão de recursos e fiscal, tem sobre ela a ação de fortes instrumentos de governança corporativa. Seus aspectos operacionais versam sobre a ação do Banco Central do Brasil e da Secretaria da Receita Federal, principais mecanismos de governança existentes no mercado financeiro e órgãos do governo federal com instrumentos dispositivos sobre as remessas em questão.

Reorganizações societárias – É uma denominação genérica para alterações como incorporação, fusão e cisão.

Risco – É um fator mensurável na análise de um projeto, através de probabilidade de sua ocorrência. Normalmente, o risco financeiro é mitigado pela cobrança de uma taxa de juros compatível com essa probabilidade. É diferente da incerteza, que é o risco não mensurável e que deve ser prevenido pela obtenção de garantias [Borges e Bergamini Jr. (2001)].

Sistema Nacional de Debêntures (SND da Cetip) – Sistema automatizado para registro, negociação, custódia e liquidação financeira de operações com debêntures no Brasil, garantindo segurança, agilidade e transparência e facilitando o mercado secundário.

Sociedade de capitais – É aquela em que o vínculo mais importante entre os sócios é a participação sob a forma de capital. O afastamento de qualquer deles (por venda, por exemplo) não afeta o prosseguimento dos negócios.

Sociedade de economia mista – É uma sociedade anônima criada por lei e com controle exercido, direta ou indiretamente, por ente jurídico de direito público, podendo os minoritários ser entes de direito privado.

Sociedade dependente de autorização – Conforme os artigos 1.123 e seguintes do Código Civil, é uma sociedade nacional ou estrangeira que recebeu essa autorização através de lei ou de ato do poder público, que pode cassá-la a qualquer tempo. Cabe ao Poder Executivo a prática genérica de atos de autorização.

Sociedade de pessoas – É aquela em que o vínculo mais importante entre os sócios é a relação pessoal. O afastamento de qualquer um deles pode significar o fim do interesse dos demais naquela sociedade específica.

Sociedade empresária – É pessoa jurídica, sujeito de direito e obrigações em atividades organizadas para a produção, como um instrumento de trabalho dirigido à atividade econômica, em uma relação de funcionalidade. Uma sociedade empresária responderá ilimitadamente com todo o seu patrimônio pelas obrigações contraídas. Caso não possa fazê-lo, estará sujeita a falência, se não puder obter o favor legal da concordata. As obrigações genéricas da sociedade empresária são:

- registro no registro público de empresas mercantis (registro de comércio, que deveria ser agora mais propriamente denominado de registro empresarial);
- escrituração regular de seus negócios; e
- demonstrações contábeis periódicas e sua publicidade.

Os direitos genéricos das sociedades empresárias são:

- sigilo empresarial;
- fé pública em sua escrituração regular; e
- emissão de duplicatas mercantis ou de prestação de serviços.

Sociedade estrangeira – É a que ou não tenha sido organizada de acordo com as leis brasileiras ou não tenha no país a sede de sua administração (artigo 1.126 do novo Código Civil). Toda sociedade estrangeira precisa de autorização do Poder Executivo federal para funcionar no Brasil. Se usar o nome da matriz, deverá acrescer a expressão “Brasil” ou “para o Brasil”.

Sociedade nacional ou brasileira – É organizada de conformidade com a lei brasileira e que tenha no país a sede de sua administração, de acordo com os artigos 1.126 e seguintes do novo Código Civil. A lei poderá exigir a nacionalidade brasileira de sócios em casos especiais, assim como a unanimidade dos sócios para mudança de nacionalidade da sociedade.

Sociedade unipessoal – É aquela que tem um único sócio, controlada seja por pessoa natural ou jurídica (por exemplo, uma subsidiária integral). Nossa legislação prevê a existência de sociedades unipessoais nas seguintes hipóteses legais: transitoriamente em caso de liquidação, subsidiária integral sob a forma de sociedade anônima e empresas públicas. No exterior, pode haver, mais pragmaticamente, sociedades unipessoais na legislação anglo-saxônica, enquanto em legislações originárias do direito romano, como a nossa, elas costumam ser proibidas formalmente, embora se admitam simulações, chamadas de “laranjas, testas-de-ferro e homens-de-palha” (sócios com 99,9% do capital e outro com 0,1% e sem poderes reais, por exemplo).

Subsidiária – É o mesmo que controlada. Pode-se falar em subsidiária direta e indireta. Subsidiária integral é uma sociedade anônima em que 100% do capital pertença a outra sociedade brasileira.

Transformação – É a mudança do tipo social sem haver dissolução e extinção (por exemplo, a mudança de sociedade anônima para limitada, ou vice-versa). A passagem de companhia aberta para fechada, ou vice-versa, ou mudanças estatutárias ou contratuais, mesmo que seja de objeto social, não se constituem em transformação. Regência dos artigos 1.113 e seguintes do Código Civil.

Valores mobiliários – São títulos de captação de recursos de massa, sem definição legal expressa, uma vez que a lei (a mesma que criou a CVM) apenas os exemplifica (ações, debêntures etc.). São valores mobiliários em sociedade anônima ou companhia:

- ações;
- debêntures;
- partes beneficiárias;
- bônus de subscrição;
- *commercial papers*; e
- cédulas de debêntures.

O processo de precificação de valores mobiliários em uma visão de risco pode atender aos seguintes critérios:

- valor mínimo (patrimonial, fluxo de caixa descontado, reposição, liquidação, mercado);
- custo de oportunidade;
- sinergias (*marketshare*, redundância etc.);
- custo de captação;
- custo estrutural (*overhead*); e
- perdas por inadimplência.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE JR., A. S. L. *Comentários ao novo código civil, direito das sociedades*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, v. IV.
- BERGAMINI JR., Sebastião. Classificação de risco: o modelo em uso no BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 71-100, dez. 1997.
- BORBA, José E. Tavares. *Direito societário*. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.
- BORGES, L. F. X. *Covenants*: instrumento de garantia em *project finance*. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 117-136, jun. 1999.
- _____. A teoria da desconsideração da personalidade jurídica e sua aplicação em análise de crédito. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 329-350, dez. 2000.
- BORGES, L. F. X., BERGAMINI JR., S. O risco legal na análise de crédito. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 215-260, dez. 2001.
- CAMPINHO, Sérgio. *O direito de empresa à luz do novo código civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- CARVALHOSA, Modesto, EIZIRIK, Nelson. *A nova lei das sociedades anônimas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Manual de direito comercial*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2003.

FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 12ª edição revista e ampliada; Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

HENTZ, L. A. S., OLIVEIRA, E. J. *Direito de empresa no código civil de 2002*. São Paulo, 2003.

NOVO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO. *Revista dos Tribunais*, 2003.

PINHEIRO, Armando Castelar, CABRAL, Célia. *Mercado de crédito no Brasil: o papel do Judiciário e de outras instituições*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998 (Ensaio BNDES, 9, e www.bndes.gov.br).

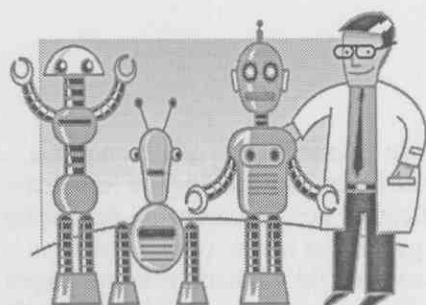
SANTOS, J. A. P. *Obrigações e contratos na falência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

Sites

www.bndes.gov.br

www.cvm.gov.br

www.dnrc.gov.br



Os Clusters de Alta Tecnologia e o Desenvolvimento Regional

TAGORE VILLARIM DE SIQUEIRA*

RESUMO Nas últimas décadas, a expansão dos *clusters* de alta tecnologia em vários países do mundo proporcionou ganhos de competitividade a diversos setores da economia e causou grandes transformações nas regiões em que se localizam, além de desenvolver as economias locais e redesenhar o futuro desenvolvimento de suas regiões. A experiência recente mostra que o sucesso deles depende de fatores como boas universidades e centros de pesquisa, incubadoras de empresas, estímulo ao empreendedorismo e interação com as empresas locais. Este artigo apresenta a experiência de três *clusters* de tecnologia em formação em Pernambuco (de tecnologia da informação, médico-hospitalar e de fotônica), que se encontram em estágios distintos de formação e estão contribuindo para o desenvolvimento regional.

ABSTRACT *In the past few decades, the expansion of high technology clusters in various countries throughout the world provided competitive gains for many sectors of the economy and caused considerable transformations in the regions where they are located, in addition to developing local economies and redesigning the future development of those regions. Recent experience demonstrates that their success depends upon factors such as good universities and research centers, company laboratories, stimulation for entrepreneurship and interaction with local companies. This paper presents the experience of three technology clusters being formed in Pernambuco (information technology, medical-hospital and photonic technology), which are in different stages of development and are contributing to regional development.*

* Economista do Departamento Nordeste do BNDES (GP/Denor).

1. Introdução

Nas últimas décadas, a expansão de segmentos de alta tecnologia – como os de informática, microeletrônica, biotecnologia e fotônica – proporcionou uma mudança tão significativa nos processos de produção, nas telecomunicações, nos métodos de gestão das instituições, e até mesmo na forma de relacionamento das pessoas, que foi cunhado o termo “nova economia” para diferenciar o novo ambiente econômico em formação da economia até então existente baseada nos setores tradicionais e em uma cultura empresarial estabelecida há décadas.

A experiência recente dos países desenvolvidos mostra que o fortalecimento dos *clusters* de alta tecnologia baseados na interação entre as universidades, as incubadoras de empresas e um conjunto de agentes sociais (como agências governamentais, instituições financeiras, fornecedores, assistência técnica etc.) tem sido o caminho mais adequado para criar o ambiente apropriado para o seu florescimento.

Nos Estados Unidos, as transformações na sociedade, proporcionadas pelos novos setores, foram tão grandes que as empresas de alta tecnologia foram consideradas as principais responsáveis pelo longo ciclo de prosperidade econômica vivenciado ao longo da década de 90, em função dos ganhos expressivos de produtividade que proporcionaram em toda a economia. Entre os exemplos de *clusters* de alta tecnologia americanos bem-sucedidos que lideraram essa nova onda tecnológica encontram-se os casos observados no Vale do Silício, na Califórnia, com a formação de *clusters* de informática, biotecnologia e aeroespacial, e na área entre Boston e Washington, com uma forte concentração de empresas de fotônica, eletroeletrônica e informática.

O sucesso desse modelo fez com que várias cidades da própria Califórnia e outros estados americanos adotassem as experiências bem-sucedidas de *clusters* de alta tecnologia como referência para a definição de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico, verificando-se, assim, um aumento expressivo de ações voltadas para o fortalecimento dos centros de ensino e pesquisa e a criação de incubadoras de empresas em regiões menos desenvolvidas do país e áreas deprimidas dos grandes centros urbanos.

As cidades passaram a competir não apenas pela atração de novas empresas de alta tecnologia – ação comum às cidades menos desenvolvidas em todo

o mundo quando definem suas estratégias de desenvolvimento –, mas também pela manutenção dos jovens talentos (*smart-kids*) existentes na própria cidade e pela atração de novos talentos, devido ao potencial que essas pessoas apresentam para realizar com sucesso um projeto dentro de uma incubadora e assim contribuir para a agregação de valor para a comunidade.

Entre os fatores que desempenham um papel decisivo na formação dos *clusters* de alta tecnologia e no sucesso desse modelo de desenvolvimento, destacam-se os seguintes: a qualidade de vida das cidades, a infra-estrutura disponível, o acesso a bolsas de estudo, o apoio financeiro e, sobretudo, as universidades e as incubadoras de empresas. A existência de centros de ensino e pesquisa de alta qualidade é fundamental para realizar a capacitação e a formação de pessoal em áreas de domínio tecnológico de ponta.

Nesse sentido, vale lembrar as experiências bem-sucedidas das políticas públicas adotadas por várias cidades americanas nas últimas décadas para recuperar áreas deprimidas dos grandes centros urbanos em que os *clusters* de alta tecnologia desempenharam um papel relevante. Várias dessas iniciativas concentraram a atenção nos projetos de revitalização da infra-estrutura urbana, na atração de centros empresariais e *shopping centers* e na implantação de centros de ensino e incubadoras de empresas para áreas deprimidas de grandes cidades.

Este artigo analisa os principais aspectos que contribuem para a formação de um *cluster* de alta tecnologia e a sua respectiva importância para o desenvolvimento regional. Nesse sentido, são apresentados três *clusters* de alta tecnologia em formação no Nordeste brasileiro (de informática, médico-hospitalar e de fotônica, em Pernambuco), que mostram como eles – baseados no fortalecimento das universidades, nos centros de ensino e pesquisa, na incubação de empresas e no empreendedorismo – têm desempenhado um papel importante no desenvolvimento regional. A Seção 2 a seguir apresenta algumas considerações sobre a teoria do crescimento econômico e o papel da inovação tecnológica. A Seção 3 apresenta algumas características da experiência internacional na formação de *clusters* de alta tecnologia, com ênfase na constituição de incubadoras e de parques tecnológicos. A Seção 4 apresenta estatísticas sobre a incubação de empresas no Brasil. A Seção 5 apresenta as vantagens competitivas criadas a partir dos centros de ensino e pesquisa e das incubadoras de empresas, que permitiram o surgimento de três *clusters* de alta tecnologia em Pernambuco: de informática, médico-hospitalar e de fotônica. Por fim, a Seção 6 apresenta algumas considerações finais.

2. A Teoria do Crescimento Econômico e a Inovação Tecnológica

Para os economistas clássicos, a produção era função dos fatores terra, capital e trabalho. A variação de um desses fatores implicava a variação do produto social, de forma que o aumento de capital, da terra cultivada e da quantidade de trabalhadores implicava o aumento da produção das sociedades. Esse crescimento, porém, tinha limites, tendendo para o estado estacionário em função da limitada disponibilidade dos fatores de produção e da suposição dos rendimentos decrescentes. Embora autores como Adam Smith, Ricardo e Malthus tenham mencionado a importância da tecnologia e das habilidades dos trabalhadores para o aumento da produção, a inovação tecnológica não chegou a ser considerada um fator relevante para o aumento da produção. Para eles, o estado das artes era mantido constante.

A teoria neoclássica do crescimento introduziu na função de produção o conceito de capital humano e considerou a terra como um desdobramento do capital, com a função de produção mais comumente usada tomando a seguinte forma: $Y = F(K, L)$. O crescimento econômico não era mais explicado apenas pelo aumento do estoque de capital ou da força de trabalho, mas passou a considerar o papel dos aperfeiçoamentos da eficiência da força de trabalho para explicar os ganhos de produtividade e o aumento da produção. O conceito de capital físico foi mantido – definido como infraestrutura econômica, máquinas e equipamentos duráveis e estoques de mercadorias –, introduzindo-se o conceito de capital humano e passando-se a considerar como investimento os gastos realizados com educação, treinamento e saúde. Embora a inovação tecnológica não seja explicitada no modelo, assume-se que a mudança tecnológica proporciona crescimento econômico. Nesse caso, não apenas o aumento das quantidades dos fatores de produção, capital e trabalho era importante, mas também a introdução de fatores com maiores capacidades de produção, como novas máquinas mais produtivas, terras mais férteis e trabalhadores mais qualificados e mais saudáveis (capital humano) [ver Schultz (1973) e Baldwin (1979)].

A consolidação dessa nova formulação no período do pós-guerra legitimou o aumento dos investimentos em educação realizados por vários países para aumentar suas redes de instituições de ensino e pesquisa. Tais gastos proporcionavam um efeito direto sobre a qualificação da mão-de-obra e a inovação tecnológica e, por consequência, aumentavam a produtividade e a produção social. A concepção era de que o crescimento econômico seria alcançado à medida que fossem realizadas iniciativas que proporcionassem

o aumento do uso de terras férteis (com a utilização mais intensiva de máquinas e fertilizantes) e de novas máquinas na indústria, bem como realizados treinamentos intensivos de mão-de-obra, cursos de alto nível e pesquisa. Baldwin (1979) apresenta resultados de estudos estimando que mais de 20% do crescimento da renda dos Estados Unidos entre 1929 e 1957 haviam sido decorrentes dos incrementos dos investimentos em educação e que os investimentos relacionados ao avanço do conhecimento tinham proporcionado um incremento de 20% na renda nacional.

Todavia, segundo Mankiw (1995) e Romer (1996), esse modelo falha quando se tenta explicar a diferença no ritmo de crescimento dos países, porque eles assumem que a mesma tecnologia é usada em todos os países e concluem que diferenças exógenas na poupança e no grau de educação são as causas de todas as diferenças nos níveis de renda e taxas de desemprego.

De acordo com Romer (1996), a moderna teoria do crescimento econômico defende que esses fatores de produção são necessários para explicar o crescimento econômico das últimas décadas, porém não são suficientes. Ele alega que a diferença no crescimento dos países, como os Estados Unidos e a Inglaterra durante os séculos 19 e 20, por exemplo, foi uma função direta da capacidade de criar novas idéias e, portanto, do estágio em que se encontravam os respectivos sistemas nacionais de inovação tecnológica (*SI*). Ou seja, o que definiu o ritmo de crescimento das economias mundiais nas últimas décadas não foi a disponibilidade de recursos isoladamente ou simplesmente a qualificação da mão-de-obra, mas sim a capacidade de inovar de suas populações. Romer afirma ainda que fatores como o tamanho do mercado e a disponibilidade de recursos tiveram um papel fundamental no crescimento econômico mais rápido dos Estados Unidos, na medida em que incentivaram novas descobertas. A disponibilidade de recursos associada a uma extensa rede de cidades ligadas por uma densa malha de ferrovias, formando um grande mercado nacional já em meados do século 19, criou as condições para que novas descobertas fossem transformadas em produtos e comercializadas com um grande número de consumidores de forma lucrativa.

Para a nova teoria, os atores principais do crescimento econômico deixaram de ser os grandes industriais, administradores públicos ou financistas e passaram a ser aqueles milhares de pesquisadores que testam seus conhecimentos, adquiridos em um curso universitário de alto nível, em oficinas de fundo de quintal sem tirar folga nos finais de semana ou feriados, tal como são bons exemplos os irmãos Varian, Hewlett e Packard da HP, Steven Wosniak, que fundou a Apple, e Jim Clark, criador de empresas como Silicon Graphics, Netscape e Healtheon [ver Lewis (2000)].

A nova teoria do crescimento considera a tecnologia um bem público e divide o mundo em dois diferentes tipos de insumos produtivos: as idéias, que são bens sem um outro bem substituto; e as coisas, que são bens que possuem substitutos. Assim, o crescimento econômico passa a ser explicado pela interação entre as idéias e as coisas. As idéias permitem a reorganização das coisas, como, por exemplo, quando seguimos uma receita e transformamos olivas nocivas em um gostoso e saudável óleo de oliva. Ou seja, o crescimento econômico é o resultado da descoberta de novas receitas e transformações de coisas de baixo valor agregado para alto valor agregado [ver Romer (1996)]. A função de produção tomaria a seguinte forma:

$$Y = f(K, L, SI)$$

onde: Y = produção; K = capital; L = trabalho; e SI = sistema nacional de inovação tecnológica, que seria dado por uma *proxy* da capacidade de criação de novas idéias, como o número de patentes, por exemplo.

Para a nova teoria, as idéias são bens como outros quaisquer, produzidos e distribuídos como todos os outros bens. Ela permite fazer a ligação das observações microeconômicas integrada diretamente com as análises macroeconômicas de tecnologia. As idéias podem ser copiadas e difundidas, com o seu valor incrementando proporcionalmente com a dimensão do mercado em que sejam usadas. Por exemplo, se as barreiras ao comércio fazem com que um sistema operacional de computador escrito em uma dada localidade possa ser usado apenas em um estado, ele valeria menos do que se fosse possível usá-lo em todo o mundo. Se houvesse apenas três árvores de oliva, ninguém teria se incomodado em saber como usar os seus frutos. Se pessoas podem estabelecer direitos de propriedade sobre bens sem rivais como um sistema operacional ou uma receita, diferenças na escala mudarão as recompensas para a produção de idéias. Assim, a causa do crescimento mais rápido dos Estados Unidos em relação à Inglaterra deveu-se não apenas ao sistema nacional de inovação e à produção de novas idéias, mas também ao tamanho do mercado e à disponibilidade de recursos que potencializaram o uso das idéias [ver Romer (1996)].

Este trabalho apresenta um estudo sobre o desenvolvimento do sistema de inovação em formação na região Nordeste, que já mostra bons resultados com a fundação de inúmeras empresas que, baseadas nas novas tecnologias, estão redesenhando o futuro da região. Nesse sentido, chama-se a atenção para a emergência da consolidação dos sistemas regional e nacional de inovação, fazendo-se necessário um aporte maior de recursos para programas de ensino universitário, especialmente na pós-graduação, pesquisa acadêmica, empreendedorismo e incubação de empresas, de forma que a

inserção do país na economia internacional ocorra de forma mais vantajosa para a produção nacional.

3. A Experiência Internacional na Formação de *Clusters* de Alta Tecnologia

A Incubação de Empresas

A experiência internacional mostra que a existência de centros de ensino e pesquisa de excelência, incubadoras de empresas, agências governamentais, instituições financeiras, fornecedores, distribuidores e assistência técnica proporciona um ambiente adequado para o florescimento dos *clusters* de alta tecnologia em cidades com boa infra-estrutura física (como transportes, telecomunicações e saneamento) e qualidade de vida satisfatória.

Nesta seção são enfatizadas as experiências internacionais de incubação de empresas, tendo em vista a sua importância para o florescimento dos *clusters* e a necessidade de receber maior atenção das políticas públicas implementadas no país, por meio da destinação de mais recursos para a ampliação dos espaços físicos e do custeio das incubadoras.

No final dos anos 70, o processo de incubação, tal como conhecemos atualmente, ganhou maior impulso nos Estados Unidos com as experiências bem-sucedidas das comunidades Rust Belt em Nova York. A partir dos anos 80, a incubação de empresas começou a se tornar uma indústria, ganhando maior importância na aceleração do crescimento de empresas de tecnologia (ver www.pacificincubation.org).

O trabalho desenvolvido por várias agências governamentais, especialmente a Economic Development Administration (EDA) do Department of Commerce e a National Science Foundation (NSF), por meio da criação de programas para subsidiar o desenvolvimento das incubadoras de empresas, apoiou o crescimento vertiginoso das incubadoras nos Estados Unidos. Em 1980, havia apenas 12 incubadoras nos Estados Unidos, enquanto em 1996 esse número subiu para 530 e em 2000 saltou para 900, segundo a National Business Incubation Association (NBIA), sendo que desse total 350 estavam operando de acordo com o modelo de aceleração *venture capital-backed* em 2000 (ver www.pacificincubation.org).

Nesse período, foram criados vários tipos de incubadoras nos Estados Unidos, entre as quais se destacam as especializadas em determinadas áreas

tecnológicas, as diversificadas e as focadas em *empowerment/microenterprise*.¹ As especializadas em determinadas áreas tecnológicas apóiam o crescimento de companhias envolvidas com tecnologias emergentes, focando os elos frágeis da cadeia produtiva que possam comprometer o sucesso das empresas nascentes, especialmente no âmbito da comercialização de tecnologias, na pesquisa e no desenvolvimento do produto. As diversificadas ou mistas apóiam o crescimento de todos os tipos de negócios. As incubadoras de *empowerment* focam aspectos como o crescimento de negócios localizados em áreas que apresentam situações de dificuldade econômica, tal como o alto desemprego e a deterioração da vizinhança, e o apoio a áreas de baixa renda e de minorias étnicas ou com mulheres proprietárias de negócios.

Desde os anos 80, o processo de incubação de empresas vem desempenhando um papel importante no desenvolvimento de várias cidades dos Estados Unidos, negócio que se tornou um fenômeno de grande importância. Desde então, o número de incubadoras cresceu rapidamente, com vários estudos mostrando que elas desempenham um papel importante no desenvolvimento da economia. As incubadoras americanas localizam-se nas áreas urbanas, suburbanas e rurais, lançam uma variedade considerável de pequenas empresas no mercado e, conseqüentemente, são instrumentos relevantes para a geração de emprego e renda nas regiões onde estão instaladas. O estudo de Molna, DePietro e Gillete (1996) sobre a experiência da incubação de empresas em Michigan, por exemplo, mostra que as empresas residentes e graduadas atendiam às demandas de clientes locais, realizavam vendas no mercado internacional e contribuíam para o incremento das compras de fornecedores locais. Além disso, a maioria delas era lucrativa e incrementava o número de postos de trabalho em tempo integral e parcial em suas comunidades.

Metade das incubadoras americanas foi constituída a partir de 1992. Em geral, elas estão localizadas em áreas urbanas (45%), porém é significativo o número que se encontra em áreas rurais (36%). No que se refere à área de atuação, existe a predominância das incubadoras diversificadas (43%), enquanto apenas 10% delas são especializadas em determinadas áreas tecnológicas. A maior parte não tem fins lucrativos e são apoiadas pelo governo ou organizações também sem fins lucrativos (51%), e apenas 8% são privadas e voltadas para o lucro. Segundo a NBIA, as incubadoras americanas possuem em média 20 companhias clientes e já criaram aproximadamente 19 mil novas companhias e mais de 245 mil empregos (ver www.ukbi.co.uk e www.nbia.org).

1 Publicação da Anprotec/Sebrae (2002) apresenta 10 tipos de incubadoras diferentes, a saber: agroindustrial, cultural, de artes, de cooperativa, de empresas de base tecnológica, de empresas de setores tradicionais, mista, setorial, social e virtual.

Durante o período 1990/96, os programas de incubação nos Estados Unidos apresentaram um bom desempenho em vários aspectos, entre os quais se destacaram: os retornos elevados sobre o investimento público, com as incubadoras apresentando um retorno de US\$ 4,96 para cada US\$ 1,00 dado em subsídio; a alta taxa de sobrevivência, com 87% das empresas graduadas no processo de incubação permanecendo no negócio; e a alta contribuição para o desenvolvimento de suas comunidades, com 84% das empresas graduadas permanecendo na mesma comunidade de suas incubadoras (ver www.pin.com).

A Pacific Incubation Network (PIN), com sede na Califórnia, é um bom exemplo da importância alcançada pelo processo de incubação de empresas na última década nos Estados Unidos e seus vizinhos, México e Canadá, servindo diretamente aos estados da costa do Pacífico desses países: Alasca, Washington, Oregon e Califórnia, nos Estados Unidos; Província da Columbia Britânica, no Canadá; e estados da costa do México, incluindo Baixa Califórnia e Jalisco. Até 2002, essa rede de incubação contava com 100 incubadoras operando na sua região de atuação, abrangendo mais de 1.200 clientes e companhias graduadas.

As incubadoras associadas à PIN possuem propostas específicas, com seus programas contemplando aspectos como: o aumento da esperança de sucesso dos negócios durante os primeiros anos críticos; a redução significativa do tempo de lançamento para muitas companhias; a habilitação dos empreendedores para focar o desenvolvimento do produto; a assistência para um sem-número de problemas operacionais; a comercialização dos resultados das pesquisas; a criação de novos empregos e o incremento do bem-estar da comunidade; e o estímulo para o empreendedorismo.

As incubadoras associadas oferecem um ambiente apropriado para atender a empresas em estágio nascente com alto potencial de crescimento, providenciando serviços tais como: acesso a ferramentas críticas, informações e contatos que podem ser inacessíveis; recepção, salas de eventos, equipamentos de fax e cópia, equipamentos de audiovisual e cozinha; escritórios privados, laboratórios ou espaços para manufatura; acesso aos negócios, ajuda técnica e introdução a um grupo de ofertantes de serviços qualificados, mentores potenciais e recursos financeiros; e programa organizado de treinamento.

Nos outros países desenvolvidos, a incubação de empresas também tem sido uma estratégia de sucesso para a formação de *clusters* de alta tecnologia e o desenvolvimento regional, como se pode verificar através de vários exemplos fornecidos por países europeus.

No Reino Unido existiam 53 parques tecnológicos em operação em 1998, observando-se maior concentração entre as cidades de Londres e Birmingham. Em conjunto, eles contavam com 1.414 empresas residentes que geravam 27.371 empregos diretos e cujas principais áreas de atuação eram P&D, manufatura, vendas e distribuição, treinamento e ensino, consultoria, *design* de novos produtos, serviços e testes e análises [ver *UKSPA Annual Report* (1998)].

Na França existiam cerca de 100 incubadoras até 2001, que ofereciam serviços e facilidades tal como uma incubadora tradicional, com esse número sendo ampliado para aproximadamente 210 quando se consideravam as instituições que desenvolviam algum trabalho na área da incubação. A política governamental fornece fundos para o processo de incubação, originários de ministérios como o da Indústria e o da Educação, Pesquisa e Tecnologia, para apoiar as empresas emergentes (*start-ups*) e promover as parcerias entre universidades, institutos de pesquisa e comunidades locais. A maior incubadora do país era a Sophia Antipolis em Nice, International Centre for Advanced Communication (Cica), com 2.300 ha, 20 mil empregados e 1.200 companhias (ver www.ukbi.co.uk).

Na Alemanha existiam aproximadamente 200 incubadoras até 2001, das quais 65 estavam localizadas na região leste do país, onde o processo de reestruturação da economia utilizou com bastante ênfase a incubação de empresas como estratégia de sucesso para o desenvolvimento regional. O negócio da incubação na Alemanha conta com a participação de cinco mil empresas, empregando cerca de 42 mil pessoas. Cada incubadora acomoda em média 25 empresas, com oito empregados por empresa. As incubadoras apóiam cerca de mil empresas emergentes (*start-ups*) por ano (ver www.ukbi.co.uk).

Os Parques Tecnológicos

As estatísticas da International Association of Science Parks (IASP), com 232 parques tecnológicos associados (estima-se que existam cerca de 400 atualmente em operação em todo o mundo), ajudam a compreender melhor a importância e a natureza dos parques tecnológicos ao redor do mundo. Seus dados permitem definir um perfil para os parques em termos da localização, do tamanho do *staff*, das áreas das empresas residentes e da distância média em relação à universidade, entre outras características.

A distância média dos parques tecnológicos em relação à universidade é de 19 km, alcança 10 km em relação ao centro das cidades e atinge 31 km em

relação ao aeroporto mais próximo. A maior parte deles localiza-se fora do *campus* universitário (68%), enquanto 32% estão dentro do *campus*. Vale destacar, aqui, a importância alcançada pelo processo de incubação de empresas e criação de parques tecnológicos dentro das próprias universidades americanas nos anos 80, com o objetivo de propiciar um espaço para a geração e a incubação de empresas que utilizassem tecnologias desenvolvidas por seus centros de ensino e pesquisa. Atualmente, a Association of University Research Parks (AURP) conta com 200 membros associados (ver www.aurp.org)

Em relação aos administradores, os dados da IASP mostram que a maioria dos parques tecnológicos conta com *staffs* constituídos por no máximo 10 pessoas (65%). A composição do *staff* apresentou a seguinte distribuição: 34% dos parques possuem de uma a cinco pessoas na gestão, 31% operam com seis a 10 pessoas, 15% operam com 11 a 15 pessoas e 7% operam com 16 a 20 pessoas, enquanto 13% atuam com 20 ou mais pessoas na equipe de comando da gestão.

As principais áreas de atuação dos parques são tecnologias da informação e comunicação (26%), biotecnologia (20%), eletrônica e computação (19%), agroalimentar (9%), ambiental (8%) e novos materiais (6%). A maior parte das companhias que foram para os parques já existia (54%), 29% eram companhias novas e apenas 10% das companhias residentes nasceram dentro de uma incubadora. Os principais setores de atividade das companhias residentes são serviços (51%), pesquisa básica e aplicada (26%), companhias industriais (18%) e outras atividades (5%). Em termos de área, os parques tecnológicos possuem em sua maioria menos de 300 mil m², como se pode observar na Tabela 1.

TABELA 1

Distribuição dos Parques Tecnológicos por Área^a

ÁREA (m ²)	%
Acima de 5.000.000	5
Entre 1.000.000 e 5.000.000	24
Entre 300.000 e 1.000.000	20
Entre 50.000 e 300.000	22
Menos de 50.000	29

^aÁrea total, incluindo terras produtivas e improdutivas.

A Nova Universidade

Tornatzky, Waugaman e Gray (2002) apresentam um novo modelo de atuação das universidades nos Estados Unidos que ganhou importância nos anos 80, no qual tais instituições desempenham um papel cada vez mais relevante no desenvolvimento regional e estadual. São apresentados 12 estudos de casos que mostram as formas como as melhores universidades americanas realizaram parcerias de sucesso entre a alta educação e os negócios e definiram estratégias e múltiplos caminhos para desenvolver tais parcerias. As universidades selecionadas compreenderam o papel que desempenham no desenvolvimento regional e estabeleceram um conjunto de funções e regras influenciadas pelas culturas internas e externas, clientes e experiência própria na construção de sua abordagem para contribuir para o desenvolvimento regional. A amostra considerada foi constituída pelas seguintes universidades: Georgia Tech, North Carolina State University, Pennsylvania State University, Purdue University, Texas A&M University, University of Wisconsin, Virginia Tech, University of California at San Diego, University of Utah, Carnegie Mellon University e Stanford University.

O sucesso da universidade americana a partir do fim da II Guerra Mundial foi resultante dos maiores investimentos do governo federal em alta educação e pesquisa empresarial. Os fundos do National Institute of Health and National Science Foundation para a pesquisa básica, suplementados por aportes de outras agências federais, particularmente os Departamentos de Defesa e de Energia, contribuíram para que a universidade americana se tornasse líder mundial em pesquisa básica. Essa prática formou um sistema de inovação nacional voltado para onde a indústria estivesse localizada e, em alguns casos, resultou na formação de novas indústrias como biotecnologia e tecnologia da informação. Porém, em outras áreas verificou-se uma desconexão entre as capacidades desenvolvidas pela universidade e os interesses da indústria regional. A correção das distorções foi realizada pela ação dos estados com a criação de fundos para financiar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, contribuindo, assim, para o surgimento de novas indústrias emergentes ou construindo relações entre as já existentes e as universidades e os centros de pesquisa regionais.

Mesmo não existindo um modelo único para ser seguido, a experiência da Stanford University serve como referência, pelo pioneirismo e por ter sido considerada o embrião do Vale do Silício. O início de sua experiência com parque tecnológico remonta à década de 50, quando a Varian Associates, uma das primeiras empresas criadas em um laboratório da universidade e a

partir de trabalho acadêmico (*spin-off companies*), abordou a universidade com a proposta de construir uma firma em suas terras arrendadas com a justificativa de que era importante estar próxima dos pesquisadores da instituição. Não apenas tal proposta foi apoiada como também foi considerada a possibilidade de outras companhias desejarem fazer o mesmo. Dessa forma, a universidade destinou uma área de 800 acres para a implantação do parque tecnológico Stanford Industrial Park, em 1951, posteriormente modificado para Stanford Research Park. As companhias não poderiam comprar áreas, mas sim arrendar. Entre os primeiros ocupantes, além da Varian, estavam Hewlett-Packard, Eastman Kodak, Beckmann Instruments, Syntex Pharmaceuticals e Xerox Corporation. O parque, embora modesto para os padrões atuais, serviu como protótipo para outros recentemente instalados, como o Parque Tecnológico da Carolina do Norte, e tornou-se a incubadora para o Vale do Silício. As terras da universidade ainda incluem um *shopping center*, que é importante fonte de renda para a universidade, e áreas preservadas.

O principal entusiasta dessa iniciativa pioneira foi o professor de engenharia elétrica Fredrick Terman, considerado o pai do Vale do Silício, que estimulou alunos como Hewlett, Packard e os irmãos Varian a constituírem negócios baseados em seus estudos na universidade, ajudando-os com conselhos, contatos e aportes e exercendo, assim, um papel dos atuais *angel investments*.

Para entender os primórdios da formação dos *clusters* de alta tecnologia dos Estados Unidos, é preciso compreender o cenário mundial no período do pós-guerra durante as décadas de 40 e 50. O aumento da tensão entre os Estados Unidos e a União Soviética fez com que o governo americano procurasse descobrir novas tecnologias de defesa e encorajasse o setor privado a desenvolvê-las, com o objetivo de fortalecer o país militarmente e assegurar a liderança mundial.² O relatório para o presidente Truman

2 A disputa pela hegemonia mundial no pós-guerra produziu a formação de grandes exércitos e aumentou os gastos militares, observando-se uma nítida superioridade americana e soviética frente às potências européias. Em 1950, os gastos da área militar dos Estados Unidos atingiram US\$ 14,5 bilhões e o contingente militar alcançou 1,38 milhão de pessoas, enquanto os gastos na área militar da URSS atingiram US\$ 15,5 bilhões e seu exército contava com um contingente duas vezes maior (4,3 milhões de pessoas). Os países europeus apresentavam números bem inferiores: a Grã-Bretanha realizou gastos de US\$ 2,3 bilhões e seu contingente militar era de 680 mil pessoas; os gastos militares da França atingiram US\$ 1,4 bilhão e seu exército era de 590 mil homens; e a Itália apresentava gastos com defesa de US\$ 0,5 bilhão e um exército com 230 mil homens. A Guerra da Coreia provocou aumentos ainda maiores nos gastos com defesa das potências: os Estados Unidos aumentaram para US\$ 33,3 bilhões e a URSS para US\$ 20,1 bilhões. Essa polarização foi intensificada pela corrida armamentista para o domínio tecnológico da produção e o lançamento de armas nucleares a longas distâncias. Os Estados Unidos alcançaram rapidamente a liderança

(*Science, the endless frontier*) do professor Vannevar Bush, orientador do professor Terman em seu doutorado no MIT, propunha um esforço intensivo para o avanço científico e tecnológico do país como forma de garantir a liderança na área da política externa e o bem-estar da nação em um período em que a segurança nacional na Era Nuclear ocupava o centro das preocupações.

Assim, as demandas decorrentes da política de defesa nas décadas de 50 e 60 proporcionaram as condições para a produção de novos produtos nas áreas de comunicação, computação e eletrônica. A Stanford University detinha uma forte posição na pesquisa acadêmica dessas áreas e, associada aos novos empreendimentos, liderados por ex-alunos, proporcionou o desenvolvimento dos negócios de sua região, tais como a Fairchild Semiconductor e a Varian Associates, formando as condições para a constituição do que se tornaria o atual Vale do Silício.

A seguir são apresentadas as melhores práticas e políticas institucionais das 12 universidades para melhorar a parceria entre a alta educação e os negócios:

- **Missão, Visão e Objetivos**

- uso de *motes*, nomes de programas e *slogans* que servem a um grupo de funções;
- uso de discurso temático sobre desenvolvimento econômico e parcerias industriais em documentos institucionais estratégicos, metas e objetivos;
- comparação de temas nas faculdades ou documentos das unidades; e
- incorporação extensiva de todas as falas, brochuras, *websites* e publicações, muitas das quais particularmente usadas em audiências fora das instituições.

- **Parceria na Pesquisa Industrial**

- pontos únicos de contato e coordenação pelos quais as companhias podem explorar o relacionamento potencial de pesquisa;

na produção desse tipo de armamento e equilibraram a superioridade soviética em termos de armamento convencional. Todavia, a Rússia aprofundou a pesquisa voltada para o domínio das novas tecnologias e se aproximou rapidamente dos Estados Unidos no domínio das armas nucleares [ver Kennedy (1989, p. 353-354)].

- esforços para simplificar a linguagem dos contratos e usar novas formas para formalizar o relacionamento, como, por exemplo, acordos mestres e parcerias estratégicas;
- banco de dados da faculdade, interesses e competências e engenhos de pesquisa *web-based* que ajudam as companhias a encontrar membros da faculdade que preenchem suas necessidades;
- empregando cientistas proeminentes nacionalmente – com capacidade industrial e/ou empresarial – em áreas de alto prestígio;
- parques de pesquisa, contíguos ao *campus*, para encorajar o relacionamento permanente entre companhias e pesquisadores da faculdade; e
- juntando a pós-graduação e os parceiros na pesquisa industrial.

• Transferência Tecnológica

- políticas e procedimentos que ajudem os empreendedores, incluindo esforços para conseguir abrandar as legislações relacionadas aos negócios das *start-ups*;
- extensivo informacional para os membros da faculdade para familiarizá-los com os princípios e operações da função da transferência de tecnologia;
- fechadas relações de trabalho, co-localização física entre a função de transferência de tecnologia e a administração do patrocinador da pesquisa industrial;
- avaliação da pré-semente, prova do conceito para ter acesso ao dinheiro para o desenvolvimento adicional da pesquisa voltada para a inovação; e
- sensibilidade para questões de geografia econômica e migração do valor adicionado para fora do estado e correspondente tendência para licenciar companhias sediadas no estado.

• Extensão Industrial e Assistência Técnica

- os estados subsidiam os serviços de assistência técnica, por meio de uma rede de escritórios regionais da universidade;
- uso extensivo da faculdade e estudantes da pós-graduação como extensão da equipe de assistentes;

- ligações operacionais para as faculdades de engenharia; e
- canais para programas nacionais de extensão em parcerias manufatureiras.

- **Desenvolvimento de Empreendedorismo**

- serviços e facilidades nas incubadoras para negócios de tecnologia, diretamente administrados pelas universidades ou com fortes ligações na universidade;
- curso prático de empreendedorismo e especialização, para estudantes técnicos e de negócios, que incluem salas de aula e experiência prática;
- parques de pesquisa com apropriado espaço e serviços para novas e pequenas companhias;
- programas de extensão focalizados na comunidade de empreendedores; e
- ligações da universidade para sustentar os fundos de capital da comunidade.

- **Educação Industrial e Treinamento de Parceiros**

- educação e treinamento ofertados para suprir as necessidades das indústrias sediadas no estado;
- descentralização, realizando cursos de extensão em todo o estado;
- programas especiais voltados para o desenvolvimento local e estadual; e
- realização de treinamento formal com o objetivo de fortalecer a atividade de planejamento dos programas de educação e treinamento.

- **Serviços de Carreira e Colocação**

- uso extensivo de estágios em companhias localizadas no estado;
- dando oportunidade às companhias localizadas no estado de conhecer os alunos da pós-graduação emergentes em exposições ou serviços da *web*; e
- descontos para serviços de carreira para as companhias localizadas no estado.

- **Parcerias Formais com as Organizações de Desenvolvimento Econômico**

- operando sob contratos com programas estaduais de tecnologias;
- envolvimento no recrutamento de alto nível de grandes companhias de base tecnológica;
- participação em indústrias estaduais e conselhos de tecnologia;
- treinamento de profissionais em desenvolvimento econômico; e
- conduzindo estudos e avaliações de política de desenvolvimento econômico.

- **Junta Consultiva ou Conselhos Constituídos por Representantes da Indústria e da Universidade**

- junta consultiva industrial para os centros e institutos;
- nível presidencial com significativo envolvimento da indústria; e
- envolvimento da indústria em unidades estratégicas e planejamento curricular.

- **Cultura da Faculdade e Gratificação**

- prêmios formais e eventos de reconhecimento para homenagear os inventores, empreendedores e parceiros da indústria;
- esforços para redefinir os serviços cobertos pelas bolsas, com o objetivo de que eles abranjam os parceiros industriais, a transferência tecnológica, o envolvimento em iniciativas que proporcionem desenvolvimento econômico e atividades associadas;
- *links* e páginas sobre a universidade nos *sites* da *web* e esforços na mídia que mostrem o sucesso da parceria;
- contratando oficialmente *institutional seniors* (presidentes, chanceleres, decanos etc.) com experiência industrial e empreendedora; e
- desenvolvendo e promulgando mitos e histórias de parcerias e empreendedorismo de sucesso.

O sistema educacional da Índia é um bom exemplo de como um país em desenvolvimento pode formar recursos humanos de alta qualificação demandados por grandes empresas mundiais e participar de forma compe-

titiva da Era da Informação. Esse sistema foi implantado por Nehru, após a independência da Índia nos anos 40, dentro de um princípio de que o país só seria plenamente independente se alcançasse um grau de excelência na área do domínio tecnológico equivalente ao dos países desenvolvidos. Esse modelo foi baseado na construção de cinco grandes Institutos Indianos de Tecnologia (IITs), no início dos anos 60, financiados com recursos estrangeiros: os de Kharagpur e Madras, financiados pela Alemanha; o de Bombaim, financiado pela ex-URSS; o de Kanpur, financiado pelos Estados Unidos; e o de Delhi, financiado pelo Reino Unido. O sistema de seleção dos alunos do secundário para entrar em um IIT é nacional e a escolha para ir para cada um deles é baseada nas notas dos candidatos [ver Lewis (2000, p. 33-34)].

Esse sistema educacional não atendeu apenas aos objetivos iniciais para o qual foi projetado, mas passou a produzir pessoal de alta qualificação para as grandes corporações dos países desenvolvidos. Nas décadas de 80 e 90 foi marcante a presença de indianos nos Estados Unidos, especialmente no Vale do Silício. Em 1996, quase metade dos 55 mil vistos temporários emitidos pelo governo dos Estados Unidos para trabalhadores de alta tecnologia foi para indianos. Além disso, foi expressiva a participação de empreendedores indianos na fundação de empresas no Vale do Silício [ver Lewis (2000, p. 147-150)]. Segundo Castells (2002), os imigrantes indianos, juntamente com os chineses, responderam por 1/3 das empresas de alta tecnologia fundadas no Vale do Silício ao longo da década de 90.

A Finlândia, considerada pela ONU como a sociedade mais avançada na Era da Informação, é um outro bom exemplo de como se pode construir um projeto nacional de desenvolvimento baseado na capacidade de inovação. Seu modelo apresenta uma forte presença do estado na estrutura de uma rede de universidades e centros de pesquisa e na viabilização da interação entre tais instituições e as empresas desde a década de 60 [ver Castells (2002, p. 407-408)].

Esse modelo proporcionou a formação de recursos humanos de alta qualificação e uma grande interação entre o sistema universitário e as empresas. A inovação tecnológica é propiciada pelo sistema nacional de inovação, em que a inovação empresarial e a inovação organizacional desempenham papéis importantes. Os investimentos das grandes empresas, como a Nokia, são viabilizados pelos reinvestimentos dos recursos próprios e pelos financiamentos obtidos no mercado financeiro global. Já as pequenas empresas são apoiadas por instituições governamentais, que ofertam capital de risco e desenvolvem tecnologia.

4. A Experiência Brasileira na Formação de *Clusters* de Alta Tecnologia

A Incubação de Empresas no Brasil

A experiência com a incubação de empresas no Brasil, recente e de vigoroso crescimento, surgiu nos anos 80 e ganhou maior importância a partir da segunda metade dos anos 90, com 85% das incubadoras em operação no país sendo instaladas entre 1996 e 2002. Entre 1989 e 2002, o crescimento médio alcançou a elevada taxa de 40% ao ano.

A Incubadora de Empresas de Base Tecnológica da Universidade de São Carlos, fundada em 1985 com capacidade para hospedar até 19 empreendimentos, foi a primeira da América Latina e também a primeira iniciativa da Fundação Parque de Alta Tecnologia (Parqtec), criada em 1984 com a missão de administrar e promover o Pólo de Alta Tecnologia na cidade de São Carlos, considerada a capital brasileira da tecnologia. Trata-se de uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, implantada, junto com outras cinco fundações tecnológicas no país, na gestão do prof. Lynaldo Cavalcanti na presidência do CNPq. Atualmente, a Parqtec desenvolve suas atividades em sete áreas básicas: incubação de empresa, ParqTec Business School, núcleo de pesquisa, assessoria e consultoria, programas institucionais, eventos e divulgação, São Carlos Science Park e Centro de Modernização Empresarial (ver www.parqtec.com.br).

Em relação ao tamanho, a maior incubadora do país na atualidade é o Centro Empresarial para Laboração de Tecnologias Avançadas (Celta), em Florianópolis, com uma área total de 11.129 m² (composta pela área de uso exclusivo das empresas de 2.730 m² e pela área compartilhada de 8.399 m²). Fundada em 1986, é uma das incubadoras de base tecnológica mais antigas do país, juntamente com a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica da Universidade de São Carlos, e mantém vínculo informal com a Universidade Federal de Santa Catarina, concentrando sua atuação nas áreas de *softwares*, eletroeletrônica e agroindústria. Em 2003, está hospedando 33 empresas incubadas (ver www.celta.org.br e www.anprotec.org.br).

Entretanto, a incubadora com mais empresas residentes é o Centro Incubador de Empresas Tecnológicas (Cietec), localizado em São Paulo, que em 2003 está hospedando 74 empreendimentos. O Cietec, fundado em 1998, é uma incubadora tecnológica multissetorial com vínculo formal com a Uni-

versidade de São Paulo (USP) e tem acesso a 400 laboratórios do parque tecnológico que inclui a USP, o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (Ipen) e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) de São Paulo. As principais áreas de atuação são *software*/informática, eletroeletrônica/automação, química, agroindústria e biotecnologia (ver www.anprotec.org.br e www.cietec.org.br).

A Celta é a incubadora da Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (Certi), de Florianópolis, uma instituição independente e sem fins lucrativos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico voltada para a inovação em negócios, produtos e serviços no segmento de tecnologia da informação. Além da incubadora Celta, a Certi conta com um Centro de Inovação de Negócios (CING), um Centro de Inovação em Produção (CIPd) e um Centro de Metrologia e Inovação em Processos (CMIP). No campo da pesquisa e desenvolvimento, destaca-se em automação da medição, instrumentação mecatrônica, metrologia, sistemas da qualidade e gestão empresarial, atuando de forma integrada com seus centros de referência, com ações que priorizam a cadeia produtiva da tecnologia da informação. A Certi cresceu dentro do Laboratório de Metrologia (Labmetro) do Departamento de Engenharia Mecânica da UFSC, mas desde 1990 encontra-se instalada em um prédio próprio localizado no *campus* da UFSC, sendo hoje referência no âmbito nacional e internacional pelo desenvolvimento de projetos inovadores que envolvem soluções de convergência digital. Entre os fundadores da instituição estão: UFSC, CNPq, MCT, Funcitec, Fiesc, Feesc, Portobello, Santivest, Volkswagen, Badesc, Ciasc, Eletrosul, Hering, Inplac, Daimler-Chrysler, Mitutoyo, Pirelli e Weg (ver www.celta.org.br).

Em 2001, a Celta hospedou 37 empresas de base tecnológica que geraram cerca de 500 empregos diretos e apresentaram faturamento aproximado de R\$ 40 milhões. O faturamento médio das 31 empresas graduadas gira em torno de R\$ 300 milhões por ano. A forma de organização e atuação da incubadora já serviu de modelo para a implantação de várias incubadoras no Brasil e em outros países, como México, Peru e Venezuela. Também foi a primeira a receber o prêmio de melhor incubadora do ano em 1997, conferido pela Anprotec, que em 2001 a escolheu, junto com a incubadora da PUC-Rio, como núcleo de referência em capital de risco (ver www.celta.org.br).

A evolução do número de incubadoras no país pode ser classificada em duas etapas: antes e depois de 1994. Na primeira etapa, a evolução foi lenta, o número de incubadoras saltou de duas em 1988 para 10 em 1991, chegando a atingir 13 em 1993. Na segunda etapa, o número de incubadoras cresceu

rapidamente, passando de 19 em 1994 para 183 em 2002. Entre 1988 e 1993 foram implantadas em média duas incubadoras por ano, enquanto entre 1994 e 1996 essa média saltou para oito. A partir daí, o número médio de incubadoras implantadas foi triplicado, passando para 24 por ano, sendo que em 2000 e 2002 elas passaram de 30 por ano, atingindo, respectivamente, 35 e 33 incubadoras novas instaladas no país (ver Gráfico 1).

O mapa da distribuição regional das incubadoras no país apresenta uma grande disparidade, com as regiões mais desenvolvidas concentrando 80% das que se encontravam em operação em 2002. A maior parte delas localiza-se no Sul e no Sudeste, com participações de, respectivamente, 45,9% e 34,4% do total de incubadoras brasileiras. As regiões menos desenvolvidas, porém, mesmo em menor escala, acompanharam essa tendência, com o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste participando com, respectivamente, 3,6%, 12,6% e 3,3% (ver Gráficos 2 e 3). Embora a participação das regiões mais desenvolvidas tenha sido reduzida de 83% em 2001 para 80% em 2002, a concentração ainda é muito elevada. Esse quadro reflete a aceleração do processo de incubação nas regiões que concentram os maiores sistemas de inovação do país, formados por grandes universidades e centros de pesquisa, entre outras instituições, que captam a maior parte dos recursos da União para os centros de pós-graduação e pesquisa, têm acesso a fundos estaduais de apoio à área de ciência e tecnologia maiores e estão mais avançados na integração com o setor privado.

GRÁFICO 1

Evolução da Implantação de Incubadoras no Brasil – 1988/2002

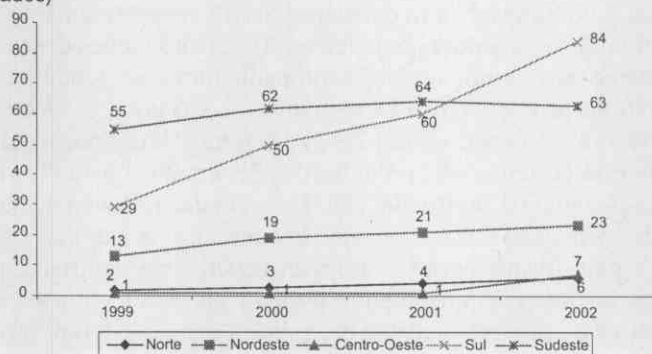
Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

Entre 2001 e 2002, foram instaladas 33 novas incubadoras no país. O Rio Grande do Sul, estado com o maior número delas, foi quem mais contribuiu para esse resultado, com a implantação de 18 novas incubadoras, cujo número foi elevado de 43 para 61 nesse período, ou seja, um aumento de 42%. São Paulo, segundo maior estado em número de incubadoras, não

GRÁFICO 2

Evolução do Número de Incubadoras no Brasil, por Região – 1999/2002

(Em Unidades)

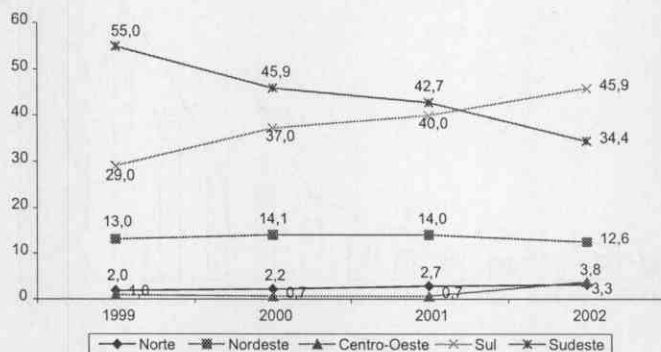


Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

GRÁFICO 3

Evolução do Número de Incubadoras no Brasil, por Região – 1999/2002

(Em %)



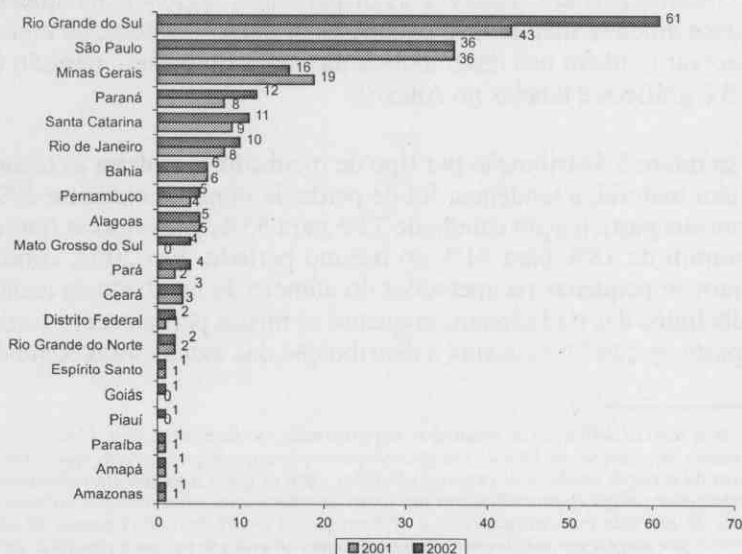
Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

apresentou alteração, mantendo-se com 36 em funcionamento. Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio de Janeiro formam um segundo bloco no processo de incubação. Minas Gerais, mesmo experimentando uma redução do número de incubadoras de 19 para 16, entre 2001 e 2002, manteve-se na terceira posição no *ranking* nacional, enquanto os outros três estados ampliaram o número de incubadoras para, respectivamente, 12, 11 e 10 em 2002. Um terceiro bloco seria formado pelos estados que apresentam entre três e seis incubadoras, como Bahia, Pernambuco, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Pará e Ceará. Por fim, foram observados dois estados com duas incubadoras e seis com apenas uma (ver Gráfico 4).

No que se refere aos parques tecnológicos, as disparidades não se alteram, com as regiões mais desenvolvidas concentrando a maior parte deles. Em 2002 o país contava com 34 parques tecnológicos, sendo 19 no Sudeste (10 em Minas Gerais, cinco no Rio de Janeiro e quatro em São Paulo), nove no Sul (quatro no Rio Grande do Sul, três no Paraná e dois em Santa Catarina), três no Nordeste (Ceará, Paraíba e Pernambuco), dois no Norte (Amazonas e Pará) e um no Centro-Oeste (Distrito Federal).

GRÁFICO 4

Ranking dos Estados segundo o Número de Incubadoras – 2001/02



Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

A redução das atuais disparidades regionais depende da definição de uma estratégia de desenvolvimento regional, inspirada nos princípios da Era da Informação, que fortaleça os *clusters* existentes e promova a formação de outros, de forma que as universidades e os centros de pesquisa das regiões menos desenvolvidas sejam capazes de redesenhar o futuro de suas regiões, com elas desempenhando um papel central na formação dos recursos humanos de alta qualificação e na produção de ciência e tecnologia voltadas para pólos econômicos consolidados e em formação. Assim, torna-se necessário não apenas ampliar os recursos para o ensino e a pesquisa de alto nível e aumentar a interação com as empresas, mas também definir uma política nacional de ciência e tecnologia que proporcione as condições para a redução das disparidades regionais.

Os desembolsos do CNPq entre 1996 e 2001 mostram como declinou o montante destinado à área de ciência e tecnologia no país, com os investimentos em bolsas de estudo no país e no exterior e em fomento à pesquisa caindo de R\$ 864 milhões para R\$ 520 milhões em 1999, para a partir daí apresentar uma pequena recuperação nos dois anos seguintes, chegando em 2001 a R\$ 544 milhões. Em relação à distribuição por região, a tendência foi de desconcentração, com o Sudeste apresentando redução de participação de 65,7% em 1996 para 57,9% em 2001 e as outras regiões ganhando participação, com exceção do Centro-Oeste, que teve redução de 7,5% para 6,5% no mesmo período. Todavia, as disparidades regionais na aplicação dos recursos ainda se mantêm em patamares bastante elevados, tal como se pode observar também nos desembolsos da Capes no mesmo período (ver Gráfico 5 e gráficos e tabelas no Anexo).

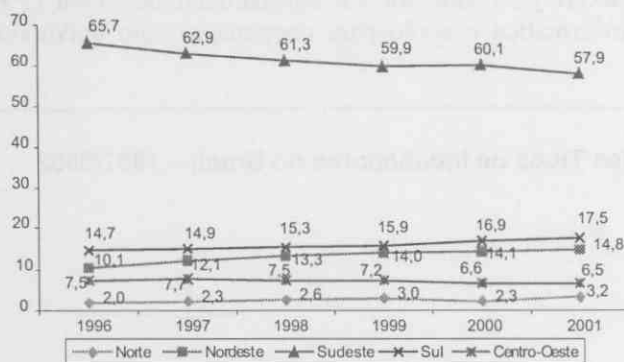
No que se refere à distribuição por tipo de incubadora, embora as tecnológicas sejam maioria, a tendência foi de perda de importância entre 1997 e 2001, com sua participação caindo de 72% para 55%, enquanto as tradicionais passaram de 18% para 31% no mesmo período. Em 2002, contudo, observaram-se pequenas recuperações do número de incubadoras tecnológicas e declínios das tradicionais, enquanto as mistas permaneceram com a mesma participação.³ Nesse ano, a distribuição das incubadoras segundo a

3 Assumem-se aqui as definições de incubadoras apresentadas em Anprotec/Sebrae (2002), a saber: "Incubadora de empresas de base tecnológica: organização que abriga empresas cujos produtos, processos ou serviços resultam de pesquisa científica, para os quais a tecnologia representa alto valor agregado; abriga empreendimentos nas áreas de informática, biotecnologia, química fina, mecânica de precisão e novos materiais, e distingue-se da incubadora de empresas de setores tradicionais por abrigar exclusivamente empreendimentos oriundos de pesquisa científica. Incubadora de empresas de setores tradicionais: organização que abriga empreendimentos ligados aos setores da economia que detêm tecnologias largamente difundidas e que queiram agregar valor aos seus produtos, processos ou serviços, por meio de um incremento em seu nível tecnológico. Esses

GRÁFICO 5

Investimentos Realizados pelo CNPq em Bolsas e em Fomento à Pesquisa, segundo a Região – 1996/2001

(Em %)



Fonte: CNPq.

área de atuação apresentava o seguinte perfil: 57% eram tecnológicas, 29% eram tradicionais e 14% eram mistas (ver Gráfico 6). O tempo de atividade de 46% delas era superior a três anos, 42% estavam entre um e três anos de idade e apenas 12% tinham menos de um ano.

As principais áreas de atuação são *software*/informática (62%), eletroeletrônica/telecomunicações (40%), mecânica/automação (24%), biotecnologia (19%) e química (19%). A maior parte das incubadoras (67%) possui até 10 empresas residentes, enquanto 11% hospedam entre 11 e 25 empreendimentos e apenas 3% abrigam mais de 26 empreendimentos. Em 2002, a média foi de 10 empresas por incubadora.

A participação das incubadoras que mantêm vínculos formais (72%) ou informais (24%) com universidades ou centros de pesquisa é elevada e crescente, com a participação conjunta passando de 57% em 1999 para 96% em 2002, enquanto as que não mantêm nenhum tipo de vínculo tiveram a participação reduzida de 20% para 4% no mesmo período. Tal situação evidencia a importância da aliança estratégica com ambas as instituições para garantir o sucesso das empresas residentes (ver Gráfico 7).

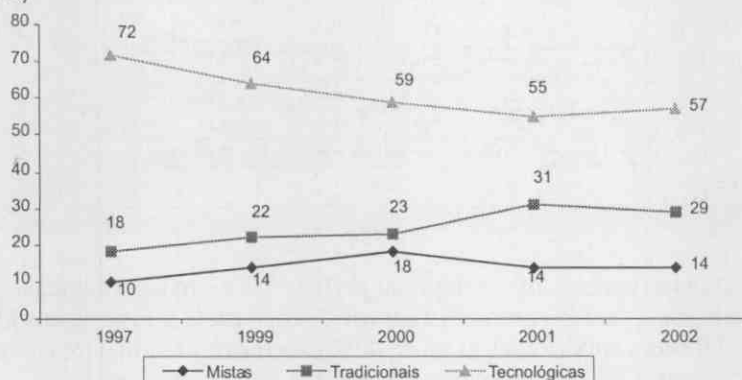
empreendimentos devem estar comprometidos com a absorção e o desenvolvimento de novas tecnologias. Incubadora mista: organização que abriga ao mesmo tempo empresas de base tecnológica e de setores tradicionais”.

A maior parte das incubadoras brasileiras (de 92% a 98%) oferece serviços e infra-estrutura, como orientação empresarial, sala de reunião e secretaria. Um grupo menor, porém ainda significativo, de 85% a 89%, oferece consultoria de *marketing* e financeira. Um agrupamento de 73% a 77% oferece suporte em informática e apoio para cooperação com universidades ou

GRÁFICO 6

Evolução dos Tipos de Incubadoras no Brasil – 1997/2002

(Em %)

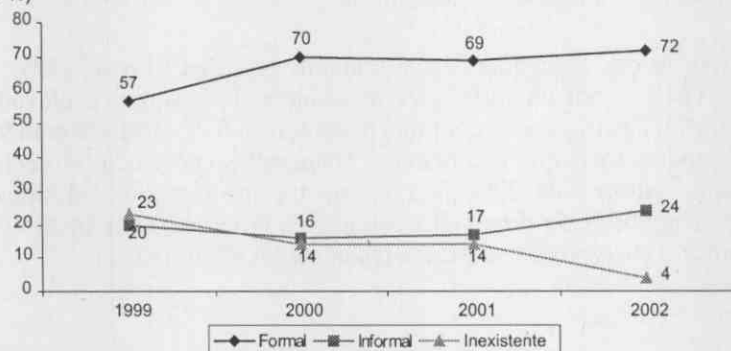


Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

GRÁFICO 7

Evolução do Número de Incubadoras por Tipo de Vínculo com Universidades ou Centros de Pesquisa – 1999/2002

(Em %)



Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

centros de pesquisa. Entre 62% e 69% oferecem assistência jurídica, biblioteca, auditório e apoio em propriedade intelectual. Por fim, menos da metade das incubadoras pesquisadas oferece laboratórios especializados, apoio para exportação, *show-room* e restaurante (ver Tabela 2).

Os objetivos que as incubadoras (tradicionais, tecnológicas e mistas) consideram como sendo de maior importância são o incentivo ao empreendedorismo, o desenvolvimento econômico regional, o desenvolvimento tecnológico, a geração de empregos, a diversificação econômica regional e o lucro. Para as tecnológicas, isoladamente, o desenvolvimento tecnológico e o incentivo ao empreendedorismo são os objetivos de maior importância (ver Tabela 3).

Em relação ao custo operacional, foi observado que a maior parte das incubadoras concentra-se na faixa até R\$ 80 mil (50% das tradicionais, 41% das tecnológicas e 44% das mistas). Todavia, verificou-se que uma parcela representativa opera com valores bastante superiores, apresentando custos acima de R\$ 251 mil (ver Tabela 4). Tais custos das incubadoras são bancados em grande parte pelas instituições gestoras, observando-se os seguintes percentuais: 67% delas recebem apoio para cobrir até 50% dos

TABELA 2

Serviços e Infra-Estrutura Oferecidos às Empresas

SERVIÇOS E INFRA-ESTRUTURA	%
Orientação Empresarial	98
Sala de Reunião	93
Secretaria	92
Consultoria em <i>Marketing</i>	89
Consultoria Financeira	85
Suporte em Informática	77
Apoio para Cooperação com Universidades ou Centros de Pesquisa	73
Assistência Jurídica	69
Biblioteca	68
Auditório	65
Apoio em Propriedade Intelectual	62
Outros	49
Laboratórios Especializados	48
Apoio para Exportação	39
<i>Show-Room</i>	31
Restaurante	28

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

TABELA 3

Objetivos da Incubadora Considerados Muito Importantes

(Em %)

OBJETIVOS	TOTAL	TRADICIONAIS	TECNOLÓGICAS	MISTAS
Incentivo ao Empreendedorismo	92	85	94	86
Desenvolvimento Econômico Regional	81	73	84	76
Desenvolvimento Tecnológico	81	46	94	71
Geração de Empregos	70	76	70	62
Diversificação Econômica Regional	52	39	52	62
Lucro para a Incubadora	17	8	22	10
Total de Incubadoras	135	26	88	21

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

TABELA 4

Custo Operacional Anual da Incubadora – 2002

(Em %)

CUSTO OPERACIONAL	TOTAL	TRADICIONAIS	TECNOLÓGICAS	MISTAS
Até R\$ 80 Mil	41	50	41	44
De R\$ 81 Mil a R\$ 150 Mil	25	38	22	28
De R\$ 151 Mil a R\$ 250 Mil	17	8	15	11
Acima de R\$ 251 Mil	17	4	23	17
Total de Incubadoras	129	26	79	18

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

custos realizados pela instituição gestora; 17% recebem apoio para cobrir de 51% a 80%; 16% recebem apoio para cobrir de 81% a 100%; 26% recebem apoio para cobrir de 31% a 50%; 35% recebem apoio para cobrir de 1% a 30%; e apenas 6% não recebem nenhum tipo de apoio para cobrir custos. Entre as instituições que mais apóiam as incubadoras no custeio e nos investimentos estão as seguintes: Sebrae, prefeituras municipais, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Instituto Euvaldo Lodi (IEL), federações das indústrias de vários estados, Senai, universidades, Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do CNPq, associações comerciais, bancos de desenvolvimento, governos de estados e institutos de pesquisa (ver www.anprotec.org.br).

A maior parte das empresas residentes (34%) paga até R\$ 100 pelo uso das instalações das incubadoras, sendo que esse percentual alcança 52% no caso das empresas residentes nas incubadoras tradicionais e 62% nas mistas. Nas

incubadoras tecnológicas, as empresas que pagam até R\$ 100 representam apenas 22% do total, com a maioria das empresas residentes pagando entre R\$ 101 e R\$ 200 (ver Tabela 6).

No que se refere aos critérios de seleção de empresas, as incubadoras consideram como sendo de muita importância a viabilidade econômica, o perfil dos empreendedores, a aplicação de novas tecnologias, a possibilidade de interação com universidades e institutos de pesquisa, o número de empregos gerados e o potencial de rápido crescimento apresentado pela empresa (ver Tabela 5).

A maior parte das empresas incubadas (72%) e graduadas (42%) apresentou estimativas de faturamento para 2002 de até R\$ 180 mil. Observa-se, contudo, a existência de algumas empresas (5% das incubadas e 16% das graduadas) em que a expectativa de faturamento supera R\$ 1,2 milhão (ver Tabela 7).

TABELA 5

Critérios de Seleção das Empresas Considerados Muito Importantes

(Em %)

CRITÉRIOS	TOTAL	TRADICIONAIS	TECNOLÓGICAS	MISTAS
Viabilidade Econômica	81	69	88	67
Perfil dos Empreendedores	79	69	83	71
Aplicação de Novas Tecnologias	68	30	84	52
Possibilidade de Interação com Universidades ou Centros de Pesquisa	65	38	74	62
Potencial para Rápido Crescimento	52	35	60	38
Número de Empregos Criados	39	68	30	43
Total de Incubadoras	135	26	88	21

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

TABELA 6

Valor Médio Mensal Pago pelas Empresas Residentes

(Em %)

VALOR MÉDIO	TOTAL	TRADICIONAIS	TECNOLÓGICAS	MISTAS
Até R\$ 100	34	52	22	62
De R\$ 101 a R\$ 200	32	35	33	24
De R\$ 201 a R\$ 300	14	9	17	5
Acima de R\$ 301	21	4	28	10
Total de Incubadoras	131	23	87	21

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

TABELA 7

Estimativas do Faturamento das Empresas Incubadas e Graduadas – 2002

(Em %)

FATURAMENTO	EMPRESAS INCUBADAS	EMPRESAS GRADUADAS
Zero	4	0
Até R\$ 180 Mil	72	42
De R\$ 180 Mil a R\$ 360 Mil	14	22
De R\$ 360 Mil a R\$ 540 Mil	3	9
De R\$ 540 Mil a R\$ 720 Mil	2	7
De R\$ 720 Mil a R\$ 1,2 Milhão	2	6
De R\$ 1,2 Milhão a R\$ 3 Milhões	2	9
De R\$ 3 Milhões a R\$ 5 Milhões	1	1
Acima de R\$ 5 Milhões	1	3

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

Nota: A amostra das incubadas foi composta por 651 empresas e a amostra das graduadas foi composta por 211 empresas.

A distância até a universidade ou o centro de pesquisa para a maioria das incubadoras (60%) foi de até 1 km. As demais apresentaram distâncias maiores: 22% delas distam entre 1 e 5 km e 18% localizam-se a mais de 5 km.

O prazo máximo de incubação no país ficou abaixo de três anos na maior parte dos casos (79%). Da parcela restante das empresas residentes, 15% ficaram incubadas entre três e quatro anos e apenas 6% fizeram uso de um período entre cinco e seis anos. As áreas de atuação dessas empresas são principalmente as de *software* e informática, eletroeletrônica e automação, internet e *e-commerce*, outros serviços especializados, mecânica, telecomunicações, química/farmacêutica/cosméticos, biotecnologia, *design*, artesanato, couro e alimentos (ver Tabela 8). Em 2002, as 183 incubadoras abrigaram aproximadamente 1.208 empresas residentes e geraram cerca de 5.952 empregos diretos.

Em termos de área construída, quase metade das incubadoras ocupa áreas de até 500 m² (47%), 26% ocupam áreas entre 500 e 1.000 m² e outros 26% ocupam prédios com mais de 1.000 m². A taxa de ocupação é elevada, com 59% das incubadoras apresentando ocupação acima de 81% de utilização da capacidade.

O pessoal das empresas residentes é constituído por 32% de sócios e 68% de não-sócios, 95% das pessoas são bolsistas, 42% possuem o terceiro grau

TABELA 8

Área de Atuação das Empresas Incubadas e Graduadas

(Em %)

ÁREA DE ATUAÇÃO	EMPRESAS INCUBADAS	EMPRESAS GRADUADAS
Software/Informática	23	24
Eletroeletrônica/Automação	12	14
Internet/E-Commerce	10	9
Outros Serviços Especializados	7	6
Mecânica	5	7
Telecomunicações	4	4
Química/Farmacêutica/Cosmética	4	4
Biotecnologia	4	3
Design	4	2
Artesanato	4	Sem Infomação
Couro	3	2
Confecções	2	4
Alimentos	2	4
Outras	16	17
Total de Empresas	442	745

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

(sendo que esse percentual aumenta para 59% nas incubadoras tecnológicas), 36% têm o segundo grau e 10% cursaram apenas o primeiro grau. Apenas 7% cursaram algum tipo de pós-graduação, 3% são mestres e 1% doutores (ver Tabela 9).

Quando se considera a escolaridade apenas dos sócios, observa-se que apenas 7% deles fizeram algum tipo de pós-graduação, sendo que 9% são mestres e 5% doutores. Os sócios das empresas residentes são normalmente pessoas novas, 20% tem entre 18 e 25 anos, 39% têm entre 26 e 35 anos, 29% têm entre 36 e 45 anos e apenas 11% encontram-se acima de 45 anos. As áreas de formação dos sócios são, em ordem de importância, engenharia, informática, administração, química, biologia, arquitetura/desenho industrial, economia/contabilidade, comunicação e matemática/física (ver Tabelas 10 e 11).

Esses dados mostram que existem muitas iniciativas para a incubação de empresas no país, porém ainda são insuficientes diante das demandas atuais e potenciais por produtos de alta tecnologia. Existem muitas oportunidades na economia brasileira para a formação de *clusters* de alta tecnologia, haja

TABELA 9

Grau de Instrução do Pessoal das Empresas Incubadas

(Em %)

GRAU DE INSTRUÇÃO	TOTAL	TECNOLÓGICAS	TRADICIONAIS	MISTAS
1º Grau	10	3	30	7
2º Grau	36	24	57	56
3º Grau	42	59	13	18
Pós-Graduação	7	9	0	10
Mestres	3	3	0	8
Doutores	1	2	0	0
Total de Pessoas	3.517	2.182	867	468

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

TABELA 10

Grau de Instrução dos Sócios das Empresas Incubadas

(Em %)

GRAU DE INSTRUÇÃO	TOTAL	TECNOLÓGICAS	TRADICIONAIS	MISTAS
1º Grau	10	7	22	6
2º Grau	21	9	50	25
3º Grau	47	53	26	54
Pós-Graduação	7	9	0	9
Mestres	9	13	1	7
Doutores	5	8	1	0
Total de Sócios	1.437	916	328	193

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

vista os exemplos nas áreas como aviação, agricultura e petróleo e química. Observa-se que o domínio de determinadas tecnologias nessas áreas contribuiu para a formação de empresas com competitividade internacional como a Embraer e a Petrobras.

Vale observar que o custeio de uma incubadora no país atinge uma média de R\$ 161.750 por ano, de forma que o custeio das 183 incubadoras (com capacidade máxima de incubação de cerca de 1.830 empreendimentos) atualmente em operação teria ficado em R\$ 4.392.000 em 2002, valor que não é tão elevado caso sejam considerados os programas alternativos que fazem parte do orçamento da União. Assim, seria oportuna a concentração de esforços para aumentar a capacidade de incubação no país, apoiando o lançamento de um programa nacional para multiplicar por cinco o atual

TABELA 11

Área de Formação dos Sócios das Empresas Incubadas

(Em %)

ÁREA DE FORMAÇÃO	SÓCIOS	PESSOAL
Engenharia	29	27
Informática	27	24
Administração	14	14
Técnico	8	17
Química	2	2
Biologia	3	2
Arquitetura/Desenho Industrial	2	1
Economia/Ciências Contábeis	3	2
Comunicação/Jornalismo/Publicidade/Marketing	3	2
Matemática/Física	2	2
Outras	8	7
Pessoal Total	994	2.499

Fonte: Anprotec, Panorama 2002.

número de incubadoras nos próximos cinco anos, tendo em vista o papel desse tipo de empreendimento no desenvolvimento econômico do país e o seu baixo custo. O aumento da capacidade dessa indústria para 915 incubadoras (totalizando 18.300 espaços para abrigar em média 20 empreendimentos por incubadora) implicaria o aumento anual do custeio para R\$ 43.920.000, que poderia ser financiado por contribuições dos sócios mantenedores das entidades gestoras, pelos aluguéis das empresas residentes e pela União, por meio de um programa específico de financiamento para incubadoras. Os aluguéis poderiam cobrir 30% do custeio, tendo em vista a cobrança de R\$ 200/mês por empresa residente.

A evolução do comércio internacional nas últimas décadas mostrou que as melhores oportunidades de ganhos foram para as nações que aproveitaram a oportunidade e basearam suas respectivas economias em setores da nova economia com alto conteúdo tecnológico. As evidências mostram claramente que as economias emergentes, como as dos tigres asiáticos, tiveram um melhor desempenho do que as dos países concentrados em *commodities* com baixo valor agregado, como o Brasil. Assim, parece ser inevitável para o país definir uma estratégia de desenvolvimento que privilegie claramente o nascimento e a formação de *clusters* de alta tecnologia com competitividade internacional. Nesse sentido, deveria ser selecionado um conjunto de novos setores de alta tecnologia em que se verifique a existência de centros de pesquisa capazes de apoiar a formação de empresas competitivas, tal como nas áreas de informática, fotônica e biotecnologia.

Além disso, deveria ser considerado ainda o apoio à modernização tecnológica de determinadas cadeias produtivas existentes no país com grandes possibilidades de expansão nas próximas décadas, tal como nas áreas de transporte ferroviário e de navegação marítima. Por exemplo, poderiam ser apoiados projetos com alta tecnologia que contemplassem a produção de metrô e trens de carga, a criação do trem-bala brasileiro até 2010, bem como a produção de navios, dentro de uma concepção semelhante ao modelo do *cluster* de aviação, que tem a Embraer como principal empresa. Tais iniciativas deveriam levar em consideração a competitividade atual e potencial dessas cadeias produtivas, as demandas internas e externas por seus produtos e o fortalecimento dos centros de pesquisa associados e da rede de fornecedores ao longo de toda a cadeia produtiva, tendo como meta principal elevar a participação do Brasil no mercado mundial desses setores, tal como se conseguiu fazer na área de aviação. Enfim, existem várias oportunidades para melhorar o posicionamento da economia brasileira na divisão internacional do trabalho. Todavia, a realização dessa estratégia de desenvolvimento depende de iniciativas que precisam ser tomadas urgentemente, ao custo de se perder definitivamente as oportunidades ainda existentes na economia mundial.

5. Os *Clusters* de Alta Tecnologia de Pernambuco

A Construção das Vantagens Competitivas: O Papel da Universidade, Demais Centros de Ensino e Pesquisa e Incubadoras de Empresas em Pernambuco

O Papel da Universidade

A Região Metropolitana do Recife conta com quatro universidades (Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal Rural, Universidade Católica e Universidade Estadual) e um conjunto significativo de faculdades. Essa rede de ensino superior oferece cursos de graduação e pós-graduação e realiza pesquisas em diversas áreas do conhecimento, além de atender às demandas regionais por meio da oferta de cursos, realização de pesquisas para instituições públicas e privadas e manutenção de convênios com outros países.

Em conjunto, esses centros de ensino constituem um sistema de informação e conhecimento que vem desempenhando um papel fundamental na criação da cultura da incubação de empresas e na formação e expansão dos *clusters*

na região, como os de informática, médico-hospitalar, eletroeletrônica, fotônica e farmacêutico (ver Figura 1).

Dentre essas instituições, duas desempenham um papel cada vez mais importante na formação dos *clusters* de alta tecnologia do estado, proporcionando as condições necessárias para os saltos tecnológicos e os novos ganhos de competitividade: a Universidade Federal de Pernambuco e o Instituto Tecnológico do Estado de Pernambuco.

• A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

A UFPE é uma das grandes universidades do país, seja em termos de corpo docente, número de alunos ou produção científica. Entre 1996 e 2001, foi a sétima instituição no que se refere à participação nos desembolsos do CNPq para bolsas no país e no exterior e fomento à pesquisa. Seus 10 centros acadêmicos abrigam vários departamentos responsáveis por cursos de graduação, pós-graduação e realização de pesquisa. Cada centro conta com prédio próprio que possui salas de administração, salas de aula, auditório, salas para professores e bibliotecas setoriais, entre outras acomodações. Em 2002, os 10 centros acadêmicos ofereceram 63 cursos de graduação e contavam com um corpo docente de 1.698 professores, dos quais 778 eram doutores e 588 eram mestres (ver Figura 2, Gráficos 8 e 9 e Tabela A.1 no Anexo).

FIGURA 1

Clusters de Alta Tecnologia de Pernambuco



FIGURA 2

Reitoria e Centros Acadêmicos da UFPE – 2002

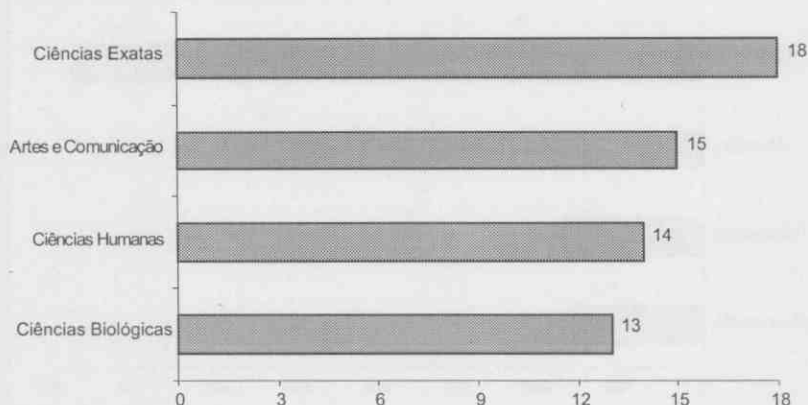
O Centro de Artes e Comunicação (CAC) possui oito departamentos que, em conjunto, oferecem 13 cursos de graduação, com um total de três mil alunos matriculados. Na pós-graduação são oferecidos cursos em Letras, Comunicação e Informação e Desenvolvimento Urbano.

O Centro de Educação (CE) oferece cursos de licenciatura, especialização e mestrado em Educação e estuda a criação de um doutorado em Educação. As áreas de concentração são história da educação, políticas educacionais, práticas pedagógicas e didáticas de conteúdos específicos, com uso das novas tecnologias na educação. Esse centro abriga ainda um Colégio de Aplicação, que serve para o treinamento dos estudantes do curso de Pedagogia, considerada uma escola-modelo para o ensino fundamental e médio no estado.

O Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) abriga a Faculdade de Direito do Recife, que oferece cursos de graduação, mestrado e doutorado. Sua origem é o curso jurídico de Pernambuco, instalado em 1828 no Mosteiro de São Bento (Olinda) e transferido para o atual prédio, tombado pelo Patrimônio Histórico, em 1911.

O Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH), originado da Faculdade de Filosofia de Pernambuco (Fafipe), criada em 1950, possui cursos de graduação e pós-graduação em Filosofia, Sociologia, História, Geografia e Ciência Política.

GRÁFICO 8

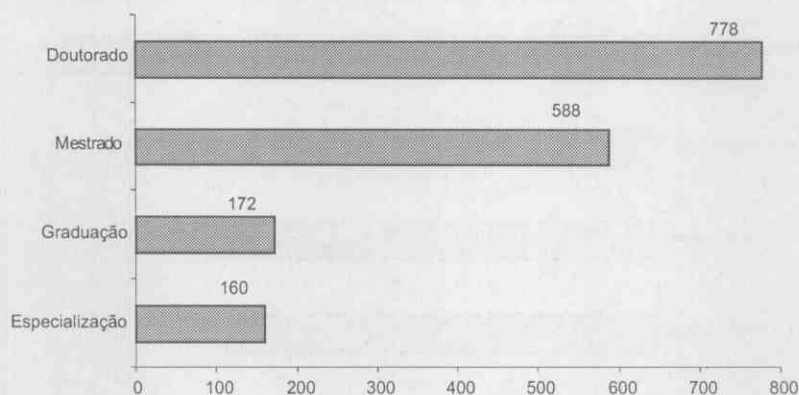
Cursos de Graduação da UFPE em 2001Fonte: www.ufpe.br.

O Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), fundado em 1974, com a junção da Faculdade de Ciências Econômicas e da Escola de Serviço Social, oferece cursos de graduação em Economia, Serviço Social, Administração, Secretariado, Hotelaria e Ciências Contábeis, além de cursos de especialização, quatro mestrados e três doutorados.

O Centro de Tecnologia e Geociências (CTG) tem sua origem na Escola de Engenharia de Pernambuco, fundada em 1875 com o objetivo de criar uma oferta de trabalho qualificada para atender às demandas regionais. Atualmente, conta com 11 departamentos que oferecem cursos de graduação e pós-graduação.

O Centro de Ciências Biológicas (CCB), originado do Instituto de Biociências fundado em 1968, oferece três cursos de graduação e 10 de pós-graduação, contando com quatro mil alunos matriculados. Em conjunto com a Secretaria de Meio Ambiente do estado, desenvolve trabalhos para definir áreas de investimento e captação de recursos. Com infra-estrutura adequada, como o Laboratório de Genética Molecular, participa da pesquisa Genoma Nordeste, em conjunto com profissionais de outros estados e instituições, e realiza pesquisas relacionadas a plantas medicinais, petróleo, controle de pragas, dados nutricionais da população, fabricação de remédios, exames de DNA e de problemas de pele, oferecendo ainda capacitação em educação ambiental para municípios.

GRÁFICO 9

Corpo Docente da UFPE em Dezembro de 2000Fonte: www.ufpe.br.

O Centro de Ciências da Saúde (CCS), com 3.357 alunos e 471 professores, concentra-se nas áreas de transplantes, doenças regionais, fome e desnutrição. O Núcleo de Ensino, Pesquisa e Assistência em Filariose (Nepaf) destaca-se como centro internacional de treinamento.

O Centro de Ciências Exatas e da Natureza (CCEN), originado do Instituto de Física e Matemática fundado em 1954, oferece os cursos de Química Fundamental, Física, Matemática e Estatística e planeja criar a pós-graduação em Matemática Computacional.

O Centro de Informática (CIn), fundado em 1999, é o mais novo da universidade, tendo se originado do desmembramento do Departamento de Informática do CCEN. No CIn funciona o Centro de Estudos de Sistemas Avançados do Recife (Cesar), principal incubadora de empresas do *cluster* de tecnologia da informação de Pernambuco.

A universidade conta ainda com uma rede de órgãos que dão apoio à comunidade acadêmica em sua formação, no desenvolvimento de pesquisa e nos serviços prestados à população, entre os quais se destacam:

- a Biblioteca Central, com 60 mil títulos e acervo digital, e as bibliotecas setoriais, que contabilizam um acervo de 500 mil títulos;

- a Estação da Informação, que oferece livre acesso à internet;
 - a Estação da Pesquisa, que permite a pesquisa em publicações científicas *online*;
 - o Laboratório de Hiperídia Virtus, para desenvolvimento de pesquisas avançadas nas áreas de *webdesign* e realidade virtual;
 - a Editora Universitária, a mais antiga do Brasil no gênero, e suas três livrarias;
 - o Hospital das Clínicas, que oferece atendimento em 25 especialidades, atuando como referência em obesidade mórbida, Aids, transplante de rim e fígado e doenças ortopédicas;
 - o Laboratório de Imunopatologia Keiso Asami, que se dedica ao estudo de doenças parasitárias tropicais, possuindo mais de 150 teses e dissertações;
 - o Núcleo de Educação Física e Desportos;
 - o Núcleo de Tecnologia da Informação, que administra a rede de computadores da universidade, desenvolve sistema de informações acadêmicas, dá suporte ao sistema de acompanhamento de processos administrativos e capacita os funcionários; e
 - o Núcleo de TV e Rádios Universitárias (FM e AM).
- **Desempenho nos Anos 90**

Nos últimos seis anos, o número de alunos da UFPE aumentou significativamente, passando de 14 mil em 1995 para 21 mil em 2001, com o crescimento médio alcançando 7% ao ano nesse período (ver Gráfico 10). Tanto na graduação quanto na pós-graduação a universidade apresenta um alto padrão de qualidade. Na graduação, os resultados do Provão são uma indicação da boa qualidade de ensino oferecido, mostrando que 81% dos cursos avaliados obtiveram notas A e B, sendo 56% deles com a nota A e 25% com a nota B (ver Gráfico 11). Na pós-graduação, os resultados da avaliação realizada pela Capes confirmam a excelência dos cursos oferecidos, com seis deles alcançando nota seis (o máximo é sete), 21 obtendo nota cinco e 24 atingindo nota quatro. Além dessas avaliações, a universidade já se submeteu a outras realizadas por entidades internacionais, como o Conse-

lho de Reitores da Europa, em 1997, e por membros da Middle States Association dos Estados Unidos, em 1999.

Nesse período, o número de cursos e de alunos da pós-graduação aumentou continuamente. No mestrado o número de cursos passou de 32 em 1990 para

GRÁFICO 10

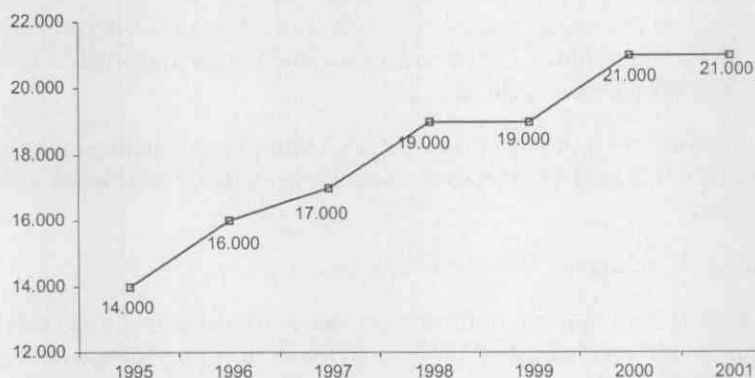
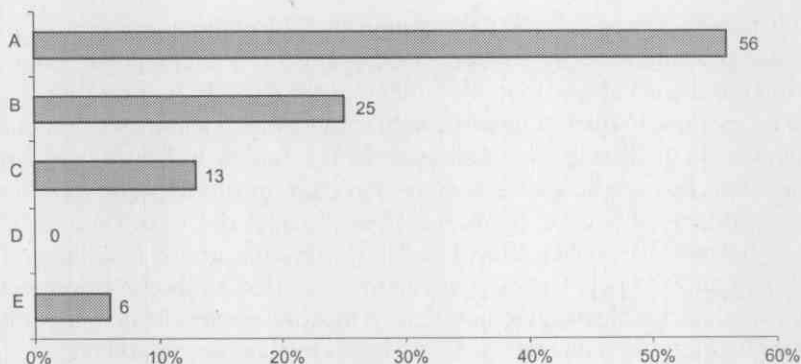
Evolução dos Alunos Matriculados na UFPE – 1995/2001Fonte: www.ufpe.br.

GRÁFICO 11

Resultados do Provão na UFPE em 2000

(Em % dos Cursos)

Fonte: www.ufpe.br.

55 em 2000, com a taxa de crescimento médio atingindo 6% ao ano, enquanto no doutorado o aumento foi de cinco para 28 no mesmo período, com uma taxa de crescimento médio de 20% ao ano. O número de alunos no mestrado e no doutorado apresentou taxas de crescimento médio de, respectivamente, 10% e 36% ao ano (ver Gráficos 12 e 13).

GRÁFICO 12

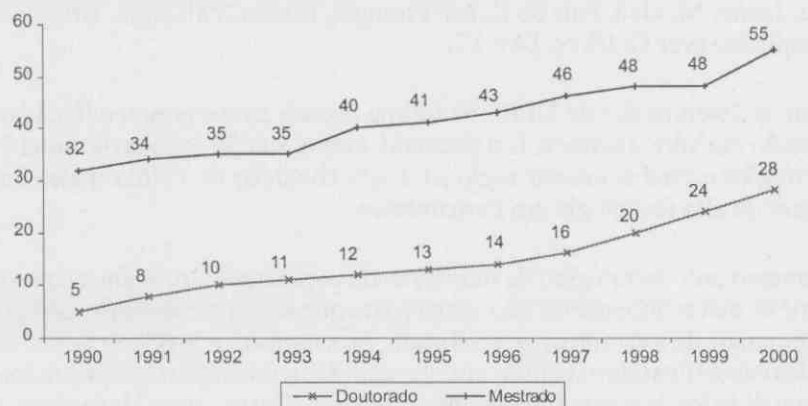
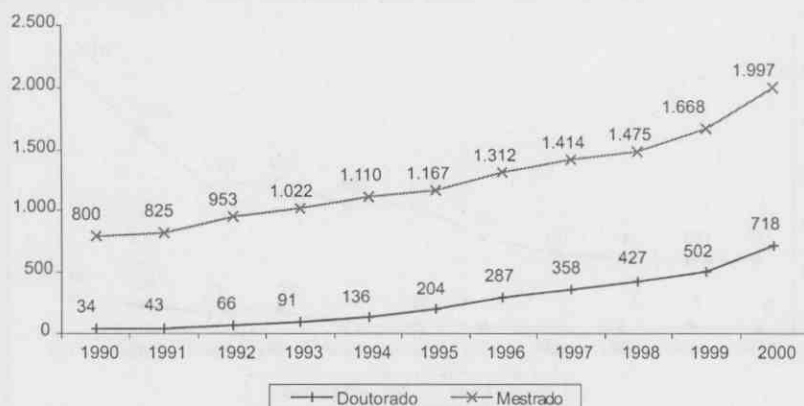
Cursos de Mestrado e Doutorado da UFPE – 1990/2000Fonte: www.ufpe.br.

GRÁFICO 13

Alunos de Mestrado e Doutorado da UFPE – 1990/2000Fonte: www.ufpe.br.

No que se refere à produção acadêmica da pós-graduação e ao intercâmbio, a tendência foi igualmente de alta, com a taxa de crescimento de teses e dissertações alcançando uma média de, respectivamente, 46% e 15% ao ano. O número de teses e dissertações saltou de, respectivamente, três e 135 em 1990 para 66 e 510 em 2000. Os grupos de pesquisa somam 273 em atividade, com destaque para a área de Ciências Exatas e da Terra, com 62 grupos, e são mantidos convênios com instituições dos seguintes países: Albânia, Alemanha, Argentina, Austrália, Bolívia, Canadá, Chile, China, Cuba, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra, Itália, Japão, México, País de Gales, Portugal, Rússia, Tailândia, Uruguai e Uzbequistão (ver Gráficos 14 e 15).

Enfim, o desempenho da UFPE na última década apresentou tendência de expansão em vários setores, fortalecendo, assim, sua posição no sistema de informação e conhecimento regional e sua condição de célula mater dos *clusters* de alta tecnologia em Pernambuco.

O planejamento estratégico da universidade para os próximos anos deveria definir as metas necessárias não apenas para que sejam atendidas as demandas regionais de uma forma generalizada, mas também considerar as necessidades específicas de expansão dos *clusters* já em formação e daqueles com potencialidades de serem implantados no estado. Dessa forma, deveriam ser reforçadas as iniciativas para o aumento da qualidade do ensino e da

GRÁFICO 14

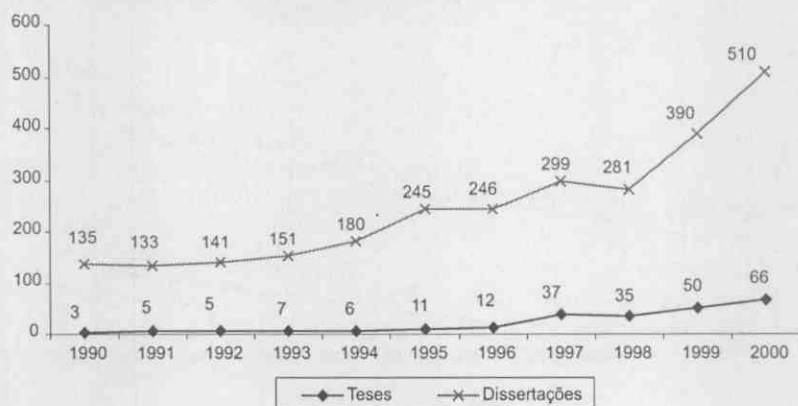
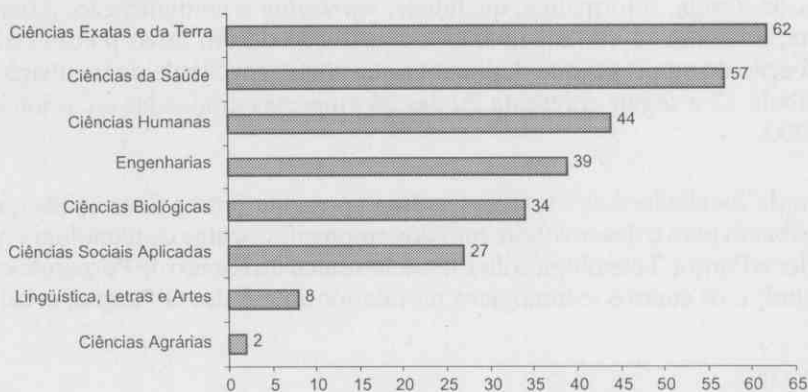
Teses e Dissertações na UFPE – 1990/2000Fonte: www.ufpe.br.

GRÁFICO 15

Grupos de Pesquisa da UFPE – 2002Fonte: www.ufpe.br.

pesquisa, o intercâmbio institucional, as verbas para bolsas de estudo e pesquisa, a implantação de novos laboratórios e a atualização dos equipamentos dos laboratórios existentes. Além disso, deveria ser considerada a possibilidade de adquirir um supercomputador, ampliar a área disponível para a incubação de empresas e criar um parque tecnológico no *campus* universitário, bem como fortalecer a área de empreendedorismo nos cursos de tecnologia.

- **O Instituto Tecnológico do Estado de Pernambuco (Itep)**

O Itep desempenha papel estratégico na área de desenvolvimento de novas tecnologias em Pernambuco, por meio do incentivo à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias e da incubação de empresas. A Incubadora de Empresas de Base Tecnológica do Estado de Pernambuco (Incubatep), criada em 1992, é a mais antiga do estado e desempenha papel relevante na construção das vantagens competitivas dos *clusters* de tecnologia do estado, na medida em que proporciona um ambiente para a localização de empresas nascentes, apoiando o desenvolvimento e a consolidação de empresas inovadoras de base tecnológica nas áreas de eletroeletrônica, química fina, informática, biotecnologia, metalmecânica, tecnologia médica, novos materiais, tecnologia agrícola e optoeletrônica (ver www.itep.br).

A instituição conta com uma infra-estrutura de 24 salas, onde estão incubadas 12 empresas, sala para treinamento, reuniões ou palestras com capaci-

dade para 20 pessoas, equipada com TV, videocassete, quadro e retroprojektor. Além disso, ela oferece serviços de fax, xerox, correio e assessoria nas áreas de *design*, informática, qualidade, *marketing* e comunicação. Atualmente, encontra-se em andamento a construção de um novo prédio para incubação de empresas que duplicará a sua atual capacidade de incubação. A Tabela 12 a seguir apresenta 20 das 34 empresas graduadas até o início de 2003.

Além da incubadora de empresas, o Itep apresenta outras duas ações que contribuem para o desenvolvimento dos empreendimentos de tecnologia no estado: o Parque Tecnológico de Eletroeletrônica do Estado de Pernambuco (Parqtel) e os centros tecnológicos no interior do estado. O Parqtel, criado

TABELA 12

Empresas da Incubatep – Janeiro de 2002

EMPRESA INCUBADA	ÁREA DE ATUAÇÃO
1. Agrotech	Aplicativos para agronegócios
2. Art Voodoo	Jogos eletrônicos
3. ATS	Automação industrial e medição de energia
4. Áxon Informática	<i>Software</i> para a área de sistemas corporativos para intranet e internet
5. Biogene	Biotecnologia, especializada na produção de <i>kits</i> de diagnósticos e vacinas
6. Bioinsumos	Produção de mudas hortifrutícolas e biodefensivos
7. Bússola	Geoprocessamento de dados
8. Claro Tecnologia	Produtos eletrônicos e optoeletrônicos
9. Companhia do Sol	Produção e instalação de sistemas de iluminação
10. Oficina de Idéias	<i>Design</i> gráfico
11. 3Zum Design	<i>Design</i> de produtos e gráfico
12. Móbile	Soluções baseadas nos conceitos de mobilidade e suporte a decisão
13. Mundi Multimídia	<i>Websites</i> , comércio eletrônico e lojas <i>online</i>
14. Optânica	Fabricação de componentes eletrônicos
15. Prograph	Soluções para gerenciamento de informações e aplicativos de negócios
16. RhedaTechnologie	Sistemas eletrônicos microprocessados, <i>software</i> e <i>hardware</i>
17. Software e Soluções	Soluções para gerenciamento de documentos
18. Strike Software	Soluções para a área de turismo
19. US4 Tecnologia	Consultoria e desenvolvimento de sistemas e serviços baseados na <i>Web</i>
20. Wiser	Soluções para os processos de gestão de informação

Fonte: www.itep.br.

em 1996, disponibilizou uma área de 160 mil m² para a instalação de empresas nas áreas de fabricação de equipamentos eletroeletrônicos e de componentes, prestadores de serviços em áreas de eletroeletrônica e informática e empresas comerciais da área de eletroeletrônica. Localizado no bairro do Curado, fica a uma distância de aproximadamente 5 km da universidade e do prédio da sede do Itep e do Cefet. Já os centros tecnológicos no interior do estado são especializados em cadeias produtivas, nas quais foram observadas as formações de *clusters* competitivos, tais como: gesso, produção de leite, criação de caprinos e ovinos, fruticultura irrigada e avicultura. Além dessas, ainda existe a possibilidade de criação de novos centros voltados para novas cadeias produtivas, como têxtil, vinicultura, carcinocultura e floricultura, entre outras. Esses centros tecnológicos localizam-se nos municípios considerados sedes dos novos pólos econômicos, oferecendo um atendimento imediato para as demandas das empresas nas áreas de treinamento, empreendedorismo, gestão de negócios e pesquisa.

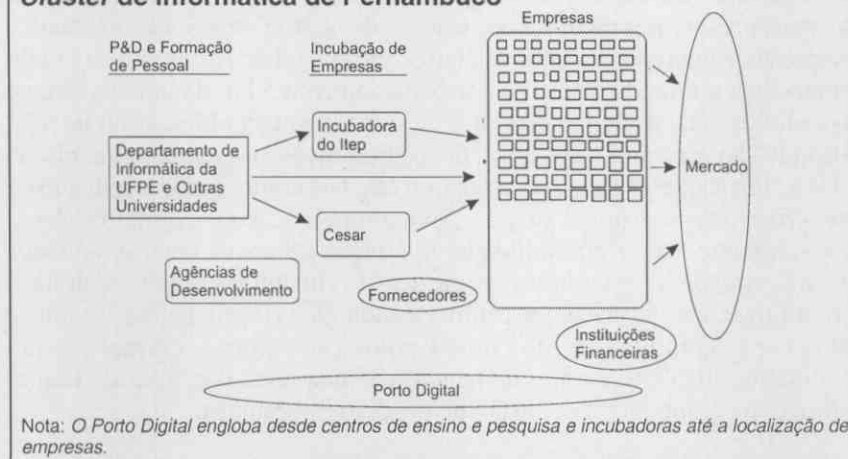
Os *Clusters* de Alta Tecnologia de Pernambuco

Cluster de Tecnologia da Informação

Nas últimas décadas observou-se a constituição de um número expressivo de empresas de *softwares* na cidade do Recife e a conseqüente formação do que atualmente é conhecido como o *cluster* de tecnologia da informação de Pernambuco. Inicialmente, as empresas produtoras de *softwares* foram atraídas pelas oportunidades de atender à demanda local. Posteriormente, muitas delas ampliaram seus respectivos mercados de atuação e passaram a atender aos clientes em outros mercados, dentro e fora do país.

A localização de universidades e centros de pesquisa de alto nível e a crescente complexidade da economia metropolitana do Recife, com variada presença de empresas industriais e de serviços, proporcionaram a atração de um considerável número de empresas de tecnologia da informação e contribuíram para a formação de um competitivo *cluster* de informática na região Nordeste, cuja formação seguiu o modelo constituído pela combinação de centros universitários de excelência, incubação de empresas e empreendedorismo (ver Figura 3). Além das empresas locais, com presença nos principais centros econômicos e políticos do país, com algumas delas também possuindo filiais no exterior, o *cluster* conta com a presença de empresas multinacionais como Microsoft, Oracle, Unisys e IBM. Em pesquisa realizada em 2001 foram identificadas 529 empresas participantes do segmento da tecnologia da informação no estado.

FIGURA 3

Cluster de Informática de Pernambuco

A evolução desse *cluster* e as boas perspectivas para a sua expansão fizeram com que o governo do estado aprovasse a criação de uma área especial para instalação de empresas de tecnologia da informação no Bairro do Recife, oferecendo diferenciais para localização nessa área da cidade, denominada de Porto Digital, tais como: logística competitiva, centros de ensino e pesquisa, acesso a financiamentos e incentivos fiscais.

A construção das vantagens competitivas desse *cluster* baseia-se em instituições como o Centro de Informática da UFPE (CIn), o Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (Cesar) e a Sociedade Brasileira para Promoção da Exportação de Software (Softex), além do Itep.

O CIn possui expressividade nacional em formação de pessoal nos níveis de graduação e pós-graduação, destacando-se pela produção científica e tecnológica, pela realização de cursos de curta duração (treinamentos específicos e eventos diversos), pela interação com a indústria e pelo estímulo ao empreendedorismo. Atualmente, conta com 47 professores (42 doutores e cinco mestres), oferece 100 vagas por ano em ciência da computação e 50 vagas por ano em engenharia da computação. Em 2002, foram matriculados 530 alunos na graduação, 123 no mestrado, 65 no doutorado e 165 no curso de especialização. O CIn conta com 260 pontos de trabalhos, interligados por meio de rede, alocados em 13 laboratórios (ver www.cin.ufpe.br).

Além desses cursos, o CIn participa, por meio de convênio com o Instituto de Pesquisas Eldorado, do Programa de Capacitação Tecnológica – Moto-

rola, voltado para a formação de capital humano especializado na área de telecomunicações, especialmente engenharia de *software* para telecomunicações, tendo por objetivo atender às necessidades das empresas que possuem convênios com o Instituto de Pesquisas Eldorado nas áreas dos cursos oferecidos.

O CIn recebe alunos de várias partes do país e possibilita o seu ingresso em empresas localizadas no país e no exterior. Entre os seus principais objetivos está o de alcançar padrão de classe mundial em suas atividades, seja em termos de geração de conhecimento, idéias, capacidades ou intercâmbios.

A principal meta do CIn na pós-graduação é elevar o número de vagas: das atuais 50/ano para 200/ano no mestrado; das atuais 55/ano para 200/ano no mestrado profissional; e das atuais 17/ano para 50/ano no doutorado. Em relação ao corpo docente, estima-se que seria necessária a contratação de pelo menos 21 novos professores para fazer face à demanda por cursos.

O Cesar, criado em 1996, é uma instituição privada, sem fins lucrativos, que tem por missão a transferência de tecnologia da informação da universidade para a sociedade. Sua principal meta é a criação de empreendimentos capazes de gerar soluções, que possam ser transformados em produtos, para resolver os problemas das empresas de diversos setores na área de tecnologia da informação. Em 2000, havia 120 pontos de trabalhos.

O Cesar atua em áreas como Administração de Sistemas, Arquitetura e Sistemas Digitais, Banco de Dados, Comércio Eletrônico, *Design* Gráfico, Engenharia de *Software*, Geoprocessamento, Inteligência Artificial, Internet, Metodologia de Desenvolvimento, Modelagem Conceitual, Multimídia, Redes e Sistemas Distribuídos, Redes Neurais, Segurança de Rede, Processamento de Imagens, Sistemas de Informação, Gerenciamento Eletrônico de Documentos e Métodos Formais.

A instituição distingue-se pela excelência da qualidade dos trabalhos desenvolvidos, buscando sempre alcançar um padrão de classe mundial, já tendo, inclusive, realizado trabalhos para a obtenção da Certificação ISO 9001 e a implantação dos procedimentos definidos pela Capability Maturity Model for Software (SW-CMM) adotados pelas melhores empresas de *software* do mundo.

Ao entrar em contato com um cliente, o Cesar identifica os problemas existentes e designa um técnico ou uma equipe para encontrar uma solução.

Essa etapa é contratada e financiada pela empresa interessada. Uma vez encontrada a solução, entrega-se o produto ao cliente. A partir daí, o Cesar poderá ainda criar uma unidade de negócios para continuar desenvolvendo o produto e vendê-lo para outros clientes. Na Tabela 13 a seguir são apresentados 10 casos de sucesso do Cesar, desde a criação de unidades de negócios até a transformação em empresas que foram incubadas na instituição.

O declínio dos recursos da União ao longo dos anos 90 – provenientes de fontes como Capes, CNPq e Finep – foi compensado pelo aumento dos contratos realizados com o setor privado, iniciativa que possibilitou a continuidade da captação de novos recursos para a área de pesquisa e desenvolvimento. Nesse sentido, destaca-se a criação da figura de sócios mantenedores realizada em 2000, modalidade na qual eles realizam aportes

TABELA 13

Casos de Sucesso do Cesar

ITENS	CASOS DE SUCESSO
1	Radix, maior indexador da internet brasileira, com mais de 11 milhões de páginas catalogadas e uma média de 240 mil acessos/dia (ver www.radix.com.br)
2	Prova Inter@tiva, empresa que permite a realização de testes de conhecimento para estudantes e professores (ver www.provainterativa.com.br)
3	Web Oriented Report Publisher (Worp), empresa criada em parceria com a Wiser, a Mobile e a US4 e voltada para a criação, gerenciamento, pesquisa de documentos digitais e publicação eletrônica (ver www.provainterativa.com.br)
4	Celere, empresa voltada para a criação de produtos no segmento de comércio eletrônico, atendendo às áreas de <i>business-to-business</i> e <i>business-to-consumer</i> (ver www.celere.com.br)
5	Tempest Security Technologies, empresa especializada em segurança de sistemas de rede de informática e <i>sites</i> na internet (ver www.tempest.com.br)
6	Newstorm, empresa especializada na produção de soluções na área de gerenciamento do processo de publicação de uma notícia na internet; o Notitia permite que um jornalista remeta sua matéria de qualquer parte do mundo e os leitores tenham acesso a ela em tempo real (ver www.newstorm.com.br)
7	Jynx Playware, unidade de negócios que desenvolve soluções para o setor de entretenimento, cujo primeiro produto, o FUTSim, é um jogo voltado para a administração de um clube de futebol (ver www.jynx.com.br)
8	NeuroTech, empresa voltada para a análise de crédito e a mineração de dados, sendo pioneira no país no uso de técnicas de inteligência artificial para a identificação de conhecimento em bases de dados
9	Vanguard, empresa voltada para o gerenciamento corporativo de sistemas, apresentando capacidade para oferecer soluções de rede, integração e gerenciamento (ver www.cesar.org.br/vanguard)
10	Qualiti Software Processes, unidade de negócios especializada na criação de produtos para o desenvolvimento de <i>softwares</i> , auxiliando a elaboração, os testes, a avaliação e a implantação de metodologias (ver www.qualiti.com.br)

de capital na instituição e passam a ter acesso aos trabalhos por ela desenvolvidos. Entre os mantenedores estão grupos como Bompreço (seu principal cliente), Votorantim, Motorola e Borland.

Além da sede em Recife, o Cesar conta com um escritório em São Paulo, inaugurado em 2001, e uma unidade em Brasília e estuda a possibilidade de implantar um escritório no Rio de Janeiro e uma representação nos Estados Unidos. Em 2001, seu faturamento foi de R\$ 11 milhões, contra R\$ 7 milhões no ano anterior, com o escritório de Brasília realizando contratos no valor de R\$ 4 milhões.

Entre os principais clientes do Cesar estão empresas como Bompreço, BCP, Chesf, Caixa Econômica Federal, CNPq, CSI, Embrapa, Globo.com, Facepe, Fisepe, IG, Fundescola, Emprel, Ibict, IBM, IG Finance, *Jornal do Commercio*, Inter.net, Líder, Listel, MCT, Livraria Módulo, Opportunity, Rapidão Cometa, Globo Nordeste, Sendas, Solutione, Editora Abril (*Revista Veja*), Siemens, UNDP e Secretaria da Fazenda.

Juntamente com essas instituições (CIn e Cesar), a Softex contribui para melhorar a competitividade do *cluster*, aumentar a qualidade dos *softwares* nele produzidos, manter o acesso à participação acionária no capital das empresas, alavancar financeiramente os negócios das empresas e facilitar a realização de parcerias internacionais para exportação de *software*, por meio de rodadas de negócios no Brasil e no exterior.

• O Porto Digital

Em junho de 2000, foi realizado o lançamento do Porto Digital no Bairro do Recife, localidade que se encontrava em decadência há algumas décadas e na qual havia sido realizado um grande programa de revitalização das ruas e prédios antigos nos anos 90. A preparação dessa área para receber as empresas previu a instalação de uma moderna infra-estrutura de telecomunicações, do Centro de Negócios de Tecnologia da Informação (ITBC), da Softex e de uma incubadora de empresas, além da transferência do CIn, do Cesar e da Secretaria de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente do estado. Além disso, foram criados três fundos: um de capital de risco, um para formação de capital humano e um fundo de aval. Trata-se de um projeto inédito no país, iniciativa que tem como objetivo maior transformar essa área da cidade no centro do *cluster* de tecnologia da informação de Pernambuco, criando um ambiente de maior interação entre o governo, a academia e as empresas do setor. O pólo digital criará um ambiente propício para a

inovação e a realização de negócios nas áreas de tecnologia da informação e das comunicações.

A realização de tal projeto contribuirá para a construção de vantagens competitivas e de mais uma etapa da formação do *cluster* de tecnologia da informação do estado, capacitando as empresas ali localizadas para ganhar uma posição de destaque no cenário nacional e no mercado externo. Além disso, os investimentos realizados contribuirão para a revitalização do espaço urbano do Bairro do Recife, proporcionando uma localização competitiva em um ambiente de negócios de classe mundial para as empresas da nova economia no Centro Histórico do Recife.

A realização do projeto também representa um movimento complementar à transferência de algumas atividades do Porto do Recife para o Porto de Suape e a desativação de unidades da Marinha e a conseqüente ociosidade de uma série de prédios e galpões com boa localização na cidade. Além disso, a recuperação do patrimônio histórico do Bairro e a constituição do pólo de turismo do Recife Antigo dinamizaram essa parte da cidade e influenciaram na escolha para a implantação do Porto Digital. Ao longo dos anos 90, foram investidos cerca de R\$ 50 milhões para a revitalização do patrimônio histórico nessa área da cidade que apresenta prédios de estilo colonial, eclético e moderno, contando com 236 edifícios tombados.

Nesse sentido, foi criada uma organização sem fins lucrativos pelo governo do estado, denominada Núcleo de Gestão do Porto Digital, para a constituição de um ambiente de negócios de classe mundial nas áreas de tecnologia da informação e da comunicação no Bairro do Recife. Até o momento, as fontes de recursos para a implantação do Porto Digital foram constituídas por R\$ 33 milhões repassados pelo governo do estado e R\$ 5 milhões por empresas privadas, sendo que as empresas de telecomunicações investiram R\$ 2 milhões desse total.

A logística apresentada pelo Porto Digital, associada aos centros de ensino e pesquisa e aos fundos de aval e de investimentos, representou um fator estratégico para atrair novas empresas de tecnologia da informação para o estado, o que proporcionará a atração de mais capital e recursos humanos que contribuirão para a consolidação da competitividade global do *cluster* e a geração de maiores externalidades para o restante da economia regional.

Do total de recursos repassados pelo governo do estado, R\$ 10 milhões foram destinados para os Fundos de Capital de Risco e de Capital Humano,

com aportes de R\$ 5 milhões em cada um deles, e R\$ 23 milhões alocados a projetos de infra-estrutura.

Em 2002, o BNDES aprovou o conceito do projeto Porto Digital como um pólo produtor de *software* de excelência, disponibilizando um volume de recursos financeiros semelhante ao realizado pelo governo de Pernambuco (R\$ 33 milhões), definindo que poderiam ser utilizados de acordo com os projetos apresentados e aprovados pelo Banco, cuja participação em um projeto como a urbanização da Favela do Pilar (de R\$ 3 milhões) disponibilizará recursos repassados pelo governo do estado para a ampliação de projetos como a incubadora de empresas ou o ITBC ou mesmo a ampliação dos Fundos de Capital de Risco e de Capital Humano. Essa participação desempenhará um papel decisivo na potencialização das iniciativas já realizadas e no desenvolvimento e consolidação do pólo de informática, na medida em que poderá elevar a oferta de capital para financiamento dos projetos previstos e viabilizar novas iniciativas de investimentos.

O ITBC, com área de 5 mil m² e investimento de R\$ 6 milhões, deverá abrigar 27 empresas voltadas para a produção de *software*.

A incubadora de empresas Centro Apolo de Integração e Suporte a Empreendimentos de Tecnologia de Informação e Comunicação (C.A.I.S. do Porto), inaugurada no final de 2002, conta com 24 estações para hospedar empreendimentos, centro de convenções, espaços para recepções, serviço de videoconferência e áreas para eventos e exposições, entre outros serviços. Os empreendedores também contam com assessoria sobre gestão, contabilidade, finanças, jurídica, de *marketing*, de imprensa, além de equipe para captação de recursos junto a bancos de desenvolvimento. O prédio possui estação radiobase, que permite que aparelhos telefônicos sem fio recebam e façam ligações via Telemar e possibilita conexão *wireless* (comunicação sem fio ou cabo, via rádio, microondas ou infravermelho) em banda larga. O investimento total atingiu R\$ 2,9 milhões, entre aquisição do imóvel, reforma e restauração e equipamentos. A infra-estrutura de telecomunicações é constituída por cabos de fibras ópticas, distribuídos em seis dutos com 25 km de extensão, compartilhados pelas empresas de telecomunicações (Vésper, Eletronet/Eletronet, Telemar e Embratel) e pelo Núcleo de Gestão do Porto Digital. O custo total do projeto foi estimado em R\$ 2 milhões.

No Fundo de Capital Humano, administrado pela Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe), foram alocados R\$ 5 milhões para financiar a formação de recursos humanos. Em dezembro

de 2001 foram selecionados os primeiros projetos de capacitação de pessoal apresentados pelo Cesar, Comitê de Democratização da Informática (CDI), Procenge, CSI, Informa e DB Lab.

O Fundo de Capital de Risco de Pernambuco (FCR) – vinculado à Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD/Diper) e à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – recebeu um aporte do estado de R\$ 5 milhões para ser destinado à aplicação em fundos de investimento de capital de risco que tenham por objetivo realizar investimentos em empresas emergentes, em especial nas áreas de tecnologia da informação e telecomunicações no estado. O Fundo Rio Bravo Nordeste 1 deverá receber entre R\$ 1,5 milhão e R\$ 2 milhões, sendo o restante aplicado em outros fundos.

Em 2002, foi criado o Fundo de Capital de Risco do Nordeste, administrado pela Rio Bravo Investimentos, com patrimônio inicial de R\$ 20 milhões, e cujo principal objetivo é participar das experiências inovadoras das empresas de tecnologia da região com grande potencial de crescimento. O Sebrae-Nacional, em conjunto com o Sebrae-PE, o Sebrae-PB, o Sebrae-CE e o Sebrae-BA, é um dos sócios do fundo, com participação de R\$ 6 milhões, enquanto a Rio Bravo comparece com R\$ 2 milhões e o BNDES com outros R\$ 6 milhões. Os governos dos estados participantes também são quotistas do fundo. Os aportes restantes serão realizados por investidores privados. O Fundo de Capital de Risco do Nordeste deverá ter a duração de seis anos, prorrogável por até quatro anos, e as empresas beneficiadas devem se adequar aos princípios de governança definidos pelo Novo Mercado da Bovespa.

O Fundo de Aval oferece garantias de até 70% das operações de crédito de empresas privadas de tecnologia da informação com gestão profissional.

O Centro de Informática da UFPE (CIn) poderá contar com uma unidade no prédio que era ocupado pela Capitania dos Portos.

Além dos projetos apresentados, as empresas do pólo digital contam com a redução do ISS e do ICMS para a comercialização de *softwares* e a isenção de taxa de uso do solo por 10 anos para a passagem de dutos e cabos de fibra óptica para as empresas nessa infra-estrutura.

Até o início de 2003, os trabalhos realizados para a consolidação do *cluster* de tecnologia da informação já haviam atraído 53 instituições para a área do Porto Digital, sendo 30 empresas de tecnologia da informação, 13 de

serviços especializados como advocacia e serviços de telecomunicações, duas instituições financeiras (Banco do Nordeste e Rio Bravo), uma agência de fomento (Finep) e instituições articuladoras como a Softex e a representação da rede de escritórios de investimento e tecnologia da Unido (ITPO).

No início de 2003 foi inaugurado o Centro de Tecnologia XML (eXtensible Markup Language) da Microsoft, em parceria com a HP, que funcionará no Centro de Excelência em Qualidade de Software (Ceqs), na incubadora Cais do Porto. Trata-se de um novo padrão mundial para comunicação entre computadores e aparelhos portáteis, para integrar instituições públicas e privadas independente do tamanho, e tem por objetivo treinar e oferecer bolsas de estudo a pesquisadores da região, certificando-os com padrões internacionais, além de desenvolver aplicações XML. Esse é o quarto centro que a Microsoft instalará no país de um total de 20, com investimentos de R\$ 50 milhões. Já estão em operação os centros de Petrópolis, Curitiba e São Paulo. Em Pernambuco, os parceiros são o Cesar, o Centro de Informática da UFPE, o Quali e o Porto Digital. O Centro contará com equipe própria, capacitada para desenvolver soluções para as necessidades específicas da região em áreas como comércio eletrônico e telecomunicações.

Em 2001, uma pesquisa realizada pelo Condepe para traçar o perfil do setor no estado identificou um total de 529 empresas de tecnologia da informação, com o faturamento anual alcançando R\$ 172,2 milhões. Desse total de empresas, 79 estavam instaladas no interior do estado, sendo 71 no Agreste, 23 na região do São Francisco, 14 no Sertão e uma na Zona da Mata. Juntas, elas empregavam 3.015 pessoas. Entre 1998 e 2001, a tendência foi de vigoroso crescimento, com a taxa de incremento do faturamento atingindo 18% ao ano, o qual saltou de R\$ 8,6 milhões em 1998 para 172,2 milhões em 2001, enquanto as estimativas para 2002 previam um crescimento da ordem de 30% em relação ao ano anterior, com o faturamento atingindo R\$ 223,6 milhões (ver www.portodigital.org).

Esses valores ainda são baixos quando se considera o mercado nacional, porém mostram que existe um grande mercado interno em que as empresas locais podem ampliar suas respectivas participações. Além disso, o crescimento do setor poderá contribuir para reduzir os déficits na balança comercial e de serviços do país. Nesse sentido, um bom exemplo da competitividade das empresas locais é dado pela WPD Informática, que vem ocupando a liderança nacional no segmento de *software* para a área de saúde, chegando a atingir um faturamento anual de R\$ 12 milhões em 2000.

A formação de uma força de trabalho com alta qualificação desempenha um papel de grande importância no florescimento do setor no estado, tendo em vista a diferenciação existente em relação aos demais estados do país. Os profissionais de tecnologia da informação em Pernambuco que possuem curso superior, mestrado e doutorado representam, respectivamente, 34,2%, 3,4% e 0,7% da força de trabalho do setor, enquanto no total para o Brasil esses percentuais caem para apenas 13%, 0,85% e 0,1% (ver www.portodigital.org).

Por fim, as iniciativas do governo do estado voltadas para a informatização das atividades vem representando um estímulo adicional para o *cluster*, na medida em que se define um grande comprador de *softwares* e serviços de informática no setor público. Novas oportunidades de negócios são criadas ao se realizar a ampliação da informatização em várias secretarias, por meio de programas que contemplam projetos como a criação de laboratórios de informática em escolas e o atendimento *online*, como os que são apresentados a seguir:

- a Secretaria da Fazenda implantou o sistema de atendimento *online*, viabilizando o acesso a documentos de arrecadação, atualização cadastral, entrega de declarações e pagamento *online* dos tributos;
- a Secretaria de Educação instalou laboratórios de informática na rede escolar e realizou a conexão das escolas à internet (a meta era interligar 700 das 1.100 escolas estaduais até 2002), tendo sido instalado também um sistema integrado de gestão para a rede escolar e áreas administrativas;
- a Secretaria de Saúde possui serviço *online* para reservas de 350 leitos em maternidades, chegando a realizar cerca de 165 ligações por dia;
- a Secretaria de Defesa Social possui veículos equipados com *notebooks* conectados a um banco de dados por meio de ondas de rádio, permitindo a realização de consultas ao banco de dados, com abrangência nacional, do Infoseg;
- a Secretaria de Administração implantou um sistema que permite a realização de leilões *online* para as compras do governo do estado;
- a Rede Pernambuco Digital prevê a instalação de pontos-clientes em 402 escolas, postos da Secretaria da Fazenda, tribunais de justiça, detrans e Porto Digital, tendo sido instalados, até 2001, 610 pontos-clientes em 184 municípios mais o distrito de Fernando de Noronha; e

- a Empresa de Fomento da Informática de Pernambuco (Fisepe) foi transferida para o Bairro do Recife.

O Cluster Médico-Hospitalar

A formação do atual pólo de saúde estadual tem sua origem nos centros médicos das Universidades Federal e Estadual de Pernambuco voltados para o ensino de qualidade e a pesquisa acadêmica, com as duas faculdades de medicina e vários cursos na área de saúde proporcionando a formação de pessoal qualificado para atuar nas instituições das redes pública e privada. Esses centros oferecem cursos de graduação e pós-graduação e residência médica. Além disso, a manutenção de convênios para intercâmbio com outros centros médicos do país e do exterior desempenha um papel fundamental para a atualização dos profissionais e a melhoria da qualidade dos serviços prestados no pólo médico do Recife.

No processo de formação do pólo são identificadas três principais tendências que explicam boa parte da evolução do processo de constituição dos estabelecimentos médicos na cidade do Recife e a conseqüente formação do pólo médico: a primeira refere-se ao fato de que, após certo período do exercício da atividade, vários profissionais, isoladamente ou em grupos, constituem estabelecimentos de saúde, como clínicas e hospitais particulares, que posteriormente são ampliados e modernizados; a segunda refere-se à expansão dos hospitais privados tradicionais da cidade que foram transformados em grandes centros médicos multidisciplinares (como o Real Hospital Português e o Hope-Esperança), que realizaram grandes expansões do espaço físico, ampliaram o número de especialidades médicas e adquiriram equipamentos de última geração; e a terceira é dada pelo início do processo de implantação de centros empresariais especializados na área de saúde, como o Clinical Center do Pina e o Medical Center de Boa Viagem, com salas preparadas para a instalação de clínicas de várias especialidades. A dimensão que esse processo alcançou é significativa, tendo em vista o número de estabelecimentos já implantados, os empregos gerados e os impactos sobre outros elos da cadeia produtiva, como os associados à formação de dois novos *clusters*, um de equipamentos médicos e outro de empresas farmacêuticas (ver Figura 4).

Esse sistema de saúde é financiado basicamente pelo pagamento de particulares por serviços prestados, pelas empresas de seguro e assistência médica, pelas administradoras de planos de saúde e pelas instituições de

previdência das empresas públicas. A rede pública atende basicamente aos assistidos pelo Serviço Único de Saúde (SUS). Em relação à implantação das unidades médicas, os investimentos são realizados com recursos próprios e com o apoio de instituições de desenvolvimento como o BNDES.

Em 2002, o pólo contava com clínicas em mais de 47 especialidades diferentes, emergências médicas, hospitais gerais, maternidades, centros de exames, laboratórios de análises clínicas, planos de saúde e fornecedores. A rede hospitalar, constituída por 227 hospitais (sendo 17% com UTI), oferta nove mil leitos e emprega cerca de 17 mil funcionários. Entre os hospitais públicos, destacam-se Clínicas da UFPE, Restauração, Getúlio Vargas e Barão de Lucena e, entre os particulares, Real Hospital Português, Hope-Esperança, Albert Sabin, Santa Joana, Memorial São José, São Marcos, Unicordis e Neuro (ver quadro a seguir).

Cluster Médico-Hospitalar de Pernambuco: Áreas de Atuação – 2002

Médicos em 40 especialidades: Acupuntura, Alergologia, Andrologia, Angiologia, Cardiologia, Cirurgia, Clínica Médica, Dentistas, Dermatologia, Endocrinologia, Fisiatria, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Gastroenterologia, Geriatria, Ginecologia/Obstetrícia, Hematologia, Infectologia, Mastologia, Medicina do Trabalho, Nefrologia, Neurologia, Neuropediatria, Nutrição, Oftalmologia, Oncologia, Ortopedia/Traumatologia, Otorrinolaringologia, Pediatria, Pneumologia/Tisiologia, Proctologia, Psicologia, Psicoterapia, Psiquiatria, Reumatologia, Terapia Ocupacional e Urologia.

Clínicas em 47 especialidades: Acupuntura, Alergologia, Angiologia, Cancerologia, Cardiologia, Cirurgia Cardiovascular, Cirurgia Geral, Cirurgia Oftalmológica, Cirurgia Plástica, Cirurgia Torácica, Cirurgia Vascular Periférica, Cirurgia Videolaparoscópica, Clínica Médica, Dermatologia, Endocrinologia, Endoscopia, Estética, Fertilização, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Gastroenterologia, Geriatria, Ginecologia/Obstetrícia, Hematologia, Hemodiálise, Mastologia, Medicina do Trabalho, Medicina Fetal, Nefrologia, Nutrição, Oftalmologia, Ortopedia/Traumatologia, Otorrinolaringologia, Pediatria/Neonatologia, Pneumologia, Proctologia, Psicologia, Psiquiatria, Quimioterapia, Radiologia, Radioterapia, Repouso, Ultra-Sonografia, Urologia e Vacinação.

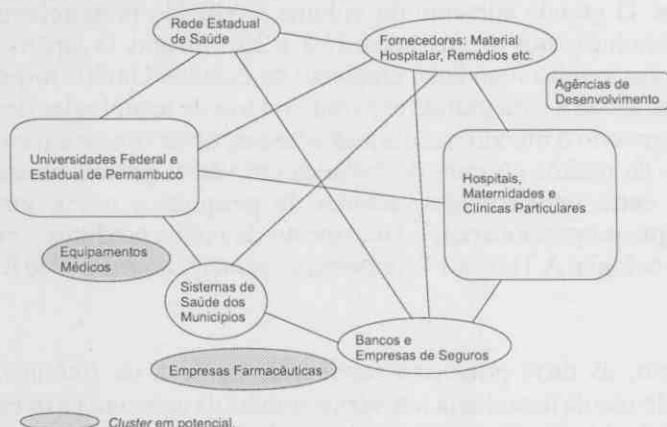
Hospitais em seis áreas: Casas de Saúde, Domiciliares, Hospitais Gerais, Maternidades, Postos de Saúde e Sanatórios.

Exames em 20 especialidades: Anatomia Patológica, Angiografia, Audiometria, Citologia, Colposcopia, Densitometria Óssea, Dopplerfluxometria, Ecocardiografia, Eletrocardiografia, Endoscopia Digestiva, Endoscopia, Ergometria, Holter, Mamografia, Medicina Nuclear, Radiologia, Ressonância Magnética, Tomografia Computadorizada, Ultra-Sonografia e Videoendoscopia.

Emergências em oito áreas diferentes: cardiológicas, clínicas, hospitais de emergências, oftalmológicas, ortopédicas-traumatológicas, otorrinolaringológicas e pediátricas.

104 fornecedores em nove áreas distintas: aparelhos auditivos, aparelhos ortopédicos, artigos e equipamentos hospitalares, artigos e equipamentos laboratoriais, artigos e equipamentos odontológicos, bancos de sangue, distribuidoras de medicamentos, laboratórios farmacêuticos e óticas.

FIGURA 4

Cluster Médico-Hospitalar de Pernambuco**O Cluster de Fotônica**

A fotônica é união da ótica com a eletrônica. De acordo com a Sociedade Internacional de Engenharia Ótica, a fotônica compreende as tecnologias relacionadas com a geração e a utilização da luz e outras formas de radiação de energia que têm por unidade o fóton, partícula fundamental de luz, incluindo a emissão de luz, a transmissão, a deflexão, a amplificação e a detecção por componentes e instrumentos óticos, *lasers* e outras fontes de luz e fibras óticas, entre outros (www.photonicsclusters.org).

A fotônica é uma tecnologia com várias implicações sobre o futuro do desenvolvimento da economia mundial, tendo em vista ser crucial para a evolução de muitos setores, entre os quais se destacam: aeroespacial, telecomunicações, imagem, transportes, medicina, manufatura, entretenimento e tecnologia da informação. Um bom exemplo de produtos de fotônica são as fibras óticas utilizadas no setor de telecomunicações, as lentes (desde aquelas para um simples óculos até para câmeras fotográficas e de filmar e superlentes para telescópios eletrônicos), equipamentos a *laser* para tratamento médico, telas de monitores de computador, *CD players*, iluminação e sinais luminosos, entre outros produtos.

Segundo o National Institute of Standards and Technology (Nist) e o Advanced Technology Program (ATP) dos Estados Unidos, a produção

mundial de componentes de fotônica em 1994 atingiu US\$ 16 bilhões, com a taxa de crescimento alcançando entre 15% e 20% ao ano e dobrando a cada quatro anos. O grande aumento do volume produzido proporcionou uma semelhante redução nos preços, entre 15% e 20% ao ano. O Japão concentrava 75% das vendas mundiais, enquanto os Estados Unidos respondiam por 9%. Associada a essa grande expansão no uso de tecnologias de ótica e eletrônica em todo o mundo nas últimas décadas, observou-se a formação e a expansão de muitos *clusters* de fotônica em vários países, baseados na integração entre universidades, centros de pesquisa e novos empreendimentos, que proporcionaram o lançamento de novos produtos e consolidaram a tecnologia. A Tabela 14 apresenta os principais *clusters* de fotônica no mundo.

No momento, as duas principais tendências na área da fotônica são a ampliação do uso da tecnologia nos vários setores da economia e os esforços para a redução dos custos dessa tecnologia, de forma que proporcione uma redução no custo final dos produtos. O programa americano para desenvolvimento da fotônica, por exemplo, realiza esforços para reduzir o custo de acondicionamento e montagem da tecnologia, evoluir nos sistemas de simulação e modelagem para desenvolvimento de novos produtos, melhorar o processamento de equipamentos e materiais e avançar nas áreas de metrologia e padronização. De acordo com o Nist, os *clusters* americanos de fotônica contam com apoio dos governos locais para promover essas atividades, entre as quais se destacam as desenvolvidas junto aos seguintes *clusters*: Connecticut Photonics Industry Cluster, Colorado Photonics Cluster, Arizona Optics Cluster (um dos principais *clusters* de fotônica no mundo), New Mexico Alliance for Photonics Technology e Florida Electro-Optics Industry, que contam com mais de 350 empreendimentos de fotônica ou negócios relacionados. Cada estado trabalha em conjunto com o *cluster* local com o objetivo de identificar os caminhos para o aumento da competitividade (ver www.atp.nist.gov).

Tal como os outros pólos de base tecnológica tratados neste trabalho, o *cluster* de fotônica de Pernambuco enquadra-se no modelo centro universitário de excelência-incubação de empresas-empresendedorismo (ver Figura 5). Em 2001, esse *cluster* contava com 40 empresas, totalizando um faturamento anual de US\$ 300 milhões e gerando cinco mil empregos. Entre as empresas que fazem parte do *cluster* estão desde a Endoview, única fabricante de endoscópios do país, até as empresas locais originadas de trabalhos acadêmicos dos Departamentos de Física e Eletrônica da UFPE.

TABELA 14

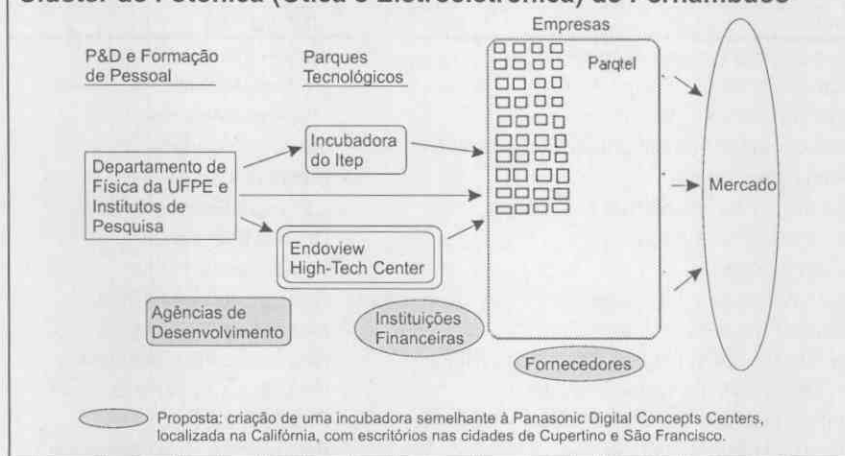
Principais Clusters de Fotônica no Mundo – 2003

NOME	CIDADE/PAÍS
Arizona Optics Industry Association	Tucson/Estados Unidos
Australia Photonics	Eveleigh/Austrália
Bayern Photonics e. V.	Muenchen/Alemanha
British Columbia Photonics Industry Association	Vancouver/Canadá
Brittain Optics Coast	Brest/França
Colorado Photonics Industry Association	Longmont/Estados Unidos
Florida Photonics Cluster	Orlando/Estados Unidos
Hanse Photonik	Hamburgo/Alemanha
Korean Association for Photonics Industry Development	Gwangju-Jeonnang/Coréia
Midlands Photonics Cluster	Birmingham/Reino Unido
New Mexico Optics Industry Association (NMOIA)	Albuquerque/Estados Unidos
New Zealand Optics Industry Cluster	Wellington City/Nova Zelândia
Ontario Photonics Technology Industry Cluster	Ontario/Canadá
Optec-Berlin-Branderburg e. V.	Berlin-Brandenburg/Alemanha
OpTech-Net e. V. Duisburg	Duisburg/Alemanha
OptecNet Deutschland e. V.	Hannover/Alemanha
Optence e. V.	Darmstadt/Alemanha
Optics Valley France	Palaiseau-Paris/França
Optics Valley of China	Wuhan/China
OptoNet e. V.	Jena/Alemanha
Ottawa Photonics Cluster	Ottawa/Canadá
PhotonAIX e. V.	Aachen/Alemanha
Photonic Net	Hannover e Göttingen/Alemanha
Photonics BW	Oberkochen/Alemanha
Photonics Industry Association of New York	New York/Estados Unidos
Quebec Optics and Photonics Association	Quebec/Canadá
Rochester Regional Photonics Cluster, Inc.	Rochester/Estados Unidos
Scottish Optoelectronics Association	Livingston/Reino Unido
Singapore Photonics & Optics	Cingapura/Cingapura
South East Photonics Network (Sepnet)	Banbury-Oxon/Reino Unido
The Welsh Opto-electronics Forum	St. Asaph/Reino Unido

Fonte: *The International Society for Optical Engineering* (www.photonicsclusters.org).

A criação do Parque Tecnológico de Eletroeletrônica do Estado de Pernambuco (Parqtel), destinando uma área para a instalação de empresas de fotônica, o adensamento do número de estabelecimentos e o interesse do governo do estado em definir políticas específicas para o desenvolvimento desse *cluster* evidenciam a nova etapa de sua expansão e consolidação no estado. O Parqtel passou por reformas ao longo de 2002, sendo estabelecida uma área de 100 mil m² para a instalação das empresas de fotônica. O centro deverá oferecer apoio nas áreas de tecnologia, administração e comércio

FIGURA 5

Cluster de Fotônica (Ótica e Eletroeletrônica) de Pernambuco

para as empresas do parque, permitindo a realização de atividades de treinamento, integrado com universidades, escolas técnicas e centros de formação profissional. A sua localização é estratégica para a constituição de um condomínio de empresas de alta tecnologia, distando menos de 5 km da universidade, do Cefet, do Itep, da estação rodoviária e do metrô. Em relação ao aeroporto e ao centro da cidade do Recife, a distância é inferior a 10 km. As principais vias de acesso são grandes avenidas da cidade, a PE-232 e a BR-101.

As empresas poderão adquirir terrenos isolados ou formar condomínios para a sua aquisição e a construção de prédios e galpões. Além disso, contarão com incentivos fiscais, como a isenção de ICMS e de IPI, e financiamento de instituições como o BNDES e o BNB.

A incubação de empresas vem sendo fortalecida pela UFPE e pelo Itep, por meio de iniciativas que visam ampliar o número de áreas novas para a incubação de empreendimentos, dando uma escala maior na criação de novas empresas. Porém, poderia ser considerada a viabilidade da constituição de uma incubadora privada para empresas nascentes do *cluster* de fotônica de Pernambuco sob a coordenação de grandes empresas nele instaladas, como a Endoview, e seguindo o modelo de incubadoras da Panasonic (como a Panasonic Digital Concepts Center) ou da Sony. As empresas participantes desse tipo de incubadora possuem planos de negócios que visam atender a demandas específicas das empresas que as hos-

pedam. Assim, as empresas participantes de uma possível incubadora da Endoview se dedicariam à produção de componentes utilizados nos endoscópios e outros produtos da empresa que atualmente são importados ou que são produzidos por ela mas poderiam ser manufaturados no próprio país de forma terceirizada.

Pode-se dizer que a consolidação do *cluster* de fotônica e de eletroeletrônica, em formação em Pernambuco, representa uma grande contribuição para o desenvolvimento regional e oferece uma ajuda importante para a substituição competitiva das importações dos componentes óticoeletrônicos do país, tendo em vista que já existem empresas competitivas em vários segmentos do setor.

6. Considerações Finais

O padrão de desenvolvimento apresentado pela economia mundial nas últimas décadas colocou em evidência o papel central alcançado pela inovação tecnológica. Foram evidentes as mudanças provocadas em vários setores da economia pela tecnologia da informação, microeletrônica, fotônica e biotecnologia, que aumentaram a competitividade de várias indústrias, com redução de custos, aumento da produtividade e melhoria da qualidade dos produtos e serviços. Pode-se dizer que essas tecnologias estão redesenhando o futuro desenvolvimento da economia mundial.

O surgimento de uma nova universidade que não apenas realiza as atividades de ensino e pesquisa, mas que direciona seus esforços para o atendimento das demandas locais por tecnologia, passou a ser decisivo para a formação dos empreendimentos e *clusters* de tecnologia. Por meio dessa interação, as universidades impulsionaram o processo de incubação de empresas e a formação de parques tecnológicos, que estão redesenhando o desenvolvimento local e regional em várias partes do mundo.

Embora seja desigual o acesso às novas tecnologias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o Brasil vem participando dessas ondas tecnológicas não apenas no consumo de produtos finais, componentes e máquinas, mas também no domínio do conhecimento científico e tecnológico e na produção de bens e serviços dessas áreas. Todavia, os recursos destinados para a área de ciência e tecnologia não correspondem às necessidades do país. Nos últimos anos, os desembolsos das agências governamentais para o setor foram baixos e declinantes, além de muito concentrados nas regiões brasileiras mais desenvolvidas.

A despeito das dificuldades, a região Nordeste apresenta várias experiências de construção de fortes vantagens competitivas em áreas tecnológicas por meio de centros universitários de excelência e formação de *clusters* competitivos, como são os casos de tecnologia da informação, médico-hospitalar e fotônica em Pernambuco.

Nesse modelo, desempenha um papel fundamental a interação entre universidade, centros de pesquisa, incubação de empresas e empreendedorismo. Embora o país apresente várias experiências de sucesso, a dimensão ainda é pequena em relação à economia brasileira, na atualidade e em relação ao desenvolvimento futuro do país. Dessa forma, torna-se evidente a urgência da definição de uma política nacional para aumentar os recursos para o ensino, a pesquisa, a incubação de empresas e a formação de novos empreendedores, dando-se prioridade para o ensino técnico e universitário, especialmente a pós-graduação. Os futuros ganhadores estão sendo definidos no presente, cabendo realizar as decisões certas, definir a estratégia adequada e concentrar os esforços para construir as vantagens competitivas necessárias para não deixar o país em uma posição de desvantagem na divisão internacional do trabalho futura que já se encontra em processo avançado de definição.

Anexo

GRÁFICO A.1

Investimentos Realizados pelo CNPq em Bolsas no País, segundo a Região – 1996/2001

(Em %)

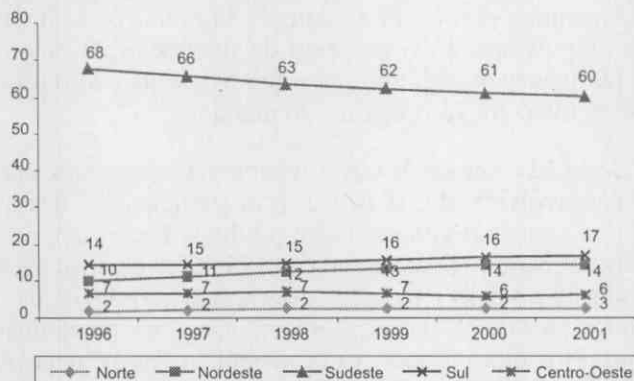


GRÁFICO A.2

Investimentos Realizados pelo CNPq em Bolsas no Exterior, segundo a Região – 1996/2001

(Em %)

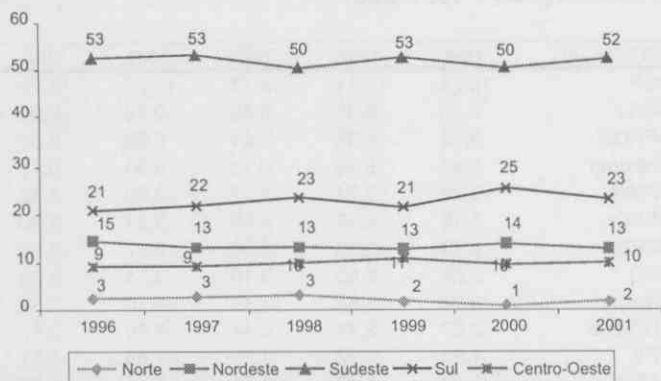


GRÁFICO A.3

Investimentos Realizados pelo CNPq no Fomento à Pesquisa, segundo a Região – 1996/2001

(Em %)

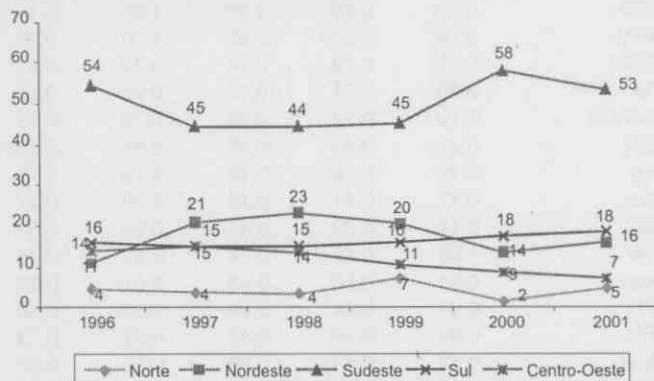


TABELA A.1

Participação nos Investimentos Realizados pelo CNPq em Bolsas no País e no Exterior e no Fomento à Pesquisa, segundo as Principais Instituições – 1996/2001

(Em %)

RANKING	INSTITUIÇÃO	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1	USP	16,24	15,11	14,57	13,29	12,20	11,43
2	UFRJ	9,18	8,41	8,83	9,18	9,91	9,32
3	UFRGS	5,04	5,26	5,44	5,33	5,86	5,89
4	Unicamp	6,43	5,86	5,70	5,30	5,13	4,99
5	UFMG	3,73	3,74	3,57	3,90	4,42	4,33
6	UFSC	3,19	2,85	2,95	3,24	3,30	3,38
7	UFPE	2,73	3,13	3,00	2,87	3,00	3,13
8	UNB	2,68	2,90	3,10	3,14	3,08	3,07
9	Unesp	3,64	3,52	3,48	3,15	2,86	2,53
10	PUC-Rio	2,57	2,41	2,44	2,40	2,57	2,37
11	UFV	1,93	1,92	1,90	1,89	1,81	2,05
12	UFBA	1,37	1,47	1,51	1,75	1,86	2,04
13	UFC	1,43	1,57	1,66	2,06	1,97	1,98
14	Embrapa	1,22	1,35	1,43	1,29	1,85	1,81
15	UFSCAR	1,83	1,80	1,53	1,53	1,66	1,66
16	Fiocruz	1,48	1,70	1,50	1,69	1,79	1,60
17	UFPR	1,39	1,32	1,33	1,37	1,44	1,56
18	Unifesp	1,86	1,65	1,55	1,49	1,43	1,54
19	UFPB	1,52	1,72	1,56	1,55	1,46	1,54
20	PUC-SP	2,10	2,00	1,81	1,81	1,70	1,51
21	UFF	1,45	1,37	1,43	1,50	1,48	1,41
22	UFRN	0,80	0,95	1,02	1,05	1,16	1,27
23	UFPA	0,74	0,86	0,93	1,00	0,78	1,04
24	UFSM	0,67	0,72	0,74	0,76	0,84	0,87
25	Ufla	0,69	0,71	0,73	0,78	0,85	0,86
26	PUC-RS	0,70	0,77	0,76	0,70	0,72	0,84
27	UEM	0,47	0,44	0,49	0,64	0,68	0,83
28	Uerj	0,80	0,79	0,73	0,74	0,77	0,82
29	Inpa	0,41	0,47	0,48	0,60	0,47	0,77
30	GEC	0,17	0,20	0,47	0,39	0,59	0,76
31	Inpe	1,05	0,83	0,74	0,81	0,78	0,75
32	Inpa	0,54	0,50	0,49	0,51	0,60	0,62
33	UFU	0,61	0,64	0,69	0,58	0,65	0,62
34	UFG	0,38	0,46	0,42	0,37	0,73	0,60
35	Ufpel	0,42	0,43	0,46	0,46	0,52	0,49
36	UFRRJ	0,55	0,52	0,56	0,53	0,49	0,48
37	Ufal	0,25	0,35	0,29	0,35	0,37	0,45
38	Furg	0,22	0,32	0,32	0,41	0,45	0,45
39	CBPF	0,54	0,54	0,53	0,50	0,52	0,43
40	UFRPE	0,32	0,37	0,43	0,54	0,50	0,42
...	Outras	16,67	18,06	18,42	18,54	16,74	17,49
...	Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CNPq.

TABELA A.2

Capes: Programa Demanda Social (DS) – Mensalidade (Média Mensal) – 1997/2002

(Em %)

REGIÃO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sudeste	68,78	72,65	73,56	71,39	72,04	71,42
Sul	15,85	11,27	12,53	15,25	16,67	15,47
Nordeste	10,34	11,20	11,35	10,90	8,53	7,51
Centro-Oeste	3,52	4,18	2,01	1,81	1,96	4,78
Norte	1,52	0,69	0,54	0,66	0,78	0,82
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
R\$ Mil	11.845,10	9.839,89	9.262,75	8.380,44	8.744,99	10.267,42

TABELA A.3

Capes: Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica (PICDT) – Mensalidade (Média Mensal) – 1999/2002

(Em %)

REGIÃO	1999	2000	2001	2002
Sudeste	21,50	20,22	18,37	17,70
Sul	28,69	27,71	26,87	26,14
Nordeste	29,83	31,34	32,63	32,80
Centro-Oeste	10,35	10,89	10,76	10,87
Norte	9,63	9,83	11,48	12,50
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
R\$ mil	4.716,09	4.312,07	3.842,63	3.190,21

Fonte: Capes.

TABELA A.4

Capes: Programa Estudantes Convênio de Pós-Graduação (PECPG) – Mensalidade (Média Mensal) – 1999/2002

(Em %)

REGIÃO	1999	2000	2001	2002
Sudeste	73,65	70,12	63,27	55,05
Sul	16,46	19,37	24,65	33,55
Nordeste	4,19	4,86	5,45	2,90
Centro-Oeste	4,03	2,70	3,51	4,85
Norte	1,69	2,97	3,12	3,65
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
R\$ Mil	103,99	107,14	119,38	102,92

Fonte: Capes.

TABELA A.5

Capes: Programa de Fomento à Pós-Graduação (Prof) – Mensalidade (Média Mensal) – 1998/2002

(Em %)

REGIÃO	1998	1999	2000	2001	2002
Sudeste	36,74	41,02	40,68	34,90	32,53
Sul	53,49	41,45	41,27	47,09	55,89
Nordeste	2,89	2,23	1,24	0,80	2,88
Centro-Oeste	0,00	10,42	12,33	11,76	2,16
Norte	6,88	4,88	4,49	5,46	6,55
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
R\$ Mil	1.793,11	2.455,20	2.482,24	3.021,11	2.761,71

Fonte: Capes.

TABELA A.6

Capes: Programa de Suporte à Pós-Graduação das Instituições de Ensino Superior Particular (Prosup) – Mensalidade (Média Mensal) – 2000/02

(Em %)

REGIÃO	2000	2001	2002
Sudeste	76,99	77,50	77,91
Sul	22,85	22,24	20,08
Nordeste	0,17	0,26	1,08
Centro-Oeste	0,00	0,00	0,89
Norte	0,00	0,00	0,04
Total	100,00	100,00	100,00
R\$ Mil	910,10	1.052,61	968,35

Fonte: Capes.

TABELA A.7

Capes: Bolsa no Exterior – Mensalidade (Média Mensal) – 1996/2002

(Em %)

REGIÃO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sudeste	52,26	51,29	51,73	52,51	54,64	56,12	52,91
Sul	20,44	21,46	21,05	19,46	18,76	17,16	17,29
Nordeste	11,34	10,30	9,06	8,16	8,68	8,16	9,70
Centro-Oeste	4,95	5,42	5,36	4,27	3,51	3,74	3,69
Norte	1,38	1,45	0,99	0,70	0,91	0,81	0,80
Exterior	9,63	10,05	11,56	14,60	13,33	13,78	14,84
Não Informado	0,00	0,04	0,25	0,30	0,17	0,24	0,78
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
US\$ Mil	1.711,09	1.950,99	1.946,89	1.994,02	1.869,62	1.961,95	1.807,60

Fonte: Capes.

TABELA A.8

Capes: Bolsa no Exterior – Valor das Taxas (Média Mensal) – 1996/2002

(Em %)

REGIÃO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sudeste	48,95	46,23	49,42	52,52	56,61	57,28	53,66
Sul	19,08	17,96	17,29	15,89	17,38	16,14	18,66
Nordeste	8,66	12,28	8,98	7,64	8,41	9,40	9,19
Centro-Oeste	8,39	7,74	7,93	7,00	4,10	3,39	5,07
Norte	1,31	1,42	0,38	0,15	1,01	1,29	0,97
Exterior	13,61	14,28	15,21	15,84	12,39	12,18	12,37
Não Informado	0,00	0,10	0,80	0,97	0,10	0,33	0,07
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
US\$ Mil	489,02	664,48	649,05	566,34	537,76	458,03	353,52

Fonte: Capes.

TABELA A.9

Capes: Apoio à Pós-Graduação (Proap) – Inversões Anuais – 1997/2002

(Em %)

REGIÃO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sudeste	69,81	70,57	71,62	70,25	71,72	71,40
Sul	14,96	8,30	9,64	10,31	7,65	6,90
Nordeste	8,99	15,23	15,98	16,65	17,48	15,55
Centro-Oeste	4,85	5,15	1,97	2,01	2,15	5,23
Norte	1,40	0,76	0,79	0,78	1,00	0,92
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
R\$ Mil	39.330,39	42.845,26	36.603,20	43.622,04	46.348,79	46.766,10

Fonte: Capes.

Referências Bibliográficas

ANPROTEC/SEBRAE. *Glossário dinâmico de termos na área de tecnópolis, parques tecnológicos e incubadoras de empresas*. Brasília: Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec) e Sebrae, 2002.

BALDWIN, Robert E. *Desenvolvimento e crescimento econômico*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (www.capes.gov.br).

CASTELLS, Manuel. O novo paradigma do desenvolvimento e suas instituições: conhecimento, tecnologia da informação e recursos humanos. Perspectiva comparada com referência à América Latina. In: *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad Editora/BNDES, 2002, vol. 1.

CÉLERE (www.celere.com.br).

CESAR – Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (www.cesar.org.br).

CIn/UFPE – Centro de Informática da Universidade Federal de Pernambuco (www.cin.ufpe.br).

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (www.cnpq.br).

DIÁRIO DE PERNAMBUCO, vários números entre 1999 e 2002.

ITEP – Instituto de Tecnologia de Pernambuco (www.itep.br).

JORNAL DO COMMERCIO, vários números entre 1999 e 2002.

JYNX PLAYWARE (www.jynx.com.br).

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

LEWIS, Michael. *A nova novidade: uma história do Vale do Silício*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

MANKIW, N. Gregory. The growth of nations. *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 1, p. 275-326, 1995.

MOLNA, Lawrence A., DEPIETRO, Rocco, GILLETE, Lizabeth. *Sustaining economic growth: the positive impact of the Michigan Incubator Industry – 1985-1995*. Ohio: The University of Michigan Business Scholl/National Business Incubation Association, 1996.

NEWSTORM (www.newstorm.com.br).

NIST – National Institute of Standards and Technology. *Advanced Technology Program (ATP)*. 2003 (www.atp.nist.gov).

PACIFIC INCUBATION NETWORK (www.pacificincubation.org).

PORTO DIGITAL. Apresentação em CD-Rom, 2002.

PORTO DIGITAL (www.portodigital.org.br).

PROVA INTER@TIVA (www.provainterativa.com.br).

QUALITI SOFTWARE PROCESSES (www.qualiti.com.br).

RADIX (www.radix.com.br).

ROMER, Paul M. *Why, indeed, in América? Theory, history, and the origins of modern economic growth*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1996 (Working Paper, 5443).

SCHULTZ, Theodore W. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SECTMA – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado de Pernambuco. *Porto Digital*. Apresentação em CD-Rom, 1999.

TEMPEST SECURITY TECHNOLOGIES (www.tempest.com.br).

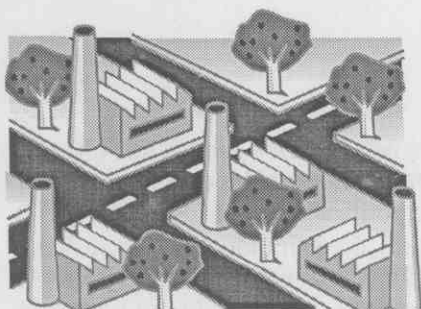
THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR OPTICAL ENGINEERING (www.photonics-clusters.org).

TORNATZKY, L. G., WAUGAMAN, P. G., GRAY, D. O. *Innovation U.: new university roles in a knowledge economy*. South Carolina: Southern Growth Policies Board, 2002.

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco (www.ufpe.br).

VANGUARD (www.cesar.org.br/vanguard).

WORP – Web Oriented Report Publisher (www.provainterativa.com.br).



Condomínio Industrial: O Caso do Complexo Ford Nordeste

SHEILA NAJBERG
FERNANDO PIMENTEL PUGA*

RESUMO A reestruturação produtiva em alguns setores aponta para uma tendência de terceirização das atividades de grandes empresas, com o estabelecimento de uma vinculação estreita entre estas e seus fornecedores. Um importante exemplo é o da indústria automobilística no Brasil na década de 90. Este estudo analisa a experiência do início da implantação do complexo industrial Ford Nordeste em Camaçari (Bahia), particularmente no que tange ao papel do governo e à importância do empreendimento em termos do impacto no emprego na região, com base na Ford, seus fornecedores e firmas prestadoras de serviços ao complexo.

ABSTRACT *The economic restructuring in some sector shows a trend of shifting economic activities from large organizations to its suppliers, with the creation of a close link between them. An outstanding example is the Brazilian automobile industry in the nineties. This paper analyses the start-up of a Ford's plant in Camaçari (Bahia), especially in terms of public support and employment creation in the region, based on data of Ford and its suppliers.*

* Respectivamente, chefe e gerente do Departamento Econômico do BNDES. Os autores agradecem a assessoria de Paulo André de Oliveira, consultor em estatística da Datamec/Unisys.

1. Introdução

O interesse por aglomerações de empresas e pelos ganhos de competitividade advindos da sinergia entre essas unidades está longe de ser uma novidade na experiência brasileira de política industrial. Haddad (2002) aponta que, dentro da estratégia de substituição de importações do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79), havia uma ênfase especial à formação de complexos industriais integrados, envolvendo conjuntos de unidades produtivas tecnologicamente interdependentes e espacialmente integradas.

A crise fiscal a partir dos anos 80, contudo, representou forte recuo no modelo acima. No início da década de 90, em particular, passou a predominar um maior liberalismo econômico. A política industrial foi relegada a um plano secundário, com o Estado se voltando para a estabilização macroeconômica. A segunda metade dos anos 90 trouxe de volta o debate sobre política industrial e, junto com este, o interesse pela realização de grandes projetos de investimento e pelo planejamento regional. Um dos primeiros movimentos nesse sentido foi a implementação do Programa Avança Brasil, quando passou a ser priorizada a adoção de uma abordagem articulada com os espaços geoeconômicos do território, com o respeito às vocações, potencialidades e relações sociais estabelecidas.

O interesse pelo planejamento regional ganhou ímpeto a partir das evidências internacionais de ganhos de eficiência com a proximidade geográfica entre as empresas. Os principais exemplos que marcam essa nova fase são os sucessos alcançados pelos distritos industriais da Terceira Itália [Pyke e Sengenberger (1992)] e pelos *clusters* do Vale do Silício nos Estados Unidos [Saxenian (1995)]. Pyke e Sengenberger argumentam que nos distritos italianos houve a formação de fortes redes de empresas que, através de especialização e subcontratação, conseguiram atingir elevados patamares de eficiência e de economias de escala. De forma análoga, Saxenian, tomando como base a experiência do Vale do Silício, aponta que a proximidade facilita a interação face a face recorrente, que promove um *mix* de competição e colaboração.

As duas regiões inspiram também uma extensa literatura que trata do conceito de economia do conhecimento. De acordo com essa corrente, o processo de aprendizado é fortemente localizado, em função da forma com

que interagem pesquisa, experiência prática e ação, através dos processos de aprender fazendo, usando e interagindo [Diniz (2002)].

A literatura aponta para a existência de diferentes tipos de aglomerações de empresas [ver Storper e Harrison (1991)]. Uma das categorias é caracterizada pela ausência de firmas líderes, sem a existência de uma hierarquia entre elas. Uma outra modalidade de aglomeração consiste na presença de empresas que exercem influência sobre as demais, a qual pode ser limitada ou chegar ao ponto de comandar as estratégias de outras firmas.

Este artigo trata de aglomerações de empresas com a presença de uma firma líder, enfocando a experiência de implantação do complexo industrial Ford Nordeste em Camaçari (Bahia). Em particular, analisa o papel do governo e a importância desse empreendimento em termos do impacto no emprego na região, com base na Ford, seus fornecedores e firmas prestadoras de serviços ao complexo. Apresentam-se, também, as experiências do México e do Leste Asiático para estimular arranjos produtivos envolvendo grandes empresas e micro, pequenas e médias empresas (MPMEs).

Além desta introdução, o estudo possui três seções. A Seção 2 mostra experiências internacionais de apoio ao adensamento da cadeia produtiva. A Seção 3 descreve o regime automotivo brasileiro, o papel crucial das três esferas de governo e o impacto no emprego decorrente da instalação do complexo automotivo na Bahia. Finalmente, a Seção 4 apresenta as conclusões.

2. Experiências Internacionais de Adensamento da Cadeia Produtiva

Os países do Leste Asiático, especialmente Japão, Coreia do Sul e Taiwan, têm sido a principal referência no que tange à formação de redes de subcontratação. No Japão foi desenvolvido um forte sistema de subcontratação, durante a II Guerra Mundial, envolvendo assistência técnica e acordos de cooperação. A cooperação teve continuidade no pós-guerra, quando houve a ocupação do país pelas forças aliadas, que passaram a questionar a excessiva concentração do poder econômico em grandes conglomerados de empresas (*zaibatsu*), o que teria resultado na formação de oligarquias econômicas e no regime totalitário. Como resultado, as ações das famílias *zaibatsu* foram confiscadas e vendidas nas bolsas de valores. Contudo, mantiveram-se os principais vínculos entre as empresas, consequência dos

relacionamentos pessoais de seus gerentes, e sobretudo a concentração de débitos junto a instituições financeiras pertencentes aos antigos *zaibatsu* [Torres Filho (1992)]. O resultado foi o desenvolvimento de uma nova forma de organização empresarial (*keiretsu*), tendo como característica a existência de um sistema de subcontratação altamente eficiente e moderno, popularizado pelo modelo da Toyota de organização corporativa [Hodgkinson (2000)].

Na Coreia do Sul, o sistema de subcontratação é mais recente e menos desenvolvido que no Japão. Não obstante, houve um rápido crescimento a partir de meados dos anos 70, com o percentual de firmas com receitas de subcontratação pulando de 18,6% em 1968 para 70% em 1990 [Berry (1997)]. Em Taiwan, as MPMEs são grandes fornecedoras de empresas americanas e japonesas, especialmente no segmento de informática, que, no entanto, revendem os produtos com sua própria marca.

Nesses três países, os governos têm promovido intensamente a cooperação entre grandes empresas e MPMEs. No Japão, existe um importante sistema de centros tecnológicos destinado a facilitar as transferências de tecnologia das grandes firmas para as MPMEs. Na Coreia do Sul, por outro lado, o governo tem diretamente regulado as relações entre grandes empresas e MPMEs e reservado certas atividades de produção para estas últimas [Hodgkinson (2000) e Berry (1997)]. Em Taiwan, o governo estimula a cooperação entre grandes e pequenas unidades, com apoio financeiro e assistência técnica.

Um outro exemplo de país em que o governo estimula fortemente o adensamento da cadeia produtiva é o México, cujo programa de apoio à cadeia produtiva ganhou impulso após a crise do país em dezembro de 1994. Em particular, preocupava a massiva penetração de importações na indústria do país. No caso extremo das *maquiladoras*, que representaram entre 35% e 39% do total exportado durante os anos 90, o valor agregado nacional manteve-se abaixo de 2% desde a criação dessas empresas em 1965 [Dussel (1999)]. Os itens a seguir descrevem, primeiro, o programa mexicano de apoio a fornecedores e, depois, o Programa Centro-Satélites de Taiwan.

O Programa Mexicano de Apoio a Fornecedores

Em 1995, o governo mexicano lançou o Programa de Política Industrial e de Comércio Exterior (PPICE), cobrindo o período 1995/2000, com uma meta de crescimento anual de 20% nas exportações e uma preocupação

explícita com a adição de valor agregado nacional às vendas ao exterior. O PPICE deu ênfase especial ao apoio às MPMEs, que passou a ser considerado no âmbito de uma estratégia de substituição de importações, sendo priorizadas iniciativas voltadas para a inserção das MPMEs nas cadeias produtivas, como fornecedoras de grandes empresas.

Um exemplo interessante de iniciativa do governo mexicano visando ao adensamento da cadeia produtiva é o programa de apoio a fornecedores da Nacional Financiera (Nafin). O acesso ao crédito funciona da seguinte forma:

- a grande empresa fornece à Nafin a lista de empresas provedoras convidadas a participar da cadeia produtiva;
- as MPMEs cadastram-se no sistema através de portal da Nafin, recebendo senhas;
- as MPMEs acessam o portal e apresentam o contrato de fornecimento;
- a Nafin divulga o contrato entre os agentes financeiros, que enviam suas propostas de taxas de juros;
- as MPMEs elegem a instituição financeira de sua preferência;
- os recursos são recebidos pelas MPMEs no mesmo dia; e
- as instituições financeiras recebem das MPMEs os direitos de crédito relacionados à provisão de bens e serviços (contrato de fornecimento), podendo cobrar, no vencimento, esses direitos das grandes empresas.

A grande vantagem do programa está na realização das operações através da internet, o que lhes confere grande agilidade e automaticidade. As principais vantagens para as MPMEs estão no acesso facilitado e rápido ao crédito e no incremento das vendas ao estreitar o relacionamento com as grandes empresas, as quais são auxiliadas pelo programa no desenvolvimento de seus provedores e na simplificação dos custos operacionais nas áreas de crédito e cobrança. Para as instituições financeiras, os benefícios estão na minimização do risco em função dos recebíveis e da qualidade do crédito das empresas e na disponibilidade de recursos pelos órgãos públicos para financiar o programa.

A Tabela 1 mostra as condições do apoio financeiro a provedores de grandes empresas. Em 2000, foram apoiadas 1.438 empresas pelo programa de

TABELA 1

Características do Programa de Desenvolvimento de Provedores de Grandes Empresas

Prazo de amortização:	Até dois anos
Valor dos empréstimos:	50% do valor do contrato, limitado a US\$ 218 mil ^a por empresa
Taxa de juros:	Fixa, dependendo da instituição financeira
Garantias:	Contrato de fornecimento mais aval dos acionistas (sem garantia real)

Fonte: Nafin.

^aDois milhões de pesos (US\$ 1 = 9,16 pesos em abril de 2002).

desenvolvimento de provedores, sendo que 85% eram micro e pequenas. O valor total do financiamento foi de US\$ 624 milhões, sendo 79% para o setor industrial.

O Programa Centro-Satélites de Taiwan

Em 1984, o governo de Taiwan lançou o Programa Centro-Satélites (CS) com a finalidade de estimular a cooperação entre grandes firmas (fornecedoras de matérias-primas, montadoras e companhias de comércio) e pequenas unidades (fornecedoras de componentes) [Ernst (1998)]. Em cada CS, as grandes firmas (centros) são responsáveis pela coordenação, monitoramento e modernização das pequenas firmas (satélites). Com o objetivo de fortalecer a cooperação, o governo oferece apoio financeiro e assistência técnica tanto para as firmas centrais quanto para as satélites. Para estas últimas, os principais benefícios em participar do CS incluem maior segurança de mercado e acesso facilitado a matérias-primas e novas tecnologias. Para as firmas grandes, as vantagens abrangem menor necessidade de investimentos com a terceirização de atividades, redução de custos devido aos menores salários pagos pelas firmas pequenas e uso das satélites como proteção contra flutuações na demanda.

De acordo com Sakura (1998), o número de CS passou de 40 (791 produtores) em janeiro de 1987 para 179 (2.800 produtores) em junho de 1997. O maior número de programas é na indústria automobilística (23 programas e 580 fabricantes), seguida das indústrias de máquinas (21 programas e 232 fabricantes), metalúrgica (17 programas e 266 produtores) e eletrônica (14 programas e 232 fabricantes). O lucro obtido em função da assistência técnica e gerencial foi mais de 15 vezes superior ao respectivo custo.

3. Cadeia Produtiva no Brasil: A Experiência da Indústria Automotiva

A proteção ao mercado interno, desde os anos 50, se, por um lado, foi um instrumento para atrair as indústrias montadoras ao Brasil, por outro, foi também responsável pela defasagem das filiais brasileiras em relação às matrizes, em termos de plantas de baixa qualidade e com baixa produtividade. Apenas recentemente, estimulada pela expectativa de crescimento dos mercados do Brasil e da América Latina, a indústria automobilística fez investimentos significativos para instalação de novas plantas de veículos e expansão das montadoras já instaladas. A escolha do Brasil para a realização dessas novas inversões decorreu das políticas implementadas pelo governo, que fez uma intervenção de forma ativa, pautada pela definição de vantagens a partir de um regime automotivo de caráter nitidamente regulatório.

O modelo atual da indústria automobilística tem como ponto mais importante a transferência de atividades produtivas e de engenharia das montadoras para seus fornecedores. Os principais fornecedores, chamados de primeira linha, controlam a maior parte da oferta de peças e têm atuação mundial, capacitação tecnológica e equipe qualificada para garantir efetiva integração funcional. Em qualquer nível, porém, eles devem trabalhar próximos aos clientes, com maior envolvimento no desenvolvimento de componentes [Santos e Costa (1996)]. Essa mudança no *modus operandi* permitiu um significativo aumento de produtividade. Segundo a Anfavea, a relação veículos por empregado passou de 8,6 em 1989 para 19,1 em 1998.¹

A exigência de que os fornecedores se localizem nas proximidades das fábricas montadoras faz com que a instalação de uma montadora proporcione elevados benefícios para a economia e o desenvolvimento social de uma região. Os empregos de boa qualidade dessa indústria, em termos de remuneração e estabilidade, também estimulam o surgimento de novos empreendimentos no estado. Foi considerando esses benefícios que o go-

1 Rosandiski (2002) mostra que, para um aumento de produção de mais de 50% no período 1989/99, houve uma queda de 37,21% no emprego formal nas montadoras e de 25,1% no segmento das fornecedoras. Esse aumento de produtividade foi possível pela introdução de tecnologias mais modernas e pela contratação de trabalhadores mais qualificados. Nas montadoras, o percentual de trabalhadores com primeiro grau incompleto, que era de 62,4% em 1989, reduziu-se para 21,7% em 1999, enquanto o percentual de trabalhadores com escolaridade igual ou superior ao segundo grau elevou-se de 15,1% para 44,4%. No segmento de autopeças, o percentual de trabalhadores com primeiro grau incompleto, que era de 63,8% em 1989, reduziu-se para 29,5% em 1999, enquanto o percentual de trabalhadores com escolaridade igual ou superior ao segundo grau elevou-se de 14,1% para 35,7%.

verno da Bahia concedeu um conjunto de vantagens decisivo para que a Ford escolhesse o município de Camaçari como lócus de seu novo investimento.

Na década de 50, os investimentos na construção de unidades de veículos e de autopeças foram concentrados na região do ABC paulista. Durante a década de 70, as inversões ocorreram na região do Vale do Paraíba e, nos anos 90, no Paraná e em Minas Gerais. Mais recentemente, com a instalação da Ford no Nordeste, o novo pólo de desenvolvimento da indústria será a Bahia.

Nos dois itens a seguir, o primeiro descreve sucintamente o papel do governo para atrair os investimentos do setor, enquanto o segundo concentra-se em fazer uma avaliação preliminar, em termos de impacto no emprego formal, da implantação do complexo industrial Ford Nordeste.

O Papel do Governo²

Nos anos 90, uma série de medidas foi tomada pelo governo federal para ampliar no país a participação da indústria automobilística, que contou com diversas providências no âmbito federal e de caráter mais amplo, desde a redução da alíquota de impostos (ICMS e IPI) à época da Câmara Setorial e também, recentemente, os "Acordos Emergenciais", além do Regime Automotivo.

O Regime Automotivo, criado em fins de 1995 e reformulado em 1997 para inclusão dos estados menos desenvolvidos, é um conjunto de incentivos fiscais destinado à implantação de empresas do setor, com incentivos mais generosos para as unidades que se implantassem em regiões menos desenvolvidas. O governo também estabeleceu uma redução de 50% do imposto de importação de veículos, no período 1996/99, para as montadoras que já produzissem ou estivessem em vias de produzir no país. Os setores de autopeças inicialmente tiveram uma redução de 85% no imposto de importação, reduzido gradativamente até atingir 40% em 1999. As Tabelas 2 e 3 apresentam um resumo dessas medidas.

Além dos incentivos federais, alguns estados disponibilizaram outras vantagens para atrair os novos investimentos, entre elas:

- gastos realizados pelo próprio estado em obras, serviços de infra-estrutura e instalações produtivas (envolvendo, em alguns casos, a doação de

2 Extraído de Medeiros (1999).

TABELA 2

Principais Itens do Regime Automotivo

	REGIÕES	
	Sudeste e Sul	Norte, Nordeste e Centro-Oeste
Validade	Dezembro de 1999	Dezembro de 2010
Redução de tarifa para importação de bens de capital, ferramental, moldes e instrumentos	90% até 1999	100% até 1999 50% entre 2000 e 2010
Redução de tarifa para importação de veículos	50% até 1999	50% até 1999
Redução de tarifa para importação de matéria-prima e autopeças	70% em 1996, 55% em 1997 e 40% em 1998 e 1999	90% até 1999 50% entre 2000 e 2010
Redução de IPI para os bens de capital adquiridos	—	100% entre 1997 e 1999
Redução de IPI para matéria-prima, autopeças e pneumáticos	—	45% entre 1997 e 1999
Redução de IPI para matéria-prima, material intermediário e material de embalagem	—	25% entre 2000 e 2010
Redução de Imposto de Renda	—	100% entre 1997 e 1999
Redução do adicional de frete para renovação de Marinha Mercante	—	100% entre 1997 e 1999
Redução de IOF nas operações de câmbio realizadas para pagamento de bens importados	—	100% entre 1997 e 1999
Crédito presumido de IPI como ressarcimento de contribuições do PIS e da Cofins	—	Valor correspondente ao dobro das referidas contribuições

Fonte: *Secretaria de Política Industrial/MDIC.*

terrenos), os quais, de modo geral, têm abrangido fornecimento preferencial de energia elétrica, inclusive construção de subestações, melhoria de acesso rodoviário, construção de terminal marítimo, berços e/ou pátios privativos e efluentes sanitários e industriais;

- participação acionária;
- concessão de créditos para capital de giro e fixo, em geral providos por fundos estaduais de desenvolvimento;
- diferimento do ICMS para viabilizar operações de devolução total ou parcial do ICMS gerado pela empresa, envolvendo também operações de

TABELA 3

Tarifas de Importação – 1996/2000

(Em %)

	1996	1996 (Novembro)	1997	1998	1999	2000
Autopeças						
Tarifa Média	16	16	16	16	16	16 a 18
Redução	85	70	55	40	40	0
Tarifa Média com Desconto	2,4	4,8	7,2	9,6	9,6	16 a 18
Automobilística						
Tarifa Média	70	70	63	49	35	35
Redução	50	50	50	50	50	0
Tarifa Média com Desconto	35	35	31,5	24,5	20	35

Fonte: Secretaria de Política Industrial/MDIC.

financiamento através de fundos fiscais já existentes ou especialmente criados;

- isenção de impostos municipais, como ISS e IPTU; e
- garantias oferecidas pelo estado, como cauções ou fianças bancárias, de benefícios acordados perante o risco de mudanças na legislação ou outras.

O Complexo Industrial Ford Nordeste

O governo da Bahia, interessado em aumentar o nível de emprego e reduzir as desigualdades regionais e sociais, propôs-se a conceder, no final dos anos 90, um conjunto de incentivos fiscais e financeiros para viabilizar a instalação da Hyundai no estado. Apesar dessas vantagens, o empreendimento não foi adiante. Paralelamente, a Ford, que estava em fase inicial de negociação com o Rio Grande do Sul para instalar uma nova filial, constatou que, com a posse do novo governo em 1999, as condições vantajosas aventadas pela equipe anterior não mais seriam possíveis. O governo da Bahia insistiu no seu interesse em criar um complexo industrial automotivo no estado e redirecionou seus esforços para atrair a Ford.³ E, dessa vez, foi bem-sucedido.

3 Uma primeira manifestação de interesse se deu através de uma matéria publicitária, veiculada no jornal O Estado de S. Paulo, em 13.04.99, cujo título era "GM e Ford, Venham para a Bahia. Aqui, a gente honra os compromissos e está sempre andando na frente". A propaganda começava por "Quando a gente fala: Bahia com H, de honra, a gente fala de Estado que tem orgulho de cumprir

Segundo informações do Promo-Centro Internacional de Negócios da Bahia, órgão vinculado ao governo do estado, o complexo industrial Ford Nordeste representa o maior investimento feito atualmente pela empresa no mundo. O objetivo é produzir uma nova família de veículos (o Amazon), que utiliza o conceito de condomínio industrial, em que a participação de fornecedores ocorre diretamente na linha de montagem e no processo de produção, e não apenas no fornecimento dos componentes do veículo, compartilhando as instalações e as responsabilidades. Assim, além da filial da Ford, instalou-se em Camaçari um conjunto de fornecedores, entre eles: Autometal, Arvin, Benteler, BSB, Colauto, DDOC, Dow, Ferrolene, Intertrim, Kautex Textron, Lear, Mapri-Textron, Metagal, Pelzer, Pilkington, Pirelli, SaarGummi, Siebe e Valeo. Outros fornecedores instalaram-se em demais municípios do estado, como por exemplo: Borlem, Krupp, Siemens e TWE.

A estimativa é de geração de cinco mil empregos diretos na Ford e 50 mil indiretos, quando a fábrica estiver com sua capacidade normal de operação. Cerca de 90% dos empregados serão recrutados na própria região, especialmente em Camaçari e Dias D'Ávila, municípios vizinhos de onde a fábrica está situada. Segundo a montadora, o recrutamento tem respeitado a diversidade étnica e cultural da população, com 40% das vagas destinadas às mulheres.

O apoio do estado foi fundamental para a decisão da montadora. Entre os compromissos assumidos estão maciços investimentos em: a) infra-estrutura, para permitir a instalação da Ford e de seus fornecedores; b) instalações portuárias e de rede rodoferroviária, para recebimento de matéria-prima e escoamento da produção; e c) infra-estrutura social – educação, saúde, transporte e segurança pública. Além desses, existem também compromissos financeiros e tributários.

Embora o complexo industrial Ford Nordeste se encontre ainda em fase de implantação, o impacto no emprego já pode ser sentido no estado. Em um primeiro momento, os empregos estavam concentrados nas empresas envolvidas com a execução dos investimentos em infra-estrutura básica e, posteriormente, ocorreram mais intensamente na montadora e em seus fornecedores. Obviamente, o impacto no emprego vai além da fronteira do estado

todos os seus compromissos..." A menção à GM se deve ao fato de a montadora também estar, à época, em entendimentos com o governo do Rio Grande do Sul para a realização de novos investimentos. Devido ao estágio mais avançado de negociação, o governo manteve o acordado com a GM.

e alcança as unidades que fornecem os bens de investimentos que são adquiridos ou compõem a cadeia produtiva do setor e não estão instaladas na Bahia. O objetivo desta subseção, porém, é restringir a avaliação ao estado e, mesmo assim, estima-se que o resultado está subestimado, na medida em que o foco é apenas no mercado formal de trabalho.

Para uma avaliação criteriosa, solicitou-se ao Grupo Executivo da Ford – instituído formalmente pelo governo da Bahia – a relação de todos os empreendimentos que estivessem, direta ou indiretamente, envolvidos no projeto de implantação do complexo automotivo no estado.⁴ Esse conjunto é integrado pela própria Ford, por seus fornecedores e pelas firmas prestadoras de serviços.

Como o Protocolo de Intenções entre a Ford e o governo da Bahia foi assinado em junho de 1999, optou-se por fazer um levantamento trimestral, a partir de março de 1999. Os dados revelam que, nessa data, mesmo antes da implantação da empresa, parte dos estabelecimentos relacionados empregava 31.137 trabalhadores. Fica claro que uma parcela do pessoal ocupado, na relação de estabelecimentos enviada, era e continua empregada devido à produção de bens e serviços cujo destino final não é a montadora. A própria Ford em Camaçari começou no segundo trimestre de 2000 contratando 27 trabalhadores. Numa tentativa de dimensionar o impacto no emprego, foi feita uma hipótese bastante simplista de que todo novo emprego, a partir de junho de 2000, seria decorrente da vinda da subsidiária da empresa para a Bahia. Essa premissa não superestima o resultado, pois não considera o efeito do acréscimo de renda na economia local (nos estabelecimentos não listados pelo Grupo Executivo da Ford) nem o impacto no emprego informal.⁵

A consulta ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego, permite acompanhar o emprego formal nas firmas relacionadas. A Ford, em Camaçari, que tinha 27 trabalhadores formais em junho de 2000, empregava 750 em março de 2002 e 1.120 em dezembro de 2002, conforme mostra o Gráfico 1.

4 O Grupo Executivo da Ford foi criado em 11 de agosto de 1999, com o objetivo de acompanhar e supervisionar as ações do governo do estado no projeto.

5 Parte da receita das empresas se transforma, através do pagamento de salários ou do recebimento de dividendos, em renda dos trabalhadores ou dos empresários. Ambos gastarão parcela de sua renda adquirindo bens e serviços diversos, segundo seu perfil de consumo, estimulando a produção de outros setores e realimentando o processo de geração de emprego. Por exemplo, alguns trabalhadores, ao receberem seus salários, gastarão uma parte comprando roupas e consumindo serviços diversos, como ir a restaurantes, o que estimulará a economia e os empregos na região. Em geral, esse processo incentiva o surgimento de um conjunto de microempreendedores, com impacto nos empregos formal e informal.

GRÁFICO 1

Crescimento do Emprego na Ford – Março 1999/Dezembro 2002

O conjunto dos empreendimentos relacionados ao projeto foram responsáveis, em março de 1999, antes da assinatura do Protocolo entre a Ford e o governo da Bahia, pelo emprego de 31.137 trabalhadores formais. Ao final de 2002, o número de empregos alcançou 48.169, sendo 1.120 trabalhadores contratados pela Ford. Sem dúvida, parte expressiva desses 17.032 novos postos de trabalho formais decorreu da instalação do complexo automotivo na Bahia. O Gráfico 2, ao analisar a evolução no emprego nas firmas fornecedoras e prestadoras de serviços à Ford, confirma essa evolução, pois o aumento no emprego nessas unidades coincide, de fato, com o início das atividades da empresa na região, tendo sido estável nos meses que precederam essa implantação. Considerando as firmas que já existiam em março de 1999, o emprego aumentou de 31.137 trabalhadores formais para 41.985 em março de 2002. Adicionalmente, houve a criação de 5.064 empregos em firmas instaladas a partir de junho de 1999.

O Gráfico 3 desagrega as informações sobre as firmas que já existiam em março de 1999, conforme o porte dessas unidades.⁶ O aumento do emprego se mostrou bastante expressivo tanto nas grandes empresas quanto nas de menor porte, sendo maior, no entanto, nessas últimas. O número de traba-

6 O critério de porte adotado é: micro até 19 trabalhadores; pequena de 20 até 99 trabalhadores; média de 100 até 499 trabalhadores; e grande igual ou acima de 500 trabalhadores. As empresas foram identificadas segundo o número de trabalhadores em março de 1999.

lhadores formais nas micro e pequenas empresas teve um crescimento de 4,9 mil em março de 1999 para 8,7 mil em 2002, com um aumento de 78,7% no período, enquanto nas médias esse aumento foi de 30,8% (de 11,7 mil para 15,4 mil trabalhadores) e nas grandes ficou em 23,3% (de 14,5 mil para 17,9 mil trabalhadores).

GRÁFICO 2

Crescimento do Emprego nas Empresas Fornecedoras da Ford – Março 1999/Dezembro 2002

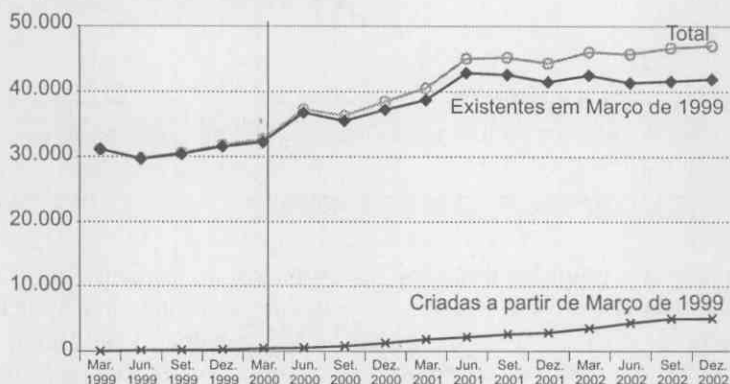
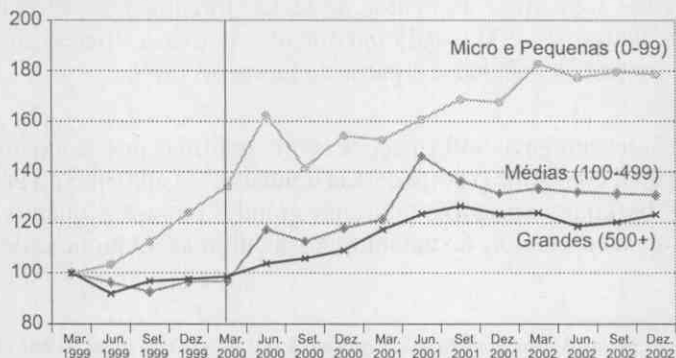


GRÁFICO 3

Crescimento do Emprego nas Empresas Fornecedoras Existentes em Março de 1999

(Março de 2000 = 100)



4. Conclusão

A reestruturação produtiva, em alguns setores, aponta para uma tendência de terceirização das atividades de grandes empresas, com o estabelecimento de uma vinculação estreita entre estas e seus fornecedores. Um importante exemplo é o da indústria automobilística no Brasil na década 90. O atual modelo tem como principais pontos uma crescente transferência de atividades produtivas e de engenharia das montadoras para seus fornecedores.

Esse modelo está longe de ser uma peculiaridade da economia brasileira. Em particular, foi mencionado neste artigo o modelo japonês da indústria automobilística, cuja importância foi também destacada ao se considerar que diferentes países têm implementado programas específicos de incentivo à integração industrial entre grandes empresas e seus fornecedores. Em particular, foram analisadas as formas como os países asiáticos incentivam essa cooperação e o programa mexicano de apoio a fornecedores.

O recente surgimento de unidades do complexo automotivo, com padrões originais de organização da produção, originou este estudo. No Brasil, novas unidades foram instaladas, destacando-se os condomínios industriais da Ford Nordeste em Camaçari, da Volkswagen em Rezende, da PSA-Peugeot Citroën em Porto Real e da General Motors em Gravataí. O condomínio industrial compreende um parque de fornecedores diretos localizados nas proximidades da área da fábrica, exigência que faz com que a instalação de uma montadora proporcione elevados benefícios para a economia e o desenvolvimento social de uma região.

Neste estudo foi analisada a experiência do início da implantação do complexo industrial Ford Nordeste em Camaçari (Bahia), onde o apoio das diferentes esferas de governo foi fundamental. Para uma avaliação criteriosa, solicitou-se ao Grupo Executivo da Ford – instituído formalmente pelo governo da Bahia – a relação de todos os empreendimentos que estivessem, direta ou indiretamente, envolvidos no projeto de implantação do complexo automotivo no estado. Esse conjunto é integrado pela própria Ford, por seus fornecedores e pelas firmas prestadoras de serviços.

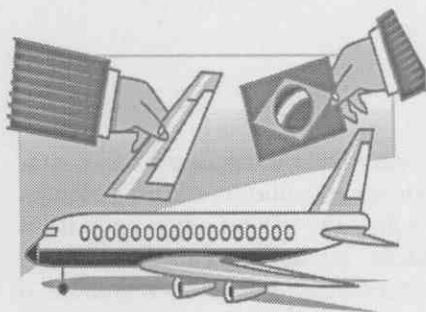
Como o Protocolo de Intenções entre a Ford e o governo da Bahia foi assinado em junho de 1999, optou-se por fazer um levantamento trimestral, a partir de março de 1999 até dezembro de 2002. Os dados obtidos mostram um forte impacto positivo da implantação do complexo industrial no que se refere ao crescimento do emprego na região advindo desse empreendimento.

Nas empresas relacionadas ao projeto, o número de trabalhadores formais empregados subiu de 31.137 em março de 1999 para 48.169 em dezembro de 2002, sendo 1.120 contratados somente na Ford. Como extensões interessantes deste trabalho, caberia analisar as consequências do empreendimento em termos da qualificação da mão-de-obra requerida, da geração de tecnologia e do impacto nas finanças locais.

Referências Bibliográficas

- BERRY, A. *SME competitiveness: the power of networking and subcontracting*. Washington, D.C.: IMF, 1997.
- COUTINHO, L. G. *Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea*. Texto preparado para o Seminário Desenvolvimento em Debate. Rio de Janeiro: BNDES, set. 2002.
- DINIZ, C. D. *Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos*. Texto preparado para o Seminário Desenvolvimento em Debate. Rio de Janeiro: BNDES, set. 2002.
- DUSSEL, E. *La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa*. Santiago de Chile: Cepal, 1999 (Serie Desarrollo Productivo, 55).
- ERNST, D. What permits small firms to compete in high-tech industries? Inter-organizational knowledge creation in the Taiwanese computer industry. *Danish Research Unit for Industrial Dynamics*, Feb. 1998.
- HADDAD, P. R. *A organização dos sistemas produtivos locais como prática de desenvolvimento endógeno*. Texto apresentado no Seminário de Microfinanças. Rio de Janeiro, 2002.
- HODGKINSON, A. *The internationalisation process of Asian small and medium firms*. University of Wollongong/Department of Economics, 2000 (Working Paper Series).
- LEMO, M. B., DINIZ, C. C., SANTOS, F. B. T., AFONSO, M. A. C., CAMARGO, O. *O arranjo produtivo da rede Fiat de fornecedores*. Projeto de Pesquisa: Arranjos Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2000.
- MEDEIROS, A. *O papel do governo na indústria automobilística*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, mimeo.

- PUGA, F. P. *Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000 (Texto para Discussão, 75).
- _____. *O apoio financeiro às micro, pequenas e médias empresas na Espanha, no Japão e no México*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002 (Texto para Discussão, 96).
- PYKE, F. SENGENDERGER, W. Industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues. In: PYKE, F., SENGENDERGER, W. (eds.). *Industrial districts and local economic regeneration*. Genebra: International Institute for Labour Studies, 1992.
- ROSANDISKI, E. N. *Modernização produtiva e a estrutura do emprego formal nos anos 90*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2002 (Tese de Doutorado).
- SAKURA INSTITUTE FOR RESEARCH. *Small business in the United States, Taiwan and Japan, and their small business policy*. RIM n. 40, 1998 (www.sakura.co.jp/sir/paci_cen/rim/rim-e.htm).
- SANTOS, A. M. M. M., COSTA, C. S. Autopeças: um setor em transformação. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 95-108, mar. 1996.
- SAXENIAN, A. Lessons from Silicon Valley. *Technology Review*, v. 97, n. 5, July 1995.
- STORPER, M., HARRISON, B. Flexibility, hierarchy and regional developments: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research Policy*, North-Holland, v. 20, n. 5, 1991.
- TORRES FILHO, E. *A economia política do Japão: reestruturação econômica e seus impactos sobre as relações nipo-brasileiras (1973-1990)*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1992 (Tese de Doutorado).



A Reestruturação do Setor Aéreo e as Alternativas de Política para a Aviação Comercial no Brasil

JORGE ANTONIO BOZOTI PASIN
SANDER MAGALHÃES LACERDA*

RESUMO O setor de serviços de transporte aéreo tem sofrido importantes modificações nas últimas décadas, com a desregulamentação de grande parte dos mercados domésticos e a proliferação de acordos internacionais de liberalização comercial. Como o Brasil está inserido nessas mudanças, o objetivo do presente artigo é fornecer subsídios para o desenho de políticas para o transporte aéreo no país. Essa discussão passa pela proposição de um cenário de longo prazo para o transporte aéreo mundial.

ABSTRACT *The airline industry suffered important structural changes in the past decades, with a general movement towards deregulation in the domestic markets and the multiplication of international agreements of liberalization. Brazil is involved on those changes, and the aim of this article is to provide alternatives for the public policy to the sector. The debate is carried on considering the long run perspectives for the commercial aviation industry in the world.*

* Respectivamente, gerente da Área de Planejamento e economista da Área de Infra-Estrutura do BNDES.

1. Introdução

A opção entre manter a regulação econômica ou lançar mão da desregulamentação de uma indústria pode ser entendida como uma escolha entre diferentes mecanismos de coordenação, que trazem em si embutidos os custos e os benefícios da centralização ou da descentralização das decisões comerciais da indústria. A centralização delega ao regulador o poder de decisão sobre, por exemplo, preços e quantidades. A descentralização deixa por conta da interação entre os agentes econômicos do mercado a determinação de preços e quantidades.

A eficiência alocativa do mecanismo de mercado é limitada pela estrutura da indústria. Se existe monopólio natural, então há maiores possibilidades de a intervenção regulatória trazer benefícios alocativos para a sociedade. O mesmo vale para aqueles setores considerados estratégicos para o desenvolvimento ou a soberania de um país.

O setor de transportes aéreos é composto, além do transporte de passageiros e de cargas, pelos serviços oferecidos pelos aeroportos e sistemas de auxílio e controle de voo às empresas de aviação. Os serviços de transporte de passageiros e de cargas têm características que os aproximam de uma estrutura de mercados contestáveis. O mesmo não acontece com os serviços oferecidos pelos aeroportos e sistemas de apoio ao voo às companhias aéreas.¹

Neste artigo estará sendo abordado o segmento de serviços de transporte de passageiros. Assim, o texto apresenta as modificações regulatórias por que tem passado a aviação civil em vários países nas últimas décadas e seus impactos sobre o mercado de transportes aéreos. A partir de um cenário de longo prazo para o transporte aéreo internacional de passageiros, examinam-se as alternativas de políticas para a aviação brasileira. Serão contrapostas duas estratégias: a proteção de mercado, através da manutenção de acordos bilaterais restritivos, e a internacionalização, através de acordos bilaterais e multilaterais de "céus abertos".

1 A alocação de slots (espaço físico da pista disponível para aterrissagem e decolagem de aeronaves) e portões de embarque e desembarque em aeroportos, por exemplo, é um problema não trivial, principalmente em aeroportos congestionados. A provisão de investimentos adequados na infraestrutura aeroportuária também pode exigir um grau maior de coordenação entre os agentes envolvidos, a fim de garantir que a expansão do sistema acompanhe o crescimento da demanda.

Para fundamentar o cenário de longo prazo, discutem-se os processos de desregulamentação domésticos nos Estados Unidos, na Europa, na América do Sul e no Brasil, apresentando-se evidência a respeito dos efeitos da desregulação sobre preços, produção e inovação. No caso das rotas internacionais, são apresentados os recentes acordos internacionais de liberalização comercial, incluindo os acordos bilaterais com regras mais flexíveis e o acordo multilateral de "céus abertos" entre os países da União Européia.

Após esta introdução, a Seção 2 recupera de forma breve o histórico da evolução do ambiente regulatório da aviação comercial nos Estados Unidos, na Europa, na América do Sul e no Brasil, de maneira a fundamentar o estabelecimento de um cenário de longo prazo para a aviação civil. Na Seção 3 examinam-se os mercados de transporte aéreo de passageiros e as características dessa indústria. Na Seção 4 são avaliadas as alternativas de política para o setor no Brasil. A Seção 5 apresenta as conclusões.

2. Transporte Aéreo no Mundo: Evolução da Regulação e Panoramas

A regulação técnica internacional do transporte aéreo foi desenhada na Convenção de Chicago, em 1944, que estabeleceu os padrões técnicos e legais para a operação internacional dos serviços de transporte aéreo. A regulação econômica do setor ficou a cargo dos acordos bilaterais entre países, dos acordos comerciais entre empresas e do mecanismo de fixação de tarifas da Associação Internacional do Transporte Aéreo (Iata).²

Os acordos bilaterais – principal instrumento regulador do transporte aéreo internacional – controlam o acesso aos mercados, estabelecendo os direitos de tráfego e regras tais como quantas e quais empresas podem operar nas rotas entre os países signatários. Muitas vezes eles estabelecem ainda a capacidade que pode ser alocada nas rotas, as frequências dos vôos, a forma de fixação de preços e se é permitido que as companhias apanhem tráfego em terceiros países (estes, evidentemente, têm que estar de acordo). Uma característica comum dos acordos bilaterais é a exigência de que as empresas que operam entre os países signatários sejam de propriedade e controle de cidadãos dos respectivos países.

O mecanismo de coordenação de preços praticado pela Iata, que envolve a divulgação de indicações de tarifas para o transporte aéreo internacional,

2 A Iata funciona como uma associação das empresas aéreas que operam nas rotas internacionais.

poderia caracterizar formação de cartel, indo de encontro às leis de defesa da concorrência. Porém, o *status* especial do setor permitiu a isenção das empresas aéreas internacionais das leis de concorrência, cuja exceção está relacionada às características de complementaridade entre a aviação civil e a força aérea, em caso de conflitos internacionais, assim como à importância militar do controle do espaço aéreo do país. As recomendações de preços da Iata passaram, porém, a ter menor importância com o início da liberalização do transporte aéreo internacional.

O processo de liberalização do transporte aéreo, iniciado em meados da década de 70 no mercado doméstico norte-americano, expandiu-se ao âmbito internacional. Em 1978, os Estados Unidos e a Holanda assinaram um acordo bilateral inovador, reduzindo as restrições sobre capacidade, frequências e tarifas dos vôos entre os dois países. Ao longo dos anos seguintes, outros países europeus e asiáticos realizaram acordos desse mesmo tipo com os Estados Unidos. Na Europa, a desregulamentação aconteceu através do mecanismo multilateral da União Européia, que, entre 1987 e 1993, criou as condições para a formação de um mercado comum de aviação civil entre os seus países.

Estados Unidos

Nos Estados Unidos, o objetivo da regulação do transporte aéreo doméstico existente até as décadas de 40 e 50 era garantir a solidez financeira do setor, de modo a permitir o crescimento das companhias e a promoção dos serviços aéreos de forma mais abrangente em todo o território nacional. O interesse na integração do país fazia com que o setor fosse visto como estratégico. Daí a atenção especial a ele concedida.

A regulação existente incidia apenas nas rotas interestaduais, sendo exercidos controles sobre os preços das passagens, o número de competidores – através de barreiras à entrada e à saída – e as estruturas de rotas.

Com o relaxamento das restrições à entrada de novas empresas, em meados da década de 70, inicia-se a desregulamentação do setor, medida que foi seguida pela redução do controle sobre os preços de passagens. Os primeiros resultados positivos levaram ao Airline Deregulation Act, que referendou o processo de desregulamentação em outubro de 1978. Acreditava-se que o fim dos antigos controles aumentaria a concorrência no setor, o que levaria a uma alocação mais eficiente de recursos.

De fato, a desregulamentação provocou mudanças significativas no setor de aviação comercial nos Estados Unidos, especialmente quanto à estrutura do mercado, às formas de concorrência e à organização dos vôos. Uma inovação importante foi o desenvolvimento do sistema *hub-and-spoke* pelas grandes empresas, uma configuração de vôos em que alguns poucos aeroportos (*hubs*) concentram a maior parte do tráfego aéreo, recebendo e redistribuindo os passageiros de e para outras localidades (*spokes*), por intermédio de parcerias com empresas regionais.

Outra alteração importante decorrente da desregulamentação, ao deslocar, durante as décadas subseqüentes, a disputa por passageiros entre as companhias aéreas da diferenciação nos serviços prestados para os preços, foram o surgimento e o crescimento de um novo tipo de empresa: as companhias de baixa tarifa (*low-cost/low-fare companies*). A intensificação da concorrência daí resultante afetou sobretudo as empresas tradicionais, em razão da inércia institucional que as impede de realizar com rapidez ajustes para reduzir custos.

Com o aumento do preço do combustível, decorrente do segundo choque do petróleo em 1979, e a recessão de 1981/83, a forte crise da aviação comercial norte-americana acarretou uma redução substancial do número de grandes empresas, com companhias tradicionais como Braniff e Eastern indo à falência. Após uma recuperação do setor no final da década de 80, os movimentos característicos do mercado em crise (falências, concordatas e concentração) repetiram-se no início da década de 90 e deste século 21, sempre em um contexto de guerras, atentados ou ameaças de atentados terroristas, elevação dos preços do petróleo e desaceleração ou estagnação da economia dos Estados Unidos. Assim, a sensibilidade do setor aos fatores causadores de suas crises aumentou com a desregulamentação dos mercados domésticos da aviação norte-americana, o que contribuiu para a trajetória de queda nos preços das passagens e a concentração do mercado observada desde o final dos anos 70.³

3 Borenstein (1989) mostra que o número de grandes transportadores aéreos dos Estados Unidos caiu de mais de 40, no final da década de 70, para sete. Berechman, Poddar e Shy (1998) mostram que, ao menos em parte, o declínio no número de companhias aéreas pode ser atribuído a barreiras à entrada erguidas pelas companhias em operação e por estratégias de acomodação de novos entrantes pela adoção do sistema *hub-and-spoke*. Shy (2001) demonstra matematicamente que a desregulamentação do setor aéreo traz incentivos para que as companhias de aviação troquem a operação do sistema de múltiplas conexões pelo de *hub-and-spoke*, de forma a maximizar seus lucros.

Europa

Enquanto a estratégia dos Estados Unidos de liberalização do transporte aéreo internacional foi lastreada em acordos bilaterais, a Europa baseou-se em um acordo multilateral entre os países da União Européia. A tendência de multilateralização dos acordos bilaterais europeus tomou força a partir do acordo entre o Reino Unido e a Holanda, em 1984, e do estabelecimento do Mercado Comum Europeu. As reduções da regulação através do mecanismo multilateral da Comunidade Européia aconteceram em três fases, os chamados “três pacotes” liberalizantes:

- O “primeiro pacote” foi estabelecido em 1987, trazendo maior flexibilidade na fixação de preços pelas empresas, o fim do compartilhamento de capacidade nas rotas internacionais entre os países europeus e maior facilidade para a entrada de novas empresas nos mercados.
- Em 1990, o “segundo pacote” diminuiu as restrições existentes sobre a utilização da capacidade e o acesso aos mercados. Também foi permitida a multidesignação⁴ em rotas com alta densidade de tráfego e foram abertos os direitos de terceira e quarta liberdades na maioria das rotas da União Européia.⁵
- O “terceiro pacote” entrou em vigor em 1993 e permitiu o acesso a empresas aéreas dos países-membros a quaisquer rotas dentro da União Européia, assim como removeu grande parte do que restava dos controles sobre preços, capacidade e origem do controle do capital (desde que a propriedade e o controle do capital sejam de nacionais de países da União Européia), criando um regime de “céus abertos” entre os países europeus. No entanto, as medidas liberalizantes tiveram pouco impacto sobre os vôos entre países europeus e outros países. Esses mercados continuam regulados por acordos bilaterais entre cada país europeu e terceiros países.

4 Multidesignação é a permissão, nos acordos bilaterais, para que mais de uma companhia de cada país possa operar nas rotas internacionais.

5 As chamadas cinco “liberdades do ar” são as seguintes: 1ª) direito de voar sobre um outro país sem aterrissagem; 2ª) direito de fazer aterrissagem por motivos técnicos, tal como reabastecimento, em outro país, mas sem embarcar ou desembarcar passageiros e cargas que gerem receita para a empresa; 3ª) direito de transportar passageiros e cargas, geradores de receitas, entre o país doméstico e outro país; 4ª) direito de transportar passageiros e cargas, geradores de receitas, entre um outro país e o país doméstico; 5ª) direito de uma empresa de um país A transportar passageiros e cargas, geradores de receita, entre um país B e outro país C, em vôos com origem ou destino no país A.

Os resultados da liberalização do transporte aéreo na Europa foram, de modo geral, semelhantes aos encontrados nos Estados Unidos: redução nos preços das passagens e expansão da oferta de vôos.⁶

A Corte Européia de Justiça julgou, em novembro de 2002, que os acordos bilaterais sobre as rotas transatlânticas entre oito países europeus e os Estados Unidos eram ilegais, pois permitiam que qualquer empresa de aviação norte-americana ou designada pelos países europeus voasse através do Atlântico, sem interferência dos governos nas rotas, frequências e tarifas. Esses acordos resultavam na possibilidade de empresas norte-americanas transportar passageiros dentro da Europa, enquanto o mercado de cabotagem⁷ norte-americano permanecia fechado.

A Comissão Européia, que iniciou a ação contra os acordos bilaterais, buscava o direito de negociá-los em nome dos países europeus, o que permitiria maior poder de barganha. No entanto, a Corte Européia de Justiça deliberou que os direitos exclusivos da Comissão Européia são limitados a algumas áreas técnicas. A Comissão Européia tem apoiado a eliminação de todas as restrições comerciais sobre a competição e o investimento na aviação civil entre os Estados Unidos e a Europa [The Brattle Group (2002, p. iii)].

A possibilidade de a Comissão Européia vir a negociar acordos de céus abertos em nome dos países europeus favorece a criação de um mercado comum de aviação entre a Europa e os Estados Unidos, o que permitiria uma consolidação do setor nos dois lados do Atlântico, com as empresas que conseguissem permanecer no mercado beneficiando-se de ganhos de escopo.

América do Sul

As principais companhias aéreas da América do Sul dispõem de uma organização parecida com a Iata. A Associação Internacional de Transporte Aéreo Latino-Americano (Aital), fundada em abril de 1980 em Bogotá, na Colômbia, conta hoje com a participação de 19 membros, dentre eles

6 Antes da revisão do acordo bilateral entre o Reino Unido e a Holanda, em 1983, a tarifa mais barata para essa rota era de £ 82, sendo que existiam apenas três outras tarifas com desconto. Após dois anos de vigência do novo acordo bilateral, a tarifa mais barata era de £ 55 e existiam 15 diferentes tipos de tarifas com desconto. Na rota entre Londres e Dublin, o tráfego aéreo de passageiros, que entre 1980 e 1985 tinha sido bastante pequeno, com a entrada de novas empresas nessa rota, a partir de 1986, dobrou em três anos [ver Doganis (2001, p. 28)].

7 O transporte aéreo de cabotagem é aquele realizado entre dois aeroportos dentro do território de um país.

Aerolíneas Argentinas, Aeroméxico, Aeropostal, Avianca, TAM, Lan Chile, Mexicana, Taca, Vasp e Varig. Sua missão é “conduzir e coordenar os esforços de seus integrantes para facilitar a solução dos problemas do transporte aéreo na América Latina e estreitar a colaboração e comunicação entre estes [membros] para benefício mútuo do transporte aéreo da região e de seus usuários.”

Os países sul-americanos passaram, de modo geral, por processos de liberalização da aviação comercial ao longo da década de 90. A maior taxa esperada de crescimento do transporte aéreo de passageiros em relação ao restante do mundo deve-se em grande parte à recente melhoria de infra-estrutura aeroportuária oriunda dos programas de concessão.

No segmento de cargas, há hoje uma notável escassez de aeroportos especializados. Dado o volume da demanda aeroportuária para Manaus e países andinos e considerando que a carga percorre caminhos longos para chegar aos destinos, permanece como uma das principais questões para a aviação comercial da América do Sul o debate sobre o estabelecimento de um *hub* aéreo para cargas. Apresentam-se, a seguir, algumas particularidades da aviação no continente, apontadas por seus países integrantes.

Na Argentina, assim como no Uruguai, os vôos de cabotagem e internacionais respondem, cada um deles, por 50% dos mercados de passageiros e a carga transportada é muito maior nos vôos internacionais que nos domésticos. A principal companhia aérea do país é a Aerolíneas Argentinas.

Contando com uma razoável infra-estrutura de vôos e serviços aeroportuários, o Chile iniciou, nos primórdios da década de 90 (antes, portanto, dos demais países sul-americanos), um programa de concessões que abarcou o setor aéreo. Na segunda metade da década, o programa foi completado, com os aeroportos mais importantes passando à iniciativa privada. O país apresenta como particularidade o grande peso dos vôos internacionais em seu setor aéreo, participação que é devida em parte ao crescimento do ramo de turismo e ao sucesso da integração com o mercado asiático. As previsões para o setor contemplam uma taxa de crescimento da ordem de 10% ao ano, superior, portanto, à média do continente. Sua principal empresa aérea é a Lan Chile, que em 2000 foi a quarta maior companhia aérea da América do Sul por passageiros transportados.

A Colômbia apresenta uma característica geoeconômica particular: a maior parte de suas regiões mais desenvolvidas encontra-se em áreas montanhosas.

Assim, sua matriz de transporte desde meados do século passado já apresentava uma expressiva participação do modal aéreo. As principais companhias aéreas, Avianca⁸ e Aces, têm grande destaque no plano continental, ocupando, respectivamente, os terceiro e sétimo lugares na América do Sul por número de passageiros transportados em 2000.⁹ A partir de meados da década de 90, o governo introduziu importantes modificações no setor, com investimentos em infra-estrutura e realização de concessões aeroportuárias ao setor privado.

No Equador, a principal companhia nacional é a Ecuatoriana. Encontra-se em fase de conclusão no país o esforço de modernização da infra-estrutura aeroportuária.

No Paraguai, a aviação ainda é incipiente, com grande predomínio do modal rodoviário na matriz de transportes. Os vôos internacionais são o grande mercado e há uma multiplicidade de aeroportos em condições precárias (pistas ainda de terra) no país.

O Peru reduziu drasticamente a regulação sobre o setor aéreo ao longo da década de 90. Atualmente, para operar na cabotagem exige-se apenas que a companhia esteja constituída sob as leis do país e que pelo menos a terça parte de seu conselho de administração seja de nacionalidade peruana ou tenha domicílio permanente no país. A regulação limita-se, essencialmente, a estabelecer as frequências mínimas de operação para as companhias aéreas, de forma a garantir uma oferta adequada do serviço ao usuário. A mais importante empresa de aviação peruana é a Aeroperú, de origem estatal e hoje majoritariamente pertencente à mexicana Aerovías. O mercado peruano tem características semelhantes às do Uruguai: volume e distribuição entre vôos domésticos e internacionais equilibrada e preponderância do transporte de passageiros sobre o de cargas.

As origens da aviação comercial venezuelana remontam ao ano de 1934, quando o governo criou a Línea Aeropostal Venezolana. Pouco depois, em 1943, surge a Aerovías Venezolanas (Avensa), primeira grande empresa aérea de capital privado do país. Em 1961, a empresa Venezolana Internacional de Aviación (Viasa) iniciou suas atividades. A Aeropostal enfrentou dificuldades no início da década de 90, mas passou por um processo de

8 Segunda empresa de aviação criada no mundo (1919), a Avianca só não é mais antiga que a holandesa KLM.

9 As duas companhias, mais a conterrânea Sam, passaram a operar em um sistema de aliança a partir de meados de 2001.

privatização, concluído com êxito em 1997, a Viasa foi liquidada em março de 1997 por dificuldades contábeis e a Avensa continua operando normalmente, sendo hoje a maior empresa do país. No caso venezuelano, o transporte de carga não tem tanta importância quanto o de passageiros, restringindo-se à movimentação de mercadorias de pouco peso e volume e alto valor. Já o transporte de passageiros contribuiu para a manutenção da unidade nacional, através da conexão de lugares distantes e de difícil acesso. No transporte aéreo internacional há um relativo equilíbrio entre cargas e passageiros transportados por companhias nacionais e estrangeiras (ficando cada um dos grupos com aproximadamente 50% da movimentação).

Brasil

No Brasil, enquanto o mercado de transportes aéreos internacional continua sujeito ao sistema de acordos bilaterais, a desregulamentação do mercado doméstico teve início em 1992 e foi completada em 2001, com a livre determinação de preços pelas companhias aéreas, a eliminação de barreiras à entrada de novas empresas no mercado e o fim da delimitação geográfica para a operação das empresas regionais [ver Castro (2003a)].

Inicialmente, as empresas ganharam o direito de dar descontos de até 50% do valor das tarifas de referência fixadas pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), assim como podiam aumentar as tarifas em até 32% acima dos valores de referência. Em 1997, o limite inferior passou para 65% e o limite superior foi abolido. Em 2001, as tarifas das linhas regulares foram totalmente liberadas.

Até 1992, o tráfego aéreo doméstico regular estava segmentado em linhas nacionais, atendendo a rotas de maior densidade de tráfego, e linhas regionais. As empresas aéreas que operavam nas linhas regionais tinham áreas geográficas de atuação limitadas, não sendo permitida sua operação fora da região designada.

Ainda em 1992, foram criadas as linhas aéreas especiais, ligando os principais aeroportos do país – Presidente Juscelino Kubitschek (Brasília), Congonhas (São Paulo), Santos Dummont (Rio de Janeiro) e Pampulha (Belo Horizonte) –, que deveriam ser operadas, prioritariamente, por empresas regionais, com exceção da ponte aérea Rio–São Paulo, que seria explorada pelas empresas nacionais.

Em 1998, retirou-se a prioridade das empresas aéreas regionais na operação das linhas especiais, e o *pool* que operava na ponte aérea Rio–São Paulo

(entre Varig, Vasp e Transbrasil) foi encerrado. Os vôos *charter* ficaram desvinculados dos pacotes turísticos e tiveram suas tarifas liberadas. Em 2000, foram eliminadas as restrições à operação de empresas de transporte aéreo regular nas linhas especiais. Além disso, as empresas ou grupo de empresas deixaram de ter garantia sobre mais do que 37% dos *slots* utilizados em um mesmo aeroporto.

O Brasil tem acordos bilaterais com 64 países especificando direitos de tráfego, determinação de capacidade, rotas e tarifas. As inovações nos acordos firmados entre o Brasil e outros países aconteceram a partir de 1989, com o acordo assinado entre o Brasil e os Estados Unidos, que introduziu bandas tarifárias, multidesignação e inclusão de vôos *charter*. Outra inovação foi o Acordo de Fortaleza, assinado em 1996 por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai e que entrou em vigor em 1999 [Castro (2003b)].

O objetivo do Acordo de Fortaleza era a introdução de novos serviços aéreos regulares, em rotas diferentes daquelas operadas nos termos dos acordos bilaterais, e visava promover novos mercados. Foi negociado o embarque e o desembarque de passageiros e cargas destinados a terceiros países ou deles provenientes, mediante autorização desses países, além da permissão para multidesignação nas rotas entre os países signatários.

Considerações e Cenário de Longo Prazo

A maior liberdade de tomada de decisões comerciais pelas empresas aéreas, resultante da progressiva desregulamentação, trouxe importantes transformações na organização do setor de transportes aéreos no mundo, tais como o surgimento de novo modelo de negócios, as empresas de baixo custo e baixa tarifa e o sistema de *hub-and-spoke* nos Estados Unidos.

A desregulamentação iniciada nos mercados domésticos de vários países alcançou as rotas internacionais através da liberalização dos acordos bilaterais entre eles. No caso da União Européia, a liberalização aconteceu através do fim dos acordos bilaterais entre seus países-membros e da criação de uma área comum de aviação. Apesar dessas mudanças, a aviação internacional continua sendo bastante controlada pelos governos, principalmente no que diz respeito às restrições à entrada do capital estrangeiro nas empresas domésticas.

No Brasil, a desregulamentação do mercado interno aconteceu durante a década de 90, mas continuam vigorando, no âmbito das rotas internacionais,

os tratados bilaterais assinados entre o Brasil e os demais países. O multilateralismo foi testado pelo Acordo de Fortaleza, que, no entanto, teve efeitos limitados.

Assim, como se pôde depreender do exame dos casos norte-americano, europeu, sul-americano e brasileiro sobre a evolução do ambiente regulatório para a aviação comercial de passageiros, há uma tendência liberalizante mundial para o serviço de transporte aéreo internacional entre os países que, se for mantida a longo prazo, apontará para um cenário futuro de globalização das empresas de aviação civil internacional, eliminação das restrições sobre a operação de rotas, frequências de vôo, origem e propriedade do capital.

As possíveis conseqüências da confirmação dessa tendência serão mais detidamente analisadas na Seção 4, que aponta as alternativas de política para o Brasil.

3. O Mercado de Transporte Aéreo Mundial

O tráfego aéreo mundial cresceu a uma taxa de 11,6% ao ano entre 1966 e 1977 em termos de passageiros-quilômetros transportados [ver Doganis (2001, p. 8)], diminuindo para 7,8% na década seguinte e 4,8% entre 1987 e 1997. No Brasil, o tráfego aéreo cresceu a uma taxa de 6,6% ao ano entre 1997 e 2000.

A expectativa para a primeira década do século 21 era de crescimento de 5% ao ano do tráfego aéreo mundial. As taxas esperadas são bastante diversas entre as diferentes regiões do mundo: as estimativas da Boeing projetam uma taxa de aumento anual de 7,9% para o tráfego aéreo da América Latina no período 2002/21, a segunda maior taxa mundial, apenas atrás da previsão para a China.¹⁰

O setor de transportes é fortemente afetado pelo desempenho da economia. O modal aéreo acompanha essa regra: em períodos de expansão econômica o mercado apresenta grande aumento na demanda pelos serviços prestados pelas companhias aéreas, enquanto nos períodos de estagnação e recessão a queda no movimento nos aeroportos é significativa. O mercado é também influenciado por fatores externos, como guerras e ameaças terroristas, e os

10 Ver Boeing Current Market Outlook 2002, p. 13 (www.boeing.com/commercial/cmo/cmo2002.pdf).

choques deles advindos podem ter seus efeitos propagados para além do curto prazo, como no caso dos eventos de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

Assim, em regiões com crescimento econômico acelerado, como o leste da Ásia, as taxas de aumento do tráfego aéreo têm se situado bastante acima da média mundial. Em 1972, as empresas da região da Ásia e do Oceano Pacífico transportavam 13% do tráfego aéreo mundial regular, enquanto no final da década de 90 já atingiam 31% [Doganis (2001)]. Por outro lado, as empresas americanas e européias perderam participação no mercado mundial nesse período.

Em mercados maduros, a competição acirrada coloca pressão sobre a rentabilidade das empresas. Como o transporte aéreo é um produto bastante homogêneo, torna-se mais difícil ganhar participação e aumentar a renda do capital nesses mercados. As taxas de crescimento mais elevadas do transporte aéreo em mercados emergentes, por outro lado, permitem o aumento da participação das empresas que neles atuam no total do transporte aéreo mundial.

A baixa rentabilidade do transporte aéreo é, muitas vezes, entendida como resultado do excesso de competição. No entanto, apesar das modificações por que o setor tem passado, a interferência governamental ainda é expressiva, seja através da regulação internacional ou das medidas de apoio ao setor. Em várias regiões do mundo, as empresas aéreas têm, ao longo das últimas décadas, recebido grandes injeções de capital por parte dos governos, como, por exemplo, nos Estados Unidos, onde abrangentes programas oficiais de apoio às empresas aéreas foram disponibilizados depois dos atentados terroristas de setembro de 2001. Os países europeus, por sua vez, colocaram US\$ 10,4 bilhões em suas empresas aéreas na primeira metade da década de 90 [Doganis (2001, p. 1-2)].

Considerando esses fatos, não fica claro se a baixa rentabilidade do setor seria uma consequência da forte competição em um mercado desregulado e com produto homogêneo ou se deveria a distorções introduzidas pelas medidas de suporte governamental e regulação das rotas internacionais. É provável que ambos os aspectos tenham relevância para esse resultado.

Em grau moderado, a desregulamentação torna as empresas mais permeáveis à inovação (*hub-and-spoke*, *low-cost companies*), pois os ganhos potenciais de ser pioneiro em um novo modelo de negócios podem significar

crescimento acelerado em participação de mercado. Por outro lado, a desregulamentação torna as empresas vulneráveis às oscilações da demanda e aos rigores da concorrência.

Em resposta à progressiva liberalização comercial da aviação civil internacional, a segunda metade da década de 90 assistiu a uma grande quantidade de alianças entre empresas aéreas, na forma de acordos comerciais, *code sharing*,¹¹ *swaps* de ações ou fusões.¹² Os acordos entre as empresas aéreas permitem o compartilhamento das receitas geradas nas rotas que elas operam em comum, que é proporcional à capacidade de assentos que cada uma oferece. Esse movimento aponta para a consolidação do cenário de longo prazo proposto na subseção anterior ("Considerações e Cenário de Longo Prazo"), com a concentração do mercado internacional de aviação em torno de um punhado de alianças globais ou megatransportadoras.

Esse movimento de concentração em resposta à liberalização pode ser explicado pela busca de competitividade. As economias de escala na indústria do transporte aéreo ocorrem principalmente quando empresas pequenas, com poucas aeronaves, se expandem. Porém, quando o tamanho da frota excede 15 a 20 aeronaves, as economias de escala deixam de ser significativas [ver Doganis (2001, p. 76)], isto é, o crescimento das empresas não leva necessariamente a menores custos unitários de transporte. Apesar disso, o aumento do tamanho da empresa aérea abre outras importantes vantagens competitivas, como oferecer aos clientes um maior número de pares de origem e destino e elevadas frequências de voo, o domínio de aeroportos concentradores (*hubs*), maior capacidade de realocação de voos, frequências e preços objetivando enfraquecer competidores em certas rotas, além de render maiores recursos para investimento em publicidade e esquemas de manutenção da fidelidade dos clientes através de programas de milhagem.¹³

Dessa forma, ainda que as economias de escala da indústria de transporte aéreo de passageiros estejam restritas a um campo limitado de tamanho de empresa, crescimentos além desse patamar trazem economias de escopo e diferencial competitivo por poder de mercado.

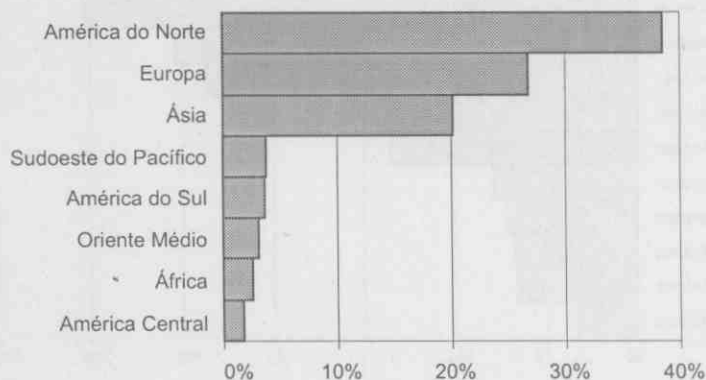
O Gráfico 1 mostra a distribuição geográfica da oferta de assentos-quilômetros oferecidos no mundo em 1998. Pode-se observar que os três grandes

11 O *code sharing*, ou compartilhamento de voos, acontece quando uma empresa vende passagens para os voos de outra, e vice-versa. Elas operam a venda de passagens como se fossem uma única empresa.

12 Ver Doganis (2001) para o histórico e Shy (2001) para a motivação econômica.

13 Ver Doganis (2001). Em Shy (2001) demonstra-se matematicamente a importância competitiva de se deter um hub.

GRÁFICO 1

Assentos-Quilômetros Oferecidos por Regiões do Mundo – 1998

Fonte: Icao.

mercados de transporte aéreo são a América do Norte, a Europa e a Ásia. A América do Norte é o maior mercado mundial de transporte aéreo, com 38,5% dos assentos-quilômetros oferecidos, a Europa aparece em segundo lugar, com 27%, e a América do Sul, com 3,6% da oferta mundial, é um mercado ainda bastante reduzido.

Como mostra o Gráfico 2, em 1999 as quatro maiores empresas de transporte aéreo do mundo, por passageiros-quilômetros voados pagos, eram dos Estados Unidos. Dentre as 10 maiores, seis eram americanas, três européias e uma japonesa.

Com relação ao mercado de transporte aéreo da Europa, a maior empresa brasileira, em 1999, transportou um número de passageiros voados pagos que a colocaria em nono lugar no *ranking* europeu.

Observados os dados desta seção, fica claro que as empresas aéreas brasileiras (e latino-americanas), quando comparadas às dos Estados Unidos e da Europa, têm um tamanho reduzido. A United Airlines, por exemplo, transportou em 2000 mais passageiros do que todas as empresas latino-americanas reunidas, enquanto a American Airlines transportou no mesmo ano 86 milhões de passageiros, o que representa cerca de três vezes mais do que todas as empresas brasileiras transportaram no mesmo ano.

GRÁFICO 2

As Maiores Empresas de Transporte Aéreo do Mundo – 1999

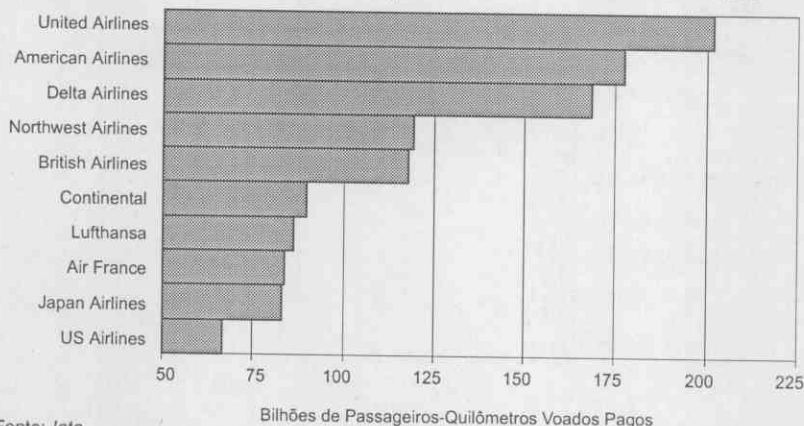
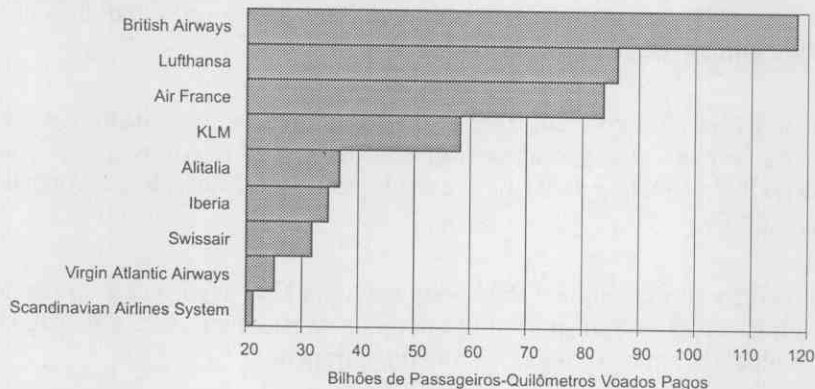


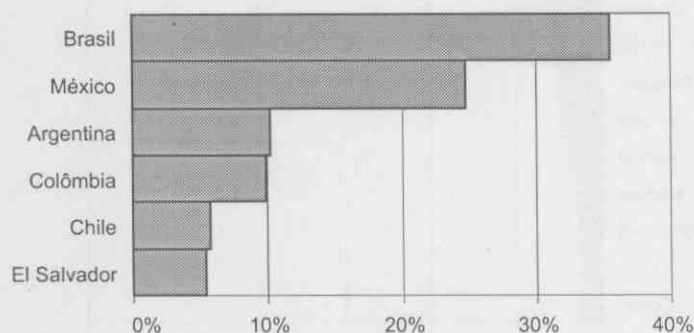
GRÁFICO 3

As Maiores Empresas de Transporte Aéreo da Europa – 1999



Na América Latina foram transportados, em 2000, 75 milhões de passageiros nos segmentos doméstico e internacional, 35% dos quais por empresas brasileiras, conforme mostra o Gráfico 4. Os outros países cujas empresas têm grande parcela de mercado na América Latina são México, Argentina, Colômbia, Chile e El Salvador.

GRÁFICO 4

Passageiros Transportados na América Latina, por País de Origem da Empresa Aérea – 2000

Fonte: Iata, World Air Transport Statistics, n. 45.

As principais empresas aéreas da América Latina, em 2000, eram Varig, com uma participação de mercado de 14,9%, Aeroméxico, com 13%, TAM, com 11,9%, e Mexicana, com 11,7% (ver tabela a seguir).

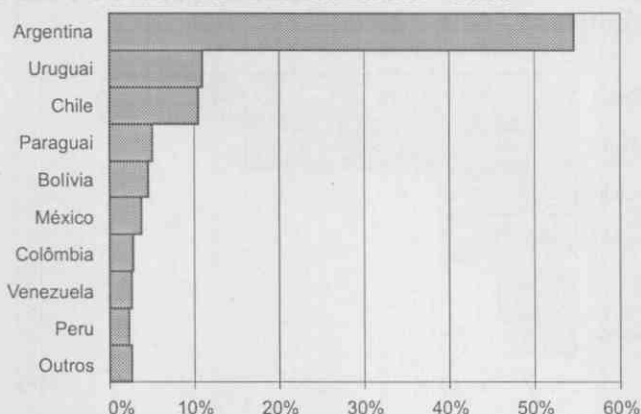
Os vôos entre o Brasil e o exterior concentram-se na Europa, na América do Sul e na América do Norte, conforme mostra o Gráfico 6, enquanto as participações da Ásia, da América Central e da África são pequenas.

Principais Empresas de Aviação da América Latina – 2000

EMPRESA	PAÍS	PASSAGEIROS TRANSPORTADOS	%
Varig	Brasil	11.167.418	14,9
Aeroméxico	México	9.748.869	13,0
TAM	Brasil	9.179.081	12,2
Mexicana	México	8.800.515	11,7
Avianca	Colômbia	4.828.080	6,4
Lan Chile	Chile	4.262.205	5,7
Vasp	Brasil	4.074.969	5,4
Taca	El Salvador	4.061.245	5,4
Aerolíneas Argentinas	Argentina	4.000.480	5,3
Aces	Colômbia	2.547.933	3,4

Fonte: Iata, World Air Transport Statistics, n. 45.

GRÁFICO 5

Tráfego entre o Brasil e a América Latina – 2000

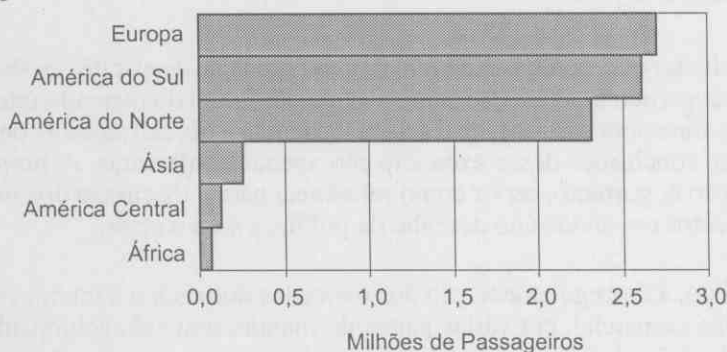
Fonte: Departamento de Aviação Civil (DAC).

Em 2001, o tráfego com os Estados Unidos, a Europa e a Argentina representou, respectivamente, 26%, 34% e 18% do total de passageiros transportados no mercado internacional com destino e origem no Brasil. A participação das empresas nacionais na rota Brasil–Estados Unidos em 1991 era de 60% do volume de passageiros transportados. Com a multidesignação conferida pelo acordo bilateral de 1989 entre os dois países, as empresas americanas que não operavam nessa rota passaram a oferecer vôos. A American Airlines entrou nesse mercado em 1990, a United Airlines em 1992 e a Delta e a Continental em 1997. Ao longo da década de 90, a participação de mercados das empresas brasileiras na rota Brasil–Estados Unidos passou a diminuir, chegando a 44% em 1998 e 35% em 2001.

A participação das companhias brasileiras nas rotas Brasil–Europa também diminuiu na década de 90, passando de 50% em 1993 para 46% em 1999 e 43% em 2001, com o abandono pela Vasp e pela Transbrasil de suas linhas para a Europa em 2000.

No mercado argentino, por sua vez, a participação das transportadoras brasileiras tem aumentado. A Aerolíneas Argentinas, que era a empresa responsável pelo tráfego de mais da metade dos passageiros transportados nas rotas Brasil–Argentina, após a privatização, em 1991, teve a sua participação nesse mercado diminuída. A parcela de mercado das empresas

GRÁFICO 6

Passageiros Transportados entre o Brasil e o Resto do Mundo – 2000

Fonte: Departamento de Aviação Civil (DAC).

brasileiras, que era de 49% em 1991, passou para 59% no ano seguinte e atingiu 82% em 2001.

4. Avaliação de Políticas para o Transporte Aéreo no Brasil

Tendo em vista a tendência mundial de aprofundamento da desregulamentação internacional dos serviços de transporte aéreo, cabe perguntar: quais seriam as opções de política para o setor no Brasil e suas conseqüências para produtores e usuários do sistema? A fim de fornecer subsídios a essa indagação, será feito um exercício estilizado de contraposição de duas estratégias: a proteção do mercado doméstico, através da manutenção de acordos bilaterais restritivos; e a internacionalização, através de acordos bilaterais liberalizantes e acordos multilaterais de “céus abertos”.

Para melhor avaliar as diferentes estratégias, serão inicialmente considerados os impactos esperados sobre a decomposição do produto setorial entre a renda do trabalho e a renda do capital, o bem-estar do consumidor e a geração líquida de divisas pelo setor. Esses critérios fornecem elementos capazes de indicar a desejabilidade das diferentes estratégias, apontando ainda como se espera que elas gerem custos e benefícios para os agentes

envolvidos.¹⁴ Posteriormente, será considerado, a partir das características da indústria e do mercado de aviação civil, qual caminho aparenta ser mais interessante a se percorrer.

Cabe assinalar que, como o exercício de contraposição de estratégias depende de uma particular avaliação sobre a evolução futura do mercado internacional de transportes aéreos, qual seja, a tendência à liberalização e concentração, as conclusões desse exercício são apenas conjecturas. A proposta desta seção é, portanto, servir como referência para a discussão dos múltiplos aspectos envolvidos no desenho de políticas para o setor.

Como visto, a desregulamentação dos mercados doméstico e internacional de aviação comercial, em várias partes do mundo, tem sido acompanhada por diminuição dos preços do transporte aéreo e aumento do número de passageiros transportados, o que indica que os impactos sobre o bem-estar do consumidor têm sido em geral positivos. A diminuição de preços, naturalmente, tende a aumentar a utilização do transporte aéreo no país por nacionais e estrangeiros, com conseqüências desejáveis sobre as oportunidades de negócios, turismo e empregos no setor.

Como, sob proteção de mercado, o tráfego aéreo internacional é dividido, pelos acordos internacionais, entre as empresas dos diferentes países, a possibilidade de geração de divisas depende da maior participação relativa de mercado das empresas domésticas nas rotas internacionais entre um país e o resto do mundo. Na internacionalização, a geração de divisas é proporcional à parcela do mercado mundial que o capital doméstico detém.

O Brasil apresentou, em 2000, um déficit de R\$ 5,3 bilhões na conta de serviços de transporte do balanço de pagamentos, segundo dados do Banco Central. Desse total, cerca de 45%, ou R\$ 2,5 bilhões, foram gerados no setor de transportes aéreos. Segundo o *Anuário Econômico do DAC*, em 2000 foram gastos R\$ 1,135 bilhão em *leasing* de aeronaves pelas empresas brasileiras, sendo R\$ 673 milhões no segmento doméstico e R\$ 461 milhões no segmento internacional. A geração de receitas de venda de passagens pelas empresas brasileiras no segmento internacional foi de R\$ 3,1 bilhões e a geração de receitas de carga aérea foi de R\$ 689 milhões. Esses números

14 Para essa análise, assume-se que o bem-estar do consumidor depende dos preços e da qualidade dos serviços de transporte. Quanto menores os preços das passagens aéreas e maiores a oferta de rotas e a frequência de vôos, maior o nível de bem-estar do consumidor. A remuneração do fator trabalho, isto é, a renda do trabalho, são os salários pagos pelo setor. A renda do capital são os lucros, dividendos e juros com que as empresas remuneram os seus controladores.

fornece uma medida da relevância do transporte aéreo internacional como gerador de divisas para o país e indicam a importância da presença de empresas aéreas brasileiras nesse nicho.

Na estratégia de proteção de mercado, a renda do capital nacional é auferida sobre a totalidade do transporte aéreo na cabotagem e na parcela ocupada pelas empresas domésticas nas rotas entre o Brasil e o exterior. Na abertura de mercado, a renda do capital é proporcional à parcela do mercado global de aviação que o capital nacional detém.

Na hipótese de abertura, essa renda do capital pode ser maior ou menor do que sob proteção de mercado, dependendo do sucesso das empresas de capital doméstico no mercado internacional. Portanto, sob proteção a renda do capital é potencialmente menor, porém mais segura, enquanto na internacionalização ela pode ser bastante maior, mas também maiores são os riscos. Estes, como visto acima, podem ser considerados representativamente elevados, sem entrar no mérito da saúde financeira das empresas nacionais e da presença de apoios governamentais a empresas de outros países, mas somente levando em conta o diferencial de competitividade oriundo da diferença de tamanho entre as empresas nacionais e estrangeiras em favor destas.

Já para a renda do trabalho os riscos envolvidos com a abertura são menores, visto que os postos de trabalho nas operações de terra não dependem da nacionalidade do capital das empresas aéreas, tendendo a ser plenamente ocupados pelos países em que se situam as atividades. Porém, no caso das tripulações, a abertura internacional coloca oportunidades e riscos. Quanto maior o nível salarial no país de origem da empresa aérea, desde que o ambiente tecnológico o permita, maiores as pressões para a realocação de atividades intensivas em trabalho, tais como operações de manutenção, revisão e reparos de motores e aeronaves, para países com menores custos de mão-de-obra.

Os dados a seguir ilustram a importância dos custos do trabalho na estrutura total de custos da indústria do transporte aéreo internacional. No final da década de 90, enquanto a participação do combustível no custo total das empresas aéreas no mundo estava por volta de 10% a 15%, os custos do trabalho, incluindo benefícios sociais, representavam cerca de 15% a 40% dos custos totais. Dados de 1998 mostravam que os custos do trabalho da maior parte das empresas americanas de aviação estavam entre 35% e 40% dos custos totais. No leste da Ásia, os custos do trabalho eram de 15% a 20%

dos custos totais [ver Doganis (2001, p. 101)]. No Brasil, para o período 1995/2000, segundo o *Anuário Econômico do DAC*, os encargos com pessoal representaram em média 18% dos custos das empresas aéreas. Dessa forma, o Brasil aparenta deter essa vantagem comparativa.

Apesar disso, a abertura de mercado tenderia, em um primeiro momento, a diminuir os empregos gerados no setor, pois o aumento da concorrência forçaria as empresas a buscar diminuição de custos, o que é muitas vezes obtido pela redução das despesas com mão-de-obra.

5. Conclusões

A observação das experiências liberalizantes havidas nos principais mercados mundiais e a análise da distribuição dos ganhos de bem-estar fornecem evidências de que os benefícios líquidos para os consumidores dos serviços de transporte aéreo estão associados à liberalização, dada a redução de preços resultante do estímulo à competição propiciada.

Em que pese esse efeito benéfico associado à desregulamentação dos mercados, o acirramento da competição que lhe é característico traz maior instabilidade às companhias de aviação. Em um ambiente competitivo, as crises do setor tornam-se mais intensas e, não raro, passam a resultar em pedidos de concordatas e no desaparecimento de empresas.

Dessa forma, se uma abertura do mercado brasileiro, inserindo-o em um grande acordo internacional de "céus abertos", parece trazer importantes benefícios potenciais em seu bojo, por outro lado, as condições atuais de competitividade das empresas brasileiras (dado o seu tamanho reduzido, se comparadas às maiores companhias do mundo) parecem mostrar, ao menos à primeira vista, que a estratégia de abertura irrestrita é por demais arriscada.

Entretanto, uma política de internacionalização das empresas aéreas brasileiras tem maiores chances de sucesso se adotada no curto e médio prazos. Se o país for esperar a eventual formação de um mercado globalizado de aviação – através, por exemplo, da criação de um mercado comum de aviação civil entre os Estados Unidos e a União Européia –, então as empresas brasileiras teriam que concorrer com empresas internacionais cujo tamanho pode exceder em muito as maiores empresas de aviação hoje existentes no mundo, o que pode significar uma desvantagem competitiva ainda maior.

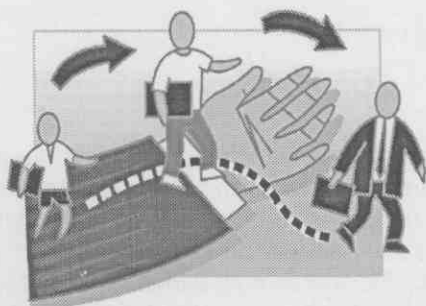
O grande desafio para os agentes reguladores passa a ser, então, encontrar uma configuração do marco regulatório tal que permita introduzir um viés de melhoria dos serviços prestados (via queda nos preços e aumento na frequência e abrangência das rotas), trazendo os esperados benefícios ao consumidor e à economia como um todo, sem expor as empresas nacionais a uma competição predatória.

Merece ser estudada, como uma forma interessante de conciliar esses objetivos, uma maior integração continental. Na América do Sul, o tamanho relativamente pequeno das empresas aéreas, dada a fragmentação dos mercados nacionais, além da importância da proximidade geográfica entre os países, favorece a adoção de acordos de liberalização comercial. Uma abertura limitada ao continente permitiria o fortalecimento do mercado regional, possibilitando ainda que as empresas sul-americanas venham a ganhar tamanho para eventualmente competir em mercados maiores. A realização de um grande acordo de "céus abertos" entre os países sul-americanos traria ainda os benefícios de maior integração continental, gerando fortes externalidades positivas para todos os países da América do Sul.

Referências Bibliográficas

- BERECHMAN, J., PODDAR, S., SHY, O. Network structure and entry in the deregulated airline industry. *Keio Economic Studies*, v. 35, p. 71-82, 1998.
- BORENSTEIN, S. The evolution of US airline competition. *Journal of Economic Perspectives*, v. 6, p. 45-73, 1989.
- CASTRO, M. S. *O processo de flexibilização do transporte aéreo brasileiro*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense/Departamento de Economia, 2003a.
- _____. Aviação internacional brasileira (modal aéreo V). *Informe Infra-Estrutura*, Rio de Janeiro, BNDES, n. 54, jan. 2003b.
- CRAIG, V. *Air transport sector restructuring*. ICAO Airport Privatization Seminar for the NAM/CAR/SAM Regions, 1999.
- DOGANIS, R. *The airline business in the 21st century*. Routledge, 2001.
- GONENC, R., NICOLETTI, G. *Regulation, market structure and performance in air passenger transportation*. OECD: Economic Department, 2000 (Working Papers, 254).

- GUASCH, J. L., HAHN, R. W. *The costs and benefits of regulation: some implications for developing countries*. World Bank, 1997.
- RAYMOND, J. *Growth airline conference: the source for post-deregulation airlines*. 2002.
- SHY, O. *The economics of network industries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- THE BRATTLE GROUP. *The economic impact of EU-US open aviation area*. European Commission, 2002.
- US DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. *Competition in the US domestic airline industry: the need for a policy to prevent unfair practices*. 1999.
- VISCUSI, W. K., VERNON, J. M., HARRINGTON JR., J. E. *Economics of regulation and antitrust*. MIT Press, 1995.



Políticas Sociais Podem Ser Associadas a Políticas de Desenvolvimento?

ERIKSOM TEIXEIRA LIMA
MÁRIO C. DE CARVALHO JUNIOR*

RESUMO O artigo demonstra a possibilidade de obter resposta positiva à sua pergunta-título ao tomar como exemplo a noticiada intenção do governo Lula de distribuir uniformes escolares aos estudantes da rede pública. Ao usar esse exemplo de possível política social, busca-se demonstrar a viabilidade de associá-la a políticas de desenvolvimento ainda sob uma estrutura tributária ultrapassada como a atual, sem perder de vista a necessidade de aumentar a inserção do país no mercado internacional.

ABSTRACT *The paper demonstrates the possibility of obtaining a positive response to its title question when taking the example of the reported intention of the Lula administration to distribute school uniforms to students in the public school system. In using this example of possible social policy, it seeks to show viability of associating it with development policies that are still within an outdated tax structure as is the current case, without losing sight of the need to increase the positioning of the country in the international market.*

* Respectivamente, economista do BNDES e professor da Uerj.

1. Introdução

O governo do presidente Lula, segundo noticiado, irá implementar uma política de distribuição de uniformes escolares aos alunos de escolas públicas, o que significa, no mínimo, entregar a cada um deles o seguinte: uma calça ou saia, duas camisas ou blusas, um par de sapatos, mais dois conjuntos de meias e de roupas íntimas. De acordo com dados censitários, há uma população de cerca de 42 milhões de alunos matriculados na rede pública, excluídos os universitários. Trata-se, portanto, de um grande esforço a ser realizado. A entrega a cada aluno de um uniforme escolar, associada a outras ações educacionais – bolsa-escola, material escolar, melhoria na qualificação e na remuneração dos professores etc. –, demonstrará a determinação da sociedade brasileira tanto em aumentar a dotação de seu capital humano como em incrementar o escopo dos direitos da cidadania.¹

No limite, o programa, caso consiga universalizar o direito ao uniforme escolar, gerará as seguintes demandas:

- setor têxtil: demanda de 126 milhões de peças de uniformes escolares (calças ou saias e camisas ou blusas) mais 84 milhões de conjuntos de meias e roupas íntimas femininas e masculinas; e
- setor calçadista: demanda de 42 milhões de pares de calçados.

Note-se que essa demanda é anual!²

Em termos de volumes absolutos demandados ao setor têxtil, considerando que para confeccionar um conjunto completo de uniforme para cada aluno sejam consumidos cerca de três metros de tecido de largura-padrão, será necessário produzir cerca de 130 milhões de metros de tecidos por ano. Portanto, no período 2004/06 teriam de ser produzidos quase 400 milhões

1 Os autores partilham a idéia de que políticas públicas como saúde e educação devam ser universais e entendidas como um direito da cidadania. O direito a ter um uniforme escolar faz parte dos direitos da cidadania. Partilhamos também a idéia de que políticas compensatórias ou focalizadas devam ter caráter limitado no espaço e/ou no tempo, ou seja, extintas após a consecução dos seus objetivos de inclusão social ou transformadas em políticas universais, depois de eliminadas eventuais restrições orçamentárias.

2 Por simplificação não se considerou a demanda por agasalhos, necessários durante o inverno em grande parte do país. Sua contabilização apenas magnifica os problemas aqui descritos, sem, contudo, alterar as soluções apontadas.

de metros de tecidos. Independente de quanto esse volume representa sobre a atual capacidade instalada da indústria têxtil, o fato é que compras governamentais dessa magnitude poderiam ser emblemáticas como o início da constituição do mercado interno de massas, compromisso eleitoral do governo Lula.

A condição necessária e suficiente para que tal compromisso se realize é que essa quantidade de bens seja produzida no Brasil e empregue preferencialmente brasileiros. Dado que a tecnologia de produção desses bens é difundida pelo mundo inteiro, visto que os mesmos são produzidos tanto em países pobres, como Bangladesh, Paquistão, República Dominicana e Costa Rica, quanto em países em desenvolvimento com enorme quantidade de trabalhadores, como Índia e China os atuais formuladores de política econômica poderiam acreditar que seria plenamente possível usar esse caso como exemplo de associação de política social com política industrial. O êxito estaria assegurado? Infelizmente, não!

Embora apressadamente seja possível acusar que a crítica é mera “intriga da oposição”, que provém de “bolsões sinceros e radicais”, conforme aceção consagrada pelo ex-presidente Geisel, deve-se afirmar que distribuir uniformes escolares é medida correta, mas a sua produção poderá não ocorrer no Brasil. Essa divergência de expectativas não deriva de diferenças de ideologia ou de mero uso de retórica, mas do fato de se reconhecer que, para a definição de objetivos, de meios e de ações de governo, os formuladores de políticas públicas (os *policy makers*, como alguns preferem usar) trabalham em um ambiente de incerteza.

O propósito deste artigo é analisar quais deveriam ser as decisões dos formuladores de políticas públicas para que se possa conjunta e simultaneamente uniformizar os alunos e gerar empregos no Brasil com a produção desses uniformes. Mais precisamente, trata-se de explicitar como políticas públicas voltadas para ampliar os direitos da cidadania e/ou para a inclusão social podem empregar brasileiros e contribuir decisivamente para a constituição de um mercado interno de massas.

Para tanto, parte-se do princípio de que um governo, ao tomar uma decisão econômica voltada para o campo social, deve dispor de informação completa, que lhe permita definir de forma metódica os passos que serão dados na execução de sua decisão. Para essa definição é preciso conhecer as filigranas jurídicas e administrativas incrustadas no ambiente regulatório que condiciona as compras governamentais, válidas tanto para os uniformes

quanto para quaisquer outros bens e serviços adquiridos pelo setor público e por suas empresas.

Dessa forma, se o governo desejar que, por exemplo, a compra dos uniformes seja totalmente atendida pela oferta doméstica, será necessário que a cadeia têxtil tenha condições de ofertar tanto os bens quanto seus insumos, em condições de preço, quantidade e qualidade compatíveis com as dos competidores externos, pois, afinal, é um compromisso já estabelecido a manutenção da opção por uma economia aberta.

Além disso, caso o governo decida comprar os uniformes, essa política pública estará criando demanda. Como se deseja que ela efetivamente seja atendida por oferta doméstica, o governo tem de decidir sob que condições essa oferta será viabilizada. Isso porque, dado que tais compras governamentais são realizadas com recursos públicos (impostos ou taxas) e o orçamento apresenta superávit primário, a expansão do gasto público provocará três efeitos:

- se toda a compra dos uniformes for feita no mercado doméstico, isso provocará um aumento da produção e da renda do setor têxtil em magnitude próxima ao total do gasto público;³
- a expansão observada no setor de confecções corresponderá a um aumento na demanda por insumos – tecidos, fios, trabalho etc. –, que deveria, preferencialmente, ser atendida por empresas domiciliadas no país; e
- numa economia aberta, em um cenário de sobreoferta mundial, há a probabilidade de que uma parcela da expansão desses gastos governamentais seja atendida por oferta interna e o restante por importações; porém, a proporção entre a produção doméstica e a importada pode ser influenciada por medidas governamentais, as quais, de um lado, atendam aos requisitos implícitos de um processo de licitação pública e, de outro, viabilizem a oferta doméstica dos uniformes a preços no mínimo idênticos aos dos concorrentes internacionais.

Para analisar essas questões, o artigo foi dividido em quatro seções. Na próxima (Seção 2) serão analisadas as opções de ação à disposição dos

3 Considera-se que, dada a restrição orçamentária da maior parte do universo de famílias dos alunos da rede pública, não haverá efeito substituição significativo, pois os recursos gastos em uniformes deverão ser direcionados para gastos em vestuário do conjunto da família. Assim, a aquisição de 126 milhões de peças de uniformes, de 84 milhões de conjuntos complementares e de 42 milhões de pares de calçados a ser realizada anualmente significará demanda nova para as empresas.

formuladores de políticas públicas para se defrontarem com a tarefa de uniformizar todos os alunos de escolas públicas com produção adquirida junto a empresas locais. Na Seção 3 serão analisados os dilemas a serem enfrentados para aumentar a competitividade internacional do parque industrial têxtil brasileiro, de modo que a maior parte da demanda dos uniformes seja atendida por fábricas locais, o que possibilitaria o início de um círculo virtuoso na cadeia têxtil nacional. Também serão apresentadas sugestões para o estabelecimento de uma estrutura de governança na cadeia têxtil brasileira, o que beneficiará tanto os produtores domésticos quanto os consumidores nacionais e a competitividade internacional do setor. Na Seção 4 serão apresentadas as conclusões, que apontam que o sucesso na implementação dessa e de outras políticas industriais depende principalmente de escolhas corretas, tanto dos alvos como do corpo burocrático encarregado de atingi-los.

2. Ações para Viabilizar a Aquisição de Uniformes Produzidos no Brasil

Caso decida adotar uma política de compra e distribuição de uniformes aos alunos de escolas públicas, o presidente Lula determinará ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que realize a alocação de recursos orçamentários para o projeto. Além disso, caso resolva definir o projeto como um programa estratégico de governo, deverá incluí-lo no Plano Plurianual (PPA). O volume esperado de encomendas para o triênio 2004/06 possibilitaria inclusive iniciar a constituição de um mercado interno de massas, compromisso eleitoral do governo.

Para realizar a operação, os recursos orçamentários seriam direcionados para algum órgão governamental, provavelmente uma fundação ligada ao Ministério da Educação, que, por sua vez, iniciaria um processo de licitação pública, segundo a legislação em vigor. Em outras palavras, do ponto de vista legal, o governo terá que tomar inicialmente duas decisões, a saber:

- alocar os recursos no âmbito do orçamento e obter a aprovação do Congresso Nacional para autorizar as compras governamentais; e
- adotar as providências necessárias para licitar as compras de acordo com a lei específica que trata desse assunto.

O edital, de acordo com a legislação, determinará que qualquer empresa situada no Brasil ou no exterior possa participar dessa licitação, visto que a

legislação não discrimina a origem do produto, pois se o fizesse feriria as regras do Gatt-94, acordo internacional assinado pelo país. Como os fornecedores externos têm acesso a melhores condições de crédito e permanecem isentos de vários tributos domésticos – isonomia não extensível às empresas nacionais –, a concorrência pública do governo terá como vencedora provavelmente uma empresa não-domiciliada no país. Recentemente, isso já ocorreu em uma licitação feita pelo Exército para seus uniformes, na qual fornecedores chineses ganharam a concorrência.⁴

Então, o que fazer para que essa demanda – assim como de qualquer outro bem intermediário ou final a ser adquirido pela administração direta ou indireta, como, por exemplo, plataformas de petróleo ou aviões para uso militar – seja direcionada para empresas sediadas no Brasil, sem ferir as regras do Gatt-94? Para isso, o governo precisaria adotar as seguintes providências:

- instruir legalmente os órgãos governamentais de todas as esferas de governo – federal, estaduais e municipais – para que dêem preferência às empresas nacionais quando houver compras governamentais;
- instruir legalmente todas as esferas de governo para que suas compras sigam os ditames da lei do similar nacional;
- instruir legalmente os órgãos federais para que assegurem isonomia tributária às empresas nacionais *vis-à-vis* os seus concorrentes estrangeiros, o que possibilitaria uma concorrência justa (*fair competition*) nas compras governamentais;
- assegurar que as entregas por empresas nacionais dos uniformes (ou de qualquer outro bem) possam ser consideradas pelos órgãos públicos federais como vendas externas equiparadas à exportação ou como exportação *ficta*, pois somente assim se asseguraria a plena isonomia tributária e fiscal frente à concorrência internacional; e
- viabilizar junto aos estados da Federação a isenção plena dos tributos estaduais para todas as compras governamentais.

Quanto ao primeiro item, Dornelles (2003) lembra que:

4 Essa situação é bastante trágica, uma vez que há fornecedores capacitados no país para a produção de uniformes militares, tanto que as forças armadas dos Estados Unidos têm fornecedores brasileiros.

"A Constituição Brasileira de 1988, artigo 171, parágrafo 2, estabelecia na aquisição de bens e serviços que o Poder Público daria tratamento preferencial à empresa brasileira de capital nacional. O constituinte brasileiro cometeu dois erros com esse artigo. O primeiro foi o de tratar assunto dessa natureza no texto constitucional. O segundo foi o de estabelecer diferença entre empresas domiciliadas no Brasil, em decorrência da nacionalidade do seu capital".

Ainda segundo o autor, o constituinte:

"Estabeleceu uma discriminação entre empresas domiciliadas no Brasil – que produziam, empregavam e pagavam impostos no país – em decorrência de o seu capital ser nacional ou estrangeiro. O referido artigo foi corretamente eliminado pela Emenda Constitucional número 6 de 1995, mas, como é comum ocorrer no Brasil, passou-se de um extremo ao outro. A Constituição brasileira de 1988 obrigava, nas compras governamentais, tratamento preferencial para as empresas brasileiras de capital nacional. Abolido este artigo, passou-se a entender que o Estado não pode, nas suas compras, estabelecer preferência para as empresas domiciliadas no Brasil."⁵

Em síntese, o fato de a preferência compulsória ter sido eliminada do texto constitucional não significa que foi criada uma proibição. O que falta é uma lei compatível com o "novo" código de compras governamentais regido sob as normas do Gatt-94, o qual instruiria o setor público a adquirir os seus bens e serviços preferencialmente entre as empresas domiciliadas no Brasil. Feito isso, não haveria *a priori* discriminação entre estas e aquelas localizadas no exterior. É bom lembrar que sob esse aspecto o acordo do Gatt-94 define a obrigatoriedade de tratamento idêntico entre o bem doméstico e o estrangeiro, depois de este ser internalizado. Ou seja, o acordo coloca ênfase no produto e não impede que as empresas sejam estimuladas diretamente, por meio de incentivos tecnológicos, regionais ou financiamentos, ou indiretamente, mediante regras explícitas quanto às compras governamentais das empresas domiciliadas no país. Isso demonstra que existe um grande raio de ação para que os formuladores de políticas implementem políticas industriais e de comércio exterior que promovam as empresas domiciliadas no Brasil, sem ferir a legislação internacional.

Quanto ao segundo item – preferência pelo similar nacional –, é importante frisar que essa opção já está consagrada na legislação nacional, mas que sua aplicação deve ocorrer *antes* da internalização do bem no território nacional. Sob um regime de comércio aberto como o brasileiro, a legislação permite

5 Deve-se ressaltar que a citação de Dornelles serve apenas ao propósito de explicitar os problemas gerados pela ausência de normas infraconstitucionais sobre preferência nas compras governamentais para empresas domiciliadas no país. Com relação a diferenças entre as empresas brasileiras de capital nacional e aquelas aqui domiciliadas de capital estrangeiro, entendemos que existem grandes diferenças de comportamento e de estratégias entre elas, o que deve ser considerado quando da formulação de planos de desenvolvimento e/ou de políticas industriais. Porém, esse debate foge ao escopo deste artigo.

que, no caso de uma empresa estrangeira vencer a concorrência pública, o Poder Executivo averigüe se as condições de preço, quantidade, qualidade e tempo de entrega dos bens ofertadas pelo vendedor internacional são realmente superiores e melhores que as ofertadas pelos produtores nacionais. Se, e somente se, essas condições forem observadas, poderá ser efetivada a importação, pois caso contrário poderá ser proibida.

Essa legislação foi criada na época do regime de comércio fechado, no período de substituição de importações, e somente permanece no atual regime de comércio aberto devido ao fato de ser uma *grandfather clause* do acordo Gatt-94, ou seja, uma legislação nacional preexistente mantida no novo acordo internacional. Porém, a Lei do Similar Nacional não é a mais eficaz para “coibir” ou “impedir” de fato a compra de um produto importado – seja uniforme, plataforma, avião ou qualquer outro bem – em processos de concorrência pública internacional. Isso porque ela atribui a responsabilidade de aferição da similaridade apenas à Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, permanecendo todo o restante da administração pública submetida aos ditames da lei de licitações, sem, portanto, estabelecer preferências.

Além disso, sua inocuidade deriva do fato de ser incompatível com o regime democrático um órgão do Poder Executivo federal imiscuir-se nos processos de licitação levados a cabo pelos demais entes federativos. Desse modo, o limite máximo da participação da Secex seria, se tanto, avaliar se os parâmetros da operação comercial – preço, qualidade, quantidade e prazo de entrega – foram considerados no processo licitatório, e isso seria possível apenas para aqueles bens produzidos no exterior e comercializados por empresas não domiciliadas no país.

Para melhor exemplificar esse emaranhado jurídico-regulatório, considere-se o caso de vitória em licitação para o fornecimento dos uniformes (ou para a aquisição de quaisquer outros bens) de uma empresa comercial domiciliada no Brasil, mas que importe o produto pronto. Ela só irá requerer a licença de importação quando o bem já estiver finalizado, embalado e, provavelmente, sendo transportado para um porto de desembarque no território nacional. Caso a Secex negue essa licença de importação, a empresa comercial brasileira vencedora da licitação solicitará liminar junto à Justiça Federal para a liberação da carga. O histórico das decisões judiciais permite antever que ela obterá sucesso na liberação da carga e a entregará ao licitante. Se, por acaso, a Secex fosse bem-sucedida, ainda assim poderia ser acionada pela empresa comercial por perdas e danos, já que ela não pôde cumprir seu contrato junto ao licitante.

Com relação aos demais três itens – isonomia tributária, exportações *fictas* e isenção tributária em compras públicas –, o cipoal jurídico-regulatório é ainda mais emaranhado.

No período de substituição de importações havia grande diferencial entre os preços domésticos e internacionais devido a barreiras tarifárias e não-tarifárias. Assim, em face da virtual inexistência de importações competitivas, na prática a aplicação da Lei do Similar Nacional sempre assegurou que nas compras governamentais houvesse preferência pela produção das empresas domiciliadas no Brasil. Mais ainda, como ela não violava o antigo acordo do Gatt de 1948, sua aplicação era, portanto, aceita nos fóruns internacionais.

Vale lembrar ainda que naquele período, mesmo quando as licitações de obras públicas tinham que ocorrer sob a forma de concorrência internacional, por ser financiada por empréstimos de organismos multilaterais, as empresas domiciliadas no Brasil eram competitivas face às internacionais, em razão dos mecanismos de equiparação dessas vendas internas à exportação. No caso, as mercadorias eram entregues nos canteiros de obras públicas previamente identificadas sem sofrerem a incidência dos impostos domésticos federais e estaduais, enquanto que sobre os bens importados incidiam as taxas federais e os impostos estaduais, pois esses produtos eram somente isentos dos impostos federais através de leis ou decretos-leis.

Após a abertura econômica tudo isso mudou, e a partir daí surgem os problemas para que o governo favoreça as empresas brasileiras em suas licitações. Isso porque, com a redução substantiva das tarifas e com a eliminação das barreiras não-tarifárias, os preços dos bens importados passam a convergir aos níveis dos domésticos. Além disso, o aumento das contribuições sociais impostas às empresas domiciliadas no país (PIS, Cofins etc.) e a ausência de mecanismos que equiparem sua produção vendida internamente às vendas externas terminam por fazer com que eles fiquem em patamares mais elevados que os dos importados. O resultado óbvio é que o produto doméstico perde espaço nas compras governamentais.

É bem verdade que esse mercado foi bastante reduzido, pois desde o início dos anos 90 não acontecem grandes compras públicas. As exceções são: as licitações em curso para a compra de plataformas de extração de petróleo; as compras de aviões militares; e, quiçá, as compras de uniformes escolares. Entretanto, todas essas aquisições têm se tornado dores de cabeça para o governo simplesmente porque sua burocracia não tem sabido criar e assegurar mecanismos que permitam às empresas domiciliadas no Brasil

ofertarem seus produtos a preços competitivos face à concorrência internacional nas licitações públicas.⁶

No caso específico da aquisição de uniformes escolares, uma solução típica da burocracia é tentar aproveitar soluções de outros setores, como, por exemplo, a criação de um "Repetro", solução usada para viabilizar a construção de plataformas de extração de petróleo em estaleiros brasileiros. Caso isso seja possível (e sempre "inventam" um jeito de torná-lo possível), deve-se afirmar que essa nunca é a melhor solução, nem a mais eficiente. Simplesmente porque, no caso da aquisição de uniformes escolares (ou de qualquer outro bem ou serviço), o objetivo deveria ser o de assegurar durante o processo licitatório que os produtores domiciliados no país obtivessem preferência e, também, isonomia tributária frente aos concorrentes estrangeiros. Porém, a questão da preferência e da isonomia não pode ser resolvida para cada setor ou caso a caso, e *nunca* deve resultar de intervenção direta da presidência da República, sob o risco de gerar comportamentos oportunistas.

Portanto, é imperativo estabelecer um novo quadro jurídico-regulatório para as compras do setor público, sob pena de o governo ser compelido a soluções *ad hoc*, especialmente quando houver grandes volumes de compras. Nesses casos, há grande mobilização de entidades patronais para influenciar as decisões de governo, como tem sido o caso das encomendas de plataformas pela Petrobras, o que dificilmente leva a soluções adequadas de política industrial, tanto do ponto de vista de sua sustentabilidade quanto do melhor uso dos recursos públicos.

Para evitar essas pressões localizadas, o governo deve tratar a preferência às empresas domiciliadas no Brasil como questão nacional, através da elaboração de soluções que atendam uniformemente a todos os setores, seja por medida provisória ou projeto de lei, mas que possuam propósitos equivalentes aos do *Buy American Act*. Somente através de uma legislação como essa será possível instruir e determinar a todo o setor público em qualquer ente federativo quais são as condições para a concessão de prefe-

6. No caso específico dos aviões militares, é importante notar que há um grande raio de ação para a escolha do equipamento mais apropriado aos interesses da defesa nacional e do desenvolvimento tecnológico, as chamadas compensações ou offset. Elas tanto podem ser usadas como "escudo diplomático" para justificar uma escolha quanto podem ser um mecanismo eficaz de barganha para obter maiores benefícios na negociação. Cabe analisar como fazer para criar mecanismos semelhantes para compras civis, e isso, como demonstra a larga experiência internacional, é sempre possível, desde que haja competência.

rência às empresas brasileiras, sem ferir as regras do Gatt-94, ao mesmo tempo em que se assegura total transparência a todas as licitações.⁷

Procedimento equivalente deve ser aplicado à questão da isonomia tributária, o que não ocorre atualmente. Por exemplo, o setor de petróleo tem uma legislação de tributos indiretos própria, o Repetro, que foi aprovada pelo Congresso Nacional para ser aplicada pela Secretaria da Receita Federal. Provavelmente, para os aviões militares seja necessário um regime de entreposto industrial, tipo aeroporto-indústria, também a ser sancionado pelo Congresso Nacional, caso contrário será difícil deter a voracidade fiscal, dada a dificuldade de se caracterizar claramente quais são os processos produtivos realizados numa mesma planta voltados para a produção de aeronaves militares para o governo brasileiro daqueles para aeronaves civis ou comerciais.⁸

É bem verdade que a opção por regimes aduaneiros especiais tem a preferência da Secretaria da Receita Federal, pois o diminuto número de fornecedores e de locais onde os bens serão consumidos implica um menor esforço de sua equipe para o controle aduaneiro. Em outras palavras, a quantidade de estaleiros ou de fábricas no Brasil que podem produzir plataformas petrolíferas ou aviões é da ordem de uma dezena, enquanto os locais em que eles serão usados não chegam a uma centena, se considerarmos cada base aérea e cada poço petrolífero como um estabelecimento. Isso facilita o controle aduaneiro para efeitos puramente fiscais, ou seja, sobre a entrada e a saída de mercadorias de um estabelecimento, o que agiliza o processo de desoneração do produto final dos impostos e taxas federais, embora ainda reste aguardar o Confaz decidir a respeito da cobrança do ICMS sobre a operação de compra e venda dos bens intermediários e finais.

Porém, essa “facilidade” não é aproveitável no caso da produção dos uniformes escolares, quer porque o número de fornecedores domiciliados no Brasil é bastante grande, quer porque o número de escolas às quais eles serão remetidos, para serem “consumidos” pelos alunos durante o ano letivo, é maior ainda. Além disso, os regimes aduaneiros especiais gerenciados pela

7 Em uma adaptação livre de um dos bordões do jornalista Elio Gaspari, pode-se afirmar que a luz do sol é sempre um excelente detergente e a forma mais eficaz de iluminar caminhos.

8 Apesar de o presidente Lula ter adiado sine die a concorrência da Força Aérea Brasileira para a renovação da capacidade de defesa aérea nacional, decidimos manter esse exemplo no artigo, pelo fato de ser emblemático do cipoal jurídico-tributário prevalecente no país. Infelizmente, até o momento da publicação deste artigo as informações disponíveis sobre a proposta de reforma tributária não permitem antever que essa questão tão urgente será contemplada na revisão constitucional.

Receita Federal não são apropriados para beneficiar a produção de uniformes no Brasil, exatamente por não considerarem os processos e produtos intermediários necessários à elaboração do produto final.

A argumentação aqui é no sentido de que, para a completa desoneração fiscal da produção doméstica de uniformes, além de desonerar a produção em si no segmento de confecção, há necessidade de desonerar “para trás”: desonerar o segmento de tecelagem e de fornecedores de aviamentos e, voltando mais ainda, o segmento de fiação e de produtos químicos para tingimento e tratamento dos fios, até a indústria de beneficiamento de algodão, a produção agrícola deste etc. Supondo que a Receita Federal esteja capacitada (e motivada) para realizar tal trabalho em milhares de estabelecimentos, seria ilusório acreditar que haverá semelhante disposição da parte dos estados (Confaz) e também dos municípios para realizar o mesmo esforço de desoneração fiscal (na realidade, abrir mão de receita fiscal). Dessa forma, para assegurar que a competitividade produtiva que as empresas brasileiras têm no chão-de-fábrica se transforme em competitividade comercial há necessidade de uma política real para assegurar a isonomia tributária das empresas aqui domiciliadas face aos concorrentes internacionais.⁹ Para isso, o atual governo terá que tomar duas decisões:

- assegurar tratamento uniforme em termos de isonomia tributária e fiscal a todos os setores, com a eliminação definitiva da prática do atendimento caso a caso; e
- uma vez estabelecidos os princípios gerais para a isonomia tributária (sejam de caráter geral ou setorial), há necessidade de determinar um órgão governamental para aplicá-la, e ele não deveria ser a Receita Federal.

Esse último ponto é crucial numa reforma institucional. O tema foi abordado em trabalho de Veiga e Iglesias (2002), no qual mostram que o vácuo institucional deixado pela extinção da Carteira de Comércio Exterior (Cacex) tem dificultado o enfrentamento dos desafios para a inserção da economia brasileira no novo cenário internacional. Há outro ponto que também foi levantado por Carvalho Jr. e Pourchet (1997), segundo os quais, no âmbito do comércio exterior brasileiro, o processo de abertura econômi-

9 Os autores têm plena consciência de que a complexidade dos problemas é tamanha que afeta não só a disputa pelo mercado doméstico, mas a própria competitividade comercial dos produtos industrializados nos mercados internacionais. Não é por outro motivo que há tanto reclamo por uma reforma tributária abrangente que tribute a renda e não a produção. Mas tal não é o objetivo da proposta levada ao Congresso pelo governo federal.

ca, associado à reforma do Estado implementada nos últimos oito anos, ao invés de implantar no país um moderno Estado Gerencial, conforme imaginado por Pereira (1997), está conduzindo a um paroxismo kafkiano, no qual as decisões mais simples devem ser decididas pelas mais altas esferas do Poder Executivo.

Por exemplo, no contexto atual, a decisão de dar preferência e isonomia às empresas brasileiras acaba sendo decidida caso a caso pelo presidente da República e por sua equipe mais próxima. Seria como se num jogo de futebol o presidente tivesse que entrar em todas as bolas divididas, sobretudo quando fosse decidir comprar aviões, plataformas, uniformes etc. Se essa for a opção de reforma do Estado, para que serve a burocracia?

O que tem ocorrido é que a burocracia está propositadamente criando o problema gerencial do "ao-ao", pois encaminha quaisquer decisões corriqueiras aos superiores. Estes, recém-empossados, por não saberem as filigranas legais e administrativas, tentam solucionar os problemas caso a caso, ao invés de propor soluções globais e/ou vinculantes, que efetivamente rompam com o passado. Por desconhecerem os meandros do aparelho burocrático, acabam por perder tempo precioso, que deveria ser utilizado para solucionar problemas nacionais que demandam maior atenção e urgência. Especificamente no caso das compras governamentais, considerando que a burocracia conhece as filigranas jurídicas e administrativas, cabe a ela levar às instâncias decisórias as soluções para que sejam asseguradas a preferência e a isonomia nos tributos federais às empresas domiciliadas no país nas compras governamentais.

Apesar de soar repetitivo, é mandatório voltar à questão dos tributos estaduais. Isso porque se estaria incorrendo em erros caso se avaliasse que a adoção de medidas em nível federal asseguraria a competitividade comercial da indústria brasileira na disputa com os importados nas compras governamentais, especialmente no caso dos uniformes escolares. Ela melhoraria, mas não seria suficiente. Num mercado mundial altamente competitivo como o do setor têxtil, a compra pelo Estado de produto nacional só estaria assegurada se o produtor brasileiro não sofresse a incidência dos tributos estaduais, do ICMS. Caso contrário, seu preço não seria competitivo *vis-à-vis* o dos concorrentes estrangeiros.

Em outras palavras, como o diferencial entre os preços domésticos e internacionais é pequeno, uma vez que há elevado grau de semelhança na disponibilidade de tecnologia e no arranjo produtivo do setor em nível mundial, a incidência do ICMS na venda final – cuja alíquota é superior a

10% – sempre tornará o preço ofertado pelas empresas nacionais não-competitivo. Esse seria o efeito direto do ICMS para reduzir a competitividade do produto nacional. Porém, caso se leve em conta que a cadeia têxtil é composta de três estágios – fios, tecidos e confecção –, a incidência do ICMS como fator de redução de competitividade-preço surgirá também se a unidade da Federação na qual os uniformes serão confeccionados for distinta daquela em que forem produzidos os fios e os tecidos. Isso porque dependeria da boa vontade dos governadores aceitar a compensação financeira de tributos recolhidos em outros estados. Esse efeito indireto de redução de competitividade-preço se observará em qualquer compra governamental e persistirá mesmo depois que o presidente Lula promulgue a tão desejada reforma tributária, que se espera venha a transformar o Brasil em uma verdadeira “união aduaneira”.

Mais ainda, caso a proposta de reforma enviada pelo governo ao Congresso receba as emendas necessárias e se transforme em um novo código tributário adequado à nova realidade que se deseja para o Brasil, mesmo assim haverá necessidade de se estabelecer o organismo governamental responsável por administrar as isenções dos tributos federais. A tradição cultural-burocrática brasileira aponta que só será funcional uma reforma que preveja dois órgãos para lidar com as questões dos regimes aduaneiros especiais: um deles deveria cuidar da operação fiscal, preferencialmente uma aduana especializada, e o outro cuidaria da análise dos aspectos comerciais, relativos às operações de comércio exterior.

Do exposto, uma coisa é certa: se todas as ações acima mencionadas não tiverem sido implementadas antes da concorrência pública, é bastante provável que os uniformes oferecidos aos alunos sejam confeccionados no exterior, talvez na China, à semelhança dos uniformes do Exército Brasileiro. Porém, infelizmente, somente se pode afirmar que essas são condições necessárias, mas não suficientes.

É preciso ousar mais e adotar medidas que atuem sobre a estrutura da oferta doméstica, o que será objeto da próxima seção.

3. Decisões para Viabilizar a Produção de Uniformes Escolares no Brasil

As empresas nacionais só conseguirão uma parcela das compras governamentais caso haja interesse estratégico do governo federal, o que vale tanto para o fornecimento de uniformes escolares como para a aquisição de

quaisquer bens e serviços. Essa preferência pode ser obtida com respeito integral à legislação nacional e aos acordos internacionais subscritos pelo país. Para tanto, é preciso transparência nas tratativas entre governo e setor privado, de modo a evitar que os antigos erros se repitam e, com eles, que os benefícios para poucos sejam pagos por todos os cidadãos brasileiros.

No caso da aquisição de uniformes, é impossível reunir em Brasília todo o setor têxtil para elaborar uma estratégia, na medida em que os representantes de todas as empresas produtoras de fios e de tecidos podem ser acomodados em uma das espaçosas salas de reuniões ministeriais, mas os representantes das milhares de empresas de confecção somente encontrariam acomodação em um grande estádio de futebol.

Portanto, dada a impossibilidade de reunir todos em um mesmo lugar, seriam escolhidos representantes de cada um dos três segmentos para instalar uma câmara setorial da cadeia têxtil com poderes para definir e propor uma política industrial e de comércio exterior, no âmbito do MDIC, a qual sucederia o atual Fórum de Competitividade. Nessa câmara setorial seriam analisados os dilemas a serem enfrentados pelos formuladores de políticas públicas do governo para: *a)* aumentar a competitividade internacional do parque industrial têxtil brasileiro; *b)* fazer com que quase toda a produção dos uniformes ocorra nas fábricas localizadas no Brasil; e *c)* fomentar mecanismos que assegurem o início de um círculo virtuoso para o setor têxtil nacional, com benefícios reais para consumidores, empresas e, no interior destas, trabalhadores e empresários.

A primeira ação dessa câmara setorial deveria ser recomendar o estabelecimento de uma norma técnica que especificasse o padrão dos uniformes escolares. Nesse caso, o Inmetro, órgão do MDIC, seria responsável pela edição dessa norma técnica e com certeza usaria, para sua definição, a capacitação do Cetiq/Senai para estabelecer o padrão dos tecidos e do vestuário, tendo em vista ser um laboratório conceituado e, sobretudo, capacitado para a tarefa, por acumular experiência similar em serviços técnicos especializados prestados, por exemplo, à Marinha do Brasil e a diversas secretarias estaduais de segurança pública.

Existem dois problemas de caráter econômico que devem ser estabelecidos como limitadores dos "projetos" dos engenheiros têxteis responsáveis pela elaboração das normas técnicas. O primeiro diz respeito à composição de fios sintéticos e naturais usados na produção dos tecidos. A tendência do "mercado" é que os tecidos sejam de microfibras, ao que se deve contrapor a obrigatoriedade de maior utilização de fios de algodão nesses tecidos,

preservando qualidades adequadas ao clima brasileiro. Tal delimitação diminui a demanda por produtos importados (no caso, fios sintéticos), e o maior uso de algodão asseguraria mais estímulo ao aumento da produção nacional de algodão, ou seja, geraria um maior efeito benéfico sobre a balança comercial e, quiçá, um aumento da produção exportável.

A segunda questão é que uma norma técnica única para o país acabaria beneficiando grandes empresas, que podem oferecer maior quantidade de tecidos, o que eliminaria boa parte do setor têxtil nacional, no qual predominam empresas de menor porte. Além do mais, como a adoção de normas técnicas extremamente rígidas não é comum no setor de confecções, isso poderá provocar efeitos negativos sobre a disposição de novos entrantes, devido ao problema da escala de produção necessária ao atendimento de padrões extremamente rígidos. Por causa dessas características da estrutura industrial do setor, o melhor seria estabelecer normas rígidas para os tecidos, que são produzidos por grandes empresas que podem se aproveitar de economias de escala, e normas mais flexíveis para a confecção dos uniformes, que levassem em consideração tanto a variação nas medidas de tamanho, dadas as diferenças antropomórficas da população estudantil das diversas regiões brasileiras, como a multiplicidade de estilos de moda que respeitasse a diversidade climática e, principalmente, a identidade cultural regional da juventude brasileira.

A definição dessas normas e padrões técnicos seria o primeiro grande teste dessa câmara setorial, pois, ao dar poder para propor e decidir políticas públicas, há o risco de ocorrer "captura" da câmara por interesses privados, sem benefícios para os consumidores e para a economia. A forma de se evitar esses velhos erros do nacional-desenvolvimentismo é através da intensificação das ações para a constituição do mercado interno de massas, porém com a sujeição dos empresários à ameaça e à pressão competitiva feita pelos produtores estrangeiros, de modo a beneficiar os consumidores.

Para evitar a "captura" da câmara setorial por interesses particulares, deve-se: *a)* compreender que a governança da cadeia produtiva têxtil brasileira é fraturada e fracionada entre os três segmentos que a compõem (fios, tecidos e confecção), o que torna difícil a negociação e a convergência em benefício dos interesses específicos do setor; e *b)* considerar que o objetivo do governo é criar uma cadeia têxtil capaz de atender simultaneamente ao mercado interno de massas e ao mercado de exportação, de modo que as empresas persigam esse maximercado, pois o surgimento da possibilidade de aproveitar economias de escala e de escopo na produção beneficiará os consumido-

res locais e aumentará a capacidade competitiva das empresas brasileiras nos mercados internacionais.

É importante assinalar que a reação típica da burocracia, ao perceber esse fracionamento e as conseqüentes desavenças entre as três partes que compõem a cadeia produtiva têxtil, é solicitar a elaboração de um diagnóstico e a realização de um seminário, pois na falta de consenso nada melhor para ela do que adotar esse expediente para ganhar tempo e evitar contrariar interesses mal estabelecidos, além de viabilizar a sua omissão nas tarefas de análise e formulação de proposições alternativas. Já existem bons e recentes diagnósticos sobre a cadeia têxtil (e sobre vários setores). Logo, não há necessidade de mais estudos.

Trabalhos como os de Gorini (2000), Monteiro Filha e Santos (2002) e Prochnik (2002) apresentam diagnósticos sobre as oportunidades e ameaças efetivas e potenciais da cadeia têxtil. Para Prochnik (2002), as principais assimetrias existentes na regulação dos fluxos de comércio têxtil e os fatores desfavoráveis são:

- tendência de aumento do consumo mundial de fibras químicas (sintéticas e artificiais) em comparação com o de fibras naturais;
- existência de escalada tarifária, de picos tarifários e de tarifas aplicadas sobre o complexo têxtil pelos países desenvolvidos superiores aos dos outros setores de atividade econômica;
- crescente divisão do trabalho na cadeia têxtil, na qual países desenvolvidos fazem o tecido (graças a economias de escala, pesquisa tecnológica etc.), subcontratam o serviço de confecção em países em desenvolvimento (com abundância de mão-de-obra) e importam o produto final; e
- aumento do número de concorrentes internacionais.

Por sua vez, o trabalho de Monteiro Filha e Santos (2002) aponta, com base em pesquisa encomendada pelo BNDES, um conjunto de competências essenciais que precisariam ser desenvolvidas pelos participantes da cadeia têxtil brasileira. Dentre as competências listadas, a nosso ver, destacam-se duas:

- estabelecer capacitação para atuar no mercado global; e
- aprender a aperfeiçoar processos produtivos através do gerenciamento de custos e redução dos tempos de processamento e de logística.

As autoras sugerem ainda que:

“Uma política comercial brasileira para o setor têxtil deveria procurar dar condições aos produtores com marca e aos comercializadores com marca e talvez alguns grandes varejistas, incentivando-os a desenvolver um modelo organizacional produtivo ‘puxado pelo mercado’ com possibilidade de contínuas mudanças em linhas de produto, marcas globais e regionais e exigindo gerenciamento em escala condizente, produção ágil, flexível e confiável em termos de entrega.”

Apesar de correta, a adoção dessa proposta de forma estrita só aumentará o grau de animosidade existente no âmbito da câmara setorial entre os confeccionistas e os produtores de fios e tecidos. Para evitar isso, a equipe de governo deve estabelecer uma visão de futuro para o setor na qual as ações imediatas visarão à (re)capacitação para que ele atue em um máximo mercado, soma do mercado interno de massas com o de exportação. Observe-se ainda que é provável que haja necessidade de rechaçar propostas do setor de fios e de tecidos, pois algumas das subcadeias têxteis já são integradas, enquanto em outras estão em curso processos de centralização do capital, implícitos ou explícitos. Essa concentração da oferta de fios e de tecidos nas mãos de poucas empresas – típica de oligopólio – permite que elas imponham ao setor de confecções quantidades e/ou preços que garantam a existência de lucros supranormais.

Tais situações têm gerado insatisfações generalizadas no segmento de confecções, cuja base é de empresas de menor porte. Por isso, a governança da cadeia é fraturada e não há forma de obter consenso para ações comuns. A insatisfação no segmento de confecções aumentará à proporção que se perceba que, face à preferência do governo pelas compras domésticas, os segmentos de fios e de tecidos buscarão incentivar a criação de cooperativas de alta produtividade e geradoras de empregos nas áreas mais carentes do país, o que lhes asseguraria condições de competitividade e de acesso às fontes de financiamento governamentais. Em outras palavras, os segmentos da cadeia localizados a montante, de longe os mais organizados, estimularão a entrada de novos concorrentes no segmento de confecções, que já é extremamente concorrencial e, muitas vezes, atua com sobreoferta de capacidade.

Essas novas cooperativas não saberão comercializar sua produção, podendo se transformar em simples fornecedoras de mão-de-obra subordinadas às empresas integradoras, as produtoras de fios e de tecidos. Em resumo, caso o governo não intervenha, a proposta do segmento de fios e de tecidos resultará em mais concentração de poder e riqueza e no aumento do grau de influência desses oligopólios, podendo resultar num robusto anel burocrá-

tico, típico do nacional desenvolvimentismo dos anos 70, que terminará por ser obstáculo ao início de um círculo virtuoso de crescimento no setor têxtil por gerar o seu contrário, um círculo vicioso.

Romper esse círculo vicioso requer mudança de foco, objetivo proclamado do novo governo. Sob o conceito de maximercado, somatório de um mercado interno de massas com o externo, pode-se obter uma solução ganha-ganha, tanto para os produtores (de fios, de tecidos e de confecções) como para os consumidores. E isso pode ser possível desde que os formuladores de políticas públicas proponham para as empresas grandes, médias e pequenas que a meta produtiva principal é inseri-las nas cadeias globais de vestuário, que são organizadas pelos compradores (*buyer driven*), as grandes cadeias de varejistas.¹⁰ Para se inserir como fornecedoras nessas cadeias, as empresas têm que perseguir as competências essenciais descritas exaustivamente nos trabalhos do BNDES.

A questão de incentivar as empresas a entrarem nas cadeias globais de confecção não é decorrência de uma falha de mercado, o que justificaria uma intervenção econômica com um corte de política industrial seletiva. No caso em apreço – confecções e vestuário –, o problema é reduzir os custos de transação para que elas possam concorrer na fase de licitação das compras governamentais. Um desses custos de transação é obter a isenção dos tributos indiretos, dada a não-implantação de um reforma tributária adequada ao regime de economia aberta, e o caminho menos custoso será, do ponto de vista de administração tributária, incentivar a criação de empresas comercializadoras de propósito específico, denominadas normalmente de *minitrading*s.

Outro custo de transação é o de desenvolver relações comerciais entre empresas situadas no Brasil com empresas no exterior. Dado que nesse caso sempre há necessidade de se desenvolver um compromisso (*trust*) entre dois agentes econômicos situados em diferentes países, faz todo sentido incentivar o desenvolvimento dessa relação mediante subsídios à promoção comercial, plenamente compatíveis com o acordo Gatt-94.

Dessa forma, a perspectiva de inserção na cadeia comercial global possibilitaria o estabelecimento de alianças estratégicas entre grandes e pequenas empresas, além de reduzir o grau de fratura e o nível de conflito na cadeia

10 Sobre a estrutura e dinâmica das cadeias globais de comercialização (*buyer driven* e *producer driven*), ver Gereffi (1999).

têxtil brasileira. Sem dúvida, ao invés de simplesmente estimular a formação de cooperativas de trabalho como prefeririam os segmentos de fios e de tecidos, o governo deve incentivar a criação de companhias comercializadoras especializadas em vestuário (*minitrading companies*) ligadas aos detentores do capital das empresas de fios e de tecidos, as quais seriam incentivadas a se internacionalizar através do estabelecimento de firmas ou escritórios próprios nos Estados Unidos e em países selecionados da Europa. Essas firmas deveriam ficar preferencialmente em *world trade centers*, pois muitos deles são especializados somente na venda de confecções para pequenos e médios lojistas dos países desenvolvidos, que sempre buscam variedade de produtos como estratégia de diferenciação para concorrer em seus mercados. Nesse nicho, o Brasil tem inequivocamente vantagens comparativas.

Cabe ainda observar que esse mesmo tipo de empresa comercializadora pode e deve tentar atender às grandes cadeias varejistas globais ou regionais, fazendo vendas porta-a-porta e/ou com colocação na prateleira (*door-to-door* ou *door-to-shelf*). É através do esforço para conseguir se estabelecer nesses mercados que se poderá construir a capacitação para atuar no mercado global, além de aprender a aperfeiçoar processos produtivos através do gerenciamento de custos e da redução dos tempos de processamento e de logística.

São exatamente essas empresas comercializadoras, situadas estrategicamente no Brasil e no exterior e controladas pelo capital nacional, que deveriam ser instadas a fornecer os uniformes escolares, pois o governo, se quiser privilegiar o empresariado produtivo nacional ligado à área de fios e de tecidos, deverá incentivar as empresas a participar ativamente das concorrências dos uniformes escolares. Por que isso? É que na hora de elaborar as propostas essas empresas comercializadoras poderão montar operações de comércio exterior – perfeitamente legais, segundo as regras da Receita Federal e da Secex –, nas quais seriam adquiridos os fios e os tecidos ao preço de exportação – sem impostos federais e estaduais – que seriam entregues para que as empresas de confecção existentes em qualquer unidade da Federação produzissem os uniformes. Com isso não haveria incidência de impostos indiretos na formação do preço do uniforme, o que tornaria o seu preço bastante competitivo frente à concorrência internacional. Inclusive, dado que foram as comercializadoras que participaram da concorrência internacional, o ICMS incidente na saída do bem final (os uniformes) para entrega às escolas públicas não oneraria nem incidiria sobre seu preço, visto que esta operação pode ser tratada como uma exportação *ficta*. Para isso se requer apenas que os governos estaduais outorguem um diferimento desse imposto.

Tudo isso seria possível mesmo que a custosa negociação política por uma nova estrutura tributária ainda não tenha chegado a qualquer termo no Congresso Nacional.

Considerando ainda que essas comercializadoras, criadas e controladas pelas empresas de fios e de tecidos, podem ser reunidas em um amplo salão em Brasília, torna-se possível coordenar todas as ações aqui propostas. Além disso, por se tratar de pequenas e médias empresas, o governo, com os recursos do Proex, do Fundo de Aval e da Apex, criaria um chamariz para que elas atuassem no mercado externo, com capacidade financeira e comercial para capturar parcela significativa do mercado têxtil internacional, cuja abertura está prevista para se iniciar em 2005.

Como efeito subsidiário, ao empurrar os segmentos de fios e de tecidos para a internacionalização, a pressão destes sobre o governo brasileiro para adesão à Alca e à União Européia será minimizada. Com essas simples ações poderiam ser criadas empresas campeãs controladas pelo empresariado nacional, escolhidas sem quaisquer constrangimentos na teoria econômica face ao seu reduzido número, até porque a fração do empresariado nacional que atua nos dois primeiros estágios da cadeia têxtil é diminuta.

Resta saber o que fazer para que o setor de confecção não se sinta subordinado por essa nova conformação produtiva. A resposta é simples: numa economia aberta que vise atender ao mercado interno de massa e ao externo, dado que a estrutura produtiva já existe, há necessidade de que essas empresas tenham livre acesso aos insumos importados (fios e tecidos). Como a maioria dos grandes produtores de fios e tecidos está localizada no Sudeste Asiático, será fundamental buscar estimular alianças estratégicas entre os atacadistas de tecidos de origem coreana e chinesa já instalados no país com as pequenas e médias empresas situadas nos pólos confeccionistas espalhados pelo interior do Brasil.

Para selar essa aliança deveria ser estimulada também a criação de um pequeno número de empresas comercializadoras controladas pelos atacadistas de origem asiática *em parceria* com os confeccionistas do interior do país. Essas empresas seriam capazes de atuar à semelhança do que foi descrito anteriormente e deveriam contar, desde a sua criação, com o apoio do Sebrae, principalmente através do programa de incentivo à criação de empresas de participação. É sempre bom lembrar que, na origem do processo de industrialização têxtil brasileira, foram muitos os casos de empresas importadoras de tecidos de origem européia que se tornaram produtoras.

Obviamente, naquela época esse movimento foi influenciado pelas crises de balanço de pagamentos, mas hoje essa influência seria dos novos objetivos estabelecidos pelo governo Lula.

Além disso, dado o menor nível de preços da mão-de-obra brasileira no interior, é bastante razoável supor que os bens do setor de confecções possam ser exportados por essas comercializadoras, o que se constitui em maior incentivo para que elas também participem da concorrência pública dos uniformes escolares, ao assegurar-lhes idêntico tratamento fiscal dado às empresas dos segmentos de fios e de tecidos. Esse "movimento", somado à ameaça presente e potencial, reduziria em muito o ímpeto do oligopólio de fios e de tecidos nacionais para impor seus preços e quantidades ao setor de confecções brasileiro e, por extensão, aos consumidores nacionais.

A implementação dessas ações, juntamente com a oferta de financiamento para capital de giro produtivo e comercial (*trade finance*) com taxas de juros normais, asseguraria a constituição de uma oferta na cadeia têxtil voltada para o mercado interno de massas com fortes estímulos para o aumento das exportações. De quebra, a geração de economias de escala internas e externas às firmas têxteis asseguraria ganhos em preços e qualidade que, pelo regime concorrencial reestruturado, seriam repassados aos consumidores nacionais e estrangeiros. Essa seria a situação em que haveria o maior ganho social, tanto pelo aumento da produção (renda e empregos) como pelas excelentes perspectivas de exportação e também pela melhora do bem-estar social. Em outras palavras, estar-se-ia fazendo uma intervenção do Estado, uma política industrial ativa, que resultaria em maior concorrência, dinamismo comercial e geração de capacitações empresariais e produtivas. Em suma, o efeito seria exatamente o contrário do que prevêem os não-intervencionistas, os exegetas das virtudes do "mercado", pois as ações de intervenção vão ao encontro de um mercado concorrencial e, principalmente, de atendimento à formação de um mercado interno de massas, compromisso eleitoral do governo Lula.

4. Conclusões

Dentre as críticas mais contundentes, destaca-se aquela que aponta a falta de planejamento governamental ao longo dos anos 90. Não é fortuito que, por causa disto, o paradigma para o novo governo sejam as ações desenvolvidas no período dos governos militares, que sempre se calcaram em idéias-força simples. Depois de defini-las, os militares outorgavam poderes

e cobravam à tecnocracia reinante à época a perseguição das metas preestabelecidas em suas idéias-força.

O conceito de mercado interno de massas pode ser uma boa idéia-força para o atual governo. A compra dos uniformes escolares é por si própria uma excelente meta social, mas também pode ser um dos instrumentos para inaugurar um novo círculo virtuoso na economia, desejado e escolhido pela sociedade na última eleição presidencial.

O que se deve ter presente no debate é que a intervenção governamental deve tentar abrir caminhos e remover obstáculos. O ex-presidente do Banco Central, Gustavo Franco, prócer da não-intervenção, sugere corretamente, como parâmetro para o estabelecimento de metas para políticas públicas, que os empresários, para realizar novos investimentos, necessitam de [ver Franco (2003)]:

“Uma atmosfera positiva, na qual os horizontes sejam claros, a carga tributária e fiscalizatória moderada, o custo de capital razoável, a macroeconomia previsível, o marco regulatório previsível, os investidores institucionais prestigiados, o empreendedorismo celebrado e a probabilidade de intervenções discricionárias de autoridades de vez redentor desprezível.”

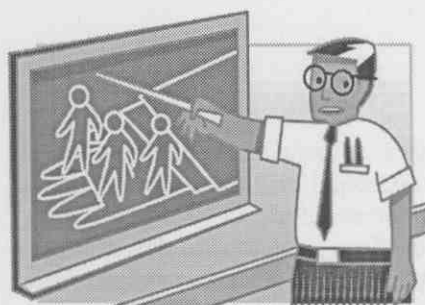
As ações aqui propostas vão ao encontro dos desejos de reinaugurar o desenvolvimento econômico brasileiro, dessa vez em bases justas e solidárias, com um horizonte de sustentabilidade de longo prazo. Por isso, insiste-se que as reformas tributárias e do aparelho burocrático são essenciais, pois o que existe teve funcionalidade no passado, até a conclusão da fase de substituição de importações, a qual assegurou definitivamente nosso ingresso no clube dos países industrializados.

Porém, para reinaugurar o desenvolvimento é preciso ousar e estabelecer metas coerentes com as expectativas de mudanças. A burocracia tem a obrigação funcional de apresentar alternativas, e aos formuladores de políticas públicas cabe a tarefa de avaliar e escolher quais são as melhores soluções. Caso os papéis de cada um não fiquem perfeitamente estabelecidos e entendidos, corre-se o risco de, por exemplo, distribuir uniformes escolares aos alunos sem gerar quaisquer empregos para brasileiros. Dito de outra forma, corre-se o risco de implementar apenas políticas compensatórias sem estabelecer todas as possíveis conexões entre políticas sociais e industriais, ou melhor, políticas de desenvolvimento. A elaboração de um projeto nacional é um imperativo, e dele devem constar metas de curto, médio e longo prazos, além de ações imediatas para eliminar todas as disparidades,

ao mesmo tempo em que se estabelecem os caminhos para o futuro. Isso tudo não é apenas desejável, mas também possível de se começar imediatamente.

Referências Bibliográficas

- CARVALHO JR., Mario C., POURCHET, Henry. Gestão dos ex-tarifários e dos regimes aduaneiros: falha de governo ou impasse histórico. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 53, out./dez. 1997.
- DORNELLES, Francisco. O governo vai às compras. *O Globo*, Rio de Janeiro, 23 de março de 2003.
- FRANCO, Gustavo. O desenvolvimentismo do século XXI. *Veja*, São Paulo, 19 de março de 2003.
- GEREFFI, Gary. *A commodity chains framework for analysing global industries*. USA/Duke University, Aug. 12, 1999, mimeo.
- GORINI, Ana Paula F. Panorama do setor têxtil no Brasil e no mundo: reestruturação e perspectivas. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 17-50, set. 2000.
- MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa, SANTOS, Angela Maria Medeiros M. Cadeia têxtil: estruturas e estratégias no comércio exterior. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 113-136, mar. 2002.
- PEREIRA, L. C. B. Estratégia e estrutura para um novo estado. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3, jul./set. 1997.
- PROCHNICK, Vitor. *A cadeia têxtil frente aos desafios da Alca e do acordo comercial com a União Européia*. 2002. Texto elaborado para o MDIC e disponível em www.mdic.gov.br.
- VEIGA, Pedro da Motta, IGLESIAS, Roberto Magno. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. In: PINHEIRO, Armando Castelar, MARKWALD, Ricardo, PEREIRA, Lia Valls (orgs.). *O desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.



Previdência Social: Diagnóstico e Propostas de Reforma

FABIO GIAMBIAGI
LAVINIA BARROS DE CASTRO*

RESUMO Este artigo procura explicar por que é necessário continuar mudando a Previdência Social. Defende-se que a chamada "reforma da Previdência Social" seja vista como uma sequência de modificações a serem implementadas. Ao longo do texto, ressaltam-se as importantes ações já empreendidas na busca do equilíbrio previdenciário, discute-se a atual reforma em pauta e defende-se a necessidade de uma agenda para a década atual.

ABSTRACT This article tries to explain why it is still necessary to change the social security system. We argue that the so-called "social security reform" must be seen as a set of reforms to be implemented. The text highlights some important steps already done in equilibrium direction; discusses the reform in course; and supports an agenda for the decade.

* Economistas do BNDES. Os autores agradecem os comentários de Armando Castelar Pinheiro, Cláudio Haddad, Gregório Stukart e Sheila Najberg, isentando-os, como de praxe, de responsabilidade pelo conteúdo desta versão final, que corresponde a uma atualização do texto que pode ser encontrado em www.ifb.com.br/propostas.asp.

1. Introdução

Há muitos anos afirma-se que a situação atuarial da Previdência Social do Brasil é delicada, mas, como o desequilíbrio foi durante décadas um problema meramente potencial, não mereceu dos governos maior atenção.¹ Foi só em meados dos anos 90, quando o mencionado desequilíbrio converteu-se em um problema de caixa, que o Poder Executivo mobilizou-se para modificar as regras que regem as aposentadorias e pensões, no sentido de minimizar o desajuste que ameaçava se agravar.

Como em quase todos os países, porém, a consciência acerca da dimensão e da natureza da questão previdenciária costuma ser maior no âmbito do Executivo que no do Legislativo. Esse fato foi agravado pela necessidade de algumas dessas propostas exigirem, por serem tratadas na forma de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), o quórum de 3/5 de ambas as Casas legislativas. Em consequência, só quatro anos depois de ser empossado o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar a PEC da Previdência Social, mas mesmo assim com uma abrangência menor que a inicialmente desejada.

Essa Emenda fora concebida, por ocasião da sua apresentação por parte do Executivo, como sendo “a” reforma da Previdência Social. Posteriormente, porém, à medida que o debate legislativo avançava, tornou-se evidente que o escopo da reforma seria mais modesto do que o previsto inicialmente e que haveria necessidade daquilo que muitos denominaram uma “segunda geração” de reforma da Previdência.

O ponto de vista a ser aqui defendido é que não haverá “uma” segunda geração, mas possivelmente serão necessárias várias reformas. Ou melhor, o que o país está promovendo e tem ainda pela frente é um conjunto de reformas previdenciárias, algumas na forma de PECs e outras de legislação ordinária, cada uma delas polêmica e cujo processo de discussão deverá ocupar ainda alguns anos, invadindo talvez o próximo período de governo de 2007/10.²

1 Para entender as raízes da crise do sistema previdenciário no Brasil, ver Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), Além e Giambiagi (1999) e Najberg e Ikeda (1999).

2 Essa perspectiva pode ser desanimadora. Entretanto, cabe lembrar que a Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), que representou o resultado do esforço de homogeneizar a atuação das antigas “Caixas de Aposentadorias e Pensões”, através do estabelecimento de um único instituto

Este texto está dividido em seis seções. Após esta breve introdução, justifica-se a necessidade de mudar o conjunto de leis e dispositivos constitucionais que regula as aposentadorias no Brasil. Na Seção 3 comentam-se os avanços e as insuficiências do chamado “fator previdenciário” aprovado no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, referente à regulamentação de alguns aspectos da reforma constitucional de 1998. Posteriormente, na Seção 4 é feito um breve resumo do atual estado do debate. Na Seção 5 sugerem-se algumas orientações básicas que, no parecer dos autores, deveriam nortear as futuras mudanças no âmbito da Previdência Social. As conclusões são apresentadas na Seção 6.

2. Por que É Necessário Reformar a Previdência Social?

A situação da Previdência Social em 2002 foi de um déficit primário de 5,4% do PIB, dos quais 4,1% foram originados pela diferença entre despesas e receitas com servidores públicos, nos três níveis de governo, e 1,3% relativos à mesma diferença no regime do INSS.

Vale observar que, no INSS, as receitas referem-se à contribuição dos empregados somada à do empregador. No caso dos servidores públicos, todavia, a contribuição patronal não é considerada. Embora se argumente que a não inclusão da contribuição dos empregadores prejudique o resultado da Previdência, do ponto de vista do equilíbrio fiscal (contas consolidadas) a mudança na rubrica não exerce qualquer influência. Além disso, ainda que considerada, as receitas totais das três esferas de governo (ver Tabela 1) seriam alteradas de 0,6% do PIB para 1,9%.³ Ou seja, mesmo incluindo as contribuições patronais dos servidores, o déficit total do sistema continuaria a ser superior a 4% do PIB (sendo reduzido de 5,4% para 4,1%), e o resultado primário consolidado do governo central (Tesouro + INSS), por sua vez, ficaria intalterado.

previdenciário nacional, começou a tramitar no Congresso em 1946, mas só foi aprovada em 1960. Da mesma forma, o INSS (então INPS) foi concebido apenas em 1966, 20 anos após o diagnóstico que originou a sua criação. Portanto, a perspectiva de que uma reforma completa da Previdência tome ainda mais alguns anos de debate soa bastante realista.

3 Para a estimativa de 1,9% em receitas, fez-se o seguinte cálculo: analogamente à regra do INSS, em que para cada R\$ 1 de contribuição do empregado são considerados R\$ 2 de contribuição do empregador, as receitas da União e dos estados acrescidas da contribuição patronal foram multiplicadas por três. Em relação aos municípios, considerou-se que, não sendo estritamente nula, a receita multiplicada por três seria igual a 0,1% do PIB.

TABELA 1

Déficit Primário da Previdência Social – 2002

	% DO PIB
Déficit Primário da Previdência	5,4
– Déficit do INSS	1,3
Receitas	5,4
Despesas	6,7
– Déficit dos Servidores Públicos	4,1
União	2,1
Receitas	0,3
Despesas	2,4
Estados	1,7
Receitas	0,3
Despesas	2,0
Municípios	0,3
Receitas	0,0
Despesas	0,3

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social, Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro, apresentado na 87ª Reunião Ordinária do Conselho de Previdência Social, em janeiro de 2003.

Como pode ser percebido na Tabela 1, o regime previdenciário dos servidores foi responsável por mais de 3/4 do déficit previdenciário consolidado do governo central. Do ponto de vista do impacto distributivo da política fiscal, esse dado se torna mais iníquo quando se leva em consideração que a despesa com aposentadorias e pensões do servidor federal, da ordem de 2,5% do PIB, destina-se ao pagamento de benefícios a um grupo reduzido de apenas 900 mil pessoas. Em contrapartida, o INSS, em 2002, atendia a mais de 20 milhões de beneficiários. A Tabela 2 apresenta os dados dos servidores de forma desagregada em 2002, cujos números sugerem claramente a conveniência de que as regras de aposentadorias e pensões sejam

TABELA 2

Número de Servidores Aposentados e Pensionistas – 2002

SERVIDORES	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS (Mil)		
	Civis	Militares	Total
Ativos	502	279	781
Aposentados	386	130	516
Pensionistas	222	174	396
Total Aposentados + Pensionistas	608	304	912
Pensionistas/(Aposentados + Pensionistas)	0,37	0,57	0,43

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Boletim Estatístico de Pessoal, janeiro de 2003.

revistas no sentido de evitar que essa situação se prolongue no tempo. Há evidente iniquidade em destinar volume tão significativo de recursos a um grupo reduzido de pessoas, sem um passado de contribuições condizente com os benefícios.

Qualquer que seja a mudança proposta, entretanto, ela terá de ser feita mediante a adoção de uma regra de transição para os servidores que já estão no sistema e de uma nova regra para os futuros, sem modificar o *status quo* dos inativos e pensionistas. Em outras palavras, terá de contemplar a preservação dos direitos adquiridos pelos servidores já aposentados ou seus pensionistas. Isso porque, em caso de eventual aprovação de legislação que afete tais direitos, qualquer indivíduo que se julgasse prejudicado entraria na Justiça e obteria ganho de causa contra o governo. O embasamento jurídico, portanto, é crucial para qualquer proposta relativa às regras previdenciárias.

Sob a égide do peso relativo dos gastos com servidores nas contas públicas, acima expostos, e da questão distributiva a ele associado, diversos analistas vêm discutindo alternativas a fim de mudar o regime previdenciário do funcionalismo.⁴ Defendemos neste texto que uma reforma nas regras de previdência dessa categoria é uma necessidade e um importante passo na direção de maior justiça social. Entretanto, em termos de caixa, o seu efeito de curto prazo deverá ser relativamente modesto. Se o que se deseja é sinalizar uma mudança intertemporal na trajetória do gasto público, é no déficit do INSS que reside o maior problema a ser enfrentado.

Analisando as contas do INSS com maior cautela, verificamos que houve modesto crescimento nas receitas (Gráfico 1) quando consideradas como percentual do PIB. Isso significa que a esperada perda de receitas, decorrente do aumento do grau de informalização da economia, foi mais do que compensada por outras receitas.

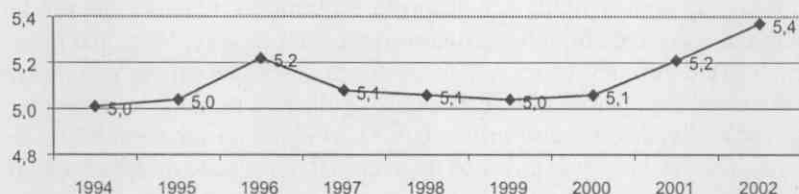
Quando se verifica, porém, o comportamento das despesas na Previdência, percebemos que houve forte crescimento dos gastos com o INSS, ao passo que com os servidores eles se encontram relativamente estagnados. O Gráfico 2 compara justamente a evolução dos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais do INSS e do governo federal ao longo dos últimos

4 Uma discussão mais profunda acerca dos impactos distributivos dos gastos com previdência deveria envolver também considerações sobre benefícios assistenciais. Foge ao escopo deste texto, porém, discutir os benefícios sociais, uma vez que o foco do trabalho é a evolução das contas da Previdência e os benefícios impactam as contas do Tesouro.

GRÁFICO 1

Receita do INSS – 1994/2002

(Em % do PIB)



oito anos. Somente para se ter uma idéia da base de comparação, em 1988 as despesas totais (INSS e servidores públicos) representavam apenas 3,5% do PIB.

Como pode ser facilmente percebido, os gastos com servidores da União, desde 1995, apresentam comportamento relativamente estável. Em contrapartida, com aposentadorias, pensões e outros benefícios do INSS eles passaram, no período 1995/2002, de 5% para 6,7% do PIB. Considerando os gastos totais (INSS e servidores), em 1995 representavam 7,4% do PIB, ao passo que em 2002 atingiram 9,1%.

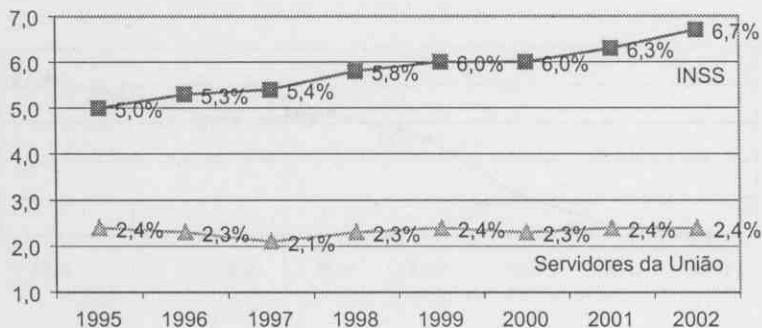
As análises do Gráfico 2 e da Tabela 1 permitem a observação de que, apesar de ser o déficit com os servidores o principal elemento na composição total das contas da Previdência, é o comportamento dos gastos com o INSS, sem a contrapartida de um aumento na mesma magnitude das receitas, o responsável pela deterioração das contas da Previdência ocorrida nos últimos anos.

Basicamente, o regime do INSS vem beneficiando de forma distorciva três categorias: *a)* pessoas de classe média que se aposentam por tempo de contribuição, deixam de contribuir e, portanto, passam a receber benefícios em idades inferiores ao que ocorre em outros países; *b)* pessoas que se aposentam por idade e que contribuem por apenas 15 anos (e podem receber

GRÁFICO 2

Despesas com Benefícios do Governo Central – 1995/2002

(Em % do PIB)



Fontes: Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Fazenda.

o benefício por tempo mais prolongado); e c) pessoas que não contribuem e recebem benefícios, segundo a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas).⁵

Do ponto de vista estritamente econômico, o fato é que o crescimento dos gastos com o INSS implicou um crescimento do déficit primário do INSS, que pode ser visualizado no Gráfico 3.

Basicamente, são três os fatores que explicam o crescimento das despesas com o INSS:

- *A introdução na Constituição de regras benevolentes de aposentadoria, que permitem a uma parcela dos trabalhadores da ativa se aposentar muito cedo.* Essas regras explicitadas na Constituição de 1988 permitem que um indivíduo se aposente por tempo de contribuição com 30 anos de contribuição se for mulher, com 35 anos de contribuição se for homem e com menos cinco anos em relação a esses parâmetros em caso de professor dos ensinos primário e secundário.⁶ A idade média desses

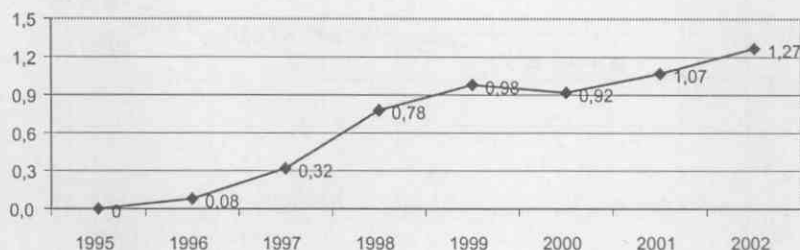
5 Esses benefícios são considerados assistenciais. Embora a concessão de um benefício maior do que o valor presente das contribuições – que, no caso, é nulo – possa ser socialmente justificável, uma vez que são destinados justamente para a parcela mais carente da população, o fato é que há um sistema de incentivos viesados. Fica assegurado ao trabalhador que, após atingir 67 anos, o benefício será concedido independentemente da existência de contribuição prévia.

6 Isso significa que uma mulher professora, por exemplo, pode começar a trabalhar aos 20 anos e se aposentar aos 45. Até 1998, essa possibilidade era extensiva aos professores universitários.

GRÁFICO 3

Déficit Primário do INSS – 1995/2002

(Em % do PIB)



aposentados é, portanto, significativamente inferior a 60 anos, numa população que vem envelhecendo.

- *O aumento real do salário mínimo, que serve como indexador dos salários de base da Previdência Social.* Desde 1991, todos os benefícios previdenciários (rurais e urbanos) têm por piso um salário mínimo. No período 1995/2002, o salário mínimo teve um aumento real acumulado superior a 40%, quando deflacionado pelo IPCA.
- *O relativamente baixo crescimento da economia nos últimos anos, o que contribui para o aumento da relação despesas/PIB.* Para se ter clareza quanto à importância desse fator, deve ser considerado que nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1994/2002) a economia brasileira cresceu 2,3% a.a, ao passo que os benefícios (número) concedidos no regime do INSS cresceram 3,9% a.a.

O crescimento do número de benefícios concedidos pelo INSS foi, por sua vez, puxado pelo crescimento das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC), que, após o lançamento do Plano Real, aumentaram a uma taxa superior à média. Considerando que as aposentadorias assim concedidas possuem valores (em média) mais altos, torna-se evidente a necessidade de uma análise mais profunda de sua evolução – feita a seguir.

De fato, as ATCs vêm ampliando a sua participação na composição da despesa total referente ao estoque de benefícios. A Tabela 3 permite visua-

TABELA 3

Participação dos Gastos com ATCs no Gasto Total com Benefícios do INSS – Dezembro 1994/Dezembro 2001

(Em %)

ANO	PARTICIPAÇÃO
1994	32
1995	34
1996	36
1997	39
1998	39
1999	39
2000	38
2001	37

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos). Refere-se aos benefícios em manutenção.

lizar a evolução das despesas com ATCs no período 1994/2002. A participação atingiu quase 40% das despesas totais, em que pese o ligeiro declínio recente, fruto da reforma previdenciária realizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Tomando um caso paradigmático, uma mulher que tenha começado a trabalhar com 18 anos poderá, após 30 anos, requerer ATC com 48 anos, passando a receber o benefício durante outros 30 anos ou mais, considerando a expectativa média de sobrevivência da população feminina. Situações especiais, como as de determinadas categorias, nas quais a contagem de tempo é acelerada, permitem inclusive casos de aposentadorias ainda mais precoces.

Como resultado, no universo de novas ATCs urbanas concedidas em 2001 pelo INSS, 34% das pessoas que passaram a receber ATCs tinham, no momento de se aposentar, menos de 50 anos de idade e 66% menos de 55 anos, como pode ser percebido pelo índice acumulado na Tabela 4.⁷ No caso das mulheres, pelo fato de poderem se aposentar mais cedo, esses percentuais foram de 43% e 78%, respectivamente (proporção acumulada).

A evolução recente do número de ATCs fez com que elas já sejam hoje a categoria de maior peso no total das aposentadorias urbanas concedidas pelo

⁷ As ATCs são escassas no meio rural, concentrando-se nas regiões urbanas. Por isso, considerando que este trabalho trata fundamentalmente da necessidade de mudar as regras que permitem aposentadorias precoces em relação aos parâmetros de outros países, muitas das informações estatísticas apresentadas no texto referem-se apenas aos casos de ATCs urbanas.

TABELA 4

Proporção das Novas ATCs Urbanas Concedidas pelo INSS, por Idade na Data de Início do Benefício – 2001

(Em %)

IDADE DE INÍCIO DO BENEFÍCIO	PROPORÇÃO EM CADA FAIXA			PROPORÇÃO ACUMULADA		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Até 39 Anos	0,9	0,9	0,7	0,9	0,9	0,7
40 a 44 Anos	8,3	8,5	7,9	9,2	9,4	8,6
45 a 49 Anos	24,5	19,9	34,8	33,7	29,4	43,4
50 a 54 Anos	32,0	30,8	34,7	65,7	60,1	78,1
55 a 59 Anos	23,5	25,3	19,3	89,2	85,4	97,4
60 a 64 Anos	9,6	13,0	2,1	98,8	98,4	99,5
> 65 Anos	1,2	1,6	0,5	100,0	100,0	100,0
Total	100,0	100,0	100,0			

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2001).

INSS (37,6%). O mais grave é que o peso relativo das ATCs é maior para faixas salariais mais altas. Conforme a Tabela 5 explicita, 71% dos indivíduos que deixaram a ativa nas cidades em 2001 com aposentadorias entre cinco e oito salários mínimos e 75% daqueles que se aposentaram com oito ou mais salários mínimos o fizeram através de ATC.

Do ponto de vista da justiça social, a ATC é defendida sob o argumento distributivo de que, não tendo condições de se sustentar, parte significativa da população brasileira ingressaria no mercado de trabalho mais cedo do que em países desenvolvidos. Assim, sem o benefício do cômputo dos anos de serviço, pessoas menos abastadas acabariam por contribuir por mais tempo do que jovens, por exemplo, que tivessem ingressado no mercado

TABELA 5

Proporção de Novas Aposentadorias Urbanas Concedidas pelo INSS, por Faixa de Valor em Salários Mínimos – 2001

(Em %)

FAIXAS DE VALOR (Salários Mínimos)	APOSENTADORIA POR IDADE	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	TOTAL
Igual a 1	37,7	14,6	47,7	100,0
1 a 5	27,3	35,0	37,7	100,0
5 a 8	8,2	71,0	20,8	100,0
Acima de 8	9,7	75,4	14,9	100,0
Total	25,9	37,6	36,5	100,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2001).

após se formar. Os dados mostram, porém, que a maioria das pessoas que usufruem o benefício da ATC situa-se nas faixas de renda mais altas e possui empregos estáveis, com qualificação profissional e progressão funcional.

De fato, o percentual das pessoas no INSS com ATC nas cidades e que ganham apenas um salário mínimo é muito baixo (apenas 9,6% do total dos beneficiários). Em contrapartida, quando a aposentadoria é concedida por outros critérios (idade e invalidez), essa proporção cresce para valores acima de 30%, como mostra a Tabela 6, na qual ainda é possível perceber que o contingente de pessoas que se aposentaram por idade em 2001 no meio urbano recebendo cinco ou mais salários mínimos foi de apenas 7%, enquanto no caso das ATCs essa proporção ultrapassa 40%.⁸

Para ter um quadro completo do peso das ATCs é ainda importante saber como essa despesa decompõe-se por estratos de renda. De cada R\$ 100 gastos na concessão de novas aposentadorias urbanas em 2001, R\$ 33 destinaram-se ao pagamento de ATCs com cinco ou mais salários mínimos (Tabela 7). Do ponto de vista das contas fiscais, a questão torna-se ainda mais grave quando se observa que o pagamento médio às novas ATCs é da ordem de duas vezes a aposentadoria média de quem se aposenta por idade.

TABELA 6

Proporção de Novas Aposentadorias Urbanas Concedidas pelo INSS, por Tipo de Aposentadoria – 2001

(Em %)

FAIXA DE VALOR (Salários Mínimos)	APOSENTADORIA POR IDADE	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	TOTAL
Igual a 1	35,9	9,6	32,3	24,7
1 a 5	57,2	50,2	56,0	54,2
5 a 8	6,0	35,7	10,8	18,9
Acima de 8	0,9	4,5	0,9	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2001).

8 Alguém poderia argumentar que cinco salários mínimos é um valor pequeno para caracterizar o seu beneficiário como sendo de classe média. Contudo, se pensarmos em termos de renda familiar e na composição do fluxo das novas aposentadorias – em que o peso feminino é maior do que no estoque –, um casal que se aposente em uma situação em que cada um dos cônjuges receba uma aposentadoria de cinco salários mínimos terá uma renda familiar de 10 salários mínimos, o que no Brasil corresponde claramente a uma estratificação social superior. No final da década passada, só 18% da população economicamente ativa (PEA) ganhavam acima de cinco salários mínimos [Hoffmann (2000, Tabela 5)].

TABELA 7

Proporção do Gasto com Novas Aposentadorias Urbanas Concedidas pelo INSS, por Faixa de Valor em Salários Mínimos – 2001

(Em %)

FAIXA DE VALOR (Salários Mínimos)	APOSENTADORIA POR IDADE	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	TOTAL
Igual a 1	3,1	1,2	3,9	8,2
1 a 5	11,1	18,5	15,5	45,1
5 a 8	3,3	28,6	8,5	40,4
Acima de 8	0,6	4,7	1,0	6,3
Total	18,1	53,0	28,9	100,0
Aposentadoria Média^a	2,0	4,0	2,3	2,9

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2001, Tabelas A.1.3 e A.1.4).

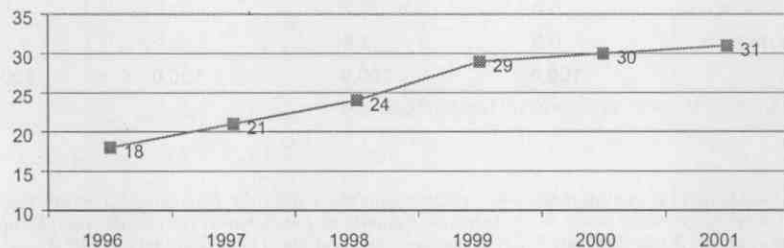
^aRefere-se ao fluxo de novas aposentadorias (em número de salários mínimos).

Por fim, cabe ressaltar que, em parte, o aumento do peso das ATCs no total das despesas do INSS é mero reflexo da crescente participação da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho (Gráfico 4). Em 2001, 31% das novas ATCs urbanas foram concedidas a mulheres. Em outras palavras, uma análise dos dados permite concluir que os gastos do INSS têm sido muito comprometidos com o pagamento de aposentadorias precoces e, dentre estas, uma proporção crescente se deve às ATCs das mulheres, que se aposentam ainda mais cedo.

GRÁFICO 4

Participação Feminina nas Novas ATCs Urbanas Concedidas pelo INSS – 1996/2001

(Em %)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos).

Em resumo, o Brasil tem um sistema previdenciário caracterizado por:

- possibilidade de as pessoas se aposentarem muito cedo, circunstância acentuada pela regra de aposentadoria concedida aos trabalhadores do sexo feminino;
- uma despesa crescente com benefícios do INSS, que tem aumentado muito ao longo dos últimos 10 anos e atingiu valores de quase 7% do PIB, convertendo-se na principal fonte de gasto primário do setor público; e
- um peso elevado, na composição da despesa previdenciária, do gasto com indivíduos que se aposentam por tempo de contribuição.

No que se refere ao financiamento público, a conclusão do que foi dito nas páginas anteriores é que o governo brasileiro desembolsa regularmente uma quantidade elevada de recursos para pagamento a uma minoria de aposentados. Daí resulta a necessidade de proceder à realização de ajustes no sistema de aposentadorias, para impedir que práticas como as aposentadorias precoces se prolonguem indefinidamente no tempo.

3. O “Fator Previdenciário”: O que Muda? O que não Muda?

A Previdência Social passou por algumas mudanças recentes importantes. Duas delas se destacam: *a)* a Emenda Constitucional da Previdência Social sancionada em 1998; e *b)* o “fator previdenciário”, aprovado depois da mudança da Constituição.⁹

A mudança constitucional, exaustivamente negociada ao longo de quase quatro anos no Congresso Nacional, foi considerada inicialmente um grande fiasco, à luz da enorme disparidade entre o caráter relativamente ambicioso da proposta original do governo e a modéstia das modificações finalmente aceitas pelo Congresso. Entretanto, sua importância não deve ser subestimada. Em primeiro lugar, porque, no caso específico da administração pública, criou certos entraves a aposentadorias precoces, acabando com os casos mais escandalosos de passagem para a inatividade remunerada permitidos pelas antigas regras constitucionais. E, em segundo lugar, porque, no que se refere aos trabalhadores do setor privado, a reforma “desconstitucio-

⁹ Sobre esse último ponto, em particular, ver Ornélas e Vieira (1999a e 1999b) e Pinheiro e Vieira (1999).

nalizou” algumas regras para o cálculo da aposentadoria, permitindo o tratamento do assunto através de legislação ordinária.

Essa flexibilidade, inclusive, criou as condições para a aprovação do fator previdenciário, estabelecido da seguinte forma:

$$Sb = M \times f$$

onde:

Sb = salário de benefício;

M = salário de referência, correspondendo à média dos 80% maiores salários de contribuição do segurado durante seu tempo de contribuição, corrigidos monetariamente (a média é calculada a partir de julho de 1994);¹⁰ e

$$f = \text{fator previdenciário} = \frac{TC \times a}{Es} \times \left(1 + \frac{Id + Tc \times a}{100}\right).$$

O fator previdenciário é dividido em duas partes. A primeira delas tem por função equalizar o período de contribuição de cada segurado com o de recebimento do benefício. Assim, o tempo de contribuição (Tc) é multiplicado pela alíquota (a) e dividido pela expectativa (período médio) de sobrevida do segurado na data de aposentadoria (Es).¹¹ Na segunda parte do fator, um prêmio é pago para os segurados que permanecem em atividade. Na realidade, essa parte funciona como se fosse uma taxa de juros que cresce com a idade do segurado na data de aposentadoria (Id) e com o produto do tempo de contribuição pela alíquota ($Tc \times a$). Ou seja, quanto mais tarde o trabalhador se aposenta e quanto maior é o seu tempo de contribuição, maior se torna o fator e, portanto, maior o salário de benefício.

Os efeitos da introdução do fator ainda não foram integralmente absorvidos. Após aprovada a lei, estabeleceu-se um período de transição de cinco anos até sua vigência plena. Adicionalmente, permitiu-se que, para efeitos de

10 A escolha da data visou não deixar qualquer margem para polêmica acerca de como transformar em valores reais as informações monetárias referentes à época de alta inflação, antes do lançamento do Plano Real em junho de 1994. Observe-se que, à medida que o tempo for passando, o critério corresponderá a considerar os 80% maiores salários de contribuição de toda a vida ativa do indivíduo.

11 Por exemplo, se um segurado contribuiu 40 anos com uma alíquota de 31%, ele na realidade juntou recursos suficientes para financiá-la integralmente por 12,4 anos ($40 \times 0,31$), supondo para facilitar uma taxa de capitalização (juros) nula. Assim, se a esperança de sobrevida for também de 12,4 anos, a primeira parte do fator será igual a 1. Se a esperança for maior do que 12,4, o fator se torna inferior à unidade, contribuindo para um salário de benefício menor – e vice-versa.

contagem de tempo de contribuição, fosse concedido um abono de cinco anos às mulheres e de cinco anos adicionais aos professores – com exceção dos docentes do ensino superior. Isso significa, por exemplo, que uma professora do ensino infantil, fundamental e médio pode ganhar um abono de 10 anos, tendo o seu fator calculado como se tivesse contribuído pelo período do abono, além daquele que efetivamente contribuiu.

Comparativamente à situação vigente antes da aprovação da reforma (e levando em conta que a curva de remuneração para os indivíduos de escolaridade média/alta é crescente com a idade), a mudança implica duas fontes importantes de redução do valor médio dos futuros benefícios para aqueles que se aposentarem apenas cumprido o requisito mínimo de tempo de contribuição: em primeiro lugar, o salário de referência (M) deixa de ser o do final da carreira e passa a ser uma média das suas contribuições ao longo da vida ativa; e, em segundo, o fator previdenciário (f) implica multiplicar esse valor por um fator inferior à unidade para quem se aposenta cedo.

As mudanças aprovadas, portanto, foram substanciais, e o governo espera manter o desequilíbrio do regime geral do INSS sob controle por um certo período de tempo [Pinheiro e Vieira (1999)].¹² Isso, contudo, é fator de controvérsia, havendo estimativas que apontam para resultados mais pessimistas. De acordo com o Banco Mundial (2000), por exemplo, os efeitos da reforma são difíceis de estimar porque dependem dos seguintes fatores: *a*) capacidade da fórmula de induzir os trabalhadores a se aposentarem mais tarde; *b*) habilidade do governo em reagir aos crescentes incentivos de evasão, conforme os benefícios declinem; e *c*) capacidade de prevenir a migração ilegal para outros programas de aposentadoria. De fato, o referido relatório conclui de forma pessimista afirmando que uma solução de equilíbrio de longo prazo exigiria a aprovação de uma idade mínima de aposentadoria, ainda não aprovada.¹³

Para se ter uma idéia mais concreta de como funciona o fator, vejamos o seguinte exemplo: uma pessoa do sexo feminino que se aposente aos 50 anos de idade com 30 de contribuição ou uma pessoa do sexo masculino que se aposente com essa idade e 35 anos de contribuição terão um desconto de 30%. Conforme demonstra a Tabela 8, o fator é de 0,70 – lembrando que

12 Um efeito da mudança de regra de 1999 foi o fim do estímulo à subdeclaração de trabalhadores por conta própria ou autônomos, que antes tinham incentivos a declarar valores baixos de contribuição e aumentá-los só nos últimos três anos antes da aposentadoria. Desde 1999, portanto, quem faz isso vai receber, ao se aposentar, um valor – calculado em função de uma média das contribuições – muito inferior ao atual.

13 No relatório do Banco Mundial (2000), ver especialmente páginas 47-49. Ver também The Economist, *Easing Brazil's pensions burden* (Mar. 2000, p. 37-38).

TABELA 8

Fator Previdenciário Original do INSS, no Final da Transição de Cinco Anos

TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (Anos)		IDADE DE APOSENTADORIA				
Homens	Mulheres	46	50	55	60	65
35	30	0,61	0,70	0,86	1,07	1,38
36	31	0,62	0,72	0,88	1,11	1,42
37	32	0,64	0,75	0,91	1,14	1,46
38	33	0,66	0,77	0,94	1,17	1,50
39	34	0,68	0,79	0,96	1,20	1,55
40	35	0,70	0,81	0,99	1,24	1,59
45	40	n.c	n.c	1.12	1.40	1.80

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

n.c. = não considerado.

ele é estabelecido sobre o valor corrigido dos 80% maiores salários de contribuição da sua vida ativa. Todavia, esse desconto cai para apenas 1% se essa mesma pessoa adiar a sua aposentadoria por cinco anos, pois isso aumenta duplamente o fator previdenciário, à medida que a pessoa envelhece e simultaneamente contribui para o sistema por um número maior de anos.¹⁴

A Tabela 8 explicita também o fato de que pode não haver mudanças substanciais para um contingente do universo de candidatos, desde que tenham completado o tempo de contribuição. De fato, um homem que puder se aposentar aos 55 anos por tempo de contribuição (35 anos) terá um fator de desconto de 14% (em relação à média dos 80% maiores salários de contribuição). Se retardar sua aposentadoria por dois anos – com 57 de idade e 37 de contribuição –, esse desconto já terá praticamente desaparecido e aos 60 anos e 40 de contribuição terá um fator de 1,07.

Por outro lado, a aposentadoria baseada nas novas regras é maior, por exemplo, do que seria se a única mudança tivesse sido a troca do salário de contribuição dos últimos três anos pela média de 80% dos maiores salários de contribuição da vida ativa. Assim, no caso dos não-professores que começaram a contribuir com 18 anos, por exemplo, um homem que se aposenta com 56 anos ou uma mulher com 54 terá um fator previdenciário superior a 1 (Tabela 9).

14 Em Börsch-Supan (2000) mostra-se uma tabela similar para o caso alemão.

TABELA 9

Idade a partir da qual o Fator Previdenciário É Igual ou Superior a 1, para Diferentes Idades de Início de Contribuição (Anos)

IDADE DE INÍCIO DE CONTRIBUIÇÃO (Anos)	NÃO-PROFESSORES		PROFESSORES	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
15	56	54	54	52
16	56	54	54	52
17	56	54	54	53
18	57	55	55	53
19	57	55	55	53
20	58	56	56	54
21	58	56	56	54
22	58	56	56	54

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

A combinação das Tabelas 8 e 9 indica claramente que: *a)* aqueles que se aposentarem por tempo de contribuição sofrerão uma perda expressiva em relação a uma situação hipotética em que o fator previdenciário fosse igual a 1, o que ocorre nos casos em que a aposentadoria se dá com uma idade muito jovem (por exemplo, 50 anos); e *b)* a perda é relativamente moderada e pode inclusive se transformar em ganho para a pessoa quando a aposentadoria ocorrer com uma idade mais avançada (por exemplo, acima de 55 anos).

Por último, vale lembrar que, nas próprias considerações oficiais em defesa do chamado fator previdenciário, reconhecia-se que ele era um ponto crucial da estratégia oficial de enfrentamento do problema previdenciário, mas que não constituía uma solução definitiva para o desequilíbrio. Ressalte-se, a esse respeito, o trabalho de Pinheiro e Vieira (1999), que constitui a defesa conceitual mais elaborada do fator previdenciário e contém um cenário básico no qual o déficit do INSS (previsto no trabalho em 0,9% do PIB em 2000), embora crescendo pouco (até 1% do PIB em 2005 e 1,2% do PIB em 2010), continua se elevando progressivamente e atinge 1,6% do PIB em 2020.¹⁵

4. A Reforma em Pauta e Pontos Polêmicos

Nos dias 21 e 22 de fevereiro de 2003 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, acompanhado dos governadores dos 27 estados da Federação, firmaram um

¹⁵ Tais projeções consideram um cenário de crescimento do PIB de 3% a.a.

documento denominado “Carta de Brasília”, no qual se considera a aprovação das reformas tributária e previdenciária como imprescindível para a retomada do crescimento econômico.

Partindo do princípio de que os regimes próprios dos servidores têm um elevado grau de desequilíbrio na União, nos estados e municípios e que o Regime Geral de Previdência Social é auto-sustentável em cerca de 80%, a proposta contida na Carta estabelece como prioritárias medidas que alterem: idade mínima, tempo mínimo de permanência no cargo e no serviço público, novas regras para pensões e contribuição de inativos.

Nessa linha, as propostas oficiais de reforma são:

1) *Idade mínima*: Será extinta a regra de transição que hoje permite a aposentadoria com vencimentos integrais aos 48 anos (mulheres) e 53 anos (homens). A idade mínima para aposentadoria integral dos servidores é alterada para 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens). Haverá ainda uma redução de 5% no valor do benefício, por ano de antecipação, para o servidor que optar pela aposentadoria a partir de 48 anos (mulheres) e 53 anos (homens).

2) *Benefício proporcional*: Quem tem parte do tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e outra parte no Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) terá o valor do benefício calculado proporcionalmente. Ou seja, a aposentadoria do servidor só será integral se o tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 anos para mulheres) for todo no RPPS.

3) *Pensão*: O valor máximo das pensões passa a ser de 70% do benefício. O governo vai enviar ao Congresso um projeto de lei que estabelecerá formas de redução desse benefício nos casos em que a pensão poderá ser prolongada. O projeto indicará um redutor para tais circunstâncias.

4) *Contribuição de inativos do serviço público*: A proposta prevê a cobrança da contribuição de inativos somente para benefícios acima do valor de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física, hoje em R\$ 1.058. A contribuição de 11% incidirá somente sobre a parte superior a esse valor.

5) *Contribuição dos servidores ativos*: Padronização da contribuição mínima dos servidores públicos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em 11%, alíquota hoje cobrada aos servidores da União.

6) *Teto do RGPS*: Elevação do teto do RGPS para R\$ 2.400. Esse será o limite das aposentadorias e pensões dos futuros servidores de entes públicos que adotarem o sistema de previdência complementar e fixação de teto dos benefícios.

O governo espera que com essas medidas seja feita uma economia de R\$ 52 bilhões em 30 anos, sendo R\$ 1,7 bilhão no primeiro ano (0,1% do PIB).

Sobre o conteúdo acima exposto, alguns comentários merecem ser feitos. O primeiro deles refere-se ao fato de a reforma ter evitado a explicitação de certos pontos polêmicos. Assim, por exemplo, o aumento da idade mínima, em virtude do envelhecimento da população brasileira, é feito de forma horizontal, isto é, homens e mulheres têm sete anos acrescidos à idade mínima sem que seja alterado o diferencial entre gêneros.

De mesma forma, não há explicitação de tratamentos diferenciados (em relação à idade mínima) para categorias tais como magistrados – o que evita o perigo de reivindicações posteriores de outras categorias. Além disso, a alteração de idade mínima vem acompanhada de incentivos ao retardamento da aposentadoria de forma semelhante ao já criado pelo fator previdenciário no INSS. Evidentemente, a aprovação prévia do fator pelo Congresso facilita a aceitação de uma proposta semelhante.

Tanto a questão da proporcionalidade entre RGPS e RPPS como a relativa à redução do valor da pensão são facilmente defensáveis. No caso das pensões, o argumento é simplesmente de que há menos pessoas no núcleo familiar a serem sustentadas após a morte do beneficiário original, o que justifica a não integralidade do benefício. Igualmente, a homogeneização das contribuições entre estados e municípios vai ao encontro do esforço de redução das desigualdades de tratamento entre os órgãos da Federação e é de pleno interesse de governadores e prefeitos, dada a situação atual nas contas previdenciárias dos mesmos.

Os pontos de maior polêmica acima explicitados são os de números 4 e 6, sendo a questão da contribuição dos inativos (ponto 4) talvez o mais controverso, sobretudo do ponto de vista jurídico. A questão do teto para os servidores (ponto 6) é também polêmica em relação ao valor a ser estabelecido. Isso porque, inicialmente, o teto correspondia a 10 salários mínimos (R\$ 1.200). A alteração para R\$ 2.400,00 visa, portanto, manter o mesmo critério. Ocorre que, no acumulado desde o lançamento do Plano Real, a variação do salário mínimo foi superior à inflação.

O tempo necessário para a solução dessas pendências dependerá em grande parte da capacidade de articulação do governo com os demais partidos e da resistência na bancada do partido do próprio presidente da República.

5. A(s) Reforma(s) Pendente(s)

Na presente seção incluiremos propostas que se referem tanto ao INSS como ao regime dos servidores públicos.

Uma proposta freqüentemente levantada quando se discute a necessidade de mudar a Previdência Social é a idéia de reduzir o teto de comprometimento de benefícios, como forma de diminuir os encargos futuros do INSS. Em relação a esse ponto, contudo, o debate sobre a questão foi muito afetado pela virtual estagnação da renda *per capita* do país nas últimas duas décadas.

Para melhor compreender a argumentação, é preciso atentar para os dados. O Brasil tem atualmente cerca de 177 milhões de habitantes. O teto médio de benefícios em 2003 será de aproximadamente R\$ 1.700. Considerando a remuneração natalina, entendida como um décimo terceiro pagamento, chegamos a R\$ 22.100 anuais por trabalhador. Como a estimativa do PIB para 2003 está em torno de R\$ 1.600 bilhões, a renda anual *per capita* é de R\$ 9.040. Portanto, a relação teto de benefícios/renda *per capita* em 2003 será da ordem de 2,4.

Se, porém, como se espera, o país retomar o processo de crescimento e os benefícios não tiverem aumentos reais, apenas acompanhando a inflação, a tendência é que o valor do teto de benefícios perca importância relativa. Isso porque, com o crescimento econômico, mais pessoas passarão a ter que procurar os fundos de pensão para terem assegurada uma renda complementar para a sua aposentadoria. Por exemplo, com um crescimento real médio da renda *per capita* de 3% a.a., em 20 anos aquele coeficiente já terá caído de 2,4 para 1,3 (Tabela 10). Essa ponderação torna a questão do teto menos relevante.

A pergunta que cabe fazer agora é, então: o que resta fazer no futuro, em termos de reformas da Previdência Social no Brasil? Como afirmado na introdução, o ponto principal a destacar é que se tem pela frente não “a” reforma da Previdência Social, mas sim uma *seqüência* de reformas, buscando uma situação cada vez mais próxima do equilíbrio – afastando-se da situação descrita na Seção 2.

TABELA 10

Relação Teto de Benefícios/Renda *Per Capita*, em Função de Diferentes Taxas de Crescimento da Renda *Per Capita*^a

CRESCIMENTO DA RENDA <i>PER CAPITA</i> (% a.a)	PRAZO (Anos)		
	10	20	30
2,0	2,0	1,6	1,3
3,0	1,8	1,3	1,0
4,0	1,6	1,1	0,7

^aSupondo relação inicial de 2,4.

Dado que a aprovação do fator previdenciário minora, a curto prazo, o déficit do INSS, seria importante, do ponto de vista fiscal, incluir alguns ajustes específicos. Entre eles, encontra-se a questão do regime previdenciário dos militares, que, embora já tenha sofrido algumas alterações (comentadas adiante), continua sendo fator importante quando se consideram os gastos com inativos.

Para se ter uma idéia da dimensão desses benefícios, vejamos alguns números. Entre 1995 e 2002, o crescimento real do gasto público federal com pessoal ativo foi de apenas 2,1% a.a., enquanto o gasto com inativos cresceu 2,4%. Ao desagregar esse número, constata-se, porém, que os gastos com inativos civis e militares cresceram a taxas muito diferenciadas entre si, de 0,9% a.a. e 5,6% a.a., respectivamente. Esse último número é reflexo, entre outras coisas, do crescimento das pensões das viúvas e, principalmente, das filhas. Em consequência, os militares e pensionistas de militares, que em 1995 respondiam por 30% dos gastos totais com inativos, aumentaram essa participação para 37%, apenas sete anos depois. Isso significa que, do ponto de vista da dinâmica das despesas com o servidor inativo, o problema com inativos militares é particularmente grave.

Recentemente, esse regime foi aperfeiçoado na direção correta, com um aumento das alíquotas contributivas e o fim, para os novos entrantes militares, da pensão para as filhas solteiras maiores de idade. Entretanto, a manutenção desse benefício, condicionado a uma alíquota excessivamente baixa, continua gerando situações de privilégio em relação ao resto da sociedade. A solução da questão requer ainda uma nova rodada de aumento da alíquota específica para aqueles participantes do sistema que quiserem conservar essa regalia para as suas filhas.

Em um segundo estágio, como parte da agenda de reformas, além dos pontos em trâmite no Congresso, deveriam ser consideradas questões tais como:

- a) aprovação do princípio de uma idade mínima, crescente no tempo, para a aposentadoria, mesmo de quem se aposenta por tempo de contribuição;¹⁶
- b) redução gradual do diferencial constitucional homens *versus* mulheres; e
- c) redução, na tabela do cálculo do fator previdenciário, do abono para ATC, tanto para as mulheres como para os professores.

Em relação à adoção do princípio da idade mínima crescente, deve ser considerado que a permanência de regras benevolentes de aposentadoria, em um contexto de envelhecimento gradativo da população, tenderá a gerar problemas fiscais graves, se tais regras não forem modificadas. De fato, observando a Tabela 11, não é preciso ser especialista em ciências atuariais para perceber que a manutenção de regras que permitem que um indivíduo possa se aposentar muito cedo configura um privilégio que irá prejudicar o conjunto da sociedade como um todo, pelo ônus fiscal que isso implica.¹⁷

No que tange à solução jurídica, a proposta a ser examinada deve contemplar não apenas os direitos adquiridos de quem está se aposentando, mas também a “expectativa de direito” de quem já se encontra no mercado de trabalho. Desse ponto de vista, a Constituição do país poderia sofrer alterações a fim de condicionar a ATC a uma idade mínima crescente, o que permitiria fazer uma transição no espaço de uma geração. A proposta aqui contemplada faria

TABELA 11

Brasil: Expectativa de Vida ao Nascer (Anos) – 1980/2020

ANO	EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER
1980	62
1990	66
2000	69
Projeções	
2010	72
2020	76

Fonte: IBGE (1996).

16 Mais especificamente, trata-se de homogeneizar o tratamento conferido quanto a isso aos trabalhadores dos setores público e privado. Cabe lembrar, a propósito, que na reforma constitucional de 1998 foi aprovada uma idade mínima para os novos servidores públicos, porém sem que valesse o mesmo princípio para os aposentados do INSS.

17 Ver Beltrão et alii (2000). O fato de a tabela do fator previdenciário ser ajustada periodicamente em função das mudanças da taxa de mortalidade atenua esse quadro. De qualquer forma, esse é mais um elemento em favor da necessidade de adotar um fator previdenciário para os servidores públicos ou algum princípio semelhante como o sugerido pela reforma ora em trâmite.

com que, na prática, em algum momento da década de 2020, por exemplo, os indivíduos só pudessem se aposentar por idade.

A revisão da idade mínima remete à questão do diferencial atualmente existente entre mulheres e homens (item *b* supracitado), o que representa um ponto bastante polêmico, que a atual proposta de reforma procurou evitar.

Na realidade, a sociedade reconhece a necessidade de dar alguma compensação às mulheres devido ao peso da maternidade nas suas vidas. A questão, porém, é que há uma crescente participação feminina na força de trabalho e, como as mulheres, estatisticamente, vivem mais que os homens, as contas fiscais simplesmente não comportam a manutenção do diferencial atualmente existente de cinco anos. A idéia seria procurar identificar mecanismos alternativos de compensação pelo esforço da maternidade.¹⁸

A solução aqui contemplada é de que o diferencial de exigência de idade para aposentadoria – e de tempo de contribuição – das mulheres em relação aos homens fosse diminuído gradualmente de cinco para dois anos ao longo do tempo (Tabela 12). Nossa proposta é que, em algum momento futuro, se aprove uma regra de idade mínima progressiva para o regime geral, que começaria a vigorar a partir do final da década (2010) para facilitar politicamente as chances de sua aprovação. O passo inicial seria qualificar as idades do regime geral e dos servidores, elevando progressivamente ambas.

Vale também destacar que, se o diferencial entre homens e mulheres diminuir no futuro, o bônus de anos de contribuição oferecido atualmente na tabela do cálculo do fato previdenciário – pelo qual as contas são feitas com uma adição de cinco anos de contribuição para as mulheres e também para os professores – teria que ser modificado.

A proposta aqui contemplada requereria que o atual governo enviasse ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) contendo a exigência de idade mínima crescente para aposentadoria e a redução do diferencial entre categorias. A Emenda valeria inicialmente apenas para os servidores públicos, mas posteriormente, e após uma fase de discussões no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a mesma regra seria estendida aos que vierem a se aposentar pelo INSS.

18. Por exemplo, poderia ser proposto um aumento na licença-maternidade ou a possibilidade de tirar um dia de folga por semana nos primeiros meses após o retorno ao trabalho.

TABELA 12

Proposta de Idade Mínima Progressiva para Aposentadoria (Anos) – 2010/25

ANO	MULHERES	HOMENS
2010	55	60
2011	56	61
2012	56	61
2013	57	61
2014	57	62
2015	58	62
2016	58	62
2017	59	63
2018	59	63
2019	60	63
2020	60	64
2021	61	64
2022	61	64
2023	62	65
2024	62	65
2025	63	65

Até 2010, sugere-se que a idade mínima para se aposentar seja de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres. Essa regra começaria a valer já a partir de 2004 para os servidores e de 2010 para o INSS e os valores seriam gradualmente incrementados a partir de 2011.¹⁹ Nesse caso, o processo se completaria em 2025, quando os homens só se aposentariam com 65 anos e as mulheres com 63, o que seria compatível com as condições demográficas da época.²⁰

É importante frisar que a redução do diferencial de requisito de aposentadoria entre homens e mulheres nada mais é do que a adaptação às regras vigentes em um conjunto vasto de países (Tabela 13). A esse respeito, há três tendências claras no cenário internacional: primeiro, países com requisitos de idade mais avançada e sem distinção de exigência legal de idade

19 Pela proposta, o piso de idade aumentaria a partir de 2011 em um ano a cada dois anos para as mulheres – que se aposentam mais cedo – e em um ano a cada três anos para os homens.

20 Ressalte-se que a proposta é consistente com as tendências verificadas em outros países, no sentido de elevar a idade de aposentadoria. Nos Estados Unidos, por exemplo, esse requisito, que era de 65 anos em 2000, passará a ser de 66 anos em 2005 e de 67 anos em 2022 [Gazeta Mercantil (20.03.2000)]. Para uma resenha atualizada das propostas de mudança do sistema de aposentadoria em discussão nos países da OECD, ver Disney (2000).

para aposentadoria entre homens e mulheres tendem a ter problemas fiscais menores que aqueles que permitem aposentadorias mais cedo e privilegiam as mulheres; segundo, entre os países que estabelecem uma diferenciação entre homens e mulheres, há alguns casos nos quais a diferença é inferior a cinco anos; e, terceiro, mesmo quando há diferença de cinco anos entre homens e mulheres, em quase todos os casos elas em geral não podem se

TABELA 13

Requisitos de Idade para Aposentadoria, por Sexo e Idade (Anos)

PAÍSES	HOMENS	MULHERES	DIFERENÇA (Homens – Mulheres)	DÍVIDA (% do PIB) ^a
Requisito > 65 Anos				
Estados Unidos	67 ^b	67 ^b	0	95
Irlanda	66	66	0	83
Islândia	67	67	0	69
Dinamarca	67	67	0	34
Noruega	67	67	0	–
Requisito = 65 Anos				
Alemanha	65	65	0	216
Holanda	65	65	0	185
Espanha	65	65	0	159
Reino Unido	65	65 ^c	0	137
Finlândia	65	65	0	98
Suécia	65	65	0	78
Canadá	65	65	0	–
Luxemburgo	65	65	0	n.d.
Requisito < 65 Anos para Mulheres				
Japão	60	58	2	317
Áustria	65	60	5	317
Itália	65	55	10	234
Portugal	65	62	3	170
França	60	60	0	165
Bélgica	65	60	5	77
Suíça	65	62	3	n.d.
Grécia	65	60	5	n.d.

Fonte: Roseveare et alii (1996). Tabela reproduzida em Disney (2000, Tabela 1), atualizada com base em dados do mesmo texto.

Obs.: (-) significa ausência de dívida pública ou dívida negativa.

^a Refere-se à projeção da dívida pública em 2030, mantidas constantes as receitas e os gastos como percentagem do PIB.

^b Em 2022.

^c Em 2020.

n.d. = não disponível.

aposentar antes de 60 anos. Nesse sentido, no Brasil, uma mulher – mesmo não sendo professora – pode se aposentar com uma idade muito inferior ao requisito dos demais países.

6. À Guisa de Balanço

Estima-se que em 2003 o Brasil tenha aproximadamente 14 milhões de pessoas com 60 anos ou mais e um milhão de pessoas com 80 anos ou mais. Até 2020, segundo o IBGE, esses valores deverão ter aumentado para 28 milhões e três milhões de pessoas, respectivamente. O país deve, portanto, começar a se preparar desde já para enfrentar esse desafio.

Este artigo procurou mostrar que, apesar dos grandes avanços realizados e do encaminhamento atual da reforma da Previdência, há ainda um conjunto de reformas que devem constar de uma *agenda previdenciária*, a qual talvez possa até “invadir” o próximo período de governo de 2007/10. O importante é perceber que a reforma da Previdência está muito longe de ter se esgotado e, ao mesmo tempo, que não haverá *uma segunda* reforma, mas sim *uma série* de iniciativas distribuídas ao longo do tempo. No decorrer dos anos, espera-se que os atuais desequilíbrios irão sendo gradualmente enfrentados e diminuídos.

O primeiro passo dessa sequência foi dado com a aprovação da Emenda Constitucional da Previdência Social em 1998 – que limitou as condições de aposentadoria para os servidores públicos e “desconstitucionalizou” o cálculo do benefício do INSS. O segundo foi dado com a aprovação do fator previdenciário, além de outros ajustes menores da legislação infraconstitucional. Resta agora dar continuidade a esse roteiro e aguardar os pontos que serão de fato aprovados da atual proposta do governo.

Em nossa opinião, considerando a proposta atualmente em curso, bem como as reformas em pauta, são fundamentais os seguintes pontos:

1) introduzir no regime previdenciário dos servidores os mesmos princípios válidos para o INSS, ou seja: *a)* que a aposentadoria deve ser concedida tendo como base a média das contribuições e não o salário de referência do final de carreira; e *b)* que aquele que se aposentar cedo estará sujeito a um desconto, o que já foi introduzido na reforma em pauta;

2) introduzir ajustes no esquema contributivo dos militares, para melhorar a situação atuarial do seu regime de aposentadoria, notadamente no que diz respeito ao custo da manutenção da pensão para as filhas solteiras;

3) a médio e longo prazo, é necessário atacar a questão da aposentadoria por tempo de contribuição; e

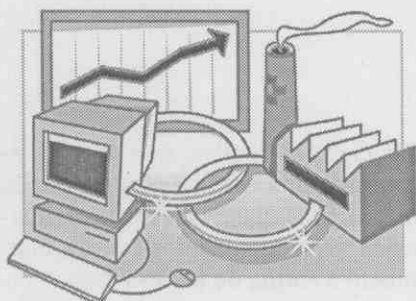
4) também numa perspectiva de maior prazo, é preciso reduzir o diferencial existente em favor das mulheres, buscando outras formas de compensação pelo esforço da maternidade. (A proposta aqui contida é de que o diferencial de exigência de idade para a aposentadoria – e de tempo de contribuição – das mulheres em relação aos homens diminua gradualmente de cinco para dois anos ao longo do tempo.)

Evidentemente, as propostas complementares de números 3 e 4, mais complexas e polêmicas, talvez só terão chance de ser aprovadas posteriormente. O objetivo é chegar ao final da década em condições de ter um cenário fiscal relativamente confortável e sem que o Tesouro Nacional seja chamado a cobrir déficits crescentes da Previdência Social, como aconteceu ao longo dos últimos anos. Isso porque o recurso aos cofres do Tesouro limita o espaço para o gasto em áreas-chave, pressiona o endividamento público e/ou ameaça a política antiinflacionária.

Referências Bibliográficas

- ALÉM, Ana Cláudia, GIAMBIAGI, Fabio. A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 3, jan./mar. 1999.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil: critical issues in social security*. June 2000 (Report 19641-BR).
- BELTRÃO, Kaizô, et alii. *MPAS – uma versão amigável do modelo demográfico atuarial de projeções e simulações de reformas previdenciárias*. Mimeo, mar. 2000.
- BÖRSCH-SUPAN, Axel. A model under siege: a case study of the German retirement insurance system. *Economic Journal*, v. 110, n. 461, p. 24-45, Feb. 2000.
- DISNEY, Richard. Crisis in public pension programmes in OECD: what are the reform options? *Economic Journal*, v. 110, n. 461, p. 1-23, Feb. 2000.
- HOFFMANN, Rodolfo. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000, Cap. 3.

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Brasil em números*. 1995/96.
- NAJBERG, Sheila, IKEDA, Marcelo. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: GIAMBIAGI, Fábio, MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*, Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 261-290.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo, BELTRÃO, Kaizô, FERREIRA, Mônica Guerra. *Reforma da Previdência*. Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para Discussão, 508).
- ORNÉLAS, Waldeck, VIEIRA, Solange. Novo rumo para a Previdência brasileira. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 31-48, dez. 1999a.
- _____. As novas regras da Previdência Social. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, FGV, p. 18-22, nov. 1999b.
- PINHEIRO, Vinícius, VIEIRA, Solange. *Reforma da Previdência no Brasil: a nova regra de cálculo dos benefícios*. Trabalho elaborado para a XLII Reunião do Comitê Permanente Interamericano de Seguridade Social (CPISS). Cidade do México, 24 e 25 de novembro de 1999.
- ROSEVEARE, et alii. *Ageing populations, pension systems and government budgets: simulations from 20 countries*. Paris: OECD/Economics Department, 1996 (Working Paper, 168).
- WALLISER, Jan. *Would saving US Social Security raise national saving?* International Monetary Fund, July 1999 (Policy Discussion Paper, PDP/99/7).



Alianças e Redes Estratégicas: As Tendências nas Empresas Líderes no Brasil

MARCELO GONÇALVES TAVARES
T. DIANA L. v. A. DE MACEDO-SOARES*

RESUMO Em virtude das novas exigências do mercado, as empresas se voltam, cada vez mais, para a formação de alianças e redes estratégicas, na tentativa de agrupar os recursos necessários para atender a esse mercado e criar uma vantagem competitiva sustentável. Este estudo propõe-se a analisar as tendências das empresas líderes no Brasil quanto à sua atuação em alianças e redes estratégicas.

O texto foi desenvolvido a partir de uma ampla revisão da literatura e de um levantamento de dados com 230 empresas líderes no país, podendo-se constatar que a grande maioria delas tem estabelecido alianças e/ou redes estratégicas, tendo como principal motivo para tanto a necessidade de compartilhar recursos e competências. Também foi identificada, na grande maioria das empresas, uma deficiência que pode se constituir em barreira significativa à eficácia das alianças e redes estratégicas no país: a falta de medidas e indicadores de desempenho das alianças e redes, principalmente no que se refere aos benefícios intangíveis, tais como o capital social e informacional, que elas podem proporcionar.

ABSTRACT *More and more firms are establishing strategic alliances and networks in an attempt to acquire the necessary resources to attend to increasing market requirements, and, thus, create sustainable competitive advantage. Considering this context, the present study aims at analyzing the tendencies of leading firms in Brazil with respect to their strategic alliances and networks.*

The study was carried out by way of an extensive literature review as well as a survey about the perceptions of the CEOs in 230 leading firms in the country regarding their strategic alliances and networks. It confirmed that a great majority of the leading firms in Brazil have indeed established strategic alliances or strategic networks. It also helped revealing a deficiency in a large number of firms that could constitute a significant barrier to the effectiveness of their alliances and networks: the lack of measures and indicators regarding alliance and network performance, especially with respect to intangible benefits, such as social and informational capital that they can potentially offer.

* Respectivamente, engenheiro da Área de Operações Indiretas do BNDES e professora associada e coordenadora de pesquisa do IAG/PUC-Rio.

1. Introdução

Assim como nos demais campos das ciências sociais, a gestão de estratégias vem passando por um contínuo processo de modernização e readaptação à nova ordem econômica. À medida que a natureza e a dinâmica dos relacionamentos entre os diversos participantes dos setores econômicos se alteram, é preciso alterar também a forma de analisá-las.

Há 10 anos o grande orgulho das empresas era a auto-suficiência, ou seja, elas desenvolviam todas as competências de que necessitavam para manter ou aumentar suas vantagens competitivas e estavam certas de que, atuando de forma independente, conseguiriam internamente os recursos necessários para competir e vencer. A competição tinha como principal objetivo o aniquilamento dos concorrentes.

Hoje vivemos um contínuo processo de globalização e crescente dinamismo nos mercados, de forma a tornar as parcerias estratégicas essenciais. Mais do que nunca, muitos dos recursos indispensáveis ao sucesso das empresas se encontram fora de seus limites. Assim, nesse novo cenário, as alianças estratégicas se tornaram fundamentais. Elas são uma resposta lógica e oportuna à crescente evolução da tecnologia, à globalização e às mudanças ocorridas no cenário econômico de forma geral.

Para otimizar a exploração das novas oportunidades que surgem, seja pela entrada em novos mercados, indo ao encontro de possibilidades até então inexistentes, seja pela adequação de bens e serviços já existentes às novas exigências do consumidor, ou até mesmo pela criação de novos produtos, as empresas devem ter as competências para estruturar, modelar e sustentar uma grande variedade de parcerias estratégicas.

A última década foi marcada pelas reengenharias e *downsizings*, que enxugaram os quadros gerenciais, direcionando as empresas para a busca de suas competências e negócios essenciais. Essas ações de especialização aumentaram a produtividade dessas empresas em torno de seu *core business* e tornaram ainda maior a importância das alianças, na busca de competências complementares às suas, de forma a oferecer as soluções requeridas pelos clientes.

Embora tenham a capacidade de criar valor para as companhias, as alianças estratégicas, se mal gerenciadas, têm igual potencialidade para se tornarem grandes sorvedouros de recursos e de tempo gerencial.

Em recente pesquisa da consultoria KPMG (1999) com cerca de 50 empresas de diversos setores do mundo que formaram alianças, foi detectado que 65% dessas alianças foram encerradas prematuramente. Além disso, segundo Doz e Hamel (2000), é reduzido o número de empresas que têm hoje uma profunda compreensão sobre as conseqüências econômicas e competitivas dessas alianças estratégicas, e poucas entendem como ir além dos aspectos negociais e estruturais de se fazer alianças para o gerenciamento ativo dessas alianças, buscando a criação de valor.

A alta gerência, de forma geral, dedica boa parte do seu tempo à elaboração do projeto de uma aliança, porém deixa de se envolver depois que o negócio começa a funcionar. A sustentação de um efetivo processo de parceria se mostra menos importante, aumentando assim as chances de fracasso. Como conseqüência, aquelas que não se extinguem sempre ficam abaixo das reais potencialidades desse processo colaborativo.

As alianças podem ser definidas como qualquer forma de parceria entre empresas que envolva um compartilhamento de destinos comuns, ou ainda como "acordos voluntários entre empresas envolvendo a troca, o compartilhamento ou o co-desenvolvimento de produtos, tecnologias ou serviços" [Gulati (1998)], de forma a trazer benefícios para todos os envolvidos.

A aliança é dita estratégica quando o seu objetivo está alinhado com o *core business* da empresa que o pratica, otimizando o seu desempenho e aumentando a sua vantagem competitiva. Uma aliança estratégica possibilita ainda a criação de valor à medida que ocorre a transferência de *know-how* entre as empresas.

Um dos desafios refere-se ao aumento de complexidade das alianças ocorrido nos últimos anos, envolvendo não apenas alianças bilaterais entre duas empresas, mas abrangendo alianças multilaterais de três ou mais empresas [Doz e Hamel (2000)], formando o que chamaremos de redes estratégicas.

Embora a análise das alianças de forma isolada seja útil, ela faz pouco sentido fora de uma teia mais ampla, ou rede, de relacionamentos em que as empresas e seus parceiros estejam envolvidos. Portanto, é de fundamental importância ter um grande conhecimento não só da integridade das alianças individuais, mas também do grau de inserção de cada uma delas em uma rede mais ampla. Essa tarefa torna-se mais difícil à medida que a rede de relacionamentos da empresa se expande. Apenas uma compreensão global da rede torna possível entendê-la e gerenciá-la de forma eficaz.

O objetivo das redes é semelhante ao das próprias alianças que as constituem, ou seja, a busca de recursos e competências complementares que aumentem a eficiência e a competitividade e gerem valor para todos os envolvidos, não importando o tamanho ou o papel da empresa dentro do segmento industrial [Gomes-Casseres (1994)]. Empresas de diferentes tamanhos e funções econômicas podem constituir uma rede de relacionamentos, inclusive exercendo funções específicas dentro dessa rede. Mesmo as alianças que unem essas empresas podem ser de variados tipos, sem perder a característica de rede.

Essa dimensão relacional entre as empresas veio agregar uma nova perspectiva ao estudo das estratégias corporativas. Isso porque contribuiu, fundamentalmente, para reduzir um dos elementos dentre os que têm sido identificados como os mais relevantes nas ações organizacionais – a incerteza –, na medida em que as redes de relacionamentos entre os atores podem ser importantes fontes de informação para os participantes.

Por meio do estudo dessas tendências, vamos ter contato com a realidade das empresas líderes no Brasil no que tange às suas ações e às suas percepções nesse novo cenário de competição.

2. Contextualização e Formulação do Problema

Vivemos um momento em que a forma tradicional de análise estratégica de empresas pode não mais corresponder à melhor interpretação da realidade. Em muitos casos, não podemos mais analisar empresas seguindo modelos dominantes, como os da escola de posicionamento [Porter (1990) e Austin (1990)], sem levar em consideração a rede de relacionamentos na qual elas se inserem. Esses relacionamentos podem ser alianças estratégicas, tais como *joint ventures*, ou complexas redes de contatos, podendo alterar de forma significativa as relações de poder entre empresas e modificando consideravelmente as oportunidades e ameaças existentes na indústria.

Assim como no restante do mundo, as empresas líderes no país estão também reagindo à crescente concorrência e globalização por meio de alianças e redes de relacionamentos. Para que possamos integrar a dimensão relacional aos constructos tradicionais de análise estratégica, precisamos entender profundamente essas alianças e redes no que se refere às seguintes questões: a) por que são formadas?; b) como são gerenciadas?; c) obtiveram sucesso ou ficaram abaixo das expectativas iniciais?; e d) por que motivo foram extintas, se for o caso?

A competição global, que antes se restringia a disputas entre empresas dentro de determinado setor, passa a ser entre grupos de empresas, formados por redes de relacionamento estratégicas. São as características dessas redes estabelecidas pelas empresas no Brasil que desejamos investigar, para que possamos contribuir com o objetivo maior da pesquisa no qual este trabalho se insere, ou seja, desenvolver um ferramental adequado à gestão estratégica no caso de empresas no Brasil que atuem em alianças e redes estratégicas.

Assim, o problema central que se coloca na pesquisa é:

- **Quais são as tendências das empresas líderes no Brasil no que diz respeito à sua atuação em alianças e redes estratégicas?**

Nesse momento se faz necessário explicar que a terminologia “tendências”, que aparece na formulação do problema central deste estudo, refere-se às expectativas declaradas pelos principais executivos das empresas pesquisadas. O termo não tem qualquer relação com a sua definição matemática ou estatística.

3. O Universo da Pesquisa

Como o objetivo da pesquisa é identificar as tendências quanto à formação de alianças e redes estratégicas nas empresas líderes no Brasil, temos que definir primeiramente qual é o universo pesquisado.

Foi convencionado para este estudo que as empresas líderes seriam aquelas que em 2000 apresentaram os melhores desempenhos no conjunto de indicadores de *performance* e conduta social relacionados a seguir e que, simultaneamente, estariam incluídas na lista das 500 maiores por faturamento. Dessa forma, estará assegurado que as empresas escolhidas detenham efetivamente liderança em função de seu desempenho e sua influência de acordo com os indicadores estabelecidos para esse *ranking*.

Os indicadores de *performance* utilizados foram: liderança de mercado, crescimento das vendas, rentabilidade do patrimônio, liquidez corrente, investimento no imobilizado e riqueza criada por empregado.

4. Coleta de Dados

O principal instrumento utilizado na coleta de dados foi um questionário com perguntas, em sua grande maioria fechadas, adotando-se o formato da escala Likert de 1-5. Há várias vantagens nas perguntas fechadas: facilidade de comparação entre os entrevistados; padronização das informações, que facilita também a sua transferência para a base de dados do computador; e existência de opções de resposta, que torna a pergunta mais clara ao entrevistado. No entanto, elas também trazem consigo desvantagens, como, por exemplo, limitar as opções de resposta, não dando chance ao entrevistado de expor a sua realidade específica. Essa desvantagem foi atenuada em nosso questionário com o uso da opção "outros, por favor especifique", que aparece em várias perguntas.

5. Discussão dos Resultados

Os resultados serão agora discutidos em termos da sua contribuição para responder às questões intermediárias e à questão central da pesquisa, tendo em vista o referencial teórico adotado e as limitações metodológicas inerentes a esse tipo de pesquisa.

Antes de iniciar essa discussão dos resultados, cabe lembrar a questão central da pesquisa:

- **Quais são as tendências das empresas líderes no Brasil no que diz respeito à sua atuação em alianças e redes estratégicas?**

Questionou-se, inicialmente, a respeito de: *Quantas empresas, dentre as líderes no país, estabelecem alianças estratégicas em seus negócios?* Pelos resultados do levantamento, pudemos inferir que cerca de 70% das empresas líderes hoje têm alianças estratégicas e, de forma consolidada, possuem a mesma estratégia nas suas operações no mercado interno e externo, privilegiando primeiramente a qualidade de seus produtos e em seguida a marca e a imagem.

Em pesquisa anterior [Macedo-Soares e Lucas (1996)], foi constatado que, entre as 100 empresas líderes do país na época, quase todas adotavam práticas gerenciais voltadas para a qualidade total, ou seja, qualidade orientada para o cliente. Porém, apenas em uma pequena minoria das empresas as práticas gerenciais de qualidade eram adotadas de forma sistemática e

extensiva, tendo o necessário foco estratégico no cliente. Conclui-se, portanto, que as estratégias adotadas ao longo dos últimos anos pelas empresas líderes do país buscam os mesmos objetivos, diferenciando-se apenas pela forma como eles são alcançados.

Em realidade, a proporção de 70% pode ser um pouco maior, se considerarmos que as empresas costumam ser conservadoras nas informações divulgadas externamente, fazendo com que algumas delas, que ainda não estejam com o seu processo de formação de alianças bem desenvolvido ou que não queiram levantar maiores questionamentos sobre o assunto, não declarem ter essa estratégia de estabelecer alianças.

A segunda questão era: *Quais são as características de tais alianças?* Começando com as características sobre a troca de informações, pudemos observar que a grande maioria das empresas (75%) declara que suas alianças são do tipo bilateral, ou seja, com apenas um outro parceiro. Essa particularidade pode ter como causa o fato de que a formação de alianças entre empresas no Brasil é um fenômeno recente, estando, portanto, em fase de desenvolvimento. As alianças bilaterais, por serem mais simples, são mais fáceis de planejar e gerenciar.

Como característica dominante quanto à forma estrutural, com 43% de participação, apareceu a *joint venture*, que, segundo Doz e Hamel (2000), consiste em uma estrutura mais formal e rígida, não sendo uma maneira moderna de parceria em função da dinâmica atual dos mercados e do tipo de relacionamento que as empresas buscam hoje. Portanto, esse resultado pode ser um resíduo das parcerias firmadas nos últimos anos, com objetivos e riscos controlados, e que permanecem em atividade. Após as *joint ventures*, as alianças mais citadas foram os tipos de licenciamento e de P&D conjunto (com 22% e 19%, respectivamente), que são formas mais modernas de parceria, indicando que pelo menos uma parcela das empresas líderes no país já está se adequando a essa nova dinâmica. Observou-se que, enquanto um terço (35%) das empresas de manufatura utiliza-se de *joint ventures*, mais da metade (57%) das empresas de serviços adota esse tipo de aliança. Logicamente, poderíamos esperar o contrário, em decorrência do fato de que as empresas de serviços, por terem estruturas mais leves e flexíveis, podem adaptar-se mais rapidamente às formas mais modernas de parceria.

A grande maioria das empresas (86%) utiliza-se de parcerias com estrutura financeira do tipo *non equity*, em que não ocorre a troca de ações. Essa opção, caracterizada por Barney (1996) como cooperação operacional, é

considerada uma forma de parceria mais adequada às condições do mercado atual, por ser mais flexível às numerosas alterações nele observadas.

As empresas líderes no Brasil são chamadas de simétricas, pois optaram por priorizar a formação de alianças com parceiros que têm os mesmos objetivos no relacionamento, o que é mais comum nos casos em que se busca a economia de escala ou o conluio tácito [Barney (1996)]. Outra característica observada sugere que as parcerias são em sua maior parte (68%) horizontais, ou seja, formadas entre empresas que têm produtos iguais ou similares. Podemos notar o alinhamento entre essas características, o tipo dominante de aliança no país, ou seja, as *joint ventures* que são em sua maior parte criadas por empresas com produtos similares (94%) e que partilham os mesmos objetivos (81%).

Um detalhe interessante refere-se à forma de aliança denominada licenciamento, classificada como vertical por dois terços (62%) das empresas, o que significa dizer que tais parcerias são do tipo cliente-fornecedor, ou seja, o fornecedor de determinado bem ou serviço disponibiliza uma licença a uma empresa parceira concedendo autonomia para que esta divulgue e comercialize seus bens ou serviços. Também foi classificada por dois terços (63%) das empresas como mista, ou seja, a aliança pode conter parceiros que simultaneamente tenham objetivos iguais e diferentes. Pelas características do relacionamento cliente-fornecedor, que simultaneamente têm objetivos comuns e diferentes, podemos deduzir que quase todas as empresas mencionadas são mistas.

A questão seguinte foi: *Quais os fatores determinantes na tomada de decisão sobre a formação de alianças estratégicas?* A esse respeito, os resultados indicaram que a tendência, entre as empresas líderes no país, pelo menos nos últimos anos, é de priorizar os mesmos fatores para a tomada de decisão para a formação de alianças. Tanto hoje como há três anos, os fatores mais importantes escolhidos pela maioria das empresas são: compartilhamento de recursos/competências complementares, gerenciamento de riscos e compartilhamento dos custos destes, redução dos custos de entrada em novos mercados e economias de escala.

Aqui cabe observar que o fator de maior importância na tomada de decisão quanto à formação de alianças refere-se ao compartilhamento de recursos/competências complementares, seguindo a tendência internacional [Doz e Hamel (2000)]. Em outras palavras, para aumentar a competitividade, oferecendo bens ou serviços a baixo preço e com melhoria na qualidade, a

empresa necessita buscar parceiros com recursos e competências complementares às suas.

O custo é também muito importante na iniciativa das empresas, já que os três demais fatores se relacionam com a sua redução. É lógico que essa preocupação com os custos esteja relacionada com os fatores mais importantes na busca de alianças, pois reflete a adequação das empresas às condições atuais de mercado, principalmente no que se refere ao cenário econômico de pequeno crescimento do PIB e altas taxas de juros.

Com relação à questão seguinte (*Quais são os fatores mais importantes na escolha do parceiro da aliança?*), chegamos à conclusão de que esses fatores referem-se à existência de competências/conhecimentos necessários, o compartilhamento de riscos e a existência dos recursos físicos/financeiros. A existência de competências está claramente alinhada com o que as empresas têm procurado nas parcerias, que são justamente as competências complementares às suas na busca de vantagem competitiva. Fatores de grande importância, mas que não foram priorizados pelas empresas, referem-se à experiência do parceiro em relacionamentos anteriores e ao capital de informações adquirido pelos recentes relacionamentos. Veremos mais à frente que esses fatores, por não serem valorizados pelas empresas, podem estar comprometendo o desempenho das redes de alianças estratégicas, a não ser nas multinacionais, que já dispõem dessa experiência em outros mercados e, portanto, não necessitam buscá-la em seus parceiros.

Outra questão colocada para as empresas foi: *Qual o prazo médio de duração das alianças?* Aqui obtivemos a resposta de que, na maioria das empresas líderes no país, os prazos médios são sempre superiores a quatro anos. A tendência sugerida pelos dados obtidos é que os prazos mais curtos diminuam até desaparecerem e que haja uma convergência de todas as alianças para o prazo superior. Podemos constatar, portanto, que o prazo médio das alianças vem aumentando e que a expectativa dos principais executivos das empresas líderes do Brasil é que continue a aumentar, indo ao encontro das lições de Doz e Hamel (2000), que colocam de forma contundente a importância de a aliança se perpetuar no longo prazo para que possa proporcionar uma real criação de valor. Segundo os autores, a possibilidade de uma aliança sobreviver ao teste do tempo depende de sua capacidade de aprender e ser flexível frente às mudanças.

Com relação a uma outra questão (*Quais os principais fatores que levaram à extinção prematura das alianças?*), é preciso lembrar que chegamos aos seguintes resultados: planejamento deficiente do relacionamento, fracasso

no gerenciamento dos relacionamentos, falta de compromisso por parte da alta direção da empresa parceira e oportunismo de algum parceiro. Destacam-se entre esses, por serem considerados dominantes, a falta de planejamento e as deficiências em seu gerenciamento.

Segundo Doz e Hamel (2000), a visão estática de alianças herdada das tradicionais *joint ventures* incentiva os executivos a prestar muita atenção ao planejamento inicial das alianças e a dar pouca atenção ao seu provável impacto no processo subsequente de colaboração entre os parceiros. Tudo indica que os autores estão se referindo à realidade do país em que suas pesquisas foram realizadas, pois no tocante a este trabalho os resultados sugerem que, no Brasil, nas empresas líderes o planejamento é percebido como uma das maiores fraquezas das alianças.

A esse respeito, é interessante distinguir entre as empresas nacionais – para as quais a principal causa de fracasso das alianças é o mal gerenciamento dos relacionamentos – e as empresas multinacionais – que destacam como principal causa de fracasso o planejamento deficiente. Por estarem acostumadas a dedicar mais tempo ao planejamento do que as empresas no Brasil, as multinacionais têm a visão de que o país investe pouco tempo em planejamento.

De forma relacionada com as causas de insucesso das alianças, fizemos o seguinte questionamento: *Quais os principais indicadores de desempenho das alianças utilizados pelas empresas?* Os resultados apontaram que a utilização de indicadores para a avaliação do desempenho das alianças é praticado apenas em metade das empresas líderes (51%), e mesmo assim, em quase todos os casos, esses indicadores referem-se apenas a medidas financeiras.

Ainda de acordo com Doz e Hamel (2000), a aliança deve ser reavaliada e até mesmo revisada à medida que os parceiros aprendem mais a respeito das estruturas e dos relacionamentos necessários para a criação de valor, mas para tanto é preciso a utilização de indicadores adequados às alianças. Segundo os autores, na maioria dos casos as alianças agregam outras vantagens não mensuráveis, cujos exemplos são: a ampliação da rede de conhecimentos, o aumento de informações sobre os competidores, o aumento de informações sobre novas técnicas produtivas, o conhecimento político e tantas outras. Tais vantagens não se quantificam em resultados financeiros no curto prazo, porém viabilizam que eles sejam possíveis no longo prazo. Pode-se inferir, portanto, que uma das barreiras ao sucesso das alianças no

país tem sido justamente a falta de indicadores a respeito das vantagens não mensuráveis mencionadas.

Cabe notar aqui que, em estudo realizado por Macedo-Soares e Ratton (1999), foi identificado que uma das maiores barreiras para o sucesso de estratégias competitivas orientadas para o cliente é a falta de sistemas de medição de desempenho adequados a essas estratégias. Da mesma forma, Macedo-Soares e Lucas (1996) constataram que a falta, na grande maioria das empresas, de sistemas de avaliação de desempenho e recompensa é um dos fatores que explica a dificuldade em consolidar a implementação de estratégias voltadas para a qualidade total.

Tudo indica que existe uma tendência entre as empresas no Brasil de primeiro formularem e colocarem em prática suas estratégias, para depois adequarem de forma lenta os indicadores de desempenho. Esse processo, logicamente, traz inúmeros desvios, pois não avalia corretamente as estratégias adotadas.

As alianças do tipo *joint ventures* são as que têm o maior percentual de utilização de indicadores, com 73% das empresas respondentes utilizando algum tipo de medição de desempenho. Talvez isso se deva ao fato de que as *joint ventures* são empresas formadas para propósitos específicos, ou seja, os seus riscos e a sua operação estão bem delimitados, facilitando o controle por meio de medidas de *performance*.

Com relação à questão intermediária sobre *as empresas que operam em alianças estratégicas*, a pergunta foi: *Qual o percentual das que operam também em redes estratégicas?* Os resultados do levantamento foram os seguintes: aproximadamente a metade (49%) opera também em redes estratégicas e, do total geral de empresas, cerca de um terço (33%) já atua em redes estratégicas.

É significativo que grande parte das alianças multilaterais está inserida em redes (80%), o que era de se esperar, pois a aliança multilateral constitui por definição o início de uma operação em rede. Quanto às empresas que atuam basicamente sob a forma de alianças bilaterais, apenas uma pequena parcela (37%) disse estar integrada a algum tipo de rede. Podemos inferir desses resultados que existe uma tendência de que as empresas comecem os relacionamentos na forma de alianças bilaterais isoladas para depois formarem as alianças multilaterais e então se integrarem a redes de cooperação.

A adaptação à prática das redes é mais rápida nas empresas de serviços do que nas de manufatura, o que pode ocorrer em função de sua estrutura mais leve e mais facilmente adaptável às novas realidades da arena competitiva.

Ao começar a analisar a atuação das empresas líderes em redes, fizemos o seguinte questionamento: *Quais os fatores determinantes nestas empresas para o estabelecimento de uma rede estratégica?* De forma análoga ao resultado dos aspectos determinantes na tomada de decisão na formação de alianças, o fator declarado como o mais importante foi o referente ao compartilhamento de recursos/competências complementares.

Podemos interpretar essa informação como coerente com as estratégias das empresas brasileiras, pois o alinhamento em redes tem sido apontado pela literatura internacional como uma das melhores alternativas existentes hoje na busca de competências complementares, ampliando o resultado proporcionado por simples alianças [Doz e Hamel (2000)].

Os demais fatores citados como importantes são também coincidentes com os anteriormente escolhidos para as alianças, ou seja, o gerenciamento dos riscos e compartilhamento dos custos e as economias de escala. Essa informação nos sugere que as redes são formadas como um desenvolvimento natural das alianças e não para buscar objetivos diferentes, já que os fatores motivacionais dessas redes são os mesmos encontrados anteriormente.

Já considerados o percentual de empresas que atuam em redes e os fatores que as motivam a ingressar nas mesmas, nos interessava saber: *Quais os impactos da rede estratégica na performance da empresa em comparação com o impacto das alianças de forma isolada?* Dessa forma, estaremos avaliando se essa experiência tem sido bem aproveitada pelas empresas no Brasil, ou se existem entraves à potencialização das redes.

A maioria absoluta das empresas (60%) aprovou a atuação em redes como proporcionando impactos superiores às alianças isoladas. Esse resultado é bastante positivo, pois demonstra ser uma estratégia que, mesmo recente para a maioria das empresas, vem sendo bem aproveitada.

Entre as empresas que não tiveram um bom aproveitamento com as redes, encontram-se aquelas que exercem alianças com troca de ações, pois avaliaram o impacto das redes como sendo inferior ao das alianças de forma isolada. Existem algumas características que podem estar prejudicando o desempenho das empresas *equity* nas alianças, pois apenas 1/4 delas consi-

dera importante, na escolha de parceiros, a experiência acumulada em relacionamentos anteriores, o que pode indicar que os parceiros não estão sendo bem escolhidos. Como a totalidade das empresas assumiu uma posição neutra na afirmativa sobre o alinhamento do desenvolvimento das redes com a estratégia corporativa, concluímos que elas deveriam escolher melhor os parceiros de sua rede e gerenciar mais de perto, de forma a garantir que o desenvolvimento da rede siga as diretrizes da estratégia corporativa.

Interessava-nos também saber: *As empresas concorrentes às líderes analisadas neste estudo também estão inseridas em redes estratégicas?* Essa percepção é importante para que possamos ter uma idéia do mercado como um todo, pois já conhecemos a tendência das empresas líderes em formar redes estratégicas.

A grande maioria das empresas (80%) confirma essa percepção de que as concorrentes também estão inseridas em redes estratégicas. Isso significa que existe uma percepção do mercado quanto a essa nova forma de competir, que, se levada ao extremo, atingirá a arguta definição de Gomes-Casseres (1994) sobre as constelações rivais: a competição não ocorrerá mais entre empresas, mas entre grupos de empresas ligadas por teias de relacionamentos.

Com relação à intensidade da competição, a questão intermediária é: *As redes estratégicas em que as empresas atuam estão mudando a intensidade (maior ou menor) da competição na indústria?* Como era de se esperar, a grande maioria (80%) das empresas líderes confirmou que a intensidade da competição está mudando em decorrência do agrupamento das empresas em redes. À luz dos resultados das questões anteriores, os fatores que têm grande importância na competição são notadamente os seguintes: a) o impacto da *performance* das redes; b) o fato de que as redes têm proporcionado às empresas integrantes maiores oportunidades de mercado; e c) a existência da percepção de que os concorrentes também estão se aliando em redes.

A próxima questão procura fazer a seguinte avaliação: *As redes estratégicas em que as empresas atuam estão mudando a natureza (individual x coletiva) da competição na indústria?* Os resultados da pesquisa sugerem que existe a percepção entre as empresas líderes de que as redes estratégicas estão mudando a natureza da competição. A metade delas (55%) confirma essa idéia, enquanto uma pequena parcela (22%) não concorda com a afirmativa, o que nos sugere que essa alteração na natureza da competição ainda é uma tendência. Pelas informações já levantadas, entendemos que a competição

entre grupos de empresas deva crescer ao longo dos próximos anos. Todas essas alterações no cenário competitivo causam dificuldades para a análise estratégica tradicional, que não considera essa parceria entre empresas.

A penúltima questão intermediária, mas uma das mais críticas, considera o objeto da pesquisa maior, que é saber sobre as ferramentas de análise estratégica: *Na opinião dos dirigentes das empresas líderes no Brasil, existe hoje a necessidade de ferramentas de análise que considerem o impacto da rede no desempenho das empresas?* A esse respeito, os resultados foram bastante significativos, pois indicam que a maioria das empresas (67%) sente a necessidade de novas ferramentas de análise estratégica, adequadas à dimensão relacional, no apoio à tomada de decisão, o que deverá ajudar os executivos a superarem as principais causas de insucesso mencionadas, que se referem aos problemas no planejamento e no gerenciamento das alianças.

Os modelos de análise estratégica hoje existentes não são suficientes, pois não abordam a dimensão relacional, cuja importância é percebida pelas empresas, na análise do impacto das alianças e redes no seu desempenho e competitividade, quando dizem que seus concorrentes também se encontram inseridos em redes e que estas estão mudando a intensidade e a natureza da competição na indústria.

Outro aspecto de grande importância para o bom desempenho das redes refere-se ao controle e à gestão desses relacionamentos. Por isso, foi objeto da última questão intermediária: *Quais os principais indicadores de desempenho das redes utilizados pelas empresas líderes no país?*

De forma análoga ao que ocorre nas alianças, apenas 40% das empresas que atuam em redes de relacionamentos afirmam ter algum tipo de medição de desempenho, as quais apontam os indicadores financeiros como a principal ou única fonte de medição de *performance*. Se nas alianças tínhamos visto algo semelhante, já esperávamos que tal quadro piorasse no caso das redes, até em função do aumento de complexidade dos relacionamentos e das formas de mensuração. Aqui recaímos no mesmo problema de extinguir uma rede pela falta de retorno financeiro no curto prazo, sem deixar que ela crie o valor necessário para propiciar os resultados financeiros no longo prazo.

Como já foi abordado, um possível obstáculo ao melhor aproveitamento dessas formas de relacionamento se dá pela falta de indicadores de *performance* qualificados, ou seja, que possam avaliar os benefícios intangíveis gerados por essas configurações.

6. Conclusões

Cabe lembrar que o objetivo deste trabalho, ao analisar as expectativas das empresas líderes no país quanto às suas práticas em alianças e redes estratégicas, foi o de proporcionar contribuições reais aos executivos envolvidos na tomada de decisões sobre parcerias e pesquisar informações relevantes ao desenvolvimento do ferramental de análise estratégica, que é objeto de uma pesquisa maior.

Por meio dessa pesquisa, pudemos constatar que as empresas líderes no Brasil já começam a se agrupar cada vez mais não só em alianças (69%), mas também em redes de relacionamentos (33%), sugerindo que a dinâmica do mercado brasileiro segue as tendências da competição global.

Ao formar alianças e redes estratégicas, as empresas têm como objetivo agregar os recursos e as competências complementares às suas, atingindo uma significativa redução de custos, de forma a oferecer aos consumidores os bens/serviços desejados, em níveis crescentes de qualidade e com baixo preço. Essas metas são perseguidas devido ao aumento das exigências dos consumidores e ao cenário econômico recessivo.

As empresas que operam em alianças multilaterais, em decorrência da maior complexidade de suas parcerias, atribuem mais importância ao aprendizado com os competidores, tentando assim minimizar o risco de fracasso em alguma associação e perpetuar a operação. Aquelas que apresentam objetivos divergentes (assimétricas) mostram uma evolução nas suas alianças, ao atribuírem mais importância hoje à aprendizagem com os competidores e ao gerenciamento dos riscos dessas alianças. Esse dado demonstra um amadurecimento dessas companhias, que antes visavam basicamente às economias de escala, a despeito das dificuldades inerentes às parcerias assimétricas.

Um outro fato constatado de forma clara pela pesquisa diz respeito ao prazo médio das alianças, que vem crescendo há cinco anos e cuja expectativa é de que continue a crescer nos próximos cinco anos, o que vai ao encontro da literatura internacional, que postula que tais alianças, para que possam potencializar os seus resultados e criar valor, necessitam se desenvolver a longo prazo.

Na busca por parceiros potenciais, as empresas líderes tendem a avaliar como fatores de grande importância a existência de competências e conhecimentos, o compartilhamento de riscos e a existência de recursos físicos e financeiros, porém deixam de atribuir a devida importância à experiência de relacionamentos anteriores e ao capital de informações proporcionados pelos relacionamentos atuais. Esse descaso com as experiências anteriores e com o capital informacional deve ser evitado pelos executivos no país, pois pode vir a representar uma barreira ao desenvolvimento e sustentação das alianças no longo prazo, ao repetir erros cometidos no passado.

Nas multinacionais, de maneira geral, observa-se esse tipo de comportamento, sinalizando que elas, por já trazerem experiências de diversos mercados, buscam outras características em suas parcerias, como, por exemplo, a existência de recursos físicos locais.

As empresas em alianças assimétricas não se preocupam em um primeiro momento com o compartilhamento de riscos, por buscarem empresas com objetivos diferentes. Esses relacionamentos, portanto, se iniciam com grandes incertezas, que passam a ser gerenciadas ao longo de todo o relacionamento.

As empresas envolvidas em associações do tipo licenciamento atribuem média importância ao compartilhamento de riscos, pois, assim como nas franquias, já recebem do parceiro com experiência o apoio necessário visando à redução do risco do negócio.

A pesquisa confirmou ainda que a maioria dos executivos das empresas líderes sente necessidade de algum ferramental que permita levar em conta o impacto da rede sobre a *performance* da empresa. Com base nos resultados, ficou claro que as análises estratégicas desse ferramental devem levar em conta medidas de desempenho adequadas às particularidades das alianças e redes, medindo inclusive os benefícios intangíveis que esses relacionamentos podem gerar. A esse respeito, cabe reiterar que, entre as empresas que utilizam algum indicador de *performance* para as alianças, quase a totalidade cita como medidas utilizadas apenas os indicadores financeiros.

Futuras pesquisas poderão se aprofundar nesse tema, por meio de estudos de casos e de desenvolvimento de constructos adaptados a essa nova dimensão relacional, contribuindo ainda mais para a construção dessa ferramenta de uso gerencial.

Referências Bibliográficas

- AAKER, David A., KUMAR, V., DAY, George S. *Pesquisa de marketing*. São Paulo: Atlas, 2001.
- AUSTIN, James E. *Managing in developing countries: strategic analysis and operating techniques*. New York: The Free Press, 1990.
- BARNEY, J. B. *Gaining and sustaining competitive advantage*. Ohio: Addison-Wesley Publishing, 1996.
- _____. How a firm's capabilities affect boundary decisions. *Sloan Management Review*, p. 137-145, 1999.
- BRANDENBURGER, A. M., NALEBUFF, B. J. *Co-opetition*. New York: Doubleday, 1997.
- DAY, George S., REIBSTEIN, David J. *A dinâmica da estratégia competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- DAXBACHER, Egon F. *Alianças estratégicas no setor de exploração e produção de petróleo do Brasil Pós-Plano Real*. Rio de Janeiro: PUC, 2001 (Dissertação de Mestrado em Administração de Empresas).
- DOZ, Yves L., HAMEL, Gary. *A vantagem das alianças: a arte de criar valor através de parcerias*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.
- DYER, J. H., KALE, P., SINGH, H. How to make strategic alliances work. *Sloan Management Review*, v. 42, 2001a.
- _____. The relational view: cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, v. 23, n. 4, 2001b.
- EXAME. *Melhores e Maiores 2001*. Edição 744, 2001.
- FAHEY, L., RANDALL, R. M. *Learning from the future*. New York: John Wiley & Sons, 1998.
- GALASKIEWICZ, Joseph, ZAHEER, Akbar. Networks of competitive advantage. *Research in the Sociology of Organizations*, Jai Prees Inc., v.16, p. 237-261, 1999.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3ª ed.; São Paulo: Atlas, 1996.
- GOMES-CASSERES, Benjamin. Group versus group: how alliance networks compete. *Harvard Business Review*, p. 62-67, July/Aug. 1994.

- _____. *The alliance revolution: the new shape of business rivalry*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1996.
- GRANT, R. M. *Contemporary strategy analysis: concepts, techniques, applications*. England: Blackwell Publishers, 1999.
- GULATI, R. Alliances and networks. *Strategic Management Journal*, v. 19, p. 293-317, 1998.
- GULATI, R., GARGIULO, M. Where do interorganizational networks come from? *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 104, p. 1.439-1.493, 1999.
- GULATI, R., NOHRIA, N., ZAHEER, A. Strategic networks. *Strategic Management Journal*, v. 21, p. 203-215, 2000.
- HAMEL, Gary, PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- KANTER, Rosabeth Moss. Collaborative advantage: the art of alliances. *Harvard Business Review*, p. 96-108, July/Aug. 1994.
- KNOKE, David. *Changing organizations – business networks in the new political economy*. Westview, 2000.
- KPMG. *Pesquisa sobre alianças estratégicas*. [s.l.], 1999.
- MACEDO-SOARES, T. Diana L. v. A. de. An integrative model for strategic management analysis: application to organizations in Brazil. *Proceedings of INFORMS-KORMS Conference*. Seoul, p. 460-467, 2000.
- _____. Strategic alliances and networks: conceptual tools for strategic assessments. *Proceedings of GBATA International Conference*. Rome, June 2002.
- MACEDO-SOARES, T. Diana L. v. A. de, LUCAS, Débora C. *Práticas gerenciais de qualidade das empresas líderes no Brasil*. Rio de Janeiro: Quality-mark, 1996.
- MACEDO-SOARES, T. Diana L. v. A. de, NEVES, João A. Implementação de estratégias orientadas para o cliente nos hospitais do Brasil: um instrumento para avaliar sua eficácia. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 1, p. 165-208, 2000.
- MACEDO-SOARES, T. Diana L. v. A. de, RATTON, Cláudio A. Medição de desempenho e estratégias orientadas para o cliente: resultados de uma pesquisa de empresas líderes no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 39, n. 4, p. 46-59, 1999.

- MACEDO-SOARES, T. Diana L. v. A. de, et alii. Website (www.strategy-research.com), 2001.
- MILES, R. E., SNOW, C. C., MILES, G. The future.org. *Long Range Planning*, v. 33, p. 300-321, 2000.
- MINTZBERG, Henry. Generic strategies: toward a comprehensive framework. *Advances in Strategic Management*, Jai Press Inc., v. 5, p. 1-67, 1988.
- MINTZBERG, Henry, LAMPEL, Joseph. Reflecting on the strategy process. *Sloan Management Review*, 1999.
- MONTGOMERY, Cynthia A., PORTER, Michael E. *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- MORSE, Janice M. *Critical issues in qualitative research methods*. London: Sage Publications Inc., 1994.
- NOHRIA, N., GARCIA-PONT, C. Global strategic linkages and industry structure. *Strategic Management Journal*, v. 12, p. 105-124, 1991.
- OLIVEIRA, Moacir de Miranda, SOMMER, Phillip Samping, COLOMBINI, Fabiano Batista, IKEBE, Nelson Takahiro. Transferência de conhecimento e "best practices" em redes corporativas globais. *Enanpad*, 2001.
- PAIVA, Fernando Gomes de, BARBOSA, Francisco Vidal. Redes organizacionais no sistema de *cluster*: reflexões sobre sua posição estratégica na busca de oportunidades pelas pequenas e médias empresas. *Enanpad*, 2001.
- PINHO, C. R. A. *Alianças estratégicas: conceituação, sistematização e avaliação*. Rio de Janeiro: Coppead/UFRJ, 1998 (Dissertação de Mestrado).
- PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- _____. What is strategy? *Harvard Business Review*, p. 61-78, Nov./Dec. 1996.
- REA, Louis M., PARKER, Richard A. *Metodologia de pesquisa: do planejamento à execução*. São Paulo: Pioneira, 2000.
- SARAPH, Jayant, BENSON, P. George, SCHROEDER, Roger. An instrument for measuring the critical factors of quality management. *Decision Sciences*, v. 20, p. 810-828, 1989.
- SILVA, Jorge Ferreira. Alianças estratégicas e competição: um modelo de predição. *Enanpad*, 2001.

SINCICH, Terry. *Business statistics by example*. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

TROCCOLI, Irene Raguene, MACEDO-SOARES, T. Diana. Novas estratégias da agroindústria brasileira de suco de laranja: resultados de uma pesquisa preliminar. *Revista Organização & Sociedade*, v. 8, n. 20, p. 13-27, jan./abr. 1999.

VENKATRAMAN, N., GRANT, John H. Construct measurement in organizational strategy research: a critique and proposal. *Academy of Management Review*, v. 11, p. 71-87, 1986.

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. 2ª ed.; London: Sage Publications Inc., 1994.

REVISTA DO
BND**ES**

PUBLICAÇÃO SEMESTRAL EDITADA EM
JUNHO E DEZEMBRO

PROJETO GRÁFICO
Mario Duarte/Nelson Cruz

PRODUÇÃO EDITORIAL
**Gerência de Editoração
do BNDES**

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA
Abreu's System

ILUSTRAÇÃO
Luiz Dacosta

REVISÃO
Imprimátur Prosa & Verso

*Esta revista foi produzida no formato
16x23cm, texto composto em caracteres
Times, impressa em papel couché 230g/m²
(capa) e Pólen Soft 80g/m² (miolo), com
tiragem de 3.000 exemplares*

Rio de Janeiro/2003



Editado pelo
Departamento de Comunicação e Cultura

Junho / 2003