

POLÍTICA E MERCADO

ANO  
XIX  
2018

2

# Cadernos Adenauer

# POLÍTICA E MERCADO

EDITOR RESPONSÁVEL

Jan Woischnik

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Mario Brasiliense Carneiro

Leonardo Nemer Caldeira Brant

Lúcia Avelar

Mario Monzoni

Rodrigo Perpétuo

Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

Zit

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XIX (2018), nº2

*Política e Mercado*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, julho 2018.

ISBN 978-85-7504-216-8

---

*As opiniões externadas nesta publicação são  
de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

## Sumário

- 7 Apresentação
- 9 Entre o Capital e o Voto:  
Disciplina de Mercado e Eleições na América Latina  
DANIELA CAMPELLO
- 35 Relações Governamentais como fator de competitividade  
ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO
- 51 A reforma trabalhista brasileira de 2017:  
mudanças, avanços e desafios  
JOSÉ PAULO ZEETANO CHAHAD
- 79 Transição demográfica, envelhecimento  
e a reforma da previdência  
JOSÉ EUSTÁQUIO DINIZ ALVES
- 103 Análise dos possíveis impactos econômicos das  
Mudanças Climáticas: desafios para as cidades brasileiras  
MARINA CAETANO
- 117 O Meio Ambiente e seus Reflexos na Economia do Mundo  
CHRISTIANO GERMAN  
ALBERTO NOGUEIRA VIRGÍNIO



## Apresentação

■ Em tempos de crise política no Brasil, muito se tem debatido sobre causas, atores envolvidos, quanto tempo será necessário superar tal conjuntura, entre outros questionamentos mais. São perguntas que se desdobram em outras tantas, à medida que buscamos compreender o contexto político-econômico no Brasil. Qual o perfil de governo mais permeável à influência do mercado financeiro, ou quais os cenários políticos mais propícios a produzir flutuações no mercado? Ou ainda, por que tanto se discute sobre reforma trabalhista, reforma da previdência ou ajuste fiscal? Um aspecto especialmente importante dessa temática é a interação com os diversos atores econômicos, considerando como a economia é influenciada pela política, bem como o mercado, por sua vez, atua e interfere na economia de um país, impactando tanto os pleitos como o funcionamento da máquina estatal. Entender a dinâmica de como o mercado e a política influenciam um ao outro é fundamental para a compreensão de uma democracia, na atualidade.

Este número da série Cadernos Adenauer é dedicado ao tema Política e Mercado, buscando investigar alguns dos principais tópicos pertinentes. A proposta desta publicação é apresentar uma série de análises sobre o modo como o poder econômico interage e influencia a esfera política, bem como a agenda política impacta as atividades econômicas no Brasil, com o objetivo de promover reflexões sobre como as ações políticas podem colaborar para o desenvolvimento econômico ou travar o crescimento, a depender de políticas tanto micro como macroeconômicas que forem implementadas pelo governo.

Os capítulos estão subdivididos em duas seções: a primeira contém um capítulo sobre a disciplina do mercado e eleições no contexto da América latina e outro que discute as relações governamentais e suas implicações na competitividade. A segunda seção traz capítulos sobre as Reformas e também sobre sustentabi-

lidade: a Reforma das Leis Trabalhistas, a Reforma da Previdência e um capítulo sobre a responsabilidade social das empresas no Brasil. Por fim, temos dois capítulos sobre sustentabilidade, um capítulo sobre o impacto político econômico das mudanças climáticas nas capitais brasileiras e um que debate sobre como os atores econômicos precisam encarar os desafios que as demandas por meios de geração de energia mais limpa acarretam, sem que possam se desvencilhar da competição dos mercados, assim como grupos políticos precisam equacionar interesses partidários no âmbito das necessidades tanto locais quanto nacionais, inseridos no quadro global de enfrentamento às mudanças climáticas.

Gostaríamos de agradecer a cada autora e autor que participa desde número dos Cadernos Adenauer, na expectativa de que os capítulos aqui reunidos possam incentivar o debate sobre as relações entre política e economia, colaborando, de algum modo, no debate político, tão necessário neste ano eleitoral.

JAN WOISCHNIK

*Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil*



# Entre o Capital e o Voto: Disciplina de Mercado e Eleições na América Latina

DANIELA CAMPELLO

## RESUMO

■ A securitização da dívida soberana de países latino-americanos, ocorrida no contexto do Plano Brady, produziu uma rápida expansão do mercado credor desta dívida a partir dos anos 1990. Esta expansão, ocorrida em paralelo à desregulamentação das contas de capital, facilitou a entrada de classes mais amplas de investidores e viabilizou a crescente internacionalização deste mercado desde então. Este ensaio argumenta que estas mudanças estruturais alteraram drasticamente as relações entre credores internacionais e os governos da região e discute os mecanismos que fundamentam estas novas relações, entendidas como um “jogo de confiança” entre estes atores. Após colocar a globalização financeira em perspectiva histórica e revisar as literaturas teórica e empírica sobre relação governo-mercado em países emergentes, o texto discute a forma como o mercado “vota” em eleições latino-americanas e explora as condições que explicam a influência deste voto sobre a agenda dos governos. Meu principal argumento é que condições econômicas internacionais determinam, em grande parte, esta influência. A disciplina do mercado é mínima sob cenários favoráveis – quando altos preços de commodities coincidem com baixas taxas de juros internacionais – e máxima quando essas relações se invertem. Essa lógica explica não apenas o ressurgimento da esquerda latino-americana na década passada, em tema amplamente debatido na literatura, como também o retorno da agenda neoliberal que começa a se delinear na região.

## ABSTRACT

■ Latin American sovereign debt securitization that occurred in the context of the Brady Plan led to a rapid expansion of the debt market in the 1990s. This expansion, in parallel with the deregulation of capital accounts, facilitated the entrance of broader classes of investors and enabled the growing internationalization of this market since then. This essay argues that these structural changes drastically altered the relationship between international creditors and the governments of the region and discuss the mechanisms underlying these new relationships, understood as a “trust game” between these actors. After placing financial globalization in a historical perspective and reviewing the theoretical and empirical literature on government-market relations in emerging countries, the text discusses how the market “votes” in Latin American elections and explores the conditions that explain the influence of this vote on the agenda of governments. My main argument is that international economic conditions largely determine this influence. The discipline of the market is minimal under favorable scenarios – when high commodity prices coincide with low international interest rates – and maximum when these relations are reversed. This logic explains not only the resurgence of the Latin American left in the last decade, in a theme widely debated in the literature, but also the return of the neoliberal agenda that begins to be delineated in the region.

## INTRODUÇÃO

■ A década de 1990 testemunhou uma importante mudança nos mercados de dívida soberana da América Latina. Após a prevalência do financiamento público via empréstimos bancários privados nas décadas de 1970 e 1980, a securitização da dívida latino-americana gerou um mercado expansivo para títulos soberanos (Gooptu 1993, Kahler 1998, Stallings 2006, Griffith-Jones 2000). A desregulamentação das contas de capital dos países da região facilitou a entrada de classes mais amplas de investidores e incentivou a crescente integração dos mercados de capitais latino-americanos desde então.

Estes processos alteraram drasticamente as relações entre o mercado financeiro internacional e os governos da região. O fenômeno não passou despercebido na literatura da economia política internacional, e uma nova agenda de pesquisa vem se desenvolvendo na tentativa de compreender os novos termos dessa relação (Santiso & Martínez 2003, Santiso 2003, Block, Vaaler & Schrage 2005,

Jensen & Schmith 2005, Block, Vaaler & Schrage 2006, Renno & Spanakos 2009, Campello 2010). Estudiosos dos efeitos políticos da globalização financeira, em particular, têm se dedicado a compreender as mudanças na forma como as preferências políticas de credores se manifestam no novo cenário, bem como as condições sob as quais essas preferências influenciam a formulação de políticas públicas.

Em comparação com décadas anteriores, quando banqueiros e instituições multilaterais exerceram pressões diretas para moldar a agenda de políticas dos governos, a influência do mercado se faz sentir através de um mecanismo muito mais sutil, que ocorre no contexto do que se convencionou chamar de um “jogo de confiança”. Neste jogo, a fuga de capitais (“exit”) é a resposta mais comum de investidores não coordenados frente a perspectivas de políticas governamentais desfavoráveis (Hirschman 1977).<sup>1</sup> Uma reversão súbita na confiança do mercado, como se observa freqüentemente na história recente da América Latina, acarreta graves conseqüências econômicas e políticas. Em função disso, os governos desses países, nos quais a baixa poupança interna cria uma alta dependência do capital internacional, têm se tornado cada vez mais conscientes e sensíveis aos sinais que revelam o “sentimento do mercado”.

De sua parte, os governos muitas vezes enviam sinais com o objetivo de promover ou restaurar a confiança dos investidores. Esses sinais podem incluir desde a nomeação de tecnocratas bem vistos pelo mercado para posições chave tais como ministro da Fazenda, ou presidente do Banco Central, até a adoção de uma política específica; seu objetivo é comunicar o compromisso da gestão com uma agenda pró-mercado. Há outras ocasiões, no entanto, em que presidentes podem revelar completo desinteresse pela confiança dos investidores, sugerindo, como fez um recém-eleito Rafael Correa no Equador em 2006, que “os investidores nervosos tomem um Valium”.<sup>2</sup> Dada a influência política que o mercado pode chegar a exercer, é surpreendente que os fatores que explicam as variadas respostas dos governos às preferências dos investidores na América Latina ainda sejam um tema tão pouco explorado pela literatura de economia política.

---

1 Veja Santiso (2003) para uma discussão abrangente sobre o uso alternativo dos mercados de “voz” para expressar as preferências políticas.

2 Nas palavras de Correa, “não me importo com o risco-país que aumenta porque os especuladores se preocupam com nossa capacidade de pagar a dívida. O risco-país que me interessa é o sofrimento das crianças. Se eles estão nervosos, deixe-os tomar um Valium. O que mais posso fazer?” (Fonte: AFX News Asia, 12/01/2006)

Os mecanismos que fundamentam o jogo de confiança entre o governo e os mercados em um cenário de maior mobilidade de capital são o principal objetivo deste ensaio. O trabalho está organizado da seguinte forma: a primeira seção coloca as mudanças recentes nos mercados financeiros latino-americanos em perspectiva histórica. A seção seguinte revisa teorias sobre as consequências políticas da internacionalização dos mercados financeiros domésticos e discute como essas teorias podem iluminar a experiência das economias emergentes da região. Em seguida, examino importantes descobertas empíricas sobre as consequências da integração financeira no caso particular dos países latino-americanos. A seção subsequente passa das consequências macro da mobilidade de capital para seus micro-fundamentos, discutindo as conclusões de pesquisas mais recentes sobre a forma como o mercado “vota” em eleições latino-americanas e explorando as condições sob as quais esse voto influencia a formulação de política econômica. A última seção apresenta a conclusão e propõe possíveis caminhos para essa agenda de pesquisa.

## CONTEXTO

■ No período que vai da Grande Depressão – e dos defaults generalizados da década de 1930 – até o final da década de 1960, o capital financeiro internacional esteve praticamente ausente da América Latina (Edwards 1998). Após o primeiro choque do preço do petróleo de 1973, no entanto, os esforços para reciclar os petrodólares, juntamente com as fortes pressões sobre as contas de capital dos importadores de petróleo, pavimentaram o retorno dos empréstimos privados para a região. Ao contrário da “dança dos milhões” que ocorreu na década de 1920, quando os bancos serviram como intermediários que vendiam títulos de governos latino-americanos para investidores individuais, nesse período os bancos se tornaram os financiadores diretos da dívida dos governos (Drake, 1989, Sachs, 1989, Dornbusch, 1989).

Entre 1971 e 1981, os empréstimos líquidos para a América Latina somaram US\$ 61,3 bilhões, comparados a US\$ 7,3 bilhões entre 1961 e 1970. O excesso de oferta de crédito internacional tornou o financiamento excepcionalmente barato, com taxas de juros chegando a níveis negativos (Thorp, 1998). Como resultado da competição acirrada entre os credores, os empréstimos foram oferecidos com pouca supervisão e sem condicionalidades, deixando os governos livres para usar o capital a seu próprio critério. Da totalidade dos empréstimos realizados para a América Latina na década, 83% foram ca-

nalizados para o setor público, 36% daqueles diretamente para os governos (Stallings, 1987).

Após o aumento acentuado das taxas de juros americanas em 1979 e o pânico generalizado causado pela inadimplência mexicana em 1982, no entanto, os fluxos de capital para a América Latina reverteram drasticamente. As taxas de juros reais médias passaram de 6% em 1981 para 14,6% em 1982. As transferências líquidas de recursos caíram de 30% em 1977 para 40% das exportações da região em 1987 (Thorp, 1998).

Em contraste com o boom do crédito dos anos 1970, quando os políticos tinham autonomia para decidir o destino do dinheiro emprestado, nos anos 1980 houve uma dramática deterioração da margem de manobra (conceito conhecido como “policy space”) dos governos.<sup>3</sup> Em seus esforços para rolar a dívida corrente e levantar novos recursos de credores de última instância, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), os governos da América Latina estiveram sujeitos a condições rigorosas. Estas, se iniciaram com um foco restrito ao ajuste macroeconômico no início dos anos 1980, mas logo evoluíram para incluir reformas estruturais profundas a partir de 1985 (Stallings 1992). Apesar de algum debate a respeito da eficácia das condicionalidades na década de 1980 (Kahler, 1992), há pouca dúvida de que a região experimentou um profundo ajuste econômico desde então.

Nesse período, um cartel de credores, composto de alguns grandes bancos e com o apoio de governos credores e do FMI, enfrentou um grupo de países devedores que se mostraram incapazes de coordenação. A assimetria de poder resultante deixou os governos latino-americanos com autonomia muito limitada na formulação de sua agenda econômica (O'Donnell, 1985, Drake, 1989). A implementação generalizada de reformas estruturais e o número limitado de defaults soberanos, particularmente surpreendentes quando comparadas às respostas dos países à crise de 1930, evidenciam o enorme poder de influência dos credores nos anos 1980 (Drake, 1989, Lindert & Morton, 1989).

Foi necessária quase uma década, após o colapso de 1982, para que os países latino-americanos pudessem retornar aos mercados financeiros internacionais. Esse retorno finalmente aconteceu com a securitização dos empréstimos internacionais, realizada como parte do Plano Brady, de 1989 em diante. Esse processo, que facilitou a venda de ativos problemáticos por parte dos bancos e permitiu

---

3 “Policy space”, ou margem de manobra, é aqui definido como um sub- espaço do universo de opções de políticas disponíveis para um país em um mundo ideal sem restrições de políticas.

que os países devedores voltassem a tomar empréstimos e a emitir títulos, criou as condições para a retomada de um mercado de bônus para a dívida soberana dos países da América Latina.

O impacto do Plano Brady foi dramático; em 1997, US\$ 305 bilhões em empréstimos e US\$ 2,403 bilhões em bônus Brady foram negociados, em comparação com o valor nominal de US\$ 70 bilhões de empréstimos negociados em mercados secundários em 1989. A securitização de empréstimos permitiu que os bancos retirassem dívidas em dificuldades de seus balanços e liberassem seu capital para usos mais produtivos (Buckley, 2008). A criação de um mercado para a dívida soberana da América Latina e a ampla liberalização das contas de capital dos países da região, ocorrida em paralelo, criaram as condições para uma nova onda de influxos de capital para as economias latino-americanas, que se materializou no início dos anos 90.

A liberalização financeira, aliada à nova estrutura dos mercados financeiros, teve importantes conseqüências para as economias latino-americanas. Entre elas, houve um aumento significativo na volatilidade dos influxos de capital para a região e um aumento da suscetibilidade destas economias a crises financeiras.<sup>4</sup> Como resultado, no intuito de amortecer as graves conseqüências de fugas de capitais, os governos da região passaram a acumular níveis sem precedentes de reservas internacionais (Obstfeld, Shambaugh & Taylor, 2008).

Do ponto de vista da economia política, o aumento da dispersão e da mobilidade do mercado credor afetaram também os mecanismos através dos quais as preferências dos investidores influenciam a formulação de políticas públicas na América Latina. Esse é o tema explorado na próxima seção.

## CONSEQUÊNCIAS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MERCADOS FINANCEIROS DOMÉSTICOS

■ As conseqüências políticas da integração econômica são um tema central da literatura em economia política internacional. Nas últimas décadas, a maior parte deste debate centrou-se no que se convencionou chamar de “hipótese de eficiência” e “hipótese da compensação” para descrever padrões de resposta dos governos à essa integração.<sup>5</sup>

4 Griffith-Jones (2000) mostra que, embora o valor médio dos fluxos tenha permanecido estável, o desvio padrão desses fluxos dobrou entre 1975-81 e 1991-98.

5 Veja Cohen (1996) e Mosley (2003) para uma extensa revisão desta literatura.

A hipótese da eficiência sustenta que, quanto mais fácil for para os investidores movimentar seu capital internacionalmente, mais fortes se tornam os incentivos para que os governos implementem políticas orientadas a aumentar a rentabilidade do investimento, de forma a atrair e manter recursos na economia doméstica (Strange, 1986, Cerny, 1995, Garrett, 1998, Dryzek, 1996, Drezner, 2001). No caso particular da integração financeira, estudiosos argumentam que políticas que potencialmente diminuiriam o retorno esperado do investimento seriam sujeitas aos “efeitos disciplinadores” do mercado de capitais. Na medida em que os investidores antecipam a implementação dessas políticas, eles respondem diminuindo sua exposição ao país. Dependendo da magnitude da fuga de capitais, governos (e empresas) podem experimentar desde aumentos no custo de financiamento até pressões severas no balanço de pagamentos, entre outros efeitos econômicos indesejados.

Conforme estabelecido nos estudos sobre voto econômico, sabe-se que o mau desempenho da economia reduz significativamente o apoio popular aos governos. Nos países emergentes da América Latina, esse desempenho é altamente dependente dos fluxos internacionais de capital (Calvo, Leiderman & Reinhart, 1996, Izquierdo, Romero & Talvo, 2008, Campello & Zucco Jr., 2016) e, portanto, da confiança dos investidores; por essa razão, o efeito de fugas de capital na economia é necessariamente uma preocupação para todos os governos da região, independentemente de sua inclinação ideológica.<sup>6</sup>

À medida que a mobilidade do capital aumenta, espera-se que a capacidade dos mercados de “disciplinar» os governos também deva aumentar, e por isso os defensores da hipótese da eficiência argumentam que a liberalização financeira promoveria um consenso nas agendas econômicas na direção do modelo neoliberal de estado mínimo e desregulamentação, preferidos pelo mercado. Esse consenso aconteceria não apenas entre diferentes países, como entre partidos de diferentes ideologias dentro de um mesmo sistema partidário.

Teóricos da compensação, ao contrário, argumentam que o aumento da influência do mercado é compensado pelo aumento da demanda dos eleitores por proteção contra as rupturas típicas de uma economia aberta. Essas demandas, por sua vez devem criar incentivos para os políticos promoverem políticas de proteção social, a fim de manter a estabilidade econômica e social de seu país (Rodrik, 1998, Garrett, 1998, Boix, 2000). Como esses incentivos devem

---

6 Veja Lindblom (1982) e Przeworski (1988) para discussões sobre o estrutural do capital no contexto de economias fechadas.

afetar principalmente os partidos de esquerda, que tradicionalmente têm apoio entre a população mais pobre, os teóricos da compensação não antecipam que a globalização financeira leve a uma convergência ideológica entre partidos de um mesmo sistema. Segundo autores desta vertente, os governos de esquerda, diferentemente daqueles de direita, aceitariam pagar custos mais altos de capital, e possivelmente até mesmo reduzir as taxas de crescimento econômico, a fim de manter a rede de proteção social que atende a seus eleitores. Diferentes portfólios de financiamento, por sua vez, levariam a diferentes posições de países no sistema internacional.

Os proponentes da hipótese da compensação encontraram considerável suporte empírico em estudos voltados aos países desenvolvidos. Estes mostram que, em muitos casos, o tamanho do estado cresceu com a globalização (Quinn, 1997, Rodrik, 1998), e que importantes diferenças entre regimes de bem-estar permanecem existindo entre economias desenvolvidas (Kitschelt, Lange, Marks & Stephens, 1999). Com relação à convergência ideológica dentro dos países, alguns autores observam que ela ocorre na macroeconomia, mas que governos de distintas ideologias mantêm agendas microeconômicas distintas (Garrett, 1998). Outros afirmam que nem mesmo as políticas macroeconômicas convergem, quando adequadamente controladas pelo regime cambial (Oatley, 1999). É importante notar, entretanto, que em muitas análises, a variação da política entre e dentro dos países parece diminuir a partir dos anos 90 (Oatley, 1999, Boix, 2000), sugerindo que a convergência pode vir ocorrendo depois disso, em particular depois da adoção do euro. Curiosamente, com o boom econômico que marcou os anos 2000, os estudos das tensões entre Estado e mercado permaneceram esquecidos na última década, com os mais otimistas (ou inocentes) argumentando que essa tensão nem mesmo existisse. Não surpreende que esses estudos venham sendo retomados depois da Grande Recessão de 2008, com um tom bem mais pessimista.

É importante notar que a maioria dos estudos citados acima parte implicitamente da premissa de que a decisão de um governo de adotar estratégias de eficiência ou compensação depende de um equilíbrio entre a capacidade de mobilização por parte dos cidadãos e a capacidade dos mercados de impor sua disciplina. Sendo este o caso, há muitas razões para esperar que as hipóteses de compensação não se apliquem à realidade dos países emergentes, em particular aos latino-americanos.

Por um lado, a falta de sindicatos nacionais (com a exceção do Uruguai), baixos níveis de mobilização da sociedade civil e práticas como o clientelismo



apontariam para uma limitada capacidade do cidadão de influenciar a agenda política (Kurtz, 2004, Weyland, 2004). Por parte dos investidores, a baixa poupança interna e, portanto, a alta dependência do capital internacional aumentam potencialmente a influência no mercado na formulação de políticas, em comparação com as economias desenvolvidas. Não é de surpreender que os estudiosos observem que a crescente insegurança e deslocamentos resultantes da abertura econômica venham a capacidade dos cidadãos latino-americanos de exigir, menos ainda de obter, maior proteção social (Kurtz & Brooks, 2008).

Nota-se também que a mobilidade de capital tem sido associada a um aumento na volatilidade das entradas de capital para a América Latina (Griffith-Jones, 2000), e que esses fluxos são geralmente pró-cíclicos em países menos desenvolvidos (Reinhart, & Rogoff, 2009). Com base nessas evidências, a literatura sugere que a frequência mais alta de crises financeiras, aliada ao acesso limitado desses países aos mercados internacionais durante essas crises, seria um mecanismo adicional através do qual a globalização limitaria a capacidade dos governos de expandir políticas de proteção social (Wibbels 2006).

A pesquisa empírica sobre o impacto político da globalização financeira na América Latina é modesta em comparação àquela dedicada a nações desenvolvidas, e é também mais inclinada a reforçar a “hipótese de eficiência”. A maioria dos estudos transnacionais que investigam o impacto da globalização comercial e o tamanho do estado encontram uma associação negativa (Kaufman & Segura-Ubiergo, 2001, Rudra, 2002) que independe do posicionamento ideológico dos governos (Huber, Mustillo & Stephens, 2008). No que diz respeito à globalização financeira, a abertura das contas de capital se mostra inversamente relacionada a gastos sociais e à tributação de empresas. De forma geral, entretanto, os efeitos observados são fracos ou nulos (Kaufman & Segura-Ubiergo, 2001, Wibbels & Arce, 2003, Avelino, Brown & Hunter, 2005).

Vale ressaltar, entretanto, que indicadores de integração financeira pouco satisfatórios e a falta de dados confiáveis, especialmente no caso dos países menos desenvolvidos, sugerem que esses estudos esgotaram sua contribuição para o entendimento das relações entre Estado e mercado em tempos de globalização financeira. Em resposta a isso, pesquisas mais recentes têm se afastado de análises macro e buscado entender os micro-fundamentos da influência política dos investidores em um cenário de maior mobilidade de capital. Esta literatura é examinada na seção seguinte.

## OS MICROFUNDAMENTOS DO JOGO DE CONFIANÇA ENTRE INVESTIDORES E GOVERNANTES

■ Após os esforços iniciais para capturar os padrões gerais que associam a globalização financeira ao tamanho do Estado e a políticas econômicas e sociais, a literatura mais recente vêm buscando identificar os mecanismos que efetivamente traduzem maior mobilidade do capital em influência sobre políticas públicas.

Mosley (2003) foi pioneira ao afirmar que o primeiro passo nessa agenda de pesquisa consiste em determinar as preferências políticas do mercado, para aí então entender o processo através do qual elas influenciam a agenda pública. Por meio de entrevistas com investidores institucionais, a autora conclui que estes consideram conjuntos distintos de políticas ao tomar decisões de alocação de capital em economias desenvolvidas e emergentes. No primeiro caso, as preocupações dos investidores se restringem às políticas macroeconômicas; no segundo, no entanto, as políticas microeconômicas também se mostram relevantes.<sup>7</sup>

Esses diferentes critérios decorrem do fato de que as economias emergentes estão sujeitas não apenas a riscos cambiais e inflacionários, mas também ao risco de não-pagamento (default). Esse risco cria incentivos para que gestores avaliem não apenas a capacidade, mas também a disposição dos governos para pagar suas dívidas. Ao estimar a capacidade de pagamento dos governos, investidores levam em consideração políticas microeconômicas, como a destinação dos gastos do governo ou a estrutura dos sistemas tributários. A fim de avaliar a disposição de pagar, que não é assumida a priori nas economias emergentes, o cenário político, incluindo resultados eleitorais, ideologia dos partidos e o perfil dos principais tecnocratas, mostram-se fatores relevantes.

Além disso, observa que o mercado percebe maior volatilidade de políticas públicas em mercados emergentes: enquanto alguns governos adotam políticas francamente favoráveis a investidores, outros podem ser extremamente hostis ao capital internacional. Essa maior volatilidade aumenta a incerteza sobre lucros futuros, e torna necessário examinar cada sinal, emitido pelos governo, que permita antecipar o programa que será adotado e seus efeitos sobre a rentabilidade dos investimentos.

---

7 Ver Cohen (1996) para uma revisão dos argumentos sobre os diferentes impactos que a globalização deve ter sobre as políticas macro e microeconômicas.

No caso particular da América Latina, vários fatores contribuem para explicar essas percepções e para justificar a atenção dos investidores à política. A baixa poupança interna e a concentração das exportações em produtos básicos aumentam drasticamente a exposição dos países a choques externos, criando ciclos de bonanças e crises que só tendem a se acelerar com a liberalização dos fluxos de capital (Gavin, Hausmann & Leiderman, 1995, Calvo, Leiderman & Reinhart, 1996, Eichengreen & Mody, 1998, Izquierdo, Romero & Talvo, 2008). Esses ciclos não apenas geram incertezas sobre o desempenho econômico, mas também afetam a necessidade de recorrer ao mercado e, portanto, a capacidade dos investidores de influenciar a formulação de políticas.

Durante as bonanças, os governos, particularmente os da esquerda, têm fortes incentivos para promover políticas redistributivas. Isto, não apenas por conta de preocupações com a justiça social; a brutal desigualdade de renda que caracteriza a região aumenta o retorno eleitoral de tais políticas (Campello, 2014). Em períodos de crise, ao contrário, governos de todas as inclinações ideológicas tendem a adotar ajustes pró-cíclicos e políticas econômicas ortodoxas na tentativa de atrair o capital internacional. Por fim, a concentração do poder político nas mãos dos presidentes, típica dos sistemas políticos latino-americanos, contribui para aumentar ainda mais a volatilidade das políticas econômicas e a percepção de risco associada às economias da região.

A expectativa de que os investidores acompanhem e reajam a eventos políticos encontra suporte empírico na literatura. Um número crescente de estudos vem se concentrando no comportamento do mercado durante eleições presidenciais, na tentativa de explorar as preferências políticas dos investidores com base em seu comportamento real, ao invés de suas preferências declaradas. Assumindo-se que partidos políticos promovam políticas minimamente consistentes com as preferências de seu eleitorado (Hibbs, 1977, Alesina, 1987), a antecipação dessas políticas deveria ser observável no comportamento do mercado durante as eleições. Seria de esperar que os investidores reduzissem sua exposição em países onde se antecipa uma vitória de governos considerados desfavoráveis ao capital. Esse comportamento, por sua vez, seria observável em uma variedade de índices de mercado.

No caso dos mercados acionários, mudanças nas expectativas sobre o desempenho futuro das empresas causadas por um novo governo se refletiriam nos preços das ações. Por exemplo, a expectativa de que um novo governo aumente os impostos ou a regulamentação do setor privado repercutiria em uma queda nos preços dos ativos. Índices do mercado de ações, uma cesta ponderada ou não

ponderada de ações de empresas individuais, deveriam refletir essas perspectivas e seriam, portanto, uma boa medida da avaliação dos investidores sobre as políticas dos futuros governos.

Além disso, eventos políticos que afetam a percepção de risco de um determinado país por parte de investidores também afetariam o custo de captação de empresas do país.<sup>8</sup> Essa relação é ainda mais clara nos mercados de títulos soberanos, onde as medidas dos governos afetam diretamente a percepção do mercado sobre sua solvência.

É razoavelmente estabelecido entre estudiosos que governos de direita priorizam o crescimento econômico em detrimento da igualdade de renda e promovem políticas amigáveis ao capital, como a redução da tributação e dos gastos públicos, e a desregulamentação dos mercados de trabalho (Lopez de Silanes, Botero, Djankov & La Porta, 2004), além do conservadorismo monetário e fiscal (Oatley, 1999). Essas políticas aumentam a rentabilidade do negócio e beneficiam os detentores de capital, ao menos no curto prazo.<sup>9</sup>

Por outro lado, os governos de esquerda tendem a conviver com níveis mais altos de inflação e a expandir o setor público com o intuito de reduzir o desemprego. É documentado que eles são menos propensos a priorizar o equilíbrio orçamentário e mais inclinados a aumentar os gastos sociais e os impostos para financiá-los, e a cancelar pagamentos da dívida pública. Com base nessas premissas, supõe-se que o mercado devesse antecipar perdas na medida em que candidatos de esquerda vençam eleições presidenciais, e por conseguinte reduzir sua exposição a essas economias.

Vários trabalhos acadêmicos documentam a “punição” de governos de esquerda por parte do mercado na América Latina. A eleição presidencial brasileira de 2002 se destaca como um exemplo típico desse fenômeno (Santiso & Martínez, 2003, Jensen & Schmith, 2005, Renno & Spanakos, 2006, Campello, 2014, Campello, 2015). Seis meses antes das eleições, as expectativas de que o

---

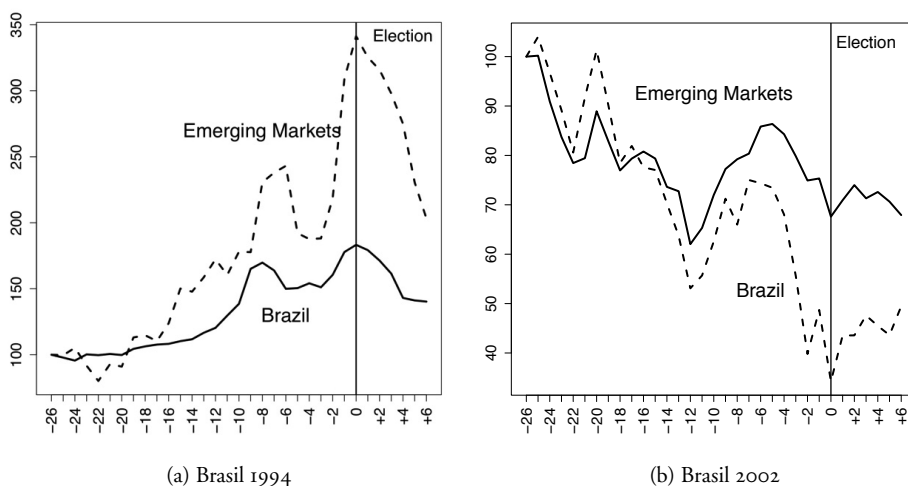
8 Note-se que embora a literatura ofereça forte suporte teórico para a afirmação de que a ideologia do governo afeta os mercados financeiros de uma maneira distinta, isto não implica necessariamente que todos os setores da economia experimentem tais efeitos da mesma maneira. Por exemplo, veja Den Hartog & Monroe (2008) para um estudo de como uma mudança do controle dos republicanos para os democratas do Senado dos EUA produziu efeitos diferenciados nos retornos das ações de petróleo e gás, mesmo considerada uma tendência geral de queda no mercado resultante do mesmo evento.

9 O efeito de longo prazo dessas políticas é discutível. Os teóricos do crescimento endógeno, por exemplo, alegariam que gastos sociais em saúde e educação tendem a aumentar a rentabilidade do investimento no longo prazo.

Partido dos Trabalhadores (PT) fosse vitorioso e com isso revertesse a agenda de oito anos de um governo de centro-direita levaram a uma queda de mais de 50% no mercado acionário do país, provocaram uma fuga de capitais que precipitou uma desvalorização de 40% do Real, e dobraram a avaliação de risco do país. Embora Lula da Silva tenha vencido a eleição, a crise de confiança provocou mudanças importantes dentro do partido e influenciou decisivamente a agenda econômica de seu governo .

A Figura 1 compara o comportamento da Bovespa durante a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994 (Figura [bra94]) e de Lula em 2002 (Figura [bra02]), respectivamente. Ela mostra que a Bolsa acompanha de perto o índice agregado de mercado emergentes por pelo menos dois anos, até que ocorre um descolamento nos meses que antecedem cada pleito. O forte aumento nos índices brasileiros evidencia o apoio do mercado à agenda de Cardoso em 1994, e a queda brutal em 2002 revela as expectativas negativas em relação a Lula.

FIGURA 1. "Voto" do Mercado em Duas Eleições Brasileiras (Bovespa)



Fonte: Índice Bovespa e agregado de Mercados Emergentes (IFC).

Uma dinâmica semelhante ocorreu na eleição de Carlos Menem na Argentina, cujo programa prometia manter a propriedade estatal de indústrias pesadas, propunha um pacto social para lidar com a inflação e a suspensão do serviço da dívida externa (Stokes, 2001). A Bolsa argentina, que havia entrado em colapso nos meses anteriores à eleição, retomou a trajetória ascendente assim que Menem anunciou um ministério inesperadamente conservador e lançou um

rígido programa de austeridade explicitamente criticado durante a campanha. O Equador e a Venezuela também experimentaram reações negativas dos investidores à eleição de líderes esquerdistas, Carlos Andrés Perez em 1989 e Lúcio Gutierrez em 2002, que foram revertidas quando os presidentes moderaram suas políticas após a posse (Campello, 2015).

Essas experiências não são exclusivas desses países, no entanto. Vários estudos documentam reações do mercado a eleições, que diferem dependendo da ideologia do governo vencedor todo. Block, Vaaler & Schrage (2006) mostram que as agências de rating estão mais propensas a rebaixar os títulos soberanos de países emergentes durante as eleições quando se espera que a direita perca, e o risco-país sobe quando é antecipada a vitória da esquerda (Block, Vaaler & Schrage, 2005, Mosley, 2003, Campello, 2014).

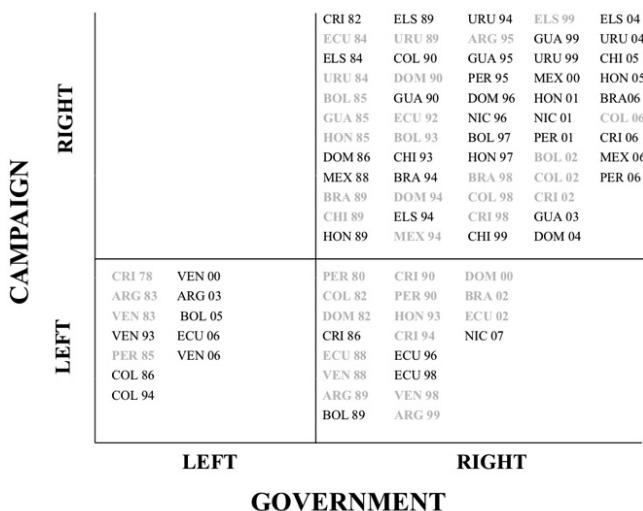
Com relação ao impacto da fuga de capitais na agenda dos governos, Campello (2014) investiga eleições presidenciais latino-americanas desde a redemocratização e revela que (1) candidatos de esquerda eleitos em meio a uma fuga de capitais tendem a fazer um giro à direita uma vez no governo, na tentativa de restaurar a confiança do mercado e atrair capital para a economia, e (2) fuga de capitais acontecem mais frequentemente quando candidatos de esquerda são eleitos. Estes últimos resultados reforçam pesquisas anteriores em amostras mais amplas de países em desenvolvimento (Leblang, 2002).

A Figura 2 ilustra essa regularidade, e exhibe um padrão típico das democracias latino-americanas, nas quais os candidatos que fazem campanhas de esquerda, mas mudam para um programa neoliberal logo após o início do governo (Drake, 1991, Roberts, 1996, Stokes, 2001). As eleições marcadas em cinza são aquelas realizadas sob fuga de capitais.

Todas essas evidências apontam para um aparente paradoxo. Se é verdade que investidores possuem preferências claras sobre políticas de governo, e que a fuga de capitais seja uma permanente ameaça aos governos (Mosley, 2003), a simples antecipação da punição dos mercados deveria ser suficiente para que presidentes nunca desviassem significativamente destas preferências. O mercado, sabendo que independentemente do que seja prometido em campanha suas preferências prevalecerão, não teria razão para reagir à eleição de candidatos de esquerda. Simplificando, nem as reações negativas dos investidores à esquerda nem os “giros à direita” deveriam persistir caso todos os atores envolvidos no “jogo de confiança” possuíssem informações completas, menos ainda em um período de três décadas (Drake, 1991, Roberts, 1996, Stokes, 2001, Campello, 2014). Assim, qualquer explicação para os padrões bastante peculiares observados nas econo-

mias políticas da América Latina, precisa necessariamente considerar algum nível de incerteza sobre como as reações dos investidores influenciam a agenda dos governos na região.

FIGURA 2. “Giros à Direita” (Policy Switches) na América Latina



Notas: A Figura representa eleições presidenciais na América Latina, classificadas entre esquerda e direita de acordo tanto com as promessas de campanha do candidato vencedor (eixo y) quanto com as políticas iniciadas pelo governo no primeiro ano (eixo x). Eleições marcadas em cinza ocorreram sob fuga de capitais (refletidas em forte depreciação da moeda e/ou forte perda de reservas internacionais).

Essa incerteza, eu proponho aqui, tem dois componentes principais. Um deles resulta do fato de que a liberalização dos mercados financeiros é um fenômeno relativamente recente na América Latina, o que implica que investidores e governos ainda estão “aprendendo” como interagir nesse cenário – a potencial vitória do esquerdista Antonio Manuel Lopez Obrador, nas eleições de 2018 no México, é o exemplo mais recente de muitos. A literatura revela que países desenvolvidos passaram por crises financeiras imediatamente após a liberalização de suas contas de capital, e casos na França, a Austrália e a Nova Zelândia ilustram como as eleições da esquerda foram o gatilho de tais crises. O segundo componente é bastante típico da América Latina e está associado à alta exposição dos países da região a choques externos. Esses choques alteram as perspectivas econômicas dos países, afetando tanto a disposição dos investidores quanto as necessidades de fi-

nanciamento dos governos. Este argumento, desenvolvido em profundidade em Campello (2015), é explorado na próxima seção.

## CHOQUES EXTERNOS E DISCIPLINA DE MERCADO NA AMÉRICA LATINA

■ Os economistas há muito debatem a importância relativa dos fatores internacionais (“push”) e domésticos (“pull”) na determinação dos fluxos de capital para países em desenvolvimento (Eichengreen & Mody, 1998). No caso particular da América Latina, em um trabalho muito influente Gavin, Hausmann & Leiderman (1995) demonstraram que 50% das entradas de capital podem ser atribuídos a fatores externos, confirmando estudos anteriores sobre o tema.

Uma década mais tarde, replicaram estes resultados em uma amostra atualizada, confirmando que tanto os fluxos de capital quanto o crescimento econômico na região são fundamentalmente determinados por mudanças nos custos internacionais de capital e por variações nos preços das commodities. As economias latino-americanas, em níveis variados, tornam-se mais atraentes para o capital quando as taxas de juros internacionais são baixas e quando os preços das commodities estão em alta.

Análises empíricas mostram que a queda das taxas de juros no mundo desenvolvido encoraja os investidores a buscar melhores oportunidades de investimento nos mercados emergentes, que tendem a oferecer maiores taxas de retornos. Os booms de crédito dos anos 1970 e início dos anos 1990 são exemplos desse processo (Edwards, 1998). Por outro lado, quando as taxas de juros internacionais encontram-se altas, os investidores tendem a “voar para a qualidade” (“fly to quality”), redirecionando seu capital para economias desenvolvidas em busca de segurança. Esse fenômeno foi observado no início da década de 1980 e também na segunda metade da década de 1990.

Um boom nos preços das commodities, como ocorreu entre 2004 e 2008, é outro determinante importante dos fluxos de investimento e do desempenho econômico nos países latino-americanos, onde as exportações estão concentradas principalmente em produtos primários. Preços de exportação ascendentes aceleraram o crescimento econômico e têm um efeito positivo sobre a economia doméstica como um todo. Uma queda repentina nesses preços, ao contrário, diminui as receitas de exportação e as taxas de crescimento.

Esses ciclos de expansão e contração, impulsionados externamente, a meu ver contribuem para explicar por que a disciplina de mercado não levou, até



agora, à convergência ideológica na América Latina. Em outras palavras, eles desvendam a lógica por trás das reações dos investidores à ideologia durante as eleições e também a persistência de “giros à direita” da parte da esquerda.

Meu argumento é simples. Os fluxos de capital tendem a ser pró-cíclicos nos países da América Latina. Portanto, durante os booms, não apenas os investidores se tornam mais complacentes com as políticas dos governos, mas também os governos se tornam menos dependentes destes investidores. Mesmo que o mercado reaja negativamente às perspectivas de uma virada à esquerda no governo, em tempos de prosperidade os presidentes podem mandar investidores “tomar um Valium”, como fez Rafael Correa no Equador. Dado o alto retorno eleitoral de políticas redistributivas, há um incentivo claro para que os governos esquerdistas as promovam na medida em que possam ignorar as pressões do mercado. A isso se soma o fato de que a fuga de capitais é menos provável durante booms econômicos, quando a alta rentabilidade dos investimentos aumenta a complacência do mercado com relação a políticas desfavoráveis. Nesse contexto, por exemplo, a ascensão da esquerda que tanto atraiu a atenção dos analistas desde o início dos anos 2000, não pode de forma alguma ser dissociada do aumento da margem de manobra dos governos proporcionado por uma bonança sem precedentes no preço de commodities, aliada a juros internacionais historicamente baixos.

No cenário oposto – altas taxas de juros e preços em queda – esta relação se inverte. Governos sob pressão em seu balanço de pagamentos tornam-se mais dependentes do financiamento internacional. Para evitar desvalorizações acentuadas da moeda em regimes de câmbio flutuante ou perdas de reservas internacionais sob taxas de câmbio fixas, os líderes têm incentivos para sinalizar a investidores sua intenção de promover uma agenda pró-mercado e, assim, atrair capital para a economia. Da mesma forma, a disposição dos investidores de direcionar o capital para os países da América Latina também diminui durante essas crises, aumentando a importância dos esforços dos governos para a recuperação da confiança. Nesse contexto, Santiso & Martínez (2003, p. 27) observam que “a febre da reforma da América Latina na década de 1990 deve ser vista no contexto da necessidade urgente de novos influxos de capital”.

Portanto, o fato de que os governos de esquerda às vezes (mas nem sempre) são capazes de manter o programa apresentado na campanha explica por que suas promessas continuam críveis aos olhos de eleitores e investidores – caso elas nunca fossem cumpridas isso não aconteceria. A questão crucial é que, embora a incerteza associada à recente liberalização financeira deva desaparecer à medida

que os investidores e os governos interagem repetidamente, as incertezas causadas por choques externos são estruturais e mais persistentes. Não há razões para esperar que estas desapareçam, pelo menos enquanto as economias latino-americanas permanecerem dependentes da poupança externa e concentradas nas exportações de commodities.<sup>10</sup>

Por fim, é importante considerar que os países latino-americanos possuem níveis variados de exposição a choques externos, portanto espera-se que as perspectivas de convergência ideológica em resposta à “disciplina” dos mercados financeiros também deva variar. Em países menos expostos, nos quais as incertezas nas relações dos governos e dos mercados resultam principalmente da liberalização recente, é mais provável que a convergência ideológica venha a ocorrer ao longo do tempo, e partidos de esquerda estabilizem em uma agenda mas centrista. Contrariamente, em países nos quais a exposição a choques exógenos é alta, a capacidade dos governos de rejeitar a agenda do mercado deve variar bastante com o tempo. Governos de esquerda nesses países são mais propensos a seguir um padrão de redistribuição radical em “bons tempos” e giros à direita em “tempos ruins”.

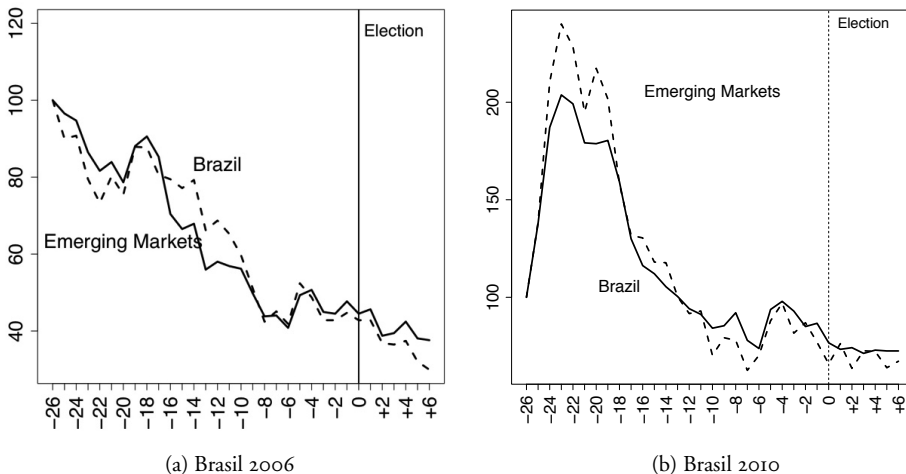
O Brasil e o Equador fornecem bons exemplos de um e outro cenários. Após a crise desencadeada pelas eleições brasileiras de 2002 e a mudança de política dos governos, na eleição de 2006 os discursos políticos de esquerda e direita convergiram em torno de políticas favoráveis ao mercado e os mercados reagiram com indiferença (Campello, 2010), como mostrado na Figura [convergence]. No Equador, onde as reações negativas<sup>11</sup> e uma reversão de agenda também ocorreu em 2002, não resultou em convergência nas eleições de 2006 (Figure [divergence]), realizada em no meio de um boom de commodities. Ao contrário, Correa venceu após uma campanha de esquerda, e avançou o programa prometido uma vez eleito. Os mercados reagiram negativamente, mas foram recebidos com indiferença pelo governo.

---

10 Essa concentração aumentou depois da liberalização comercial ocorrida na década de 1990.

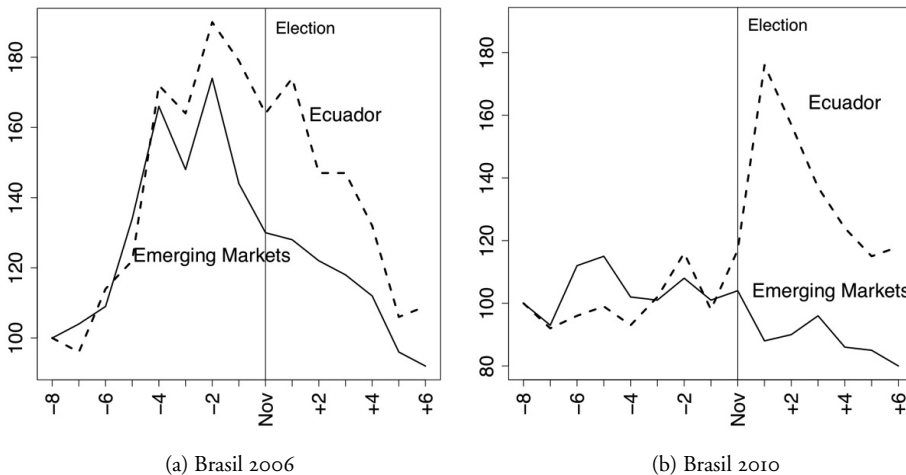
11 Reações fortes dos investidores às eleições no Equador certamente fazem parte de um movimento mais amplo da América Latina e dos mercados emergentes em um período de maior aversão ao risco, mas isso não invalida a lógica. As pressões monetárias experimentadas por Gutierrez aumentaram a necessidade de um acordo com o FMI, que por sua vez exigiu uma reversão de agenda.

FIGURA 3. Convergência Ideológica e o “Voto” do Mercado



Fonte: Spreads do Emerging Markets Bond Index Ecuatoriano, Global Financial Data.

FIGURA 4. Divergência Ideológica e o “Voto” do Mercado



Fonte: Spreads do Emerging Markets Bond Index Brasileiro, Global Financial Data.

A diferença entre os dois casos é que, embora ambos os países tenham experimentado “bons tempos” em 2006, o efeito da bonança foi muito mais relevante para o segundo. A economia equatoriana, por sua dependência das exportações de petróleo, é significativamente mais vulnerável a ciclos de bonanças e crises

do que o Brasil, que é menos dependente das exportações de commodities e do próprio comércio internacional. O fato de que as condições mudaram tanto no Equador entre 2002 e 2006 explica como Correa conseguiu avançar em sua agenda esquerdista, enquanto Gutiérrez esteve severamente limitado em sua capacidade de fazê-lo.<sup>12</sup>

## CONCLUSÃO

■ Este ensaio se propôs a analisar o impacto político dos mercados financeiros nas economias emergentes da América Latina. Meu objetivo foi o de revelar mecanismos relativamente recentes através dos quais investidores exercem influência sobre a agenda pública, em um cenário de maior mobilidade de capital e onde credores de dívidas soberanas operam de forma dispersa e não organizada, como aconteceu nos anos 1970.

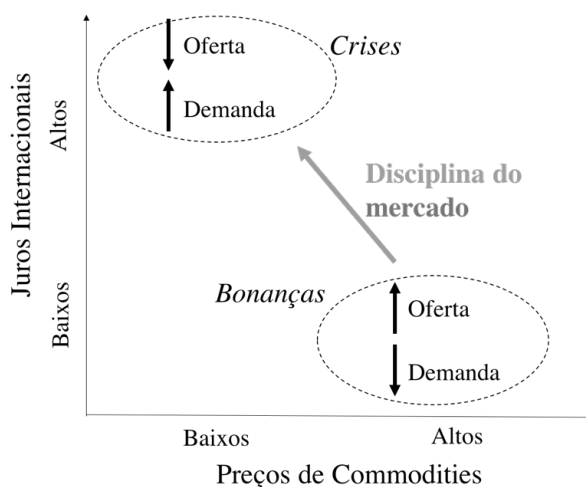
O texto argumentou que essa nova estrutura merece melhor compreensão, pois estabelece o contexto no qual as relações entre investidor e governo ocorrem desde a recente liberalização financeira ocorrida nas economias emergentes da região. A literatura demonstra que o mercado revela claras preferências ideológicas em sua reação à alternância de governos latino-americanos; as reações de investidores durante as eleições são consistentes, sistematicamente favorecendo os governos de direita e punindo aqueles de esquerda. Os efeitos “disciplinadores” ou “limitadores” dessas reações, no entanto, variam bastante na região, assim como os padrões de convergência ideológica que eles logram produzir nos sistemas partidários. Eu argumentei que essas variações só podem ser explicadas se compreendermos o nível de incerteza que permeia as relações entre investidores e governos. As reações do mercado à orientação ideológica dos governos, bem como os “giros à direita” realizados por governos de esquerda já no início de sua gestão (o que recentemente se convencionou chamar de “estelionatos eleitorais”), indicam que essa incerteza permanece presente, apesar dos quase 40 anos de democracia e liberalização financeira que caracterizam a região. Minha análise sugere que para compreender essas relações é preciso entender as fontes das incertezas que permeiam o “jogo de confiança”.

---

12 Existem outras políticas e instituições que certamente contribuem para explicar por que Lula não reverteu à sua agenda original depois que as condições externas melhoraram. É importante notar, porém, que a reeleição de um mesmo líder dificilmente é um deles, desde que Chávez mudou em 1998 e adotou sua agenda original assim que teve espaço político para fazê-lo. Veja Campello (2015) para uma discussão aprofundada desses casos.

Propus, então, que há duas categorias de incertezas, uma que tende a desaparecer à medida que governos e investidores interagem repetidamente em um cenário de maior mobilidade de capital, e outra que é estrutural e deve persistir. Esta última está associada à dependência das exportações de commodities e do financiamento externo que expõe os países da região a ciclos de bonança e crise, em que tanto as necessidades de financiamento dos governos, como a disposição dos investidores de direcionar recursos para a América Latina variam drasticamente (Figura 3). Em tempos favoráveis, quando preços de commodities estão em alta e os juros internacionais em baixa, os governos da região tornam-se menos dependentes de recursos externos, ao mesmo tempo em que investidores encontram-se mais atraídos pela região. Nesses períodos, os governos de esquerda enfrentam incentivos para promover a maior redistribuição possível e para confrontar abertamente a agenda do mercado.

FIGURA 5: Cenário Internacional e Disciplina de Mercado



Nota: A figura representa cenários de crise – que ocorrem quando os preços das commodities estão baixos e os juros internacionais altos, e por conseguinte a demanda por dólares é alta e a oferta baixa – e de bonança, quando o oposto ocorre. A seta clara indica que a disciplina do mercado é baixa durante bonanças e aumenta quando o cenário é de crise.

No cenário oposto, de baixos preços de commodities e altas taxas de juros internacionais, os governos se tornam mais dependentes do financiamento externo, ao mesmo tempo em que investidores encontram-se menos propensos a destinar recursos para a região. Estes são os períodos em que a esquerda tende a fazer o giro

à direita, adotando uma agenda centrista destinada a reconquistar a confiança do mercado e atrair recursos externos para o país.

Concluindo, considerando a variação observada na exposição dos países da região a ciclos exógenos de crises e bonanças, espera-se que uma convergência ideológica em torno de uma agenda pro-mercado ocorra mais provavelmente em países onde essa exposição é baixa. Nestes casos, as incertezas devidas à recente liberalização devem diminuir com o tempo, e aquelas associadas a fatores exógenos não devem ser suficientes para “liberar” os governos de esquerda da disciplina de mercado durante bonanças.

Nos países mais expostos, ao contrário, mesmo que as incertezas de investidores e governos sobre o comportamento de cada um diminuam à medida que a integração financeira avança, ciclos dramáticos de bonanças e crises e as consequentes mudanças significativas na necessidade de recursos financeiros dos governos devem sustentar um padrão de giros à direita em períodos desfavoráveis e redistribuição radical nos favoráveis.

Se essa lógica estiver correta, duas preocupações persistem com relação às conseqüências políticas de longo prazo da mobilidade de capital na América Latina. Em países altamente expostos a fatores exógenos, a volatilidade política e a falta de consistência entre os governos podem se tornar insuportáveis, enquanto as traições eleitorais poderiam minar a legitimidade dos partidos e até mesmo provocar seu colapso após as crises (Lupu, 2016).

Nos países em que a disciplina de mercado efetivamente leva à convergência política, como eu argumento ser o caso do Brasil, os riscos são de outro tipo. Se a mobilidade do capital promove a convergência das agendas econômicas de esquerda e direita, enquanto a desigualdade de renda ainda persiste, é possível que as demandas por redistribuição deixem de ser canalizadas através do sistema político, aumentando o risco de apatia ou rupturas (Kurtz, 2004, Weyland, 2004).

---

DANIELA CAMPELLO é professora associada de política na EBAPE/FGV e foi pesquisadora visitante no Nuffield College e CAF fellow no Centro de Estudos Latino-americanos, na Universidade de Oxford. Campello recebeu seu Ph.D. em Ciência Política pela UCLA e foi professora assistente de política e relações internacionais em Princeton. Sua pesquisa situa-se na fronteira entre economia política internacional e comparada, com um foco nas conseqüências políticas da globalização financeira. Campello publicou artigos no *Journal of Politics*, *Review of International Political Economy*, *Comparative Political Studies*, entre outros, e é autora de *The Politics of Market Discipline in Latin America* (Cambridge University Press, 2015).

## REFERÊNCIAS

- ALESINA, Alberto. Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *The Quarterly Journal of Economics* 102(3), p. 651–678, 1987.
- AVELINO, George, BROWN, David S. HUNTER, Wendy. 2005. 49 (3), p. 625–641.
- BLOCK, Steven A., Paul M. VAALER Burkhard N. SCHRAGE. Elections, Opportunism, Partisanship and Sovereign Ratings in Developing Countries. *Review of Development Economics* 10(1), p. 154–170, 2006.
- BLOCK, Steven, VAALER, Paul M., SCHRAGE, Burkhard N. Counting the Investor Vote: Political Business Cycles Effects on Sovereign Bonds Spreads in Developing Countries. 36, p. 62–88. *Journal of International Business Studies*, 2005.
- BOIX, Carles. Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-93. *World Politics* 53(1), p. 38–73, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 21(1), p. 141–166, 2001
- BUCKLEY, Ross P. New York: Wolters Kluwer, 2008.
- CALVO, Guillermo, LEIDERMAN, Leonardo; REINHART Carmen M. Inflows of capital to Developing Countries in the 1990s. *Journal of Economic Perspectives* 10(2), p. 123–39, 1996.
- CAMPELLO, Daniela. Do Markets Vote? Financial Integration and Democracy in Developing Countries. Manuscript, 2010.
- CAMPELLO, Daniela. The Politics of Financial Booms and Crisis: Evidence from Latin America. *Comparative Political Studies* 47(2), p. 260–286, 2014.
- CAMPELLO, Daniela. New York: Cambridge University Press, 2015.
- CAMPELLO, Daniela, ZUCCO Jr, Cesar. “Presidential Success and the World Economy.” *The Journal of Politics* 78(2), p. 589–602, 2016.
- CERNY, Philip. The Dynamics of Financial Globalization: Technology, Market Structure, and Policy Response. *Policy Sciences* 27, p. 319–342, 1995.
- COHEN, Benjamin. Phoenix Risen: The Resurrection of Global Finance. *World Politics* 48(2), p. 268–296, 1996.
- DEN HARTOG, Chris Nathan W. MONROE. 33 (1), p. 61–84, 2008.
- DORNBUSCH, Rudiger. The Latin American Debt Problem: Anatomy and Solutions. In *Debt and Democracy in Latin America*, ed. Barbara Stallings Robert Kaufman. Westview Press p. 7–22, 1989.
- DRAKE, PAUL. Debt and Democracy in Latin America, 1920s-1980s. In *Debt and Democracy in Latin America*, ed. Barbara Stallings Robert Kaufman. Westview Press 1989, p. 39–58.
- DRAKE, Paul. Comment: The Political Economy of Latin American Populism. In *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, ed. Rudiger Dornbusch Sebastian Edwards. The University of Chicago Press, 1991. p. 35–40.

- DREZNER, Daniel W. Globalization and Policy Convergence. *International Studies Review* 3(1), p. 53–78, 2001.
- DRYZEK, John S. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- EDWARDS, Sebastian. “Capital Inflows to Latin America: A Stop-Go Story?” *NBER Working Paper Series* 6441, 1998.
- EICHENGREEN, Barry; MODY, Ashoka. What Explains Changing Spreads on Emerging-Market Debt.” *NBER Working Paper* (6408), p. 1–46, 1998.
- GARRETT, Geoffrey. Global markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?” *International Organization* 52 (4), p. 787–824, 1998.
- GAVIN, Michael, HAUSMANN, Ricardo LEIDERMAN, Leonardo. Macroeconomics of Capital Flows to Latin America.” *Working Paper IADB* 4012 (3), p.389–431, 1995.
- GOOPTU, Sudarshan. Portfolio Investment Flows to Emerging Markets. *Debt and International Finance - International Economics Department, The World Bank Working Paper* 1117, 1993.
- GRIFFITH-JONES, Stephany. International Capital Flows to Latin America. Serie Reformas Economicas 55 - Prepared for the project Growth, Employment and Equity: Latin America in the 1990s, 2000.
- HIBBS, Douglas. Political Parties and Macroeconomic Policies. *American Political Science Review* 71(4), p. 1467–87, 1977.
- HIRSCHMAN, Albert O. Exit, Voice and the State. *World Politics* 31(1), p. 90–107, 1977.
- HUBER, Evelyne, MUSTILLO, Thomas STEPHENS, John D.. Politics and Social Spending in Latin America. *The Journal of Politics* 70(2), p. 420–436, 2008.
- IZQUIERDO, Alejandro, ROMERO, Randall; TALVO, Ernesto. Booms and Busts in Latin America: The Role of External Factors. *IADB Working Paper* (631), p. 2–31, 2008.
- JENSEN, Nathan; SCHMITH, Scott. Market Responses to Politics: The Rise of Lula and the Decline of Brazilian Stock market. *Comparative Political Studies* 38, p. 1245–1270, 2005.
- KAHLER, Miles. External Influence, Conditionality and the Politics of Adjustmen. In *The Politics of Economic Adjustment*, ed. Stephan Haggard Robert R. Kaufman. New Jersey: Princeton University Press p. 89–138, 1992.
- KAHLER, Miles. Introduction: Capital Flows and Financial Crises in the 1990s. In *Capital Flows and Financial Crises*, ed. Miles Kahler. New Jersey: Council of Foreign Relations, 1998. p. 69–92.
- KAUFMAN, Robert R.; SEGURA-UBIERGO, Alex. Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-97. *The Quarterly Journal of Economics* 53 (4), p. 553–587, 2001.
- KITSCHOLT, Herbert; LANGE, Peter; MARKS, Gary; STEPHENS, John D. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.



- KURTZ, Marcus. The Dilemmas of democracy in the Open Economy: Lessons from Latin America. *World Politics* 56, p. 262–302, 2004.
- KURTZ, Marcus J. Sarah M. BROOKS. 2008. “Embedding Neoliberal Reform in Latin America.” *World Politics* 60, p. 231–280.
- LEBLANG, David A. The Political Economy of Speculative Attacks in the Developing World. *International Studies Quarterly* 46, p. 69–91, 2002.
- LINDBLOM, Charles. The Market as prison. *The Journal of Politics* 44(2), p. 324–336, 1982.
- LINDERT, Peter H.; MORTON, Peter J. How Sovereign Debt Has Worked. In *Developing Country Debt and the World Economy*, ed. Jeffrey D. Sachs. The University of Chicago Press, 1989. p. 225–36.
- LOPEZ DE SILANES, Florencio, BOTERO BOTERO, Juan Carlos; DJANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael. “The Regulation of Labor.” *Quarterly Journal of Economics* 119(4), p. 1339–1382, 2004.
- LUPU, Noam. Cambridge University Press, 2016.
- MOSLEY, Lana. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- OATLEY, Thomas. How Constraining is Capital Mobility? The Partisan Hypothesis in an Open Economy. *American Journal of Political Science* 43(4), p. 1003–1027, 1999.
- OBSTFELD, Maurice; SHAMBAUGH, Jay C.; TAYLOR., Alan M. Financial Stability, the Trilemma, and International Reserves. Working paper, 2008.
- O’DONNELL, Guillermo. External debt: why don’t our governments do the obvious? *Revista CEPAL*, 1985.
- PRZEWORSKI, Adam. Structural Dependence of the State on Capital. *American Political Science Review* 82(1), p. 11–29, 1988.
- QUINN, Dennis. 1997. The Correlates of Change in International Financial Regulation. *American Political Science Review* 91.
- REINHART, Carmen Kenneth ROGOFF. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- RENNO, Lucio Anthony SPANAKOS. Economic Fundamentals, Financial Markets, and Voting Preferences: the 1994, 1998, and 2002 Brazilian Presidential Elections” *Dados* 49 (1), 2006.
- RENNO, Lucio; SPANAKOS, Anthony. Speak Clearly and Carry a Big Stock of Dollar Reserves: Sovereign Risk, Ideology, and Presidential Elections in Argentina, Brazil, Mexico, and Venezuela. *Comparative Political Studies* 42, p. 1292–1316, 2009.
- ROBERTS, Kenneth. Economic Crisis and the Demise of the Legal Left in Peru. *Comparative Politics* 29 (1), p. 69–92, 1996.
- RODRIK, Dani. Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? *The Journal of Political Economy* 106 (5), p. 997–1032, 1998.

- RUDRA, Nita. Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries. *International Organization* 56 (2), p. 741-745, 2002.
- SACHS, Jeffrey D. Introduction. In *Developing Country Debt and the World Economy*, ed. Jeffrey D. Sachs. The University of Chicago Press, 1989. p. 1-36.
- SANTISO, Javier. New York: Pallgrave MacMillan, 2003.
- SANTISO, Javier; MARTÍNEZ, Juan. Financial markets and Politics: The Confidence Game in Latin American Emerging Markets. *International Political Science Review* 24 (3), p. 363-395, 2003.
- STALLINGS, Barbara. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987.
- STALLINGS, Barbara. International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform. In *The Politics of Economic Adjustment*, ed. Stephan Haggard Robert R. Kaufman. New Jersey: Princeton University Press, 1992. p. 41-88.
- STALLINGS, Barbara. Washington: Brookings Institution Press, 2006.
- STOKES, Susan. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- STRANGE, Susan. New York: Basil Blackwell Ltd, 1986.
- THORP, Rosemary. Washington: IADB, 1998.
- WEYLAND, Kurt. Critical Debates Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society* 46 (1), p. 135-157, 2004.
- WIBBELS, Erik. 2006. Dependency Revisited: International Markets, Business Cycles, and Social Spending in the Developing World. *International Organization* 60, p. 433-468.
- WIBBELS, Erik; ARCE, Moises. Globalization, Taxation, and Burden-Shifting in Latin America. *International Organization* 57, p. 111-136, 2003.

## Relações Governamentais como fator de competitividade

ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO

### RESUMO

■ A busca pelo incremento de sua competitividade é um desafio central para as empresas. Decisões governamentais desinformadas podem ter forte impacto sobre esta questão. Faz-se, portanto, fundamental o monitoramento constante de tendências regulatórias e legislativas, além de um esforço organizado para, quando oportuno, contribuir direta ou indiretamente com o processo decisório que abarca a elaboração de políticas públicas. Ao buscar a sustentabilidade de seus negócios, as empresas estão contribuindo com o bem público, na medida em que apoiam o crescimento econômico, a geração de empregos, a coleta de impostos e, conseqüentemente, o desenvolvimento do país. Para gerar vantagem competitiva não é suficiente acompanhar, processar e sistematizar as ações do governo. É preciso, sobretudo, erigir uma relação de confiança mútua com o governo, sedimentando um canal de comunicação de mão dupla com seus representantes legítimos, elaborando, assim, uma estratégia de relações governamentais. O objetivo desse trabalho é apresentar *lobby* e *Advocacy*, dois elementos chave das relações governamentais e esclarecer a sua forma de operação. Para isso, esclarece-se como uma área de relacionamento com o governo deve ser estruturada e descreve-se as estratégias e táticas à disposição das organizações que desejam estar aptas a identificar oportunidades, antecipar riscos e contribuir para a construção de um ambiente de negócios favorável. Conclui-se que as empresas que ainda não entenderam o papel crucial das relações governamentais para a sustentabilidade de seus negócios correm sérios riscos, podendo deixar de existir ou potencialmente entrar em declínio.

## ABSTRACT

■ The pursuit to increase its competitiveness is a central challenge for companies. Uninformed government decisions can have a strong impact on this issue. It is therefore fundamental to constantly monitor regulatory and legislative trends, as well as an organized effort to, where appropriate, contribute directly or indirectly to the decision-making process that involves the elaboration of public policies. In pursuing the sustainability of their business, companies are contributing to the public good, insofar as they support economic growth, job creation, tax collection, and consequently the country's development. To generate competitive advantage, it is not enough to follow, process and systematize government actions. Above all, it is necessary to establish a relationship of mutual trust with the government, establishing a two-way communication channel with its legitimate representatives, thus elaborating a strategy of governmental relations. The objective of this work is to present Lobbying and Advocacy, two key elements of government relations and clarifying their form of operation. For this, it is clarified how an area of relationship with the government should be structured and describes the strategies and tactics available to organizations that wish to be able to identify opportunities, anticipate risks and contribute to the construction of a favorable business environment . It is concluded that companies that have not yet understood the crucial role of government relations for the sustainability of their business are at serious risk, and may no longer exist or potentially decline.

■ A competitividade é um desafio central para as empresas. Geralmente, ao definir suas estratégias de negócios elas costumam privilegiar traços e condições que estão sob sua esfera de decisão, tais como: domínio de tecnologia específica, capacidade de produção singular, competência mercadológica e operacional de seus recursos humanos, a capacidade de atender os requisitos de qualidade, os desejos dos clientes e a articulação bem-sucedida de toda a cadeia de valores. Sem descuidar, obviamente, da gestão eficiente e eficaz de todos os recursos. Elas costumam levar em consideração também alguns traços e condições que estão de forma parcial sob sua influência e que referem-se ao setor no qual a empresa opera, entre eles: características gerais dos mercados consumidores [distribuição geográfica, faixas de renda, grau de sofisticação, acesso ao mercado externo e custos de comercialização], a configuração geral da indústria na qual a empresa atua

[grau de concentração, escalas de operação, qualidade dos insumos empregados, relacionamento com fornecedores, clientes e concorrentes, grau de verticalização e diversificação setorial, e condições da evolução tecnológica] e o modelo de concorrência [o sistema fiscal-tributário, a regulamentação das práticas de importação e exportação, e a propriedade intelectual e dos meios de produção] (Wood & Caldas, 2007).

No entanto, nem sempre as empresas consideram o forte impacto que as decisões governamentais possuem sobre a competitividade de seus negócios, desprivilegiando o quão decisivo pode ser acompanhar e, principalmente, incidir direta ou indiretamente sobre o processo decisório que envolve a elaboração de políticas públicas.

Acontecimentos recentes têm mostrado como as mudanças nas políticas econômica, tributária, trabalhista, previdenciária, social, energética e infraestrutural são cruciais para estabelecer, ou não, um ambiente de negócios favorável.

O impacto dessas políticas públicas é tão grande que a participação da carga tributária em relação ao PIB (Produto Interno Bruto), cresceu 6% entre 1995 e 2011. E, esses valores continuam aumentando. Entre 2016 e 2017, o aumento foi de 0,34% e, atualmente a carga tributária em relação ao PIB corresponde a 33,63%.

Além da pesada carga tributária, estima-se que o gasto das empresas brasileiras com a administração da burocracia tributária seja de R\$ 20 bilhões por ano (Galan, 2012).

Nos últimos 25 anos foram editadas mais de 4,7 milhões de normas que regem a vida dos cidadãos e empresas brasileiras. Houve 15 reformas tributárias e como consequência foram editadas aproximadamente 300 mil normas. Todos os anos, são iniciados mais de 2.000 projetos de lei na Câmara dos Deputados e, diariamente, o governo federal edita uma média de 764 normas, portarias, leis e instruções.

Como se vê, acompanhar a dinâmica do cenário regulatório brasileiro é um grande desafio para aqueles que desejam contribuir para construir um ambiente de negócios favoráveis. Essa construção não beneficia apenas as empresas, pois ao garantir a sustentabilidade de seus negócios, essas empresas estão gerando crescimento econômico e, por conseguinte, desenvolvimento. Para tornar esse desejo realidade é necessário relacionar-se com o governo, criando uma interface que favoreça o diálogo e, portanto, a colaboração entre Estado e Mercado. Grandes empresas, sobretudo as multinacionais e aquelas que atuam em ambientes fortemente regulados, estão cientes desse desafio e procuram superá-lo.

Para isso, atuam tanto de forma direta, uma vez que contam com áreas voltadas a construir um relacionamento com o governo (departamentos de relações governamentais) e que elaboram estratégias com o objetivo de influenciar políticas públicas que impactam o cenário regulatório sob o qual operam. Essas estratégias focalizam mudanças nesse cenário e/ou a alteração de normas que afetem o funcionamento do setor como um todo (Seligman & Bandeira, 2018). Atuam também de forma indireta, através de entidades de classe corporativistas e não corporativistas das quais são membros, fazendo *lobby* e *advocacy*.

Ao alinhar sua estratégia de negócios à estratégia de relações governamentais, essas empresas transformam as informações geradas pelo acompanhamento das ações do governo em vantagem competitiva, pois são capazes de identificar possibilidades de ampliação ou estabelecimento de novos benefícios para o seu setor de atuação econômica; remover ou criar barreiras alfandegárias que possam ampliar seus negócios no exterior ou evitar que empresas estrangeiras ganhem espaço no mercado interno; e, também, elaborar propostas ao governo que objetivem o desenvolvimento e/ou ampliação de negócios pré-existentes.

Porém, para gerar vantagem competitiva não é suficiente acompanhar, processar e sistematizar as ações do governo. É preciso, sobretudo, erigir um relacionamento com o governo, ao estabelecer com ele um diálogo contínuo para que se construam sólidos e duradouros vínculos com os principais formuladores de políticas públicas, sedimentando assim um canal de comunicação de via de mão dupla. As relações governamentais promovem a abertura de um canal de comunicação entre o governo e as empresas, o que possibilita a obtenção de benefícios para os seus negócios, mas também permite que a avaliação efetiva de propostas e/ou demandas nos processos decisórios seja realizada, legitimando, assim, a defesa da democracia enquanto ferramenta de tomada de decisões. Em outras palavras, quão maior o número de empresas alinhando sua estratégia de negócios à estratégia de relações governamentais, mais equilibrado, aberto e transparente o jogo democrático se torna.

O objetivo desse trabalho é apresentar os dois elementos chave das relações governamentais e esclarecer a sua forma de operação. Para isso, esclarece-se como uma área de relacionamento com o governo deve ser estruturada e descreve-se as estratégias e táticas à disposição das organizações que desejam estar aptas a identificar oportunidades, antecipar riscos e contribuir para a construção de um ambiente de negócios favorável.

## LOBBY E ADVOCACY: DOIS ELEMENTOS CHAVE DAS RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

■ No Brasil, a discussão acerca do *lobby* é bastante desafiadora. Se de um lado, a Constituição Federal de 1988 expressa um desenho institucional que conjuga república, democracia e pluralismo político, compatibilizando, em seu artigo 5º a atividade de *lobby* ao nosso ordenamento jurídico<sup>1</sup>; de outro lado, a deflagração e investigação de escândalos de corrupção têm desvendado relações espúrias recorrentes na interação entre agentes públicos e privados. Esses escândalos reforçam o estigma de marginalidade da atividade e levam a opinião pública a exigir medidas que possam restringir tais interações ilícitas.

Por *lobby*, entende-se a defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões referentes às políticas públicas (Mancuso & Gozetto, 2013). De acordo com essa perspectiva, o *lobby* é neutro, podendo ser lícito ou ilícito<sup>2</sup>. Quando realizado de forma lícita é legal e legítimo, estando presente em todo o ciclo de políticas públicas.

*Lobby* é uma palavra de procedência inglesa e que designa o salão de entrada de edifícios. Sua origem remonta ao início do Século XVII na Inglaterra e do século XVIII nos EUA, indicando a ação de indivíduos que não possuíam acesso às mesas de negociação e, por isso, esperavam pelos tomadores de decisões políticas nos “*lobbies*” dos edifícios onde estes se hospedavam ou trabalhavam, com o objetivo de abordá-los e apresentar-lhes seus pleitos.

No Brasil, as primeiras menções a esse termo ocorreram em meados da década de 1970, quando a mídia passou a chamar de *lobby* qualquer ação que apresentasse alguma relação com influência e convencimento. Como o processo de tomada de

---

1 O artigo 5º da CF de 1988 assegura aos cidadãos brasileiros: os direitos de liberdade de manifestação de pensamento, reunião e associação para fins lícitos (inciso IV, XVI e XVII); expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX); acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII) e de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a) (Mancuso & Gozetto, 2011).

2 Há um extenso conjunto de normas, regras e leis que penalizam as interações ilícitas entre agentes públicos e privados, tais como: A Lei do Colarinho Branco (7.492/86), a Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92), a Lei de Licitações Públicas (8.666/93), o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/94), a Lei de Lavagem de Dinheiro (9.613/98), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), a Lei de Licitações e Pregões Eletrônicos (10.520/02), a Regulamentação de audiências concedidas a particulares por agentes públicos (Decreto 4.334/02), a Lei da Ficha Limpa (LC 135/10), a Lei Antitruste (12.529/11), a Lei de Acesso à Informação (12.527/11) e a Lei de Conflito de Interesses (12.813/13).

decisões e as informações que subsidiariam esse processo eram muito centralizados, para influenciá-lo bastava conhecer a figura do “amigo do Rei”. O resultado dessa prática foi a expansão da compra de acessos e resultados. Assim, conhecer ministros influentes ou militares em cargos estratégicos era essencial para influenciar e, todo o processo se desenrolava na clandestinidade e/ou ilegalidade. Dessa forma, o termo *lobby* foi sendo associado sistematicamente a práticas ilícitas, tais como corrupção ativa, corrupção passiva e tráfico de influência (Oliveira, 2004).

Com a redemocratização do país e a conseqüente criação de um novo ambiente institucional, a interface entre Estado, Mercado e Sociedade Civil se intensificou. Porém, o estigma de marginalidade do *lobby* era muito forte e as organizações e profissionais que realizavam a atividade iniciaram um movimento involuntário para ressignificá-lo. Foi dessa maneira que ao se referir ao processo de influenciar o processo de tomada de decisão, os termos Relações Institucionais, Relações Governamentais, Políticas Públicas e *advocacy* foram se tornando mais presentes. Lentamente, o tão desgastado termo *lobby* foi sendo substituído<sup>3</sup>. Atualmente, é possível observar uma certa uniformização na denominação das áreas internas das empresas que tem como foco o relacionamento com o governo.

Discutir *advocacy* é tão desafiador quanto discutir *lobby*, pois trata-se de um conceito em disputa. Ainda sem tradução para o português, no Brasil, foi apropriado pelas ONGs e movimentos sociais para definir suas ações de defesa de causas, em um esforço para distanciar-se da atividade de *lobby*, sempre associada à prática de corrupção, tráfico de influência e da defesa exclusiva de interesses particularistas. De acordo com a perspectiva desses atores, o *advocacy* é um tipo de ação política realizada preponderantemente por organizações da sociedade civil com vistas a promover o bem público, ao vocalizar grandes causas sociais (direitos humanos, meio ambiente, erradicação do trabalho escravo e infantil, etc.).

No entanto, é preciso trazer maior rigor a esse debate. A literatura internacional especializada define *advocacy* como um tipo de ação política dirigida aos tomadores de decisão com o objetivo de influenciar o processo de formulação de políticas públicas. Frequentemente equiparado ao *lobby*, o *advocacy* é, de fato, um termo mais abrangente, designando toda forma de ativismo organizado acerca

---

3 Essa substituição é uma tendência internacional. Entre muitos, há dois exemplos interessantes. Em 2009, a *Multiple Sclerosis Society of Canada* substituiu o termo *lobby* por Relações Governamentais em seu manual de boas práticas. Ver: *Handbook for Government Relations and Advocacy*. Disponível em: [https://mssociety.ca/en/pdf/socact\\_guide\\_makingDiff.pdf](https://mssociety.ca/en/pdf/socact_guide_makingDiff.pdf). Acesso em: 01/06/2018. Da mesma forma, em 2013, a *American League of Lobbyist* mudou seu nome para *Association of Government Relations professionals*.



de um conjunto específico de temas. Sob essa perspectiva, lobby é a prática de influenciar o processo decisório através de uma comunicação direta com os legisladores. Assim, ONG's, movimentos sociais, associações setoriais, sindicatos, empresas privadas, universidades, municípios, conselhos gestores, fundações e etc. estão aptos a fazer advocacy, de acordo com essa concepção (Von Winter, T., 2011).

Trazendo a discussão ao contexto brasileiro, por *advocacy*, entende-se um tipo de ação política organizada e planejada, realizada tipicamente por organizações da sociedade civil, independentemente de mandato político, que engajam e mobilizam a opinião pública em torno de uma causa para influenciar os tomadores de decisão a considerar demandas legítimas e relevantes acerca de políticas públicas em curso, em elaboração ou em implementação.

De acordo com esse ponto de vista, diferentemente do *lobby*, no qual o contato com o tomador de decisão é direto, no *advocacy* tal contato é indireto, realizado por terceiros, ou seja, pela opinião pública que foi engajada e mobilizada em torno de uma causa e incentivada a pressionar os tomadores de decisão.

Como os grupos que advogam determinada causa, não raro se auto autorizam como representantes, precisam garantir legitimidade e representatividade. Por isso, vão em busca do apoio da opinião pública e de outros grupos, a fim de obter visibilidade para a causa e, conseqüentemente legitimidade para representá-la. Em outras palavras, a legitimidade do grupo advém da afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos ou da capacidade que eles possuem de expressarem uma constelação de discursos públicos. É importante ressaltar que, com o *advocacy*, o que se representa na esfera pública é um discurso sobre direitos ou temas e não um conjunto específico de pessoas (Avritzer, 2007; Miguel, 2011; Almeida, 2013).

No *lobby*, por sua vez, essa questão não é tão premente. De forma geral, os interesses de determinado grupo são defendidos por um profissional de relações governamentais contratado para levar os pontos de vista do grupo diretamente o tomador de decisão. Sendo assim, ele recebeu mandato do grupo para sua ação. A legitimidade e representatividade do grupo, por sua vez, foi garantida por seus membros.

Diferentemente do que ocorre com o *lobby*, no *advocacy*, a legitimidade do grupo como representante de determinada causa pode ser questionada a qualquer momento. Dessa forma, para além da relevância da causa, a legitimidade do grupo é um elemento crucial para a realização do *advocacy* e, portanto, essa questão precisa ser avaliada cuidadosamente, uma vez que pode gerar sérios riscos à imagem do grupo.

QUADRO 1. Principais diferenças entre Advocacy e Lobby

Advocacy	Lobby
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Utilizado por quem procura acessar as mesas de negociação</li> <li>· Defesa de causas</li> <li>· Táticas que privilegiam contatos indiretos com o tomador de decisão</li> <li>· Mobilização da opinião pública para essa incidir sobre o tomador de decisão</li> <li>· Representação auto autorizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Utilizado por quem já possui acesso às mesas de negociação</li> <li>· Defesa de interesses</li> <li>· Táticas que privilegiam contatos diretos com o tomador de decisão</li> <li>· Pressão direta sobre o tomador de decisão</li> <li>· Representação autorizada</li> </ul>

Fonte: elaborada pela autora a partir de Gozetto & Machado, 2015.

Mas, há uma série de ações prévias que devem ser realizadas para que *lobby* e *advocacy* alcancem resultados. Para influenciar o processo decisório, cada vez mais complexo e abrangente, é necessário agir de forma planejada e organizada. O contato direto com o tomador de decisão – pressão ou corpo-a-corpo – é o último estágio de uma estratégia de relações governamentais. Anteriormente, foi preciso coletar informações, analisar propostas políticas, elaborar estratégias apropriadas para dar suporte as demandas da organização, confeccionar estudos e pesquisas científicas e procurar por aliados. Principalmente no que se refere ao *lobby*, contatos pessoais continuam sendo importantes, porém não são mais suficientes para garantir o sucesso de uma ação de defesa de interesses. O mesmo pode ser dito com relação ao poder de comunicação e persuasão do profissional de relações governamentais.

*Lobby* e *advocacy* contribuem para a geração de vantagens competitivas para as organizações, desde que façam parte de uma estratégia de relações governamentais. Isso quer dizer que, é preciso ter estabelecido sólidos e duradouros vínculos com os principais atores que formulam as políticas públicas, elaboram leis e regulam os mercados, ou seja, criar e manter um relacionamento.

## COMO ESTRUTURAR UMA ÁREA DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA GERAR IMPACTO NOS NEGÓCIOS

■ A criação de departamentos de relações governamentais tem sido uma alternativa para institucionalizar o relacionamento com o governo e para profissionalizá-lo<sup>4</sup>, tornando a representação de interesses mais técnica. Para além dos benefícios

4 Desde 2014 tem surgido diversos programas de treinamento e capacitação, tais como: cursos de curta duração, workshops e programas de pós-graduação *lato sensu* em Relações Governamentais. Em 2018, a partir de uma ação liderada pela Associação Brasileira de Relações Insti-

previamente apresentados, a empresa com essa opção, a empresa pode diminuir o risco de ver-se envolvida em ações ilícitas ou antiéticas.

Um departamento de Relações Governamentais atua geralmente em três diferentes frentes (Thomas, 2004). A primeira delas é a inteligência política, a segunda o posicionamento institucional e a terceira é a defesa de interesses.

### 1ª frente – Inteligência política

O objetivo dessa atuação é empreender ações que tornem possível a identificação de oportunidades, a antecipação de riscos regulatórios e a elaboração de cenários políticos. Essa frente constitui-se por um conjunto de ações que vão se desenvolvendo concomitantemente, como se vê a seguir:

#### ■ Análise Institucional

- Conhecer o contexto institucional do setor de atuação da organização representada, com o objetivo de identificar oportunidades e antecipar riscos;
- Conhecer o ambiente político institucional geral, o que compreende analisar aspectos econômicos, políticos e sociais e seu impacto sobre o setor de atuação da organização representada;

#### ■ Identificação de temas relevantes e da agenda governamental

- Identificar e acompanhar as propostas existentes referentes aos temas de interesse e classificá-las de acordo com sua relevância para a organização;
- Analisar tecnicamente as propostas relevantes para avaliar o seu grau de impacto sobre os negócios da organização, caso sejam aprovadas;

#### ■ Monitoramento das ações governamentais em nível nacional e subnacional NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO

- Levantamento das iniciativas legislativas em tramitação no momento e que impactam ou são impactadas pelas ações da organização;
- Acompanhamento da proposição de iniciativas legislativas que impactam ou são impactadas pelas ações da organização.

---

tucionais e Governamentais (ABRIG), o Ministério do Trabalho incorporou o profissional de Relações Institucionais e Governamentais ao Código Brasileiro de Ocupações (C.B.O.). Trata-se de formalização inédita, pois traz uma descrição sumária da ocupação, muito fiel às principais atribuições desse profissional.

NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO

- Acompanhamento de normas que impactam ou são impactadas pelas ações da organização através da leitura de Diários Oficiais e demais fontes relevantes
- Monitoramento político
- Definir quem são os atores chave sobre cada assunto e/ou tema relevante para a organização no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo;
  - Acompanhar o posicionamento da mídia e de outros formadores de opinião acerca dos assuntos e/ou temas relevantes para a organização;
  - Elaborar o perfil de cada ator chave do Poder Legislativo e Executivo e identificar o grau de convergência que esse ator possui com os interesses da organização;
  - Identificar a posição dos tomadores de decisão, seu interesse natural pela causa defendida pela organização, segundo tema.
- Análise do monitoramento das decisões governamentais e político
- Identificar quais temas e/ou ações governamentais deverão ser considerados relevantes para os interesses da organização e passíveis de acompanhamento contínuo pelo Departamento de Relações Governamentais;
  - Investigar os princípios legais e normativos referentes ao tema e/ou ação governamental previamente definido como relevante;
  - Verificar de quem é a competência para regulamentar o tema;
  - Levantar e analisar proposições correlatas;
  - Buscar e/ou elaborar estudos sobre o tema;
  - Dimensionar impactos do tema sobre os setores produtivos da organização;
  - Mapear implicações políticas;

**2ª frente – Posicionamento institucional**

■ O objetivo dessa atuação é o aprofundamento do nível de relacionamento com os atores chave que impactam e são impactados pela organização, tanto do setor público quanto do setor privado. Aqui, há uma série de elementos que precisam ser levados em consideração para alcançar o objetivo desejado:

- Imagem e Reputação
- Criar, fortalecer e manter apoio político-institucional com atores chave externos de alto nível

**■ Representatividade**

- Coordenar os esforços no relacionamento com entidades de classe setoriais e unificar suas mensagens-chave para garantir um discurso único perante seus atores chave

**■ Atores chave**

- Identificar grupos de interesse convergentes e divergentes aos objetivos da organização, assim como os formadores de opinião e tomadores de decisão;
- Verificar o grau de alinhamento de cada um desses atores chave com os temas relevantes para a organização;
- Identificar as possíveis conexões entre os atores chave, segundo tema;

**■ Relacionamento**

- Levar ao tomador de decisão informações sobre a organização e sobre as atividades que realiza;
- Obter do tomador de decisão informações e orientações para construir cenários e prever tendências;
- Estabelecer laços de confiança e credibilidade com os tomadores de decisão;
- Construir e manter um canal de comunicação com o governo e com os principais aliados aos interesses da organização;
- Estreitar laços com os principais atores chaves locais e regionais e, se possível construir coalizões.

**3ª frente – Defesa de interesses**

■ De maneira geral, essa frente é a que possui maior visibilidade junto aos tomadores de decisão e à opinião pública, devido aos contatos diretos requeridos. No entanto, o seu principal objetivo é a construção de estratégias e táticas de ação. As chances de influenciar o processo de decisão política agindo intuitivamente são pequenas.

A primeira questão que deve ser levada em consideração é a definição de estratégia. Em Relações Governamentais, estratégia pode ser definida como um plano integrado para ganhar acesso, influência e assegurar objetivos políticos específicos. De forma geral, há três tipos de estratégias (Thomas, 2004):

1. **PROMOCIONAL:** utilizada quando o grupo de interesses deseja contribuir para a formação da agenda governamental, levar uma demanda aos tomadores de decisão ou apresentar o seu ponto de vista.
2. **DEFENSIVA:** utilizada quando é necessário se contrapor a mudanças *no status quo* que não são desejadas; é necessário criar oposição àqueles que pretendem realizar mudanças.
3. **MANUTENÇÃO:** estratégia pela qual os grupos de interesse mantêm o engajamento dos tomadores de decisão a seus temas de interesse.

Uma estratégia de manutenção deve estar constantemente em desenvolvimento, pois em relações governamentais é preciso manter o público alvo (tomadores de decisão) e os principais atores chave da organização continuamente engajados. Dependendo do interesse a ser defendido pelo grupo, alia-se a estratégia de manutenção a uma estratégia promocional ou defensiva.

No processo de elaboração da estratégia leva-se em consideração quais são os resultados esperados e traça-se alguns cursos alternativos de ação, caso haja riscos envolvidos na execução da estratégia. A identificação dos principais tomadores de decisão a serem acessados é bastante importante e relaciona-se à definição das táticas que serão utilizadas.

Entende-se como táticas, os meios específicos para alcançar os objetivos políticos do grupo (Thomas, 2004).

Há alguns fatores relevantes para determinar quais são as estratégias e táticas apropriadas para a campanha de relações governamentais que se está desenhando. São determinantes: o tipo de grupo, o interesse a ser defendido, os recursos disponíveis, se o grupo possui ou não acesso aos tomadores de decisão e o mais importante, qual é o objetivo da campanha (promocional, defensiva ou manutenção).

Entre as táticas possíveis, existem duas opções: *lobby* direto, ou simplesmente *lobby* e *lobby* indireto ou *advocacy*. Porém, cada uma dessas opções há diversas ações a serem tomadas.

Podemos conceituar *lobby* direto como uma forma de influenciar os tomadores de decisão através de interação direta. Por isso, no *lobby* direto se privilegia a utilização de profissionais de relações governamentais que entram em contato direto com os tomadores de decisão beneficiando-se de laços previamente construídos no bojo do processo de tomada de decisões (Thomas, 2004). Contato presencial formal e informal, tais como agendamento de reuniões com os tomadores de decisão; participação presencial em audiências e consultas públicas ou através do envio de comentários; obtenção e ocupação de assentos em conselhos

gestores; participação em eventos sociais (almoços, jantares, festas, solenidades, eventos educativos, clubes, etc) são atividades tradicionais de *lobby* direto. É possível também utilizar o contato não presencial direto ao apresentar as demandas do grupo para a assessoria dos decisores ou para intermediários (Mancuso & Gozetto, 2013).

Já o *lobby* indireto ou *advocacy* pode ser concebido como um meio para influenciar os tomadores de decisão indiretamente através do engajamento e da mobilização da opinião pública, já que, normalmente, os grupos que o utilizam não possuem espaço nas mesas de negociação. As atividades de *lobby* indireto podem dividir-se em quatro categorias: mídia, informação, mobilização e protestos e manifestações públicas.

Na categoria mídia destacam-se as seguintes ações: dar entrevistas; escrever artigos para jornais e revistas; distribuir *press releases*; realizar entrevistas coletivas para anunciar suas posições políticas e fazer campanha publicitária, inclusive anúncios na mídia sobre suas posições em relação a questões políticas.

Com relação à informação, destaca-se: apresentar-se pela internet; fazer discursos públicos; contratar uma empresa de relações públicas para auxiliar nas atividades políticas; fazer pesquisas de sondagem junto à opinião pública acerca de sua imagem e publicar livros, relatórios de pesquisa e folhetos.

Quanto à mobilização, as atividades típicas envolvem: criar uma campanha de arrecadação de fundos por e-mail; incentivar os membros do grupo a enviar cartas ou e-mails para os jornais; fazer campanhas de abaixo assinado; lançar uma campanha de referendo e organizar assembleias e encontros públicos.

Por último, a categoria protestos e manifestações públicas refere-se a organizar boicotes, greves, vigílias, piquetes, bloqueios, ocupações; causar distúrbios em encontros públicos e utilizar-se de violência simbólica.

O *lobby* indireto pode e deve ser associado a táticas de *lobby* direto. É comum observar grupos de *advocacy* optando pela ocupação de espaços institucionais de participação e/ou estabelecendo contatos diretos com os tomadores de decisão. No entanto, o contrário nem sempre acontece, haja vista que grupos que privilegiam o *lobby* direto preferem deixar de lado qualquer atividade que torne pública as suas ações.

De acordo com a literatura especializada, o que garante sucesso a uma estratégia de relações governamentais é conjugar o máximo possível de táticas, tanto diretas quanto indiretas, coloca-las em ação com rigor e força, identificar aliados fora do espoco tradicional de ação da organização, estar atento as mudanças do ambiente político institucional e ajustar-se rapidamente às mudanças, colocando

em prática uma nova estratégia ou conjugando as táticas anteriormente em ação de forma diferente. Em suma, é desejável fazer tudo, muito, tudo ao mesmo tempo e ser extremamente flexível (Drutman, 2010; Baird, 2012; Thomas, 2004).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Operar em cenários regulatórios adversos, em ambientes altamente competitivos e em um mundo que tem se globalizado rapidamente é bastante desafiador para as empresas privadas. Muitas dessas empresas ainda não entenderam o quanto crucial pode ser construir um relacionamento com o governo a fim de identificar oportunidades, antecipar riscos e contribuir para a construção de um ambiente de negócios favorável a elas e a seus setores de atuação.

Aquelas que já o fizeram veem seus negócios prosperarem. As que ainda resistem, ou deixaram de existir ou estão em declínio, como bem apontou Harris & Fleischer (2017).

O objetivo desse trabalho foi defender a importância de relacionar-se com o governo, apresentar os dois elementos chave (*lobby* e *advocacy*) das relações governamentais, esclarecer como se estrutura a operação de um departamento de relações governamentais e descrever as estratégias e táticas à disposição das organizações.

Com isso, espera-se ter contribuído para desmistificar as relações entre público e privado no Brasil, assim como promover uma cultura de colaboração entre Estado e Mercado, com o objetivo de construir um ambiente de negócios favorável e assim incrementar o desenvolvimento do país.

---

ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO · Cientista Política especializada em Relações Governamentais, Lobby e Advocacy. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp (2004) e mestre em Sociologia Política pela UNESP-Araraquara (1998). Coursou estágio de pós-doutoramento em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). É consultora independente e coordenadora acadêmica executiva do MBA em Economia e Gestão - Relações Governamentais e do curso de curta duração Advocacy e Políticas Públicas: Teoria e Prática da Fundação Getúlio Vargas (FGV|IDE). Professora convidada do MBA em Gestão e Negócios da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). É autora do livro "Lobby e Políticas Públicas".



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, D. R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 28, nº 82, junho/2013.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BAIRD, Marcello Fragano. O *lobby* na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 67-91, Março de 2016.
- DRUTMAN, L. The complexities of Lobbying: toward a deeper understanding of the profession. PS: *Political Science & Politics*, 43(4), 834-837, 2010.
- FLEISHER, C. Corporate Public Affairs: Revisiting the development of a field. In: Harris, P. & Fleisher, C. *The Sage Handbook of International Corporate and Public Affairs*. London: Sage, 2017.
- GALAN, G. Relações Governamentais e *Lobby*. Aprendendo a fazer: as melhores práticas das melhores empresas. São Paulo: ABERJE, 2012.
- GOZETTO, A. C. O. & MACHADO, L. R. Ainda é necessário esclarecer conceitos: *lobby* x *advocacy*. 2015 Disponível em: [http://www.aberje.siteprofissional.com/acervo\\_colunas\\_ver.asp?ID\\_COLUNA=1644&ID\\_COLUNISTA=120](http://www.aberje.siteprofissional.com/acervo_colunas_ver.asp?ID_COLUNA=1644&ID_COLUNISTA=120). Acessado em: 02/06/2018.
- MANCUSO, W. P. & GOZETTO, A. C. O. *Lobby* e Políticas Públicas no Brasil. In: LUKIC, Melina Rocha, TOMAZINI, Carla (coord). *As ideias também importam*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2013.
- MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. Lua Nova, São Paulo, 84, p. 25-63, 2011.
- OLIVEIRA, A. C. J. *Lobby* e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. 296f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2004.
- SELIGMAN, M. & BANDEIRA, M. A. Manual de Melhores Práticas em Relações Institucionais. In: SELIGMAN, M. & MELLO, F. *Lobby* Desvendado. São Paulo: Ed. Record, 2018.
- THOMAS, C. S. *Research Guide to U.S. and International Interest Group*. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- VON WINTER, T. *Advocacy*. In: *BADIE et ali*. International Encyclopedia of Political Science, Thousand Oaks, California: Sage, 2001.
- WOOD JR, T; P. CALDAS, M. Empresas brasileiras e o desafio da competitividade. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 1-13, Setembro de 2007.



# A reforma trabalhista brasileira de 2017: mudanças, avanços e desafios

JOSÉ PAULO ZEETANO CHAHAD<sup>1</sup>

## RESUMO

■ Fruto de décadas de debates e incontáveis negociações entre as partes diretamente envolvidas na relação de trabalho (governo, empresas e trabalhadores), o Presidente Michel Temer sancionou, em 13/07/2017, o texto da reforma trabalhista aprovado pelo Senado Federal, transformando-o na Lei 13.467/2017. Ela alterou ampla e profundamente a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. Essas mudanças tiveram a finalidade de adequar a legislação trabalhista às novas e mais modernas relações de trabalho praticadas no mercado de trabalho brasileiro. Do ponto de vista conceitual, a reforma se fundamentou em cinco princípios que a tornam bem abrangente: (a) liberdade de ação com proteção social; (b) inclusão com direitos e proteção social; (c) auto resolução dos conflitos trabalhistas; (d) racionalização do processo judicial e da jurisprudência; e (e) busca permanente do equilíbrio entre direitos das partes e seus deveres. Sob uma ótica global a reforma assentou-se em quatro pilares estruturantes, a saber: (i) alterações no contrato de trabalho; (ii) mudanças nas negociações coletivas e no funcionamento da organização sindical; (iii) tratamento a ser dado aos novos tipos de trabalho; e (iv) modificações na Justiça do Trabalho. Entre os principais itens modificados temos a flexibilização do contrato de trabalho, ampliação da terceirização para atividades-fim, alterações na representação sindical, o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical, e consolidou o princípio de que o negociado prevalece sobre o legislado. Em síntese, não era mais possível conviver com

uma legislação de 1943, pois o Brasil daquela época, rural e iniciando sua industrialização, em nada se assemelha ao Brasil de 2017/18 que se modificou para uma economia muito mais moderna, com forte automação até mesmo em setores do Terciário. Essa reforma impactará, em médio prazo, os investimentos e os empregos, pois aumentam as possibilidades de estímulos à demanda por trabalho que tenham grandes chances de se concretizar. Os resultados da reforma devem ser vistos antes como uma melhoria do ambiente institucional na área das relações de trabalho, mas que, por si só, não é garantia de mais empregos, maiores salários e mais investimentos. Ela dependerá de outras reformas para atingir seu potencial.

## ABSTRACT

■ As a result of decades of debates and countless negotiations between the parties directly involved in the labor relationship (government, companies and workers), President Michel Temer sanctioned, on 07/13/2017, the text of the labor reform approved by the Federal Senate, Law 13,467 / 2017. It broadly and profoundly altered the Consolidation of Labor Laws (CLT) of 1943. These changes had the purpose of adjusting labor legislation to the new and more modern labor relations practiced in the Brazilian labor market. From the conceptual point of view, the reform was based on five principles that make it very comprehensive: (a) freedom of action with social protection; (b) inclusion with rights and social protection; (c) self-resolution of labor disputes; (d) rationalization of the judicial process and jurisprudence; and (e) permanent pursuit of the balance between the rights of the parties and their duties. From a global perspective, the reform was based on four structuring pillars, namely: (i) changes in the employment contract; (ii) changes in collective bargaining and in the functioning of the trade union organization; (iii) treatment to be given to new types of work; and (iv) modifications in the Labor Court. Among the main modified items are the flexibilization of the labor contract, extension of outsourcing to end-of-life activities, changes in union representation, the end of compulsory union contribution, and consolidated the principle that the negotiated prevails over the legislated. In short, it was no longer possible to coexist with a 1943 legislation, since Brazil from that time, rural and beginning its industrialization, does not resemble Brazil of 2017/18 that changed to a much more modern economy, with strong automation until even in tertiary sectors. This reform will have an impact on investments and jobs in the medium term, since they increase the possibilities of stimulating the demand for work that has a great chance of materializing. The results of the reform should be seen first

as an improvement of the institutional environment in the area of labor relations, but which in itself is no guarantee of more jobs, higher salaries and more investments. It will depend on other reforms to reach its potential.

## INTRODUÇÃO

■ Fruto de décadas de debates e de incontáveis negociações entre as partes diretamente envolvidas na relação de trabalho (governo, empresas e trabalhadores), o Presidente Michel Temer sancionou, em 13/07/2017, o texto da reforma trabalhista aprovado pelo Senado Federal, transformando-o na Lei 13.467/2017, alterando ampla e profundamente a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943. Essas mudanças tiveram a finalidade de adequar a legislação trabalhista às novas, e mais modernas, relações de emprego praticadas no mercado de trabalho brasileiro. Ela já se encontra em plena vigência desde 11/11/2017.<sup>2</sup>

Num país marcado por crises em todos os setores e áreas, seja política, econômica, social, ética e moral, a reforma trabalhista deve ser vista como bastante positiva, pois, ainda que eivada de problemas, dúvidas, lacunas e equívocos a serem sanados ela representa um inegável avanço para a melhoria das relações de trabalho. Colabora com a criação de um ambiente institucional favorável à retomada dos investimentos, e, portanto, geração de mais empregos. Representa, também, um caminho seguro para a elevação da produtividade da mão de obra, bem como melhorar a competitividade internacional brasileira. Ademais, aponta na direção de tornar o mercado de trabalho mais flexível, mas ampliando a garantia de proteção social a todos os tipos de emprego.

Do ponto de vista conceitual, a reforma trabalhista se fundamentou em cinco princípios que a tornam bem abrangente: (a) liberdade de ação com proteção social; (b) inclusão com direitos e proteção social; (c) auto resolução dos conflitos trabalhistas; (d) racionalização do processo judicial e da jurisprudência; e (e) busca permanente do equilíbrio entre direitos das partes e seus deveres.

---

2 Esta é, sem dúvida, a mais profunda reforma trabalhista deste a promulgação da própria CLT, em 1943. Sua peculiaridade é que foi feita abrangendo praticamente todo espectro da legislação trabalhista, e de forma uniforme. Anteriormente, as mudanças mais pontuais foram realizadas de forma paulatina, abordando tópicos específicos, e ao longo de determinado período. Isto ocorreu logo após o Plano Real, em 1º de julho de 1994, onde foram propostas mudanças em diversos itens da legislação trabalhista vigente na época. O leitor interessado deve consultar Chahad, J.P.Z., *Regulação do Mercado de Trabalho, Proteção e Dialogo Social - a experiência brasileira recente*, Relatório de Desenvolvimento Humano-2006, Convênio CEPAL/PNUD/OIT, São Paulo, Janeiro de 2007.

Sob uma ótica mais prática a reforma assentou-se em quatro pilares estruturantes, a saber: (i) alterações no contrato de trabalho; (ii) mudanças nas negociações coletivas e no funcionamento da organização sindical; (iii) tratamento a ser dado aos novos tipos de trabalho; e (iv) modificações na Justiça do Trabalho.<sup>3</sup> Em razão das limitações de espaço nos concentramos nos dois primeiros tópicos, certamente aqueles cuja extensão desses impactos é mais abrangente que os demais.<sup>4</sup>

## I. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO CONTRATO DE TRABALHO

■ A grandeza da reforma trabalhista deverá promover, sob diversas visões, profundas alterações no contrato individual de trabalho, conforme detalhados na Figura 1. Dada a amplitude desta figura aqui serão explorados, contudo, alguns tópicos específicos nela contidos e que, por sua importância, causarão os efeitos mais imediatamente perceptíveis.

### I.1 Jornada de trabalho: duração, banco de horas e horas extras

■ Na antiga CLT a jornada de trabalho se limitava a 8 horas diárias, 44 horas semanais e 220 horas mensais, permitindo-se adicional de até 2 horas extras. Agora, mantendo-se esses limites semanal e mensal, a jornada pode ser de até 12 horas diárias, com um intervalo para descanso de 36 horas. Isto pode ocorrer seja por acordo coletivo, ou então por norma individual. Em qualquer caso, devem se previstas verbas indenizatórias para os períodos de repouso e alimentação do empregado.

Relativamente ao banco de horas, antes somente possível quando autorizado por norma coletiva, agora pode ser negociado diretamente, por escrito, por acordo individual, mas limita que as compensações devem ocorrer num período

3 Partes deste texto se fundamentaram em artigos já publicados pelo autor: “Reforma Trabalhista de 2017: principais alterações no contrato de trabalho”, *Boletim Informações FIPE*, Temas de Economia Aplicada, São Paulo, outubro, 2017; “Reforma Trabalhista de 2017: mudanças nas negociações coletivas e na organização sindical”, *Boletim Informações FIPE*, Temas de Economia Aplicada, São Paulo, janeiro, 2018. O leitor interessado em conhecer maiores de detalhes sob a reforma trabalhista deve consultar, dentre outros, esses textos.

4 Nesse sentido, o expediente aqui utilizado será o de uma abordagem contemplando, principalmente, o caráter didático, pois a reforma trabalhista é um todo único e as alterações, muitas vezes, se inserem em mais de uma dentre as categorias acima mencionada. Ademais, o presente texto não representa uma peça de caráter jurídico, realizada por um Operador do Direito do Trabalho, mas, tão somente, busca elencar as mudanças promovidas pela reforma trabalhista, e algumas de suas principais implicações para o mercado de trabalho.

de 6 meses. Parece não haver dúvida que existe um ganho para os trabalhadores, os quais podem agora utilizar o banco de horas de acordo com seus interesses e aceitação do empregador, após negociação entre eles.

Com relação à remuneração das horas extras aumentou-se o seu valor. Antes da reforma este valor deveria ser 20% acima das horas normais, cifra esta que passou a ser 50%. Ou seja, assumindo-se que as horas extras desgastam o trabalhador, isto estava sub-remunerado na antiga CLT. Outra mudança drástica relativamente às horas extras decorrentes da falta de concessão do intervalo intrajornada, que antes eram considerados pagamentos de natureza salarial agora passam, expressamente, a serem tratadas com verbas indenizatórias, não mais refletindo no cálculo de direitos trabalhistas. Além disso, o tempo de intervalo intrajornada é passível de negociação coletiva, e, nesse caso, deve-se respeitar o período mínimo de 30 minutos.

FIGURA 1. Brasil: A Reforma Trabalhista (2017)<sup>1</sup> – principais alterações no contrato de trabalho

Tema/ Tópico	Artigo CLT (1943) e ju- risprudência decorrente <sup>2</sup>	Como estava na CLT	Artigo CLT (2017) <sup>1</sup>	Como ficará na CLT
Banco de horas	Art. 59	O excesso de horas em um dia de trabalho pode ser compensado em outro dia, desde que não exceda, no período máximo de um ano, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas. Há também um limite de 10 horas diárias. O banco de horas depende de acordo coletivo.	Art. 59 Art. 59-B Art. 602	O banco de horas pode ser pactuado por acordo individual escrito, desde que a compensação se realize no período de 6 meses.
Demissão	Art. 123 Art. 500	Quando o trabalhador pede demissão ou é demitido por justa causa, ele não tem direito à multa de 40% sobre o saldo do FGTS nem à retirada do fundo. Em relação ao aviso prévio, a empresa pode avisar o trabalhador sobre a demissão com 30 dias de antecedência ou pagar o salário referente ao mês sem que o funcionário precise trabalhar.	Art. 5º-C	O contrato de trabalho poderá ser extinto de comum acordo, com pagamento de metade do aviso prévio e metade da multa de 40% sobre o saldo do FGTS. O empregado poderá ainda movimentar até 80% do valor depositado pela empresa na conta do FGTS, mas não terá direito ao seguro-desemprego.
Descanso	Art. 71	O trabalhador que exerce a jornada padrão de 6 horas diárias tem direito a no mínimo uma hora e a no máximo duas horas de intervalo para repouso ou alimentação.	Art. 59-A Art. 71 Art. 611-A	O intervalo dentro da jornada de trabalho poderá ser negociado, desde que tenha pelo menos 30 minutos. Além disso, se o empregador não conceder intervalo mínimo para almoço ou concedê-lo parcialmente, a indenização será de 50% do valor da hora normal de trabalho apenas sobre o tempo não concedido em vez de todo o tempo de intervalo devido.

<b>Tema/ Tópico</b>	<b>Artigo CLT (1943) e ju- risprudência decorrente<sup>2</sup></b>	<b>Como estava na CLT</b>	<b>Artigo CLT (2017)<sup>1</sup></b>	<b>Como ficará na CLT</b>
Férias	Art. 130 Art. 134	As férias de 30 dias podem ser fracionadas em até dois períodos, sendo que um deles não pode ser inferior a 10 dias. Há possibilidade de 1/3 do período ser pago em forma de abono.	Art. 134	As férias poderão ser fracionadas em até três períodos, mediante negociação, contanto que um dos períodos seja de pelo menos 14 dias corridos.
Gravidez	Art. 391	Mulheres grávidas ou lactantes estão proibidas de trabalhar em lugares com condições insalubres. Não há limite de tempo para avisar a empresa sobre a gravidez.	Art. 394-A	É permitido o trabalho de mulheres grávidas em ambientes considerados insalubres, desde que a empresa apresente atestado médico que garanta que não há risco ao bebê nem à mãe. Mulheres demitidas têm até 30 dias para informar a empresa sobre a gravidez.
Jornada	Art. 58 Art. 59	A jornada é limitada a 8 horas diárias, 44 horas semanais e 220 horas mensais, podendo haver até 2 horas extras por dia.	Art. 611-A	Jornada diária poderá ser de 12 horas com 36 horas de descanso, respeitando o limite de 44 horas semanais (ou 48 horas, com as horas extras) e 220 horas mensais.
Horas Extras	Art. 59 § 1º	20% superior a hora normal (§ 1º do art. 59 da CLT- não aplicado); 50% superior ao da hora normal (art. 7. XVI da CF- aplicado).	Art. 58-A. §3º	A remuneração será, pelo menos, 50% superior à da hora normal.
Plano de cargos e salários	Art. 358 Art. 461	O plano de cargos e salários precisa ser homologado no Ministério do Trabalho e constar do contrato de trabalho.	Art. 461 Art. 611-A	O plano de carreira poderá ser negociado entre patrões e trabalhadores sem necessidade de homologação nem registro em contrato, podendo ser mudado constantemente.
Remuneração	Art. 59 Art. 117	A remuneração por produtividade não pode ser inferior à diária correspondente ao piso da categoria ou salário mínimo. Comissões, gratificações, percentagens, gorjetas e prêmios integram os salários.	Art. 611-A	O pagamento do piso ou salário mínimo não será obrigatório na remuneração por produção. Além disso, trabalhadores e empresas poderão negociar todas as formas de remuneração, que não precisam fazer parte do salário.
Tempo na empresa	Art. 74	A CLT considera serviço efetivo o período em que o empregado está à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens.	Art. 4º	Não são consideradas dentro da jornada de trabalho as atividades no âmbito da empresa como descanso, estudo, alimentação, interação entre colegas, higiene pessoal e troca de uniforme.
Transporte	Art. 58	O tempo de deslocamento no transporte oferecido pela empresa para ir e vir do trabalho, cuja localidade é de difícil acesso ou não servida de transporte público, é contabilizado como jornada de trabalho.	Art. 58	O tempo despendido até o local de trabalho e o retorno, por qualquer meio de transporte, não será computado na jornada de trabalho.

1 Lei nº 13.467 de 13/07/2017.

2 Lei nº 5.452 de 01/05/1943.

Fonte: Exame da OAB, Disponível em: <<https://examedaoab.jusbrasil.com.br/noticias/477395550/reforma-trabalhista-e-aprovada-no-senado-confira-o-que-muda-na-lei>>. Acesso em: 31 de agosto de 2017.



## 1.2 Demissão do trabalhador

■ As mudanças nesse item vieram para estimular a demanda por trabalho, tentando minimizar as demissões sem justa causa. Antes da reforma, ao ser demitido pela empresa, o empregado recebia uma multa de 40% sobre o saldo do FGTS recolhido em sua conta, além do saque integral do valor deste fundo. Recebia, também, um aviso prévio indenizado de 30 dias, e, se elegível, tinha direito ao seguro-desemprego.

Este formato de demissão por justa causa era um convite ao trabalhador buscar sua demissão, o que geralmente ocorria em acordos tácitos entre as partes, uma vez que a empresa também se beneficiava gastando menos do que numa demissão “normal”. A reforma buscou acabar com a possibilidade de acordos informais entre as partes.

Com o advento da Lei 13.467/2017 a demissão pode agora ser negociada diretamente entre as partes envolvidas no contrato, a multa será reduzida pela metade, o aviso prévio será de 15 dias, a movimentação do FGTS se reduz para 80%, e o trabalhador não terá direito ao seguro-desemprego. Apesar de, aparentemente, reduzir valores em prejuízo dos trabalhadores, isto não ocorre, uma vez que isto só acontecerá caso as partes optem por uma negociação direta e de boa fé, sem intermediação do sindicato, onde nem sempre o resultado final era favorável ao trabalhador. Se assim não for, prevalece as condições atuais.

Quando se fala na demissão coletiva ela só poderia ocorrer, até então, com a interveniência prévia com os sindicatos. Agora isto não é mais preciso, e a empresa pode demitir em massa, sem necessidade de qualquer comunicado para o sindicato. Deve, entretanto, garantir todos os direitos constitucionais, e aqueles da CLT ao conjunto dos empregados demitidos.

## 1.3 Remuneração e plano de cargos e salários

■ Na antiga CLT o salário propriamente dito não se limitava ao valor pactuado como tal. Todas as comissões, gratificações, gorjetas, prêmios e outras benesses pecuniárias acabavam sendo incorporadas ao salário nas disputas judiciais. Outro detalhe é que os pagamentos por produtividade não poderiam ser inferiores ao piso da categoria, ou ao salário mínimo federal ou regional.

A partir na nova legislação vigora o princípio de que o pagamento por produtividade fica desvinculado do piso salarial ou do salário mínimo. Ademais, empresas e trabalhadores poderão negociar formas alternativas de remuneração,

desvinculando benefícios como ajuda de custo, vale-refeição, diárias de viagem, prêmios e abonos, entre outros, do salário pactuado. A argumentação por trás desta nova forma de remuneração é que os empregadores poderão oferecer valores extras para o salário, sem incorporação ao salário na disputa judicial.

Com relação ao plano de cargos, este poderá ser negociado entre trabalhadores e empresas, não havendo necessidade de homologação sindical, ou mesmo do Ministério do Trabalho, nem necessidade de constar do contrato do trabalho como era antes da reforma. Outro aspecto é que se imprimiu um caráter dinâmico a esses planos, os quais podem mudar constantemente, desde que as partes concordem.

#### 1.4 Tempo de empresa e horas *in itinere*

■ Após a Lei 13.467/2017 não são mais consideradas dentro do tempo disponível do trabalhador cedido às empresas atividades que, mesmo realizadas nas dependências do estabelecimento, não mais representam serviço efetivo, tais como alimentação, higiene pessoal, descanso, interação entre colegas entre outros. Antes, todas estas atividades faziam parte do tempo disponível para o empregador com implicações para a jornada efetiva total e, assim, gerava efeitos sobre a remuneração final.

Atualmente, o tempo de deslocamento do trabalhador (horas *in itinere*), o qual utiliza qualquer forma de transporte oferecido pela empresa se considera como jornada de trabalho para efeitos de remuneração (podendo gerar horas extras, ou então compensação de horas, caso ultrapasse o limite da jornada de trabalho). Isto não mais poderá ocorrer, pois qualquer período de deslocamento passou a não ser mais computado como jornada de trabalho. Não está claro se isto pode ser considerado uma retirada de direitos do empregado, ou então trazer benefícios a estes, caso estimule às empresas a oferecerem serviços de transporte gratuito para seus funcionários, tendo em vista não causar descontinuidade e atrasos em seu processo de produção.

#### 1.5 Descanso remunerado e férias devidas

■ No período anterior à reforma trabalhista a empresa tinha a obrigação de conceder de 1 a 2 horas de descanso, na forma de repouso e/ou alimentação. Com o tempo verificou-se que o trabalhador tinha preferência em dispor de um tempo menor de descanso para poder sair mais cedo da empresa. Diante disso, a nova

CLT admite que o intervalo dentro da jornada pode ser negociado, desde que não seja inferior a 30 minutos. Assim, o tempo “economizado” no intervalo intrajornada poderá ser descontado no final da jornada de trabalho, possibilitando que o trabalhador possa ir mais cedo para sua residência.

Com relação às férias de 30 dias era possível fracioná-las em dois períodos, mas em um deles não poderia ser inferior a 10 dias. Além disso, 1/3 do período de férias poderia ser trocado por valor monetário. Com a nova lei, é possível ao trabalhador fracioná-las em até três períodos, sendo que um deles deve ser de, pelo menos, 14 dias corridos. Novamente aqui tal mudança veio em benefício do trabalhador pela maior possibilidade de escolha de como desfrutar seu lazer no tempo de férias.

## 2. O ESCOPO DAS MUDANÇAS PROMOVIDAS PELA REFORMA TRABALHISTA NO ÂMBITO DAS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS E DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL

■ Existe um reconhecimento geral que foram nestes tópicos onde ocorreram as mais profundas modificações introduzidas pela Lei 13.467/2017, no que diz respeito ao seu âmbito coletivo. Estas alterações aparecem sumariadas na Figura 2 que se segue. Em termos gerais, as mudanças contidas nesta figura que representam, de fato, um abalo na antiga CLT, e um ganho para uma legislação mais moderna, são:

- (a) alterações na representação sindical e o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical, sendo esse um aspecto que está na base da natureza e do funcionamento da organização sindical que se criou com a CLT de 1943; e
- (b) o princípio de que o negociado prevalece sobre o legislado.

FIGURA 2. Brasil: A Reforma Trabalhista de 2017<sup>1</sup> – principais alterações nas negociações de trabalho e na organização sindical

Tema/ Tópico	Artigo CLT (1943) e CLTs seguintes <sup>2</sup>	Como estava na CLT	Artigo CLT (2017) <sup>1</sup>	Como ficará na CLT
Contribuição sindical	Art. 545 Art. 578 Art. 582	A contribuição é obrigatória. O pagamento é feito uma vez ao ano, por meio do desconto equivalente a um dia de salário do trabalhador.	Art. 578 Art. 579 Art. 582 Art. 583 Art. 587 Art. 602	A contribuição sindical será opcional. Logo, somente com a anuência escrita do trabalhador poderá ser descontada em folha.

<b>Tema/ Tópico</b>	<b>Artigo CLT (1943) e CLTs seguintes<sup>2</sup></b>	<b>Como estava na CLT</b>	<b>Artigo CLT (2017)<sup>1</sup></b>	<b>Como ficará na CLT</b>
Negociação	Art. 611	Convenções e acordos coletivos podem estabelecer condições de trabalho diferentes das previstas na legislação apenas se conferirem ao trabalhador um patamar superior ao que estiver previsto na lei.	Art. 8º, Art. 59 Art. 484-A Art. 611-A Art. 620	Convenções e acordos coletivos poderão prevalecer sobre a legislação. Assim, os sindicatos e as empresas podem negociar condições de trabalho diferentes das previstas em lei, mas não necessariamente num patamar melhor para os trabalhadores. Em negociações sobre redução de salários ou de jornada, deverá haver cláusula prevendo a proteção dos empregados contra demissão durante o prazo de vigência do acordo. Esses acordos não precisarão prever contrapartidas para um item negociado. Acordos individualizados de livre negociação para empregados com instrução de nível superior e salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do INSS (R\$ 5.531,31) prevalecerão
Prazo de validade das normas coletivas	Art. 617	As cláusulas dos acordos e convenções coletivas de trabalho integram os contratos individuais de trabalho e só podem ser modificados ou suprimidos por novas negociações coletivas. Passado o período de vigência, permanecem valendo até que sejam feitos novos acordos ou convenções coletivas.	Art. 614	O que for negociado não precisará ser incorporado ao contrato de trabalho. Os sindicatos e as empresas poderão dispor livremente sobre os prazos de validade dos acordos e convenções coletivas, bem como sobre a manutenção ou não dos direitos ali previstos quando expirados os períodos de vigência. E, em caso de expiração da validade, novas negociações terão de ser feitas.
Representação	Art. 88 Art. 89	A Constituição assegura a eleição de um representante dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados, mas não há regulamentação sobre isso. Esse delegado sindical tem todos os direitos de um trabalhador comum e estabilidade de dois anos.	Art. 510-A Art. 510-B Art. 510-C Art. 510-D	Os trabalhadores poderão escolher 3 funcionários que os representarão em empresas com no mínimo 200 funcionários na negociação com os patrões. Os representantes não precisam ser sindicalizados. Os sindicatos continuarão atuando apenas nos acordos e nas convenções coletivas.

1 Lei nº 13.467 de 13/07/2017

2 Lei nº 5.452 de 01/05/1943

Fonte: Exame da OAB, Disponível em: <<https://examedaoab.jusbrasil.com.br/noticias/477395550/reforma-trabalhista-e-aprovada-no-senado-confirma-o-que-muda-na-lei>> . Acesso em: 31 de agosto de 2017.

Outras modificações apontadas na referida figura dizem respeito ao “prazo de validade das normas coletivas” e à “representação sindical”. No primeiro caso, a velha CLT, garantia que as cláusulas decorrentes de acordos ou convenções integravam, obrigatoriamente, o contrato individual de trabalho, somente podendo ser suprimidas e modificadas por novas negociações coletivas. Com a nova legislação o que for negociado não precisará mais ser incorporado ao contrato de tra-

balho, sendo que os sindicatos e as empresas disporão livremente sobre os prazos de validade de cláusulas negociadas.

No caso da representação sindical antes da reforma, a CLT previa eleição de um representante para empresas com mais de 200 trabalhadores, gozando este de um direito a dois anos de estabilidade no emprego. Com a Lei 13.467/2017 esta representação se elevou para 3 indivíduos, não necessitando que todos sejam sindicalizados.

## 2.1 O fim da obrigatoriedade da contribuição sindical

■ Antes da vigência da nova legislação pelo artigo 578 da CLT, a contribuição sindical era obrigatória para todos aqueles que participavam de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em benefício do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão. O pagamento era feito uma vez ao ano, no mês de março, por meio de desconto na folha salarial, equivalente a um dia de salário do trabalhador (sendo ele sindicalizado ou não). Com a reforma trabalhista esta contribuição deixou de ser obrigatória, passando a ser opcional, somente podendo ser descontado do trabalhador com a prévia anuência escrita deste.<sup>5</sup>

A extinção da obrigatoriedade da contribuição (imposto) sindical, juntamente com o princípio de que o negociado deve prevalecer sobre o legislado, representa, sem dúvida, um tiro mortal na velha ordem trabalhista, assim como um pilar na construção de um novo modelo de relações de trabalho, onde a organização sindical não seja, praticamente, uma entidade que existe pelo beneplácito do Estado, com a consequência de manter a cúpula sindical longe dos trabalhadores que representam.

Ademais, veio a corrigir uma grave distorção no sistema tributário brasileiro, com o Estado gerando recursos para beneficiar diretamente entidade privada:

A reforma trabalhista, em boa hora, extinguiu definitivamente a compulsoriedade do referido imposto, retirando sua natureza tributária, porquanto atualmente não se

---

5 Até 11/11/2017, existem três formas de gerar receitas pelos sindicatos, além da contribuição sindical obrigatória. Todas são facultativas não podendo ser cobradas dos trabalhadores não sindicalizados: (a) *Contribuição Assistencial*, descontada da folha de pagamentos com seu valor variando de acordo com a categoria; (b) *Mensalidade Sindical*, ou contribuição associativa, originada da associação voluntária ao sindicato sendo seu valor determinado pela entidade sindical; e (c) *Contribuição Confederativa*, prevista na Constituição Federal de 1988.

justificava a manutenção de um sistema de contribuição obrigatória, outorgada pelo Estado (e sem a fiscalização deste)<sup>6</sup>, em favor para uma entidade de caráter eminentemente privada.<sup>7</sup>

Este aspecto injusto que a lei contribuiu para reparar, diz respeito à forma como deveria se comportar o trabalhador para não sofrer o desconto salarial. Ainda de acordo com os autores mencionados no rodapé nº7:

...o legislador acertadamente retira o empregado de uma posição perigosa e injusta visto que deveria apresentar uma oposição, e ainda em *tempo* hábil, com protocolo junto ao empregador e ao sindicato para não sofrer desconto salarial. Agora, é o sindicato que deverá convencer o empregado a autorizar o desconto. Antes a inércia do empregado levava ao desconto salarial, agora, com a Reforma Trabalhista, a sua inércia não permite o desconto (grifo dos autores).<sup>8</sup>

Outro aspecto negativo difícil de se perceber é que a obrigatoriedade da contribuição sindical decorria de uma política trabalhista adotada pelo Estado brasileiro de moldar o movimento sindical na base da “unicidade sindical”, conforme determina a Constituição Federal, com o país negando-se sistematicamente a assinar a Convenção 87 da OIT, que abraça o direito do trabalhador sindicalizado em custear a organização sindical por sua livre e espontânea opção. Fosse o Brasil signatário daquela Convenção a obrigatoriedade da contribuição sindical não existiria.

Historicamente essas políticas de Estado, particularmente a obrigatoriedade da contribuição sindical, só fizeram crescer o número de sindicatos no Brasil, em sua grande maioria sindicados “de papel” ou “de fachada”, sem qualquer representatividade de seus “associados”, ou sem qualquer compromisso em defesa dos trabalhadores, buscando única e tão somente arrecadarem recursos a serem utilizados ao bel prazer pela cúpula sindical.

---

6 Em 2008, após pressões sobre o Legislativo, o então Presidente Lula da Silva, vetou a fiscalização por parte do TCU (Tribunal de Contas da União) destes recursos canalizados para as grandes Centrais Sindicais. 7 Zipperer, A. G. e Minardi, F. F. “*Imposto sindical e o fim de sua obrigatoriedade*”, Campo Grande News, 02/01/2018, página 1. Campo Grande. Acesso à Internet em 02/01/2018.

7 Zipperer, A. G. e Minardi, F. F. “*Imposto sindical e o fim de sua obrigatoriedade*”, Campo Grande News, 02/01/2018, página 1. Campo Grande. Acesso à Internet em 02/01/2018.

8 Zipperer, A. G. e Minardi, F. F. “*Imposto sindical e o fim de sua obrigatoriedade*”, Campo Grande News, 02/01/2018, página 2. Campo Grande. Acesso à Internet em 02/01/2018.

De fato, em janeiro de 2017, havia no Brasil 16.491 sindicatos, sendo 11.240 de empregados e 5.251 de empregadores. Em países onde prevalece a liberdade sindical essa cifra não passa de 200 sindicatos, como por exemplo, Inglaterra, Estados Unidos e Argentina.<sup>9</sup> Esses sindicatos disputavam os recursos da contribuição sindical obrigatória no montante de cerca de R\$ 15 bilhões ente 2015 e 2017.

De acordo com o relator da reforma trabalhista, deputado Rogério Marinho (PSDB-RN), em decorrência da existência do imposto obrigatório:

Existem sindicatos fortes, combativos, mas existem sindicatos pelegos que não representam sua categoria. São sindicatos axilares de alguém que usa uma pasta embaixo do braço para receber uma contribuição obrigatória, que é um resquício de nossa história de querer atrelar os sindicatos ao aparelho estatal.<sup>10</sup>

Apesar de importante fonte de receitas para seus cofres, tanto os sindicatos patronais, quanto os de trabalhadores apoiaram de forma ampla, ainda que não unanime, a extinção da contribuição sindical compulsória. Dentre as razões destacam-se que o que deve predominar é a liberdade sindical, e a facilidade de obtenção dessa receita nada mais fazia do que tirar a representatividade de grande parte dos sindicatos. Ou seja, um verdadeiro *doping* na ação combativa que deve nortear as organizações de trabalhadores.

Reconhecem, ainda, que isto forçará a uma substancial alteração na estrutura sindical. Os sindicatos maiores, com outras fontes de receitas, sentirão bem menos a não obrigatoriedade do imposto, e tem condições de lutar para convencer os trabalhadores a aderirem à obrigatoriedade. Todos são céticos, contudo, com relação às consequências sobre os sindicatos de pequeno porte que dependem dessa receita, estejam eles representando bem ou mal seus associados.

Acreditam, ainda, que sem esses recursos, as negociações ficarão muito desequilibradas para eles, justamente no momento em que a prevalência do acordado sobre o legislado deve ganhar muita força e passar a ser a regra do novo trabalhismo. Todos concordam, porém, que o movimento sindical terá que aceitar esse desafio e terá que se reinventar, ficando mais perto do trabalhador para mais bem representá-los.

9 Zipperer, A. G. e Minardi, F. F. “Imposto sindical e o fim de sua obrigatoriedade”, Campo Grande News, 02/01/2018, página 1. Campo Grande. Acesso à Internet em 02/01/2018.

10 “Relator da Reforma Trabalhista quer o fim da contribuição sindical obrigatória”, Estadão Conteúdo, em 14/03/2017, São Paulo.

Da forma como estava até o início da vigência da Lei 13.467/2017, o sindicato não se sentia pressionado a ser importante para o trabalhador. Agora, para se legitimar, o sindicato tem que ter uma fonte de arrecadação que venha diretamente de uma opção dos trabalhadores.

## 2.2 A prevalência do negociado sobre o legislado<sup>11</sup>

### 2.2.1 O debate

Antes da reforma trabalhista, as Convenções e Acordos Coletivos podiam estabelecer condições de trabalho diferentes daqueles previstas estritamente na legislação, apenas se viessem a conferir ao trabalhador um patamar mais favorável ao que estivesse previsto na Legislação. Com as modificações previstas nessa reforma os Acordos e Convenções Coletivas passam a prevalecer sobre a Legislação, significando que sindicatos e empresas podem negociar determinadas condições de trabalho previstas em lei. Não podem, contudo, negociar sobre direitos mínimos garantidos pelo artigo sétimo da Constituição Federal de 1988.

Essa é uma substancial mudança não só nas letras da lei, como, principalmente, em seu espírito, pois visa consolidar um antigo princípio que diz que as partes envolvidas (trabalhadores, sindicatos e empresas) sabem melhor do que qualquer outro ator social o que é melhor para ambos, em decorrência da situação conjuntural que enfrentam.

Implode, também, uma outra visão consagrada no País, de que todo trabalhador, e seus representantes, é completamente hipossuficiente. Embora as leis e instituições devam proteger os menos favorecidos, elas não podem servir para dopar o trabalhador sobre suas potencialidades, ao considerá-lo eternamente um:

Mentecapto, um incapaz imbecilizado que não tem condições de discernir o que é melhor para si .....perguntemos o que o trabalhador quer, e não aquilo que pretensos sábios, pensadores de gabinete, acham o que ele deve querer ou não. Perguntemos se ele prefere fazer uma hora de intervalo, ou se ele prefere dispensar 30 ou 45 minutos

---

11 Este princípio da negociação prevalecer sobre a legislação não é recente na história trabalhista brasileira. Ganhou força, contudo, em 1999, com o então Ministro do Trabalho em Emprego, Francisco Dornelles, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Naquela ocasião ele promoveu vários debates e criou comissões para estudar o tema. Tal matéria não prosperou em decorrência de estar sendo discutida fora do âmbito de uma ampla reforma trabalhista, bem como, pelas dificuldades de superar obstáculos de natureza cultural no trabalho brasileiro.



de intervalo para poder sair mais cedo? Perguntemos se ele quer ter o dinheiro dele tirado à força para sustentar sindicatos e amigos do Rei?<sup>12</sup>

Ainda nesta perspectiva há outra corrente defendendo que o protecionismo moderno aos trabalhadores não pode mais ser estático fundamentando unicamente nas leis, mas, sim, dinâmico, com base nas Negociações Coletivas:

A lei deve ceder espaço à negociação coletiva. Os trabalhadores devem ser reconhecidos como cidadãos da empresa, com capacidade para, coletivamente, resolver as questões entre capital e trabalho. Não podem ser tratados como incapazes. A empresa não é um campo de batalha.....o protecionismo moderno não é mais estático, mas, sim, dinâmico, ancorado na negociação coletiva. Quanto mais próxima da empresa, mais sintonizada estará com as aspirações de trabalhadores e empresários.....a proteção ao trabalhador continua, mas tendo ao seu lado outros valores como a sobrevivência da empresa e a governabilidade.<sup>13</sup>

Existem, porém, fortes reações contrárias à prevalência do negociado sobre o legislado:

Para os críticos, o que se pretende é reduzir direitos dos trabalhadores, configurando um retrocesso social, e, dessa forma, diminuir os riscos e os custos das empresas, aumentando suas margens de lucro. Segundo essa corrente, a CLT vem sendo reformada desde a segunda metade do século passado, o que não justificaria o fundamento de necessidade de mudanças e reformas na legislação<sup>14</sup>

Esta corrente acredita ser fundamental que a legislação trabalhista discipline e estabeleça um patamar social mínimo, para evitar abusos de quem detém o poder econômico. As normas regulando as relações de trabalho precisam de um dinamismo maior, respeitando, entretanto, os princípios gerais e as normas constitucionais, além de atender as normas estabelecidas na esfera do próprio ramo de atividade.

12 Mazloum, N.; Prevalência do negociado sobre o legislado é salutar para as relações trabalhistas, *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 de maio de 2017. Acesso à Internet em 9/01/2018.

13 Robortella, L.C.A.; *A reforma do direito coletivo. Prevalência do negociado sobre o legislado*. Acesso à Internet em 9/01/2018.

14 Studart, A.P.D.; *O negociado sobre o legislado: o que isto significa?* Escritório Torres e Pires Advogados Associados, Salvador, Bahia. Acesso à Internet em 9/01/2018.

### 2.2.2 O que pode ser negociado com a nova legislação<sup>15</sup>

A definição daquilo que pode ser negociado entre trabalhadores e empresas encontra-se no artigo 611-A, inserido na nova CLT pela Lei 13.467/2017. São os seguintes os itens que *podem* ser objeto de negociação dentro do princípio de que o negociado prevalece sobre o legislado: (1) jornada de trabalho dentro dos limites constitucionais; (2) banco de horas anual; (3) intervalo intrajornadas; (4) adesão ao programa seguro-emprego; (5) plano de cargos e salários; (6) regulamento empresarial; (7) representação dos trabalhadores no local de trabalho; (8) tele trabalho, regime de sobreaviso e trabalho intermitente; (9) remuneração por produtividade; (10) modalidade de registro da jornada de trabalho; (11) troca do dia de feriado; (12) enquadramento do grau de insalubridade; (13) prorrogação da jornada em ambientes insalubres; (14) prêmios de incentivos em bens e serviços; (15) participação nos lucros e resultados da empresa; e (16) identificação dos cargos que demandam cota de aprendiz.

A reforma trabalhista vai além dos itens descritos no artigo 611-A, e que também podem ser objeto de negociação entre trabalhadores e empresários, permitindo que as partes possam decidir autonomamente sobre outros artigos da nova CLT. A lista desses direitos inclui: (1) horas extras; (2) banco de horas para compensação em até seis meses; (3) compensação da jornada no mesmo mês; (4) jornada de trabalho 12x36 horas; (5) parcelamento de férias em até três vezes; (6) horário do intervalo de descanso para trabalhadora lactante; (7) contrato de trabalho do empregado portador de diploma de nível superior; e (8) demissão em comum acordo.

Para aqueles que acham poucos os direitos que podem ser negociados, devem-se recordar que antes praticamente nada podia ser negociado, e tal elenco agora representa um novo patamar para negociações. Assim, no total, 24 itens podem ser negociados diretamente entre as partes, o que, sem dúvida, é um ganho em termos de tornar mais flexíveis as relações de trabalho por meio da negociação coletiva.

Merece menção a possibilidade de acordos diretos entre patrões e empregados, em relação à jornada de trabalho, ao banco de horas anual, tempo de intervalo para almoço, os prêmios e incentivos em bens e serviços, a representação no

---

15 Um relato mais completo daquilo que pode e daquilo que não pode ser negociado, contendo, inclusive, os números dos artigos, parágrafos e itens da Lei 13.467/2017; da Constituição Federal e da Legislação Extravagante, encontra-se na publicação do autor "Reforma Trabalhista de 2017: mudanças nas negociações coletivas e na organização sindical, *Boletim Informações FIPE*, Temas de Economia Aplicada, São Paulo, janeiro, 2018"

local de trabalho, a remuneração por produtividade, o enquadramento do grau de insalubridade, troca do dia de feriado e a PLR. Estes itens tem um grande potencial de diretamente, e em curto espaço de tempo, promover aumentos nos níveis de produtividade do trabalho e, por este caminho, a elevar a própria competitividade do Brasil no comércio internacional.

Como se observa a reforma imposta pela lei ampliou as matérias que podem ser negociadas, mesmo que criem condições menos benéficas para os trabalhadores e, mais remotamente, para as empresas. Entretanto, apesar da maior amplitude dos itens negociáveis, a própria lei estabeleceu limites que não podem ser objeto de negociação.

### 2.2.3 O que não pode ser negociado com a nova legislação

O rol de itens que *não* podem ser negociados está contido no artigo 611-B da Lei 13.467/2017. Os Acordos e Convenções Coletivas que não respeitarem o que está contido no referido artigo serão nulas de pleno direito.

São 30 itens, em sua maioria aqueles direitos mínimos que estão inseridos no artigo 7º da Constituição Federal de 1988, na própria CLT e na chamada Legislação Extravagante, a saber: (1) carteira de trabalho e previdência social; (2) seguro-desemprego; (3) FGTS; (4) salário mínimo; (5) décimo terceiro salário; (6) remuneração do trabalho noturno; (7) proteção do salário; (8) salário-família; (9) repouso semanal remunerado; (10) remuneração do serviço extraordinário; (11) número de férias devidas ao empregado; (12) férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; (13) licença maternidade; (14) licença paternidade; (15) proteção do mercado de trabalho da mulher; (16) aviso prévio proporcional ao tempo de serviço; (17) normas de saúde, higiene e segurança do trabalho; (18) adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas; (19) aposentadoria; (20) seguro contra acidentes de trabalho a cargo do empregador; (21) ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos de extinção do contrato de trabalho; (22) proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência; (23) proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos, e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; (24) proteção legal de crianças e adolescentes; (25) igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso; (26) liberdade sindical; (27) direito de greve; (28) serviços ou atividades essenciais e direito de greve; (29)

tributos e outros créditos de terceiros; (30) artigos que tratam da proteção do trabalho da mulher.

Dentre estes limites destacam-se aqueles referentes à remuneração do trabalhador/a. Em especial aspectos referentes ao salário mínimo, o qual não pode ser reduzido mediante a negociação entre as partes. Também é vedada a alteração do valor do 13º salário, e as demais regras de proteção à remuneração do empregado.

Ainda nesta matéria de ganhos do trabalhador, a lei assegura que a remuneração do trabalho noturno tem que ser superior ao do trabalho diurno, garantindo ainda que não seja alterado o valor da hora extra, a qual deve ser 50% superior ao da hora normal trabalhada.

Outro aspecto relevante é que a negociação coletiva pode definir os níveis de insalubridade a que se sujeitam os trabalhadores, mas não permite que haja alteração no valor do adicional pago a título de insalubridade. Na prática, porém, ao negociarem o grau de insalubridade isto pode significar que haverá, por algum mecanismo, uma redução do seu valor.

Outra matéria que a lei da reforma impôs limites é sobre o tempo de trabalho e descanso do trabalhador. O repouso semanal remunerado fica mantido, não podendo ser modificado por acordo entre as partes. Os dias de férias devidas ao empregado não podem ser modificadas sendo garantidas férias remuneradas com valor de, pelo menos, um terço maior do que o salário normal.

Há limitações, também, e como deveria ser, na esfera do trabalho infantil e juvenil. Fica proibido negociar qualquer regra sobre de proteção à criança e ao adolescente, bem como alterar o impedimento ao trabalho noturno, insalubre ou perigoso aos menores de dezoito anos, e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz. Fica igualmente vedada qualquer alteração de artigos que tratem do trabalho feminino.

No âmbito dos direitos sindicais, manteve-se o direito de greve, bem como o trabalhador não pode sofrer qualquer tipo de restrição em sua liberdade sindical. O trabalhador goza, inclusive, o direito de não sofrer, sem sua expressa e prévia anuência, qualquer cobrança ou desconto salarial estabelecidos em Convenção Coletiva ou Acordo Coletivo de Trabalho.

No que diz respeito aos direitos decorrentes da rescisão do contrato de trabalho, não podem ser negociados os valores dos depósitos mensais e da indenização rescisória do FGTS. Não se pode negociar o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo este de, no mínimo, trinta dias. Além disso, outro direito inegociável refere-se ao seguro- desemprego decorrente da dispensa sem justa causa do trabalhador.

Por fim, vetou-se a possibilidade de qualquer negociação alterando as proibições de normas de higiene, saúde e segurança no trabalho que estejam previstas em lei ou normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho. Não são passíveis de negociação ainda os seguintes direitos: regras de aposentadoria, licença-maternidade, licença paternidade e salário família.

### 3. A TERCEIRIZAÇÃO E A REFORMA TRABALHISTA

■ A terceirização tem sido um dos temas trabalhistas de maior destaque, gerando sempre muita polêmica, uma vez que constitui um modelo de relação trilateral de trabalho, com três partes envolvidas, diferentemente da relação tradicional baseada na dicotomia trabalhador-empresa. Historicamente, ela representa de maneira sintética uma derivação, em maior escala, da teoria da divisão do trabalho dentro da empresa desenvolvida por Adam Smith em sua célebre obra *a Riqueza das Nações*.<sup>16</sup>

No Brasil o enquadramento jurídico do fenômeno da terceirização passou, regra geral, por quatro momentos de destaque, a saber: (i) Lei 6.019/1974 regulamentando o trabalho temporário; (ii) Súmula 331 do TST; (iii) Lei 13.429/2017, alterando dispositivos da lei do trabalho temporário lei da terceirização; e (iv) Lei 13.467/2017 da atual reforma trabalhista, a qual complementou a lei da terceirização, entre outras amplas modificações.

Sob a ótica do conceito jurídico, a grande transformação ocorreu na passagem entre a sumula do TST e a lei da terceirização. Na sumula havia uma grande limitação à terceirização, a qual era permitida somente em atividades-meio da empresa. Já a nova lei ampliou a abrangência da terceirização possibilitando que este instituto fosse estendido para as atividades-fim da empresa. De acordo com o artigo 4º-A, da Lei 13.467/2017:

Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com sua execução.

---

16 Ver, Calcini, R.S., “A nova lei da terceirização e a reforma trabalhista”, *Boletim Jurídico Migalhas*, São Paulo, maio, 2018. Acesso à Internet em 04/05/2018.

O avanço da nova lei da terceirização vai mais além da ampliação das atividades que podem ser terceirizadas. Ela assegura que a terceirização de trabalhadores pode ocorrer sem restrições em empresas privadas, bem como na administração pública. Além disso, o texto prevê maior proteção ao terceirizado, pois estes devem ter as mesmas condições de trabalho dos empregados efetivos, em especial quanto ao acesso ao refeitório, ao mesmo tipo de alimentação, segurança no trabalho, saúde e medicina do trabalho, acesso à capacitação profissional, equipamentos de trabalho, entre os mais importantes. A regra não se aplica ao vale-alimentação, nem aos planos de saúde, ambos devendo ser acertados com o empregador.

A reforma trabalhista sacramentou todas as mudanças realizadas pela lei da terceirização, acrescentando apenas normas visando complementá-la. Destaca-se aqui o aprimoramento trazido pelo artigo 442-B da Lei 13.467/2017 com relação aos limites impostos às empresas no campo da terceirização. São eles:

- (a) Consolidou o princípio de que a terceirização pode ocorrer tanto nas atividades-meio, quanto nas atividades fins, tanto nas empresas privadas, quanto na administração pública;
- (b) Proíbe a recontração dos trabalhadores que, nos últimos 18 meses, antes da vigência da lei da terceirização, tenham prestado serviços à empresa contratante na qualidade de empregados, ou autônomos sem vínculo empregatício, exceto se os titulares ou sócios da pessoa jurídica de direito privado contratada sejam aposentados (no sentido de evitar-se a chamada “pejotização”);
- (c) Proíbe o empregado, cujo contrato de trabalho tenha sido rescindido após a entrada em vigor da reforma trabalhista, tornar a prestar serviços ao seu então empregador, na condição de empregado da empresa de prestação de serviços a terceiros, sem que seja observada a carência de 18 meses contados desde a data de sua demissão; e
- (d) As mudanças na contratação de funcionários terceirizados somente serão aplicadas a contratos novos após o início da vigência da Lei 13.467/17.

Em resumo, esses avanços e melhorias na terceirização refletem a necessidade do mercado em alcançar melhores níveis de produtividade e competitividade, aspectos há muito demandados pela sociedade brasileira, mormente por representarem uma redução do custo unitário das empresas, mas com amplas garantias de proteção social ao conjunto de trabalhadores terceirizados. Permite, ainda, criar um ambiente de negócios mais favoráveis às empresas, propiciando grandes oportunidades de crescimento e geração de mais e melhores empregos.

#### 4. OS DESAFIOS E OS APRIMORAMENTOS DA REFORMA TRABALHISTA: A MP 808/2017

■ Durante sua tramitação no legislativo, em especial no Senado Federal, foram detectadas alterações na CLT promovidas pela reforma, em padrões não condizentes com os anseios gerais das partes envolvidas, bem como não representavam avanços nas relações de trabalho propugnados pela reforma trabalhista em curso. Com o objetivo de não travar a votação da mesma, e colocar em risco sua aprovação, pactuou-se fazer tais alterações por Medida Provisória (MP) de iniciativa do Poder Executivo.

Assim, em 9/11/2017, o Ministério do Trabalho encaminhou ao Presidente da República a proposta de Medida Provisória alterando a CLT, e tópicos pontuais contidos na Lei 13.467/2017. Eles foram amplamente debatidos quando da tramitação da PLC 38/17, no Senado Federal.<sup>17</sup> A MP foi editada em 14/11/2017, e o prazo de sua aprovação pelo Legislativo expiraria em 23/4/2018. As mudanças na reforma que mal acabava de ser promulgada seriam as seguintes:<sup>18</sup>

- (1) JORNADA 12 HORAS DE TRABALHO POR 36 HORAS DE DESCANSO: pela Lei da reforma somente poderiam ocorrer por acordo escrito entre as partes. Esta possibilidade ficou limitada às entidades do setor saúde. A MP 808/2017 restringiu esse tipo de jornada às Convenções e Acordos Coletivos de Trabalho.
- (2) DANO EXTRAPATRIMONIAL: a Lei 13.467/2017 estipulava que o dano moral tinha que ser reparado com base no salário do trabalhador reclamante. A MP propunha a modificar esta forma de cálculo, atrelando a indenização pelo dano moral ao teto de benefícios da Previdência Social, estabelecendo que ainda haveria uma gradação na forma de ofensa de natureza leve até ofensa de natureza gravíssima.

---

17 Sobre esta MP ver, entre outros, “Ministério do Trabalho, *Exposição de Motivos n. 00023/2017*, Brasília, 9/11/2017”, “Nery, P.F, *Sumário Executivo da Medida Provisória*, Consultor Legislativo, Brasília, 17/11/2017”; e “Pastore, J. Reforma Trabalhista, medida provisória e súmulas do TST, *Correio Brasiliense*, Brasília, 2/2/2018”.

18 Apesar de sua enorme importância para corrigir as impropriedades, falhas e lacunas da lei da reforma trabalhista, o prazo da MP 808/2017 caducou em 23/04/2018 continuando a valer, então, a íntegra da Lei 13.467/2017. De qualquer forma, este autor considera importante discorrer sobre o conteúdo da MP 808/2017, pois são modificações que mais cedo ou mais tarde deverão ocorrer, mesmo que de forma gradual, visando dar plenitude à reforma trabalhista proposta.

- (3) **TRATAMENTO A GESTANTES E LACTENTES EM ATIVIDADES INSALUBRES:** a reforma trabalhista obrigava o afastamento de gestantes de atividades com grau de insalubridade máxima, permitindo o desempenho em casos de atividades com insalubridade média e mínima, salvo quando houvesse atestado de saúde por médico de reconhecida competência recomendando o afastamento da gestante. Com relação às lactentes, não havendo atestado médico, estas poderiam trabalhar em atividades com qualquer grau de insalubridade. A MP inverte o papel do atestado de saúde fornecido por médico de confiança: ele deveria ser apresentado de forma voluntária para permitir o trabalho da gestante em atividades de grau de insalubridade média e mínima. O padrão deixaria de ser o de permissão passando a ser o de afastamento. Nada mudaria com relação às lactentes.
- (4) **EXCLUSIVIDADE DO AUTÔNOMO:** na redação da MP manteve-se a celebração de cláusula de exclusividade na contratação de autônomos, o que era permitido pela lei da reforma trabalhista. Manteve-se, entretanto, a previsão de que o autônomo não possui a qualidade de empregado formal prevista no artigo 3º da CLT.
- (5) **CONTRATO INTERMITENTE:**<sup>19</sup> Essa modalidade de trabalho foi criada pela reforma trabalhista. Trata-se de contrato de prestação de serviços não contínua, que ocorre de forma alternada entre os períodos de inatividade e trabalho, mesmo que computado em forma de horas. Seu intuito foi de ampliar o emprego e a formalização, especialmente em grupos mais vulneráveis. Além disso, seu objetivo é de dar maior flexibilidade à demanda de trabalho nos períodos recessivos. A MP 808/2017 legislou propondo mudanças no contrato intermitente, promovendo ajustes visando garantir a segurança jurídica para quem contrata e ampliando inúmeros direitos para o trabalhador, além dos já previstos na reforma trabalhista.
- (6) **COMISSÃO DE REPRESENTANTES:** a MP determinava que a comissão representativa dos trabalhadores em empresas com mais de 200 empregados não poderia substituir a função jurídica dos sindicatos na defesa dos interesses da categoria, incluindo em questões judiciais ou administrativas e nas próprias negociações coletivas.

---

19 Certamente foi o tema que ganhou maior espaço na MP 808/2017, com grande grau de minúcia, difíceis de serem reproduzidas. O leitor interessado nesses detalhes deve consultar a Exposição de Motivos do Ministério do Trabalho, mencionada na nota de rodapé 17.



- (7) **DEFINIÇÃO DE VERBAS REMUNERATÓRIAS:** a reforma trabalhista criou vários dispositivos para incentivar a remuneração dos trabalhadores por meio da elevação da produtividade, mas não cuidou bem de possíveis excessos por parte das empresas. A MP propunha limitar a 50% da remuneração mensal como ajuda de custo e limitados a duas vezes por anos. Prêmios deveriam ser definidos e limitados até duas vezes ao ano.
- (8) **O PAPEL DAS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS REFERENTE À INSALUBRIDADE:** A MP tornava mais evidente que a prevalência das negociações coletivas sobre o legislado, com relações à normas de insalubridade e prorrogação da jornada em ambientes insalubres, não afasta o integral respeito às normas de higiene, saúde e segurança no trabalho específicas em leis, portarias ou normas do Ministério do Trabalho.

Essas alterações dariam maior robustez à reforma trabalhista em direção ao seu sucesso, ainda que não unanime, e à sua consolidação como um instrumento mais forte na promoção de relações de trabalho de melhor qualidade.

Mas, ainda que importantes essas alterações não superam aquela de maior valor da MP, trazendo tranquilidade e segurança jurídica na adoção de reforma trabalhista, e que se encontra no artigo 2º, com os seguintes dizeres: “O disposto na Lei no. 23.467, de 13 de julho de 2017, se aplica, na integralidade, aos contratos de trabalho vigentes”.

Dado que a MP 808/2017 virou letra morta pela sua caducidade, a necessidade de se resgatar o conteúdo nela existente se transformou num grande desafio a ser superado. Resta saber se tal resgate será com outra Medida Provisória, ou se esses reparos serão realizados “com o avião em pleno voo”.<sup>20</sup> Até isto ocorrer viveremos momentos de grande insegurança jurídica.

---

20 Existem vários argumentos para justificar porque a MP 808/2017 caducou. Entre os principais temos: (i) ínfima mobilização do Congresso Nacional no que tange às discussões da MP; (ii) A percepção geral é de que os ajustes prometidos pelo Poder Executivo deveriam ser postergados para após as eleições presidenciais; (iii) existência de pouca vontade política por parte do Congresso Nacional; e (iv) fazer a reforma trabalhista produzir seus efeitos na economia, sem as mudanças previstas na medida, como a quarentena para demitir funcionários com contratos e recontratá-los no regime intermitente. Ou seja, parece que prevaleceu o dito popular do “deixa como está pra ver como é que fica”. Só depois ocorreriam novas mudanças na Lei 24.367/2017.

## 5. REFORMA TRABALHISTA: EMPREGOS E INVESTIMENTOS

■ Um dos argumentos mais frequentes nas discussões sobre a necessidade de uma reforma trabalhista era o impulso que poderia dar à geração de empregos. De fato, aqueles favoráveis às mudanças trabalhistas empreendidas afirmam que elas promoveriam o emprego, trazendo maiores possibilidades de ampliação do mercado de trabalho. Contribuem, ainda, para melhorar as possibilidades de novos investimentos, o motor da criação de empregos de melhor qualidade.

Embora estas possibilidades de estímulos à demanda por trabalho tenham grandes chances de se concretizar, os resultados da reforma devem ser vistos antes como uma melhoria do ambiente institucional na área das relações de trabalho, mas que, por si só, não é garantia de mais empregos, maiores salários e mais investimentos. “Afinal, se fosse possível gerar empregos por lei, não haveria desemprego no mundo. Uma boa lei ajuda a criar um ambiente mais favorável para a geração de emprego quando a economia cresce”.<sup>21</sup>

Existem outros aspectos aqui a serem considerados. Mesmo criando um ambiente favorável que estimule novas contratações isto leva tempo para surtir plenos efeitos sobre o emprego, uma vez que tanto as empresas, quanto os trabalhadores, sempre são cautelosos em ambientes de transição e mudanças. Há uma fase de aprendizado e adaptação ao novo regramento trabalhista, criando uma defasagem entre as novas regras e os novos empregos. Este limbo jurídico turva a contratação de trabalhadores, ofuscando até mesmo os impactos positivos que teriam sobre a produtividade do trabalho.

Sob uma ótica mais positiva e direta sobre os empregos, a reforma criou novos tipos de relações de emprego, como o “trabalho intermitente” e o “tele trabalho”; disciplinou melhor o trabalho do autônomo; deu maior amplitude a alguns tipos já existentes como, por exemplo, a terceirização da mão de obra, e, sobretudo ampliou o sistema de proteção social de todos eles. Isto amplia a possibilidade de novos empregos, e tem grande potencial para a redução da informalidade.

No campo dos empregos formais, a legislação promoveu várias formas de premiações e estímulos à produtividade, cujo resultado será o de dar maior durabilidade aos vínculos empregatícios contribuindo, desta maneira, com a redução das dispensas pela empresa, ou da demissão pelos trabalhadores, ambas contri-

---

21 Pastore, J. “Reforma trabalhista: e os empregos”, *Correio Brasiliense*, Caderno Opinião, Brasília, 4 de maio de 2018.

buindo para a redução, em médio prazo, para a redução do desemprego. Além disso, são medidas que muito contribuem para a redução da rotatividade do trabalho, outra fonte de desemprego. No caso da presente reforma, esta cautela será ainda maior, tendo em vista a insegurança jurídica decorrentes da não adoção da MP 808/2017, mormente em relação ao alcance contratual da Lei 13.467/2017. Este limbo jurídico turva a contratação de trabalhadores, ofuscando até mesmo os impactos positivos que teriam sobre a produtividade do trabalho.<sup>22</sup>

De nada adiantará, contudo, o potencial de estimular novos empregos decorrentes da reforma trabalhista, caso o país não crie condições para que faça voltar a crescer. Para isso ocorrer é preciso que outras reformas venham fortes tais como no sistema tributário, na área de infraestrutura, nas finanças públicas, na Previdência Social, no setor externo para ficarmos nas mudanças mais destacadas, e que façam o país voltar a investir, trazendo crescimento econômico e, assim, gerando mais e melhores empregos.

Não há reforma trabalhista mágica que contribua para o crescimento do emprego, caso não seja estimulada a demanda agregada da economia, a única forma verdadeiramente eficiente em fazer o emprego crescer e, com isso, reduzir o desemprego, elevar os salários e rendimentos e, portanto, redistribuir a renda.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Após décadas de intensas discussões foi aprovada, através da Lei 13.467/2017, uma ampla e profunda reforma trabalhista, alterando mais de 100 pontos da CLT. Isto deverá, paulatinamente, modificar profundamente as relações de trabalho, assim como trará grandes transformações no mercado de trabalho. O espectro das alterações é grande indo desde alterações no contrato de trabalho, fortalecendo os novos tipos de trabalho, passando pelo princípio de que os acordos negociados prevalecem (garantidos direitos constitucionais) sobre o legislado, alterando a forma de financiamento e da organização sindical, e culminando no novo alcance da Justiça do Trabalho, onde os interesses negociados entre as partes deve prevalecer.

---

22 Parte significativa do judiciário, em especial o Tribunal Superior do Trabalho (TST), seja por corporativismo, ou temor a mudanças que alterarão sua rotina de trabalho, ou mesmo por um pouco disfarçado ativismo político, tem contribuído ainda mais para a insegurança jurídica com a emissão de sumulas que preservam o espírito da velha CLT, não aceitando os novos princípios trabalhistas adotados pela Lei 13.467/2017.

De fato, não era mais possível conviver com uma legislação datando de 1943, pois o Brasil daquela época, rural e iniciando sua industrialização, em nada se assemelha ao Brasil de 2017/18 que, a despeito do atraso relativamente às economias desenvolvidas, se modificou para uma economia muito mais moderna, com forte automação até mesmo em setores do Terciário, e onde a população tem novos sonhos, novas aspirações, nas quais o cidadão deseja participar de todas as etapas de sua inserção no mercado de trabalho, bem como na vida cultural e social.

À medida que a legislação foi ficando defasada acabou por penalizar os próprios trabalhadores, onde a formalidade passou a ser um “luxo” para parte da população ativa, estimulado pela CLT, remetendo uma grande parte da força de trabalho para a informalidade e precariedade no trabalho, em decorrência da rigidez da própria CLT.

Com o surgimento de novas tecnologias e novas ocupações, ficou praticamente impossível conviver com uma legislação que foi extremamente útil há 70 anos atrás, quando o país estava se industrializando, uma vez que as novas dinâmicas produtivas e sociais passaram a exigir novas leis trabalhistas, para acompanhar aquela modernização.

É demasiado cedo para avaliar a plenitude, o impacto e as consequências de uma lei que entrou em vigor faz 6 meses. Os críticos insistem na tese de que esta reforma só fez tirar direitos dos trabalhadores, esquecendo-se que grande parte da força de trabalho fica à margem da CLT antiga, povoando mercados informais e trabalhos precários.

Esta crítica carece de comprovação quando se lê atentamente o conteúdo da lei. É claro que é possível haver itens mal redigidos que, de fato, necessitarão de correção já que fazem pender a balança para um dos lados. A prática mostrará, ainda, onde será preciso correções para evitar-se distorções para um dos lados. Inúmeros aspectos da MP 808/2017 devem ser resgatados e implementados.

Todo desenho da nova lei preserva integralmente o que vige na Constituição Federal de 1988, ampliando o espaço de negociação de certos direitos, mas vedando completamente qualquer modificação de outros. Além disso, a reforma amplia bastante a proteção aos empregados como, por exemplo, no caso da terceirização, e fortalece bastante a opinião e as atitudes do trabalhador-cidadão.

Encerro este artigo com uma frase que espelha com bastante clareza a dimensão da reforma trabalhista decorrente da Lei 13.467/2017:

A lei cria oportunidades, mas exige cuidados ... Atende problemas de hoje e do amanhã – quando ocorrerão mudanças que já começaram, por conta da revolução

tecnológica e da demográfica. O trabalhador vai atuar em atividades que não existem hoje. A velocidade da mudança é incrível, com novas relações do trabalho e novas modalidades de trabalho trazidas com a automatização, com a robotização, com a inteligência artificial. E a economia compartilhada, com exemplos como Uber e airbnb, exige pouco capital e é altamente eficiente.<sup>23</sup>

---

23 Pastore, J. “*Reforma trabalhista resolve problemas de hoje e do amanhã*”. Agência Indusnet Fiesp. Conselho Superior do Agronegócio da Fiesp, página 1, São Paulo, 18 de agosto de 2017.

JOSÉ PAULO ZEETANO CHAHAD · Professor Titular da FEA/USP (aposentado) e Pesquisador da FIPE. Colaborou neste artigo a estagiária de pesquisas da FIPE, e bacharelanda em Ciências Econômicas na FEA/USP, Rayne Aparecida Alves Santos, com sua valiosa ajuda na busca bibliográfica e elaboração de figuras, bem como pelos comentários realizados visando a melhoria do texto.



## Transição demográfica, envelhecimento e a reforma da previdência

JOSÉ EUSTÁQUIO DINIZ ALVES

### RESUMO

■ A sociedade brasileira tem passado por grandes transformações econômicas e sociais que afetaram o perfil demográfico do país. O Brasil do passado tinha altas taxas de mortalidade e fecundidade, uma alta taxa de imigração, elevado crescimento populacional, uma estrutura etária jovem e, por conseguinte, uma elevada razão de dependência demográfica (devido à alta proporção de crianças e adolescentes na população total). O Brasil do presente tem baixas taxas de mortalidade e fecundidade, mínima migração internacional, ritmo de crescimento populacional em desaceleração e uma baixa razão de dependência demográfica. O país vive atualmente o seu melhor momento demográfico e tem uma janela de oportunidade única para a decolagem do desenvolvimento. Já o Brasil do futuro continuará com baixas taxas de mortalidade e fecundidade, mas será um país envelhecido, experimentará o decréscimo populacional e terá uma alta razão de dependência. O momento atual é favorável à sustentação e à ampliação da cobertura do sistema previdenciário. Mas a razão de suporte dos idosos já está diminuindo rapidamente e chegará ao nível mais baixo de todos os tempos em um futuro não muito distante. O objetivo deste texto é descrever o cenário demográfico brasileiro e apresentar os desafios colocados à sustentabilidade atuarial da Previdência Social no país.

### ABSTRACT

■ Brazilian society has undergone great economic and social changes that have affected the demographic profile of the country. Brazil of the past had high rates

of mortality and fertility, a high rate of immigration, high population growth, a young age structure and therefore a high demographic dependency ratio (due to the high proportion of children and adolescents in the total population). The current Brazil has low rates of mortality and fertility, minimal international migration, decelerating population growth rates and a low demographic dependency ratio. The country currently lives its best demographic momentum and has a unique window of opportunity for development takeoff. Brazil's future will continue with low mortality and fertility rates, but it will be an aging country, will experience population decline and will have a high dependency ratio. The current moment is favorable to the sustainability and expansion of the coverage of the social security system. But the support ratio of the elderly is already declining rapidly and will reach the lowest level of all time in the not too distant future. The purpose of this text is to describe the Brazilian demographic scenario and present the challenges posed to the actuarial sustainability of Social Security in the country.

## TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA NO BRASIL

■ A transição demográfica (TD) é o fenômeno de mudança de comportamento de massa mais expressivo e mais impactante da história da humanidade. Ela mudou uma realidade que parecia inexorável, pois, desde o surgimento do Homo Sapiens, há pelo menos 200 mil anos, as taxas de mortalidade sempre foram elevadas e a morte precoce era a norma que ceifava vidas. O número de óbitos infantis era elevadíssimo, assim como a prevalência da mortalidade materna. Mais da metade dos nascimentos não chegavam à idade adulta. Segundo Angus Maddison (2008), a esperança de vida ao nascer da maior parte da população mundial, antes do século XIX, estava abaixo de 25 anos. Para se contrapor às elevadas taxas brutas de mortalidade (TBM), as sociedades se organizavam para manter altas taxas brutas de natalidade (TBN), gerando muitos filhos, para que o número de sobreviventes fosse maior do que o número de pessoas falecidas.

Mas a história mudou com o avanço da modernidade urbana-industrial e a diminuição da letalidade tríade formada pela miséria, doenças e guerras. Com menos mortes precoces, foi possível reduzir o número de nascimentos por casal. Esta conquista é única e excepcional. A TD tem um padrão que se repete, invariavelmente, da mesma forma em todos os países do mundo. Não há exceções: primeiro caem as taxas de mortalidade e, depois de um certo lapso de tempo, caem as taxas de natalidade. Este formato foi observado em todas as nações inde-

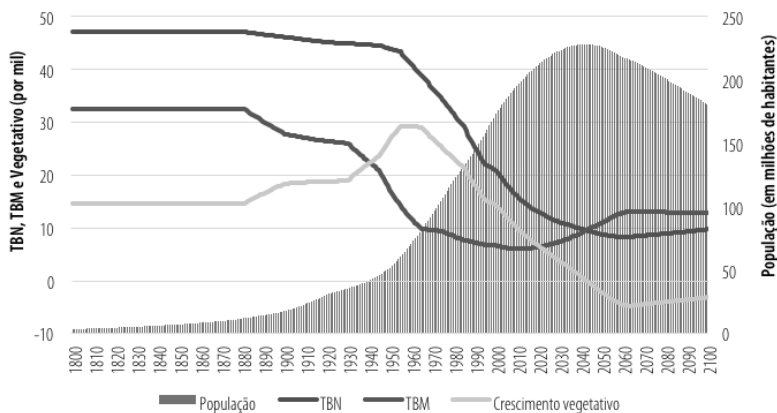


pendentemente da língua, da religião, da localização geográfica ou de qualquer diferenciação cultural. O que varia, são os níveis históricos das taxas, o momento inicial da queda, a velocidade do declínio e os níveis finais após o fenômeno transicional.

O século XX foi o período, por excelência, da transição demográfica. Mas em muitos países o início da queda da TBM começou no século XIX, enquanto as quedas mais significativas da mortalidade e da natalidade ocorreram entre 1900 e o ano 2000. O gráfico 1 mostra que a TD no Brasil entre 1800 e 2100. Nota-se que na maior parte do século XIX as taxas brutas de natalidade (47 por mil) e de mortalidade (33 por mil) eram muito altas, o que propiciava taxas de crescimento vegetativo, na ordem de 14 por mil (1,4% ao ano). Acrescente-se a este alto crescimento vegetativo o fluxo imigratório que aumentava ainda mais o ritmo de crescimento demográfico.

GRÁFICO 1: População e Transição Demográfica no Brasil: 1800-2100

Taxa Bruta de Natalidade (TBN), Taxa Bruta de Mortalidade (TBM) e Crescimento Vegetativo



Fontes: IBGE, Séries históricas e estatísticas e Projeções (revisão 2013) <https://www.ibge.gov.br/> UN/DESA, 2017 Revision of World Population Prospects <https://esa.un.org/unpd/wpp/>

Nota: os valores dos intervalos antes do ano 2000 foram interpolados.

Como o Brasil sempre foi um país de dimensões continentais e com uma baixa densidade demográfica, o crescimento populacional era visto como um fator positivo para a colonização e a ocupação territorial. Tanto na Colônia, quanto no Império e na República, o lema dos diversos governos brasileiros foi: “governar é povoar” (Alves e Martine, 2017). A queda da TBM, nas duas últimas décadas

do século XIX, impulsionou o crescimento vegetativo para quase 2% ao ano, o que reforçou a meta do povoamento. Entre 1870 e 1930 a TBM caiu de 33 por mil para 26 por mil, enquanto a TBN variou ligeiramente entre 47 por mil e 45 por mil.

Após a chamada Revolução de 1930, que deu início ao processo induzido de industrialização e urbanização, a TBM acelerou a queda e atingiu o nível de 21 por mil em 1945. Mas a queda maior das taxas de mortalidade só ocorreram depois da Segunda Guerra Mundial, período que propiciou a redução da mortalidade em todo o mundo. No Brasil, a TBM ficou abaixo de 10 por mil em 1965 e atingiu o nível mais baixo da história nacional (tanto do passado, quanto do futuro) entre os anos de 2010 e 2012, com o nível mínimo de 6 por mil. A partir de 2013 a TBM brasileira começou a subir em função do fenômeno do envelhecimento populacional, devendo ficar em 6,5 por mil no ano de 2022 e acima de 10 por mil a partir de 2040. Portanto, a transição da mortalidade no Brasil já se completou, deixando para trás os níveis elevadíssimos do século XIX, chegando ao nível mais baixo da história na atual década e iniciando uma tendência de leve alta em decorrência da transição da estrutura etária do país.

No outro componente da TD, a taxa bruta de natalidade ficou praticamente estável entre 1900 e 1960, variando levemente de 46 por mil para 41 por mil. Como a TBM variou de 28 por mil para 12 por mil, houve aceleração do crescimento vegetativo que passou de 1,8% para 2,9% ao ano. Desta forma, as maiores taxas de crescimento demográfico no Brasil aconteceram nas décadas de 1950 e 1960.

Porém, ainda nos anos 60, a TBN começou a cair e acelerou o ritmo de queda nas décadas seguintes. A TBN caiu de 39 por mil em 1965 para 21 por mil no ano 2000 e deve ficar em 12 por mil em 2022. Segundo as projeções populacionais do IBGE (revisão 2013) as taxas brutas de mortalidade e natalidade devem alcançar o equilíbrio em 2042, ambas atingindo o patamar de 9,4 por mil. A partir de 2043 haverá reversão das duas taxas e, conseqüentemente, a população brasileira entrará em um período de decrescimento populacional. Ainda segundo as projeções do IBGE, a TBN deve ficar em 8 por mil e a TBM em 13 por mil em 2060.

O impacto da transição demográfica (TD) sobre o volume da população, como pode ser visto no gráfico 1, segue o comportamento de uma curva logística, com baixo crescimento no início, uma aceleração do crescimento num segundo momento até um ponto de inflexão que leva à desaceleração do crescimento até a estabilidade e um possível decrescimento.

A população brasileira era de 3,4 milhões de habitantes em 1800, passou para 4,7 milhões quando Don Pedro deu o grito do Ipiranga, em 1822 e subiu para 9,9 milhões 50 anos depois, quando houve o primeiro censo brasileiro (em 1872). Chegou a 17,4 milhões de habitantes em 1900, pulou para cerca de 170 milhões de pessoas no ano 2000 e deve ficar em torno de 215 milhões em 2022. Ou seja, a população brasileira cresceu 46 vezes nos 200 anos da Independência. Mas o pico populacional deve ser alcançado em 2042, com um volume de 228,4 milhões de habitantes. A partir de 2043 a população brasileira iniciará uma trajetória de decréscimo, segundo as projeções do IBGE (revisão 2013), e deve encerrar o século XXI abaixo de 200 milhões.

A transição demográfica é um fenômeno sincrônico ao desenvolvimento. Os determinantes da queda da mortalidade foram o enriquecimento do padrão nutricional, a melhoria nas condições de higiene e saneamento básico (especialmente água tratada) e o avanço da medicina e do acesso ao sistema de saúde. Os determinantes da queda da natalidade foram o aumento da renda, a elevação do nível educacional, o acesso ao trabalho assalariado com a industrialização e a urbanização, a entrada da mulher no mercado de trabalho, a maior autonomia feminina e a redução das desigualdades de gênero, o aumento e a diversificação do padrão de consumo, a ampliação do sistema previdenciário, a universalização do acesso aos métodos contraceptivos e a conquista dos direitos sexuais e reprodutivos (Beltrão e Alves, 2009).

Existe uma ampla literatura no Brasil que explica as causas da redução das taxas de mortalidade e fecundidade como fruto do processo de secularização e de transformações estruturais e institucionais ocorridas nos planos macro e micro e que afetaram as relações intergeracionais e de gênero. Segundo Carvalho, Paiva e Sawyer (1981), a passagem da economia cafeeira e açucareira e a redução do amplo setor de subsistência para uma economia urbana e industrial aumentou o custo dos filhos e diminuiu seus benefícios na medida que houve a monetarização da economia, a generalização do assalariamento e o aumento do padrão de consumo.

Para Merrick e Berquó (1983), o processo de modernização influenciou a queda da fecundidade em função da elevação dos níveis educacionais e queda do analfabetismo, especialmente entre as mulheres; crescimento da participação feminina no mercado de trabalho; alteração no padrão de consumo através da inclusão de bens de consumo duráveis e crescimento das expectativas de consumo entre os grupos de baixa renda. Já Faria (1989) ressalta o papel dos determinantes institucionais na queda da fecundidade, particularmente quatro políticas:

política de crédito ao consumidor; política de telecomunicações; política de previdência social; e política de atenção à saúde. Martine (1996) concorda com as explicações anteriores e mostra que o aborto e a esterilização foram os determinantes próximos fundamentais para a obtenção menores taxas de fecundidade.

Alves (1994) analisa a transição da fecundidade do ponto de vista das relações de gênero e geração. As mudanças estruturais e institucionais que ocorreram no Brasil possibilitaram a redução das desigualdades entre homens e mulheres e a reversão do fluxo intergeracional de riqueza o que reduziu a demanda de filhos. Berquó e Cavenaghi (2004) mostram que a queda da fecundidade no Brasil aconteceu de maneira muito diferenciada entre as classes sociais, os níveis educacionais e a localização espacial.

O fato é que o Brasil passou pela transição demográfica e já se encontra com taxas de fecundidade abaixo do nível de reposição. Consequentemente, o país está passando por uma transição da estrutura etária, que, em um primeiro momento, gera uma janela de oportunidade para o incremento do crescimento econômico e a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este é o momento ideal para a decolagem do desenvolvimento e a consolidação de um sistema de proteção social, pois o envelhecimento populacional é um processo que segue seu caminho ininterrupto até que, no futuro próximo, propiciará o surgimento de uma nova etapa da realidade demográfica que terá impacto negativo tanto no mercado de trabalho (redução da proporção do número de pessoas ativas e de contribuintes da previdência) como na sustentabilidade do sistema previdenciário (aumento da proporção de idosos e beneficiários da previdência).

## A TRANSIÇÃO DA ESTRUTURA ETÁRIA E O BÔNUS DEMOGRÁFICO

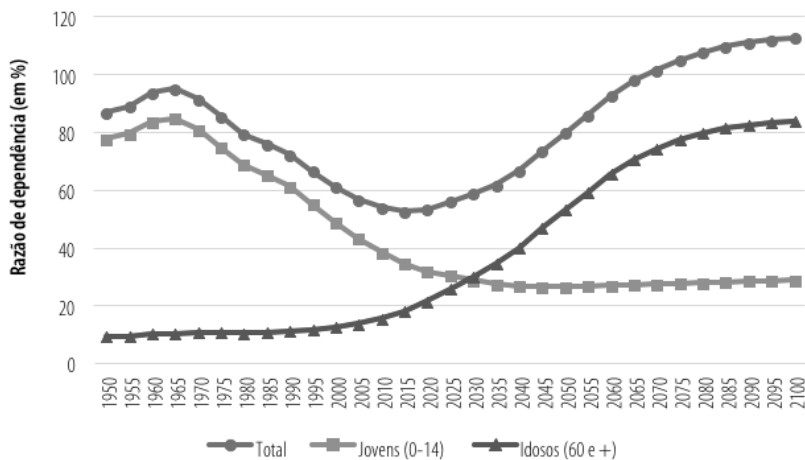
■ A transição demográfica gera, necessariamente, uma transição na estrutura etária da população. Com a queda das taxas de fecundidade, em um primeiro instante, há uma redução da base da pirâmide populacional, com a diminuição do peso relativo das crianças e adolescentes (jovens). Em um segundo momento, há um aumento do meio da pirâmide e uma elevação da proporção de adultos em idade de trabalhar (15-59 anos). Em uma terceira etapa, há um aumento do topo da pirâmide, com a elevação da proporção de idosos (60 anos e mais) no conjunto da população.

Considerando que as crianças e jovens entre 0 e 14 anos devem estar na escola e que a maioria dos idosos se aposentam e se retiram do mercado de trabalho,

a literatura define os dois extremos da pirâmide como população dependente. Define a população de adultos de 15 a 59 anos como população potencialmente produtiva ou população em idade ativa (PIA). Assim, a razão de dependência demográfica é definida como a soma dos dois grupos classificados como dependentes sobre a população em idade de trabalhar.

O Gráfico 2 mostra a razão de dependência (RD) para o Brasil, no período de 1950 a 2100, segundo os dados da Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU). Nota-se que entre 1950 e 1970 as taxas de dependência aumentaram em decorrência da rápida queda nas taxas de mortalidade infantil que possibilitaram a elevação do percentual de crianças sobreviventes. Neste período houve um rejuvenescimento da população e um alargamento da base da pirâmide. Mas a partir de 1970, com a diminuição da taxa de fecundidade, a razão de dependência dos jovens começou a cair, prosseguiu a queda nas décadas posteriores e deve se estabilizar, em nível baixo, na segunda metade do século XXI. Já a razão de dependência dos idosos estava praticamente estável na segunda metade do século XX e começa a subir rapidamente a partir do início dos anos 2000, devendo prosseguir em alta até o final do atual século.

GRÁFICO 2. Razão de dependência (RD) total, jovens e idosos, Brasil: 1950-2100



Fonte: UN/DESA, World Population Prospects: The 2017 Revision.

A razão de dependência total é a soma das duas anteriores. O que se observa é um aumento entre 1950 e 1970, quando a RD chegou a ter cerca de 100 dependentes para cada 100 pessoas em idade ativa. Depois de 1970, a RD total caiu até

o nível mínimo, de cerca de 53% entre os anos de 2010 e 2020. Ou seja, a RD total foi reduzida quase pela metade, significando 53% de pessoas dependentes em relação à uma centena de pessoas em idade de trabalhar, comparado com o pico de 1970. A partir e 2020 a RD total volta a subir e deve ultrapassar 100% em 2070, sendo que, no restante do século XXI, haverá mais pessoas dependentes do que em idade produtiva.

O período em que a razão de dependência total está em seus pontos mais baixos é conhecido como bônus demográfico (ou dividendo demográfico). Este é o momento em que a proporção de pessoas em idade de trabalhar está em seu nível mais elevado e a proporção da população dependente (crianças, adolescentes e idosos) está em seu nível mais baixo. Quem primeiro chamou a atenção para a oportunidade gerada pela mudança da estrutura etária foram os autores COALE e HOOVER (1966), quando publicaram o livro *População e Desenvolvimento Econômico* (originalmente em 1958). Embora não tenham usado o termo bônus eles chamaram a atenção para o fato de que alta razão de dependência demográfica se constituía um ônus. No Brasil, Martine, Carvalho e Árias (1994) foram um dos primeiros autores a indicar os impactos favoráveis da mudança da estrutura etária, enquanto Carvalho e Wong (1995) foram os primeiros a usar o termo “janela de oportunidade”.

No plano internacional, o livro “*Population matters: demographic change, economic growth, and poverty in the developing world*”, organizado por Birdsall, N., Kelley, A., Sinding, S (2001), teve um papel muito importante para difundir a ideia do bônus demográfico. Nesta linha, os demógrafos Mason e Lee (2006) apresentaram a formalização de um modelo estatístico definindo o bônus demográfico como uma combinação de dois momentos: o primeiro bônus, que decorre da queda das taxas de dependência demográficas e do aumento percentual da PIA e o segundo bônus, que ocorre com o processo de envelhecimento populacional.

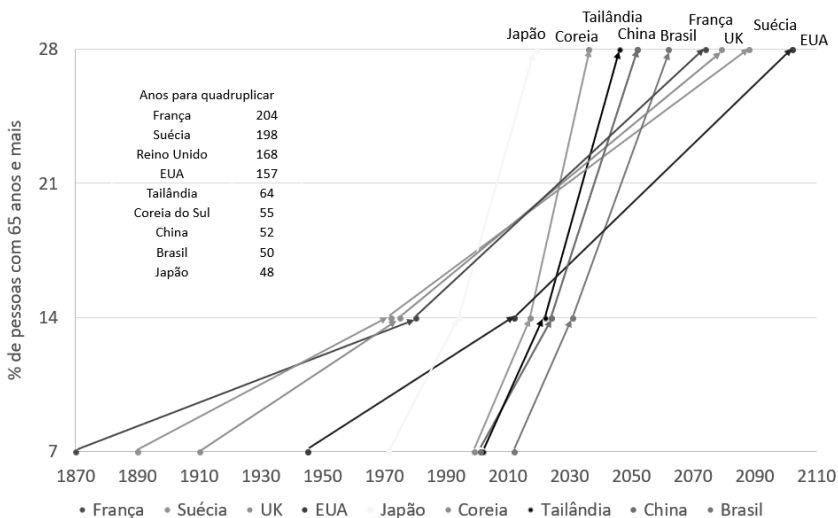
O bônus demográfico é a etapa em que a estrutura etária da população fornece um estímulo ao desenvolvimento econômico e ao aumento do bem-estar geral da nação. Todo país desenvolvido e com alto IDH passou pelo bônus e aproveitou a janela de oportunidade demográfica. Em geral, o enriquecimento de uma nação (no sentido de qualidade de vida) só acontece antes do envelhecimento populacional. O Brasil tem aproveitado o bônus de maneira parcial e, por conta disto, permanece um país de renda média. O prazo para dar o salto para o grupo dos países de renda alta é bastante curto, pois terá uma estrutura etária muito envelhecida, como veremos a seguir.

## A VELOCIDADE DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL NO BRASIL

■ A janela de oportunidade demográfica brasileira começou a ser aberta na década de 1970 e deve se fechar na década de 2020. O Brasil teve uma rápida transição da fecundidade e agora vai ter um envelhecimento populacional também muito rápido. Todos os países do mundo que passaram pela transição demográfica estão passando pela transição da estrutura etária, uns de maneira mais lenta e outros de maneira mais rápida.

A figura 1 mostra a época que a proporção de pessoas idosas (de 65 anos e mais) atingiu 7% da população total em cada um dos nove países selecionados, depois o tempo que cada um gastou para dobrar a participação de idosos na população, para 14% do total e, novamente, o tempo gasto para dobrar e atingir a proporção de 28% da população total. Nota-se que a base de 7% foi atingida em datas muito diferentes entre os países e a velocidade da passagem de 7% para 14% também ocorre de forma diferenciada. Em geral, quanto mais antiga é a marca de 7% mais lenta é a velocidade para os idosos dobrarem sua participação proporcional no conjunto da população nacional e também mais lenta será a trajetória para se atingir a proporção de 28%.

FIGURA 1. Velocidade do envelhecimento populacional em países selecionados. Passagem da proporção de pessoas idosas de 7% para 14% e para 28% da população total



Fonte: UN/DESA, World Population Prospects: The 2017 Revision <https://esa.un.org/unpd/wpp/>

Por exemplo, a França foi o primeiro país onde os idosos atingiram 7% da população, o que ocorreu em 1870, mas só atingiu 14% em 1980 (gastando 110 anos para os idosos dobrarem sua participação relativa). Já a Coreia do Sul apresentou uma proporção de idosos de 7% em 1999 e de 14% em 2017. A Coreia do Sul foi o país que apresentou a maior velocidade de mudança da estrutura etária nesta primeira fase do envelhecimento (de 7% para 14%), gastando somente 18 anos para dobrar.

O Brasil também é destaque, pois atingiu 7% em 2012 e deve atingir 14% de idosos em 2031, gastando somente 19 anos para dobrar o peso relativo dos idosos na população. Tailândia e China tiveram um envelhecimento parecido com o Brasil e a Coreia do Sul. Todos estes países tinham taxas de fecundidade total (TFT) muito altas até a década de 1960 e apresentaram uma redução muito rápida do número médio de filhos por mulher a partir de 1970. Quanto mais rápido é a queda da TFT, mais rápido é o processo de envelhecimento populacional.

Os primeiros países em que os idosos atingiram 14% da população total foram Suécia (1972), Reino Unido (1975) e França (1980). Mas foi o Japão o país que atingiu de maneira mais rápida a proporção de 14% de idosos na população (7% em 1991 para 14% em 1994), pois a queda das taxas de fecundidade japonesas ocorreu logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. Como a TFT caiu muito abaixo do nível de reposição e o Japão é o país que possui a maior esperança de vida ao nascer, a velocidade do envelhecimento japonês é a mais rápida do mundo.

De modo geral os países mais desenvolvidos e ricos atingiram de maneira mais antecipada a proporção de 7% e também a proporção de 14%. Mas na etapa seguinte isto vai se inverter e os países “em desenvolvimento” serão os primeiros a chegar ao super envelhecimento (28%). O Japão é um caso excepcional, pois será o primeiro país onde os idosos terão uma proporção de 28% da população total. A terra do sol nascente atingiu 14% de idosos na população em 1994 e vai atingir 28% em 2019. Ou seja, a proporção de idosos vai dobrar de tamanho, na segunda fase do envelhecimento, em apenas 25 anos.

Em seguida, virão os países “em desenvolvimento”. O segundo país onde os idosos devem alcançar 28% da população é a Coreia do Sul que tinha um envelhecimento de 14% em 1999 e deve dobrar de tamanho em 2036. O terceiro país é a Tailândia que atingiu 14% de idosos em 2002 e vai duplicar este percentual em 2046. O quarto país é a China que chegou aos 7% em 2001, deve alcançar os 14% em 2025 e atingir os 20% em 2053.



O Brasil também é um dos países onde a velocidade do envelhecimento populacional é destaque no cenário internacional. Os idosos brasileiros (65 anos e mais) atingiram a proporção de 7% em 2012, deve dobrar a proporção para 14% em 2031 e dobrar novamente para 28% em 2062. França, Reino Unido (UK) e Suécia que foram líderes do processo de envelhecimento na sua primeira fase (quando dobrou de 7% para 14%) só vão atingir a proporção de 28% de idosos no último quartel do século XXI. Os Estados Unidos (EUA) atingiram 7% de idosos em 1945, 14% em 2012 e só devem atingir 28% em 2100.

Em síntese, considerando a velocidade do tempo para quadruplicar o percentual de idosos de 7% para 28%, o Japão lidera com 48 anos, o Brasil com 50 anos, a China com 52 anos, a Coreia do Sul com 55 anos, a Tailândia com 64 anos, os EUA com 157 anos, Reino Unido com 168 anos, a Suécia com 198 anos e a França com 204 anos.

Todos esses dados mostram que os países que iniciaram mais tarde a transição da fecundidade e apresentaram TFT muito abaixo do nível de reposição (como Japão, China, Coreia do Sul, Tailândia e Brasil) vão ter um processo de envelhecimento populacional mais veloz. Terão, portanto, menos tempo para se adaptar à nova realidade demográfica. O Japão e a Coreia do Sul já conseguiram enriquecer antes de envelhecer. A China e a Tailândia já estão a caminho de uma renda per capita alta e devem entrar no clube das economias mais avançadas até 2030.

Já o Brasil, depois de quatro anos de recessão, está com a renda estagnada e a caminho de envelhecer antes de enriquecer. Ou seja, o Brasil ainda não resolveu os problemas típicos de uma sociedade jovem (como saneamento básico, educação básica, etc.) e vai ter que lidar com os problemas de uma sociedade superenvelhecida até os meados do século XXI. Para lidar com tais desafios será necessária muita criatividade.

## ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO E RAZÃO DE SUPORTE NO BRASIL E NO MUNDO

■ O Brasil e o mundo estão passando por uma transição da estrutura etária rumo ao envelhecimento populacional, mas, como visto no item anterior, a velocidade da transição no Brasil é mais rápida do que na média mundial.

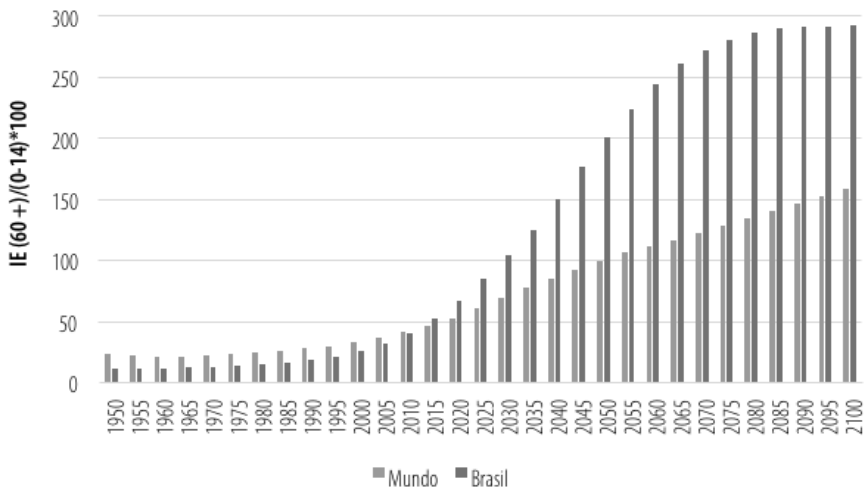
Segundo a Divisão de População da ONU, em 1950, o Brasil tinha 1,6 milhões de pessoas de 65 anos e mais, representando 3% do total da população, enquanto o mundo tinha 125 milhões de idosos (65 anos e mais), representando 5,1% da população mundial. Em 2015, o número de idosos no Brasil passou para

16,4 milhões (representando 8% do total) e do mundo 612 milhões (representando 8,3% do total). Para 2050, as projeções da ONU indicam um total de 53,3 milhões de idosos no Brasil (22,9% do total) e de 1,6 bilhão de idosos no mundo (15,8% do total). Para 2100 os números são 63,8 milhões de pessoas com 65 anos e mais no Brasil (33,5% da população total) e de 2,5 bilhões no mundo (22,5% da população mundial).

Um indicador sintético para medir o envelhecimento é apresentado no gráfico 3, que mostra o Índice de Envelhecimento (IE = pessoas de 60 anos e mais sobre as pessoas de 0 a 14 anos) para o Brasil e o mundo. Entre 1950 e 2010 o IE mundial era maior do que o IE brasileiro, mas, a partir da segunda década e no restante do século XXI, o envelhecimento seguirá um ritmo mais acelerado no Brasil.

Em 1950, havia 11,7 idosos (60 anos e mais) para cada 100 crianças e adolescentes (0-14 anos) no Brasil e 23,3 idosos para cada 100 crianças e adolescentes na média mundial. Em 2015, o IE passou para 52,7 no Brasil e para 46,9 no mundo. As projeções indicam que haverá mais idosos no Brasil do que crianças e adolescentes em 2030 (IE = 104,3) e mais idosos no mundo em 2055 (IE = 106,3). Em 2100 haverá 292,4 idosos para cada 100 crianças e adolescentes no Brasil e 159 idosos para cada 100 crianças e adolescentes no mundo. O Índice de Envelhecimento do Brasil será quase o dobro do IE da população mundial, mostrando como o envelhecimento nacional será maior do que o global.

GRÁFICO 3. Índice de Envelhecimento (IE), Mundo e Brasil: 1950-2100



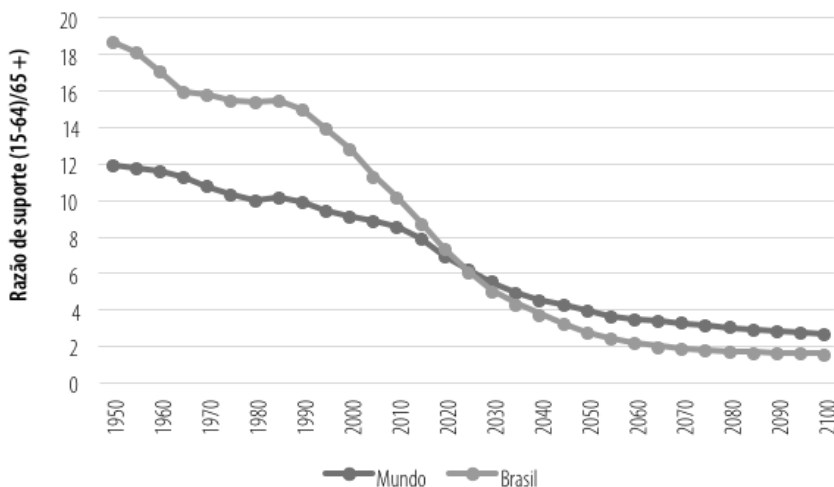
Fonte: UN/DESA, World Population Prospects: The 2017 Revision.

Estes dados mostram a dimensão do processo de envelhecimento populacional. Todavia, se o Índice de Envelhecimento oferece uma métrica da relação dos extremos da pirâmide, a Razão de Suporte Potencial (RSP) representa uma medida da relação entre a população em idade de trabalhar e a população idosa, sendo mais útil para se avaliar o grau de dificuldade que o sistema de previdência social deve enfrentar.

O gráfico 4 mostra a Razão de Suporte Potencial entre a população de 15-64 anos e a população de 65 anos e mais, para o Brasil e o mundo. Uma primeira constatação é que existe uma relação inversa entre o IE e a RSP, quando um sobe a outra cai e vice-versa.

No passado, quando as taxas de fecundidade eram mais altas e havia uma estrutura etária mais rejuvenescida, o Brasil possuía uma Razão de Suporte maior do que a da média mundial. Mas como as taxas de fecundidade brasileiras caíram mais rapidamente, o país terá uma Razão de Suporte Potencial menor do que a RSP da população mundial no restante do século. Em 1950, havia 18,6 adultos (15-64 anos) para cada idoso (65 anos e mais) no Brasil e 11,9 adultos para cada idoso na média mundial. A RSP tinha valor 8 no mundo e 8,7 no Brasil, em 2015, e irá cair para 4,5 no mundo e 3,7 no Brasil em 2040. As projeções indicam que, em 2100, haverá apenas 2,7 adultos de 15 a 64 anos para cada idoso (65 anos e mais) no mundo e apenas 1,6 no Brasil.

GRÁFICO 4. Razão de Suporte Potencial, Mundo e Brasil: 1950-2100



Fonte: UN/DESA, World Population Prospects: The 2017 Revision.

Portanto, o envelhecimento populacional já diminuiu a RSP pela metade no Brasil e vai reduzir para um décimo até o final do atual século. Essa situação vai colocar desafios inéditos e que testará a criatividade da sociedade brasileira para lidar com as relações entre as gerações. A Razão de Suporte Potencial, ou a proporção da população em idade de trabalhar (pessoas de 15 a 64 anos por aquelas de 65 anos ou mais), tem importantes implicações para os governos, as famílias e as empresas em relação à força de trabalho, tributação, educação, habitação, produção e consumo, aposentadoria, pensões e serviços de saúde. A queda sem precedentes da Razão de Suporte é um fator de redesenho da economia e de mudança do sentido e do ritmo do fluxo de recursos intergeracionais.

## A INEXORÁVEL REFORMA DA PREVIDÊNCIA

■ A reforma da previdência no Brasil é absolutamente inevitável. Ela vai acontecer, de uma forma ou de outra, pelo simples fato de que não há como manter regras fixas, quando a economia e a demografia estão mudando de forma acelerada. Na vida e na sociedade, tudo é impermanente. Não existe mágica capaz de eliminar a matemática e apagar a diferença entre receitas e despesas. Resta saber: qual o tamanho do problema e qual a reforma que se quer para atender as necessidades das pessoas e do país.

A previdência brasileira tem como base o sistema de “repartição simples”, onde a cobrança de contribuições das pessoas que estão engajadas nas atividades econômicas financia as aposentadorias, pensões e assistência social das pessoas inativas (beneficiárias do sistema).

A repartição simples envolve uma tensão permanente entre solidariedade e conflito intergeracional. Evidentemente, as gerações mais novas só financiam as gerações mais velhas se houver perspectiva de receber de volta, no futuro, no mínimo, o montante equivalente aos benefícios recebidos na atualidade. A solidariedade intergeracional é o cimento que liga o passado, o presente e o futuro. Mas paralelamente, existe um conflito latente, pois as gerações mais novas querem pagar o mínimo possível e as gerações mais velhas querem receber o máximo viável. Em geral, o conflito é reduzido quando a economia e a produtividade crescem, mas é acirrado quando há recessão ou estagnação do Produto Interno Bruto (PIB). Não é fácil achar o ponto de equilíbrio.

A previdência brasileira está desequilibrada e possui um enorme déficit atual (presente) e atuarial (futuro). Isto significa que algo precisa ser feito para tornar o sistema sustentável e evitar a inadimplência ou até mesmo a falência.

Mas não existe consenso nem sobre o diagnóstico do problema e nem sobre as prescrições.

Com base nos dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, a tabela 1 mostra as contribuições e os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado a aposentados do setor privado, e o déficit da previdência em termos absolutos e como percentagem do Produto Interno Bruto (PIB). Nota-se que o déficit variou entre 32 e 40 bilhões de reais entre 2004 e 2012, e representava 0,8% do PIB em 2012. Porém, a partir de 2013 o déficit cresceu rapidamente e “explodiu” com a grande crise econômica de 2014 a 2016, quando houve redução da renda per capita brasileira e redução da taxa de ocupação no mercado de trabalho. O déficit do RGPS, em 2017, foi de R\$ 182,4 bilhões e, em termos relativos, foi de 2,8% do PIB, o que é muito alto para o estágio atual da estrutura etária da população brasileira. O Brasil gasta muito mais com a previdência (em proporção do PIB) do que a maioria dos países do mundo, inclusive aqueles com o índice de envelhecimento muito maior do que o brasileiro.

TABELA 1. Resultado da Previdência no Brasil: 2004-2017

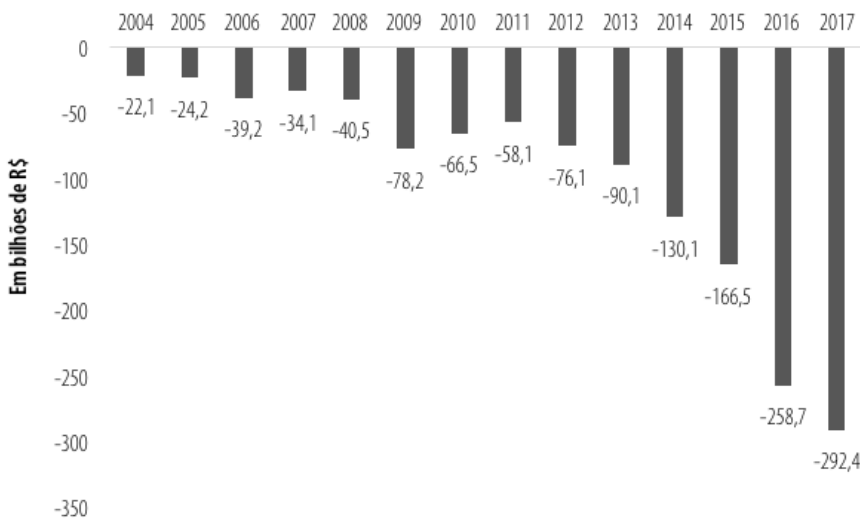
Ano	Em bilhões de reais			Em % PIB		
	Arrecadação	Benefícios	Saldo	Arrecadação	Benefícios	Saldo
2004	93,8	125,8	-32,0	4,8	6,4	1,6
2005	108,4	146,0	-37,6	5,0	6,7	1,7
2006	123,5	165,6	-42,1	5,1	6,9	1,8
2007	140,4	185,3	-44,9	5,2	6,8	1,6
2008	163,4	199,6	-36,2	5,3	6,4	1,1
2009	182,0	224,9	-42,9	5,5	6,7	1,2
2010	212,0	254,9	-42,9	5,5	6,6	1,1
2011	245,9	281,4	-35,5	5,6	6,4	0,8
2012	275,8	316,6	-40,8	5,7	6,6	0,9
2013	307,1	357,0	-49,9	5,8	6,7	0,9
2014	337,5	394,2	-56,7	5,9	6,9	1,0
2015	350,3	436,1	-85,8	5,9	7,4	1,5
2016	364,0	515,9	-151,9	5,8	8,2	2,4
2017	374,8	557,2	-182,4	5,7	8,5	2,8

Fonte: Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Mas o déficit do RGPS é apenas uma parte do problema previdenciário. O gráfico 5, com base em dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, mostra que o déficit da Seguridade Social - que engloba, além da aposentadorias e pensões, os gastos com saúde e assistência social – passou de R\$ 22,1 bilhões em 2004 para R\$ 130,1 bilhões em 2014 e, em apenas 3 anos, deu um salto para R\$ 292,4 bilhões em 2017, o que representa 4,4% do PIB. Evidentemente, é um déficit muito elevado e compromete o equilíbrio fiscal do país.

A soma de todas as despesas com aposentadorias, pensões por morte, benefícios assistenciais e de acidentes do INSS e dos servidores da União, o Brasil gastou com Previdência em torno de 13% do PIB (Produto Interno Bruto) em 2017. Já na média dos países da OCDE, o gasto médio ficou em 12,4% do PIB, patamar próximo ao da Alemanha, Dinamarca e Japão, com um índice de envelhecimento muito mais elevado do que no Brasil (Barbosa Filho e Ottoni, 2017).

GRÁFICO 5. Déficit da Seguridade Social, Brasil: 2004-2017



Fonte: Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Todavia, estes números não são aceitos por todos os segmentos da sociedade. A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) discorda dos números acima, pois considera que a seguridade social deveria contar com os recursos da DRU (Desvinculação de Receitas da União) e de outros impostos e contribuições garantidos pela Constituição Federal. Além disto, a ANFIP argumenta que houve muitos desvios (corrupção) ao longo das

décadas no sistema previdenciário e há muitos sonegadores que devem volumes vultosos para a previdência (Puty; Gentil, 2017).

Evidentemente, se maiores parcelas dos impostos forem direcionadas para a previdência o déficit pode diminuir ou até desaparecer. Mas aí o rombo irá para outro setor e será difícil aumentar a carga tributária, que já está em torno de 35% do PIB e é uma das maiores do mundo para países com o nível de desenvolvimento do Brasil. Muitos devedores da previdência são empresas já quebradas e não há como recuperar todas as dívidas. Além disto, este tipo de dívida é um estoque que pode contribuir, para os casos possíveis de recuperação judicial, para reduzir o déficit em um ano, mas não no longo prazo. As isenções fiscais dadas às empresas – com o objetivo de aumentar os investimentos e o emprego – contribuíram para a redução das receitas previdenciárias. Mas aumentar impostos pode levar à perda de competitividade e à fragilização do setor produtivo. Mas o fato inquestionável é que o Brasil gasta cerca de 13% do PIB com a previdência e isto tende a ultrapassar rapidamente 20% do PIB, com o envelhecimento populacional (Lisboa, Tafner, 2018).

Portanto, se o déficit da previdência já é elevado atualmente, ele tende a ficar muito maior no futuro devido às mudanças da estrutura etária e o fim do bônus demográfico, como visto anteriormente, pois a população em idade ativa vai diminuir nas próximas décadas e a população idosa vai aumentar rapidamente. Ou seja, a percentagem de contribuintes vai cair e a percentagem de beneficiários vai aumentar.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC 287), tinha como ponto central o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria, pois a média das aposentadorias no Brasil é muito precoce comparada com outros países do mundo. Aumentando a idade média de aposentadoria abrandaria o problema pelos dois lados: as pessoas passariam mais tempo contribuindo e menos tempo como contribuintes. Isto aliviaria o déficit atual e reduziria as projeções de desequilíbrios futuros. Ao contrário do que se diz, os maiores perdedores não serão os trabalhadores de baixa renda, mas as pessoas que recebem elevados salários e que aposentam por tempo de contribuição e vivem muito mais do que a sobrevida média. Os críticos dizem que a esperança de vida é baixa no Brasil e que muita gente iria morrer antes de aposentar ou então ficar pouco tempo na aposentadoria, se a idade mínima for 65 anos.

Mas há muito desentendimento a este respeito, pois não se pode confundir a esperança de vida ao nascer com a sobrevida aos 65 anos. Segundo o IBGE, responsável pelo cálculo oficial da Tábua Completa de Mortalidade, as mulheres

tinham uma esperança de vida ao nascer, em 1940, de 48,3 anos e os homens de 42,9 anos. Esta baixa esperança de vida ao nascer era devido à alta mortalidade infantil. Para as pessoas que sobreviviam até os 65 anos a sobrevida era de 9,3 anos para os homens e 11,5 anos para as mulheres. Portanto, do ponto de vista da previdência, o importante não é a esperança de vida ao nascer e sim a sobrevida na época da aposentadoria (seja 55, 60 ou 65 anos).

Ainda segundo o IBGE, as mulheres tinham uma esperança de vida ao nascer, em 2015, de 79,1 anos e uma sobrevida aos 65 anos de 19,8 anos. No mesmo ano, a esperança de vida ao nascer para os homens era de 71,9 anos e a sobrevida aos 65 anos era de 16,7 anos. Assim, um homem que aposentar aos 65 anos terá uma probabilidade média de ficar 16,7 anos aposentado e não 6,9 anos que seria a diferença entre a esperança de vida ao nascer e a idade mínima (71,9 – 65 anos). Assim, o que vale é o tempo médio de vida que, em qualquer recorte social, é sempre maior do que a esperança de vida ao nascer.

TABELA 2. Expectativa de vida ao nascer e sobrevida, idades 55, 60 e 65 anos Brasil: 1940 e 2015

Idade	Expectativa de vida em idade exata				Tempo médio de vida			
	1940		2015		1940		2015	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0	42,9	48,3	71,9	79,1	42,9	48,3	71,9	79,1
55	14,1	17,7	23,9	28,0	69,1	72,7	78,9	83,0
60	11,6	14,5	20,2	23,8	71,6	74,5	80,2	83,8
65	9,3	11,5	16,7	19,8	74,3	76,5	81,7	84,8

Fonte: IBGE, Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2015.

Muitas pessoas rejeitam a reforma da previdência levantando a bandeira “Nenhum direito a menos”. Porém, para haver direitos precisa haver sustentabilidade econômica e nenhum sistema previdenciário pode se sustentar sem o bom funcionamento do mercado de trabalho. Mas o Brasil perdeu grande quantidade de empregos durante a crise de 2014 a 2016 e não está conseguindo recuperar após a tímida retomada da economia de 2017 e 2018. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua - do IBGE, o desemprego aberto no do trimestre encerrado em março de 2018 atingiu 27,7 milhões de pessoas, cerca de um quarto da força de trabalho total. Evidentemente, se estas pessoas estivessem empregadas e com trabalho decente haveria um grande aumento das receitas



previdenciárias e o déficit poderia ser reduzido drasticamente. Mas na falta de investimento, a economia não cresce e o Brasil joga fora uma grande parte da sua força jovem produtiva e não avança com o desenvolvimento tecnológico (Tafner, Botelho, Erbisti, 2014).

Em artigo recente, o economista Nelson Barbosa - que foi ministro da Fazenda e do Planejamento no governo Dilma - questiona o bordão “quem votar não volta”, já que se não reformar não haverá governabilidade. Segundo ele, a recuperação da estabilidade fiscal demandará mudanças de regras fiscais, no gasto público e na tributação pelo próximo governo. Barbosa diz: “A solução é uma reforma fiscal focada somente em metas de gasto, que podem ser crescentes, constantes ou cadentes em proporção do PIB, de acordo com a escolha política dos eleitores, de quatro em quatro anos. Do lado do gasto, o desafio é controlar despesas obrigatórias, e isso não envolve somente a Previdência. Também é preciso reavaliar o outro grande gasto federal –a remuneração de servidores–, bem como diminuir o engessamento de algumas despesas por regras e vinculações que não deveriam ser matéria constitucional”. Portanto, independentemente da coloração ideológica, cresce o reconhecimento da gravidade da situação fiscal do país e mais pessoas estão discutindo as alternativas de reforma.

Outro ponto polêmico é a redução ou eliminação da diferença entre aposentadoria de homens e mulheres. Esta proposta visa atingir a igualdade de gênero na idade de aposentadoria, mesmo considerando que as mulheres têm um tempo médio de vida bem maior do que o dos homens, conforme pode ser visto na tabela 2. Porém, muitas pessoas argumentam que a menor idade à aposentadoria é uma política afirmativa de gênero para compensar os menores salários e a dupla jornada de trabalho feminina. A diferença de tempo para se aposentar é defendida com o argumento de que a mulher trabalha mais em casa no cuidado da casa, dos filhos, do marido e de outros parentes (especialmente dos idosos).

Porém, o sobrepeso do trabalho feminino com as tarefas de reprodução deve ser enfrentado com a igualdade de gênero nesta área. Ou seja, os homens precisam dividir as tarefas domésticas com as mulheres (como a Suécia busca fazer) e não premiar esta desigualdade com regras favoráveis na previdência. Quando as mulheres são recompensadas pelo sistema previdenciário, implicitamente, o Estado convalida as desigualdades de gênero nas tarefas de reprodução. As políticas públicas devem defender a igualdade entre homens e mulheres em todos os aspectos, incluindo as condições de trabalho produtivo extra doméstico, salários iguais para tarefas iguais e repartição igualitária do tempo das tarefas no mundo da reprodução. Promover uma desigualdade de gênero (na previdência) para corrigir uma

desigualdade de gênero na área reprodutiva não é a melhor estratégia. O correto é defender duas igualdades de gênero (na previdência e nas tarefas domésticas).

## À GUIA DE CONCLUSÃO: CRISE FISCAL, PREVIDÊNCIA E ENVELHECIMENTO

■ O Brasil, na década 2011-2020, vive o seu melhor momento demográfico, pois possui a menor razão de dependência e a maior proporção de pessoas em idade ativa. O aproveitamento da janela de oportunidade, este fenômeno ímpar da história, seria essencial para o país garantir o bem-estar geral da população e dar um salto na qualidade de vida de todos os brasileiros.

Porém, em termos econômicos, o Brasil vive a sua segunda década perdida. Segundo o relatório WEO do Fundo Monetário Internacional (FMI), de abril de 2018, o PIB brasileiro deve apresentar crescimento anual médio de 1% ao ano e crescimento populacional de 0,7% ao ano. Portanto, haverá, na prática, uma estagnação da renda per capita. E o mais grave é que a taxa composta de subutilização da força de trabalho - que agrega os desempregados, os subocupados por insuficiência de horas e a força de trabalho potencial - atingiu cerca de 25% da população economicamente ativa, segundo dados da PNADC do IBGE. Segundo a mesma pesquisa, o Brasil tinha 48,5 milhões de pessoas com idade entre 15 e 29 anos, mas 11,1 milhões dos chamados “jovens Nem-Nem”, nem estavam trabalhando e nem estavam matriculadas em uma escola, faculdade, curso técnico de nível médio ou de qualificação profissional. Isto quer dizer que o Brasil está desperdiçando o bônus demográfico ao não respeitar o direito básico ao emprego, como estabelece a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948.

Em uma situação de crise econômica e de baixo crescimento o governo poderia fazer políticas contra cíclicas para estimular a atividade econômica. Contudo, a situação fiscal do Brasil é dramática, pois o governo está tomando dinheiro emprestado para cobrir as despesas correntes e se endividando para cobrir o enorme déficit nominal. Ainda segundo o FMI (abril de 2018), o orçamento primário - que é o resultado do balanço da arrecadação, menos os gastos do governo, mas sem contabilizar os juros da dívida - tem apresentado um déficit de cerca de 2% do PIB. Já o déficit nominal - que inclui o orçamento primário mais os gastos com o pagamento de juros - está na casa de 7% do PIB. A dívida pública bruta que estava em 60% do PIB em 2013, disparou para 87% do PIB em 2018 e pode alcançar 96% do PIB em 2023.

Todos estes números mostram que o Brasil está preso na “armadilha do baixo crescimento”, mesmo estando no melhor momento demográfico da história. A retomada da economia passa necessariamente pela retomada dos investimentos produtivos. Contudo, o déficit fiscal desloca os recursos para a necessidade de financiamento do rombo das contas públicas. Além disto, o país tem um problema contratado para o futuro, que é o envelhecimento populacional, que vai fazer os gastos da seguridade social crescerem seis pontos nas próximas décadas, subindo de 13% para 19% do PIB.

Desta forma, não há dúvidas sobre a necessidade de uma reforma da previdência. O próximo governo não terá como adiar ou procrastinar esta discussão. O país precisa de políticas macroeconômicas coerentes que garanta o direito das pessoas ao sistema de seguridade social, mas sem abandonar as metas do pleno emprego e do trabalho decente, no sentido de promover um desenvolvimento econômico socialmente justo, economicamente inclusivo e com proteção ambiental.

A reforma da previdência é inexorável, resta saber quais são os pontos mais importantes a serem pactuados e qual é a forma mais democrática para que um acordo seja feito, envolvendo todas as partes interessadas, com a finalidade de garantir a sustentabilidade atuarial de longo prazo do sistema.

---

JOSÉ EUSTÁQUIO DINIZ ALVES · Sociólogo, mestre em economia e doutor em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com pós-doutorado no Núcleo de Estudos de População – NEPO/UNICAMP. Desde 2002 é professor titular da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. E. D. Transição da fecundidade e relações de gênero no Brasil. Tese de Doutorado, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

ALVES, J. E. D. O Bônus Demográfico e o crescimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro, Aparte, Inclusão Social em Debate, IE-UFRJ, 06/12/2004.

ALVES, J. E. D., BRUNO, M. A. P. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? In: XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2006, Caxambu. Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Campinas: ABEP, 2006.

ALVES, J. E. D., VASCONCELOS, D. CARVALHO, A.A., Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho. Texto para Discussão, 10, Cepal/IPEA, Brasília, p. 1-38, 2010.

ALVES, JED; MARTINE, G. Population, development and environmental degradation in Brazil. In: Brazil in the Anthropocene: Conflicts Between Predatory Development and Environmental Policies”, Londres, NYC, Routledge, 2017

BARBOSA FILHO, FH, OTTONI, B. Previdência: Números, Simulação, Fatos e Custos, FGV, Rio de Janeiro, 20/02/2017

BARBOSA, Nelson. Reformar o Orçamento público é inevitável, e isso tem de ser debatido na eleição, FSP, 11/05/2018

BELTRÃO, K. ALVES, J.E.D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. Cadernos de Pesquisa, FCC, São Paulo, V. 39, n. 136, p 125-156, jan/abr 2009

BIRDSALL, N., KELLEY, A. e SINDING, S. Population matters: demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. New York/Oxford, 2001.

CARVALHO, J.A.M.; PAIVA, P.T.A.; SAWYER, D.R. A recente queda da fecundidade no Brasil: evidências e interpretação. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, (Monografia, 12), 1981.

CARVALHO, Jose Alberto M., WONG, Laura R. (1995). A window of opportunity: some demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil. Working paper. Cedeplar, UFMG, Belo Horizonte.

COALE, A.; HOOVER, E. População e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1966.

FARIA, V.E. Políticas de governo e regulação da fecundidade: consequências não antecipadas e efeitos perversos. In: CIÊNCIAS sociais hoje. São Paulo, ANPOCS, 1989.

IBGE, Censos demográficos. Rio de Janeiro (vários anos).

IBGE, Séries Históricas e Estatísticas. Visitado em 05 de maio de 2018

IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, visitado 25 de maio de 2018

IBGE. Projeções. Nota Técnica da Diretoria de Pesquisas, maio de 2013

LISBOA, MB, TAFNER, P. A reforma da previdência e a economia brasileira, São Paulo, Insper, visitado em 27/08/2018

MADDISON, Angus. The West and the Rest in the World Economy: 1000–2030. Maddissonian and Malthusian interpretations, World Economics, 2008

MASON, A.; LEE, R. D., “Reform and support systems for the elderly in developing countries: capturing the second demographic dividend”, Genus LXII, Nº 2, 2006

MARTINE, G., CARVALHO, J.A.M e ARIAS, A.R. Mudanças recentes no padrão demográfico brasileiro e implicações para a agenda social. TD 345. Brasília, IPEA, 1994.

MARTINE, George. Brazil’s Fertility Decline, 1965-95: A Fresh Look at Key Factors” in Population and Development Review, 22(1), 1996: p 47-75.

MERRICK, T.; BERQUÓ, E. The determinants of Brazil’s recent rapid decline in fertility. Washington, National Academy, 1983.

MERRICK, T.; GRAHAM, D. População e desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro : Zahar, 1981.

PUTY, C.A.C.B, GENTIL, D.L. A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro, Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL 2017.

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS 2017, Brasília, Janeiro de 2018

TAFNER, P. BOTELHO, C. ERBISTI, R. Transição demográfica e o impacto fiscal na previdência brasileira. In: Camarano, AA (org). Novo Regime Demográfico, Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

UM/DESA. World Population Prospect, 2017 Revision. Visitado 19/04/2018

WONG, L, CARVALHO, J. A. M. Demographic bonuses and challenges of the age structural transition in Brazil. Paper presented at the XXV IUSSP General Population Conference. Tours, France, 18-23 July 2005.



# Análise dos possíveis impactos econômicos das Mudanças Climáticas: desafios para as cidades brasileiras

MARINA CAETANO

## RESUMO

■ O objetivo deste artigo é investigar os possíveis impactos econômicos da mudança do clima sobre as cidades brasileiras, através da revisão da literatura existente e apresentar as discussões sobre o tema em nível global e nacional, dando enfoque nos riscos, que vão além da economia, para as cidades que não iniciarem a tomar ações para mitigar e se adaptar às alterações climáticas.

## ABSTRACT

■ The objective of this article is to investigate the possible economic impacts of climate change on Brazilian cities, by reviewing the existing literature and presenting the discussions on the subject at a global and national level, focusing on the risks that go beyond the economy to cities that do not start taking action to mitigate and adapt to climate change.

## INTRODUÇÃO

■ Se ainda existia alguma dúvida quanto ao impacto do homem sobre o clima ela foi sanada através do último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC<sup>1</sup>) que demonstra com 95% de certeza que a ação

---

1 Intergovernmental Panel on Climate Change.

antrópica é uma das principais causas do aumento dos gases de efeito estufa no acréscimo da temperatura da terra. (IPCC, 2014) Sendo assim, a discussão sobre a ocorrência ou não das mudanças climáticas torna-se assunto do passado ou de negacionistas do clima com duvidosas bases científicas. Vale ressaltar que a mudança do clima causada por emissões de GEE, não são apenas questões para o futuro e já possuem consequências econômicas em determinadas regiões, em especial nas mais vulneráveis. Especialmente em países em desenvolvimento, podendo ser sistemas frágeis ou grupos marginalizados expostos a impactos climáticos diretos ou indiretos. (Tyler et al, 2010)

O custo do impacto das mudanças climáticas nas economias é recorrente nos debates entre especialistas, o relatório Stern realizado em 2006 foi considerado um grande passo para o desenvolvimento da compreensão da relação entre clima e economia. No entanto, este relatório já é considerado ultrapassado por diversos especialistas, os quais apontam falhas no manuscrito. Essas falhas não tiram o crédito e a importância dessa publicação, que abriu caminho para outras, em nível nacional e internacional.

O principal objetivo deste artigo é investigar os possíveis impactos econômicos da mudança do clima sobre as cidades brasileiras, através da revisão da literatura existente. Compreende-se que a cidade abrange uma série de atores importantes que participam em níveis diferentes das ações, em nível individual ou coletivo, que contribuem para emissão de GEE. Entretanto, para esta análise o foco será nos tomadores de decisão locais, mais especificamente nas prefeituras das cidades brasileiras. Pretende-se nesse sentido apresentar as discussões sobre o tema em nível global e nacional, dando enfoque nos riscos, que vão além da economia, para as cidades que não iniciarem a tomar ações para mitigar e se adaptar às alterações climáticas. Por fim, apresentar algumas das iniciativas que já comecem a se delinear no cenário brasileiro.

## I. MUDANÇA DO CLIMA E ECONOMIA: BREVE REVISÃO DA LITERATURA

■ Desde o início da discussão sobre a mudança climática e seus impactos, assim como em discussões anteriores sobre impactos ambientais, havia sempre o conflito de interesses socioeconômico marcado pela dúvida: como é possível planejar crescimento econômico e ao mesmo tempo mitigar os efeitos da mudança do clima? A alegação de que os países desenvolvidos já haviam explorado seus recursos naturais e conseguido alcançar patamares de maior estabilidade econômica mar-



cararam os debates internacionais sobre o clima. O desafio consiste precisamente em resolver essa “injusta” equação: garantir o direito equitativo de crescimento dos países em desenvolvimento sem aumentar as concentrações de GEE na atmosfera. (Margullis, 2011). Desse debate surgiu o princípio das responsabilidades comuns diferenciadas, definido durante a elaboração da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Em consonância com este princípio os países desenvolvidos que participam da Convenção devem tomar a livre iniciativa no combate à mudança do clima e seus efeitos, devendo considerar inclusive a transferência de recursos tecnológicos e financeiros para países em desenvolvimento. Um exemplo é o Fundo Verde para o Clima<sup>2</sup>, mecanismo financeiro estabelecido pela convenção quadro clima da ONU (UNFCCC) que objetiva dar assistência a países em desenvolvimento. O foco principal do fundo são apoiar práticas, programas, projetos e/ou políticas de mitigação e adaptação a mudança do clima. O fundo é considerado parte central dos esforços para expandir o financiamento climático entre os países membros da UNFCCC.<sup>3</sup>

Muitos percebem a alteração climática como o mais significativo desafio ambiental para o futuro do crescimento econômico, seja porque os custos dos danos associados são altos, seja porque políticas públicas de enfrentamento climático poderão produzir impactos negativos para a balança comercial dos países consequentemente reduzindo o crescimento econômico podendo em casos severos atingir a retração. (Van Den Bergh, 2017) Na tentativa de responder a esse questionamento pesquisas de economistas e especialistas que buscaram provar a correlação positiva entre clima e impactos econômicos. Um dos mais conhecidos resultados foi o relatório Stern, considerado um dos estudos mais completos e relevantes sobre o tema encomendado pelo governo britânico para identificar os efeitos da mudança do clima na economia global. Segundo (Stern, 2006), baseado em modelos econométricos<sup>4</sup>, se ações de mitigação não forem implementadas, os custos totais dos impactos da mudança climática vão ser equivalentes a perda de no mínimo 5% do PIB global em cada ano até 2050. Caso políticas de mitigação e adaptação sejam colocadas em prática a tempo, esse número pode ser reduzido para 1% desse mesmo PIB Global. Críticas ao relatório começaram

---

2 Green Climate Fund.

3 Transitional committee for the design of the Green Climate Fund. Acesso em 29 de Junho de 2018. Disponível em <https://unfccc.int/process/bodies/funds-and-financial-entities/green-climate-fund>

4 Relatório se desenvolveu com base em conjunto de ferramentas estatísticas com o objetivo de entender a relação entre variáveis econômicas.

a surgir, em especial aos resultados associados a riscos e impactos denominados “não mercado”, dois itens que, por não serem totalmente mensuráveis em valores monetários, trazem uma grande incerteza. Além disso, há indefinições em relação ao uso de novas tecnologias e seus impactos na redução dos custos (ou acréscimo) ao longo do processo. (Moraes et al, 2013) William Nordhaus, economista da Universidade de Yale, chama ainda atenção ao fato de que o manuscrito é uma representação profissionalmente precisa de questões técnico-científicas, mas não necessariamente é uma publicação com visão equilibrada de todas as possíveis teorias. E essas, segundo Nordhaus, são regras básicas do desenvolvimento da ciência padrão. Entretanto, tal fato não deve tirar os méritos do relatório, o qual deve ser compreendido como um documento de natureza política, que faz advocacy<sup>5</sup> para comunicar a importância da mudança do clima para a economia global. (Nordhaus, 2007) Ou seja, o documento tem o papel de influenciar a tomada da ação de mitigação necessária a mudança do clima. Nesse ponto, os críticos do relatório Stern convergem: Seus resultados contribuíram para motivar estudos alternativos e, talvez, o que seria mais importante, estudos que pudessem particularizar efeitos regionais e nacionais, com o intuito de aperfeiçoar resultados globais. (Moraes et al, 2013)

A construção de uma abordagem conceitual da mudança climática através do viés econômico poderia servir de ferramenta de incentivo a tomadores de decisão sobre a urgência da implementação das políticas de mitigação necessárias. Afinal, poderia a percepção de perdas ser mais efetiva em relação as perdas ambientais na contextualização da problemática da mudança do clima? A resposta não é tão óbvia.

Após importantes publicações, como o Relatório Stern, “Better Growth, Better Climate”, o quinto relatório do IPCC e o manuscrito nacional “Economia do Clima” (Margullis, 2011), além das conferências internacionais<sup>6</sup>, poderia se esperar que os tomadores de decisão estivessem convencidos dos benefícios de políticas de ação contra a mudança do clima. Contudo, 21 anos depois da criação da Convenção Quadro sobre Mudanças climáticas houve relativamente poucas decisões efetivas para a implementação dessas políticas globais. Segundo Bergh

---

5 A palavra, que ainda não possui uma tradução literal ao português, pode ser definida, de acordo com Márcio Zeppelini, como a “utilização do poder e do status para se comunicar melhor e conquistar os objetivos pretendidos”.

6 Entre 1995 e 2017 ocorreram 23 Conferências das Partes (conhecidas como COPs), órgão supremo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que reúne anualmente os países .

(2017) economistas que apoiam o conceito de crescimento verde não foram capazes de convencer políticos que as tomadas de ação de mitigação representam um baixo risco estratégico. Rosen et al (2014), vai além, afirmando que as análises da economia da mitigação da mudança climática, demonstrando “custos líquidos” da porcentagem do PIB, serviriam apenas para afastar políticos e tomadores de decisão da questão. Quase sempre, os “custos líquidos” são reportados, não benefícios econômicos líquidos. Consequentemente, as decisões sobre mudança climática não são populares, e os políticos tentam evitar esse tópico em campanhas eleitorais. Independentemente disso, comprometer-se a empreender uma campanha vigorosa para mitigar a mudança climática é fundamentalmente uma questão moral, e não apenas uma questão econômica de longo prazo.

## 2. ECONOMIA E MUDANÇA CLIMÁTICA NO BRASIL

■ Quando essa situação é transportada para países em desenvolvimento como o Brasil, deve-se analisar a complexidade da tomada de ações associada a sérias desigualdades econômicas, problemas socioambientais e atraso em infraestrutura básica para a população, o que tornam as iniciativas ainda mais urgentes em comparação a países desenvolvidos. Em países em desenvolvimento, com maiores populações em situações mais vulneráveis, o impacto da variação do clima deverá ser sentido com maior intensidade. Outra crítica ao relatório Stern é exatamente o fato do mesmo não se aprofundar no âmbito dos países em desenvolvimento, o foco principal foram os países desenvolvidos, devido a dificuldade de confiabilidade de dados para geração de estimativas nesses locais. (Moraes et al, 2013). Tentando preencher essa lacuna e inspirado no relatório Stern, realizou-se no Brasil a publicação “Economia do Clima” em 2011. Pioneira em sua abrangência foi desenvolvida por instituições de pesquisa atuantes na área. Segundo a própria publicação os resultados devem ser vistos como primeiras aproximações sobre um tema complexo, servindo como contribuição para o debate.

Da perspectiva macroeconômica, levando em consideração os dois cenários climáticos apresentados no relatório, podem-se destacar alguns números relevantes. O primeiro deles seria a redução do PIB brasileiro entre 0,5% e 2,3%, ou em valores reais presentes, 719 bilhões e 3,6 trilhões respectivamente. Além disso, sucederia também perda anual média para a renda do cidadão de 534 a 1603 reais, valores altos comparados a renda média anual do brasileiro, que em 2008<sup>7</sup>

---

7 Ano base para a análise.

eram de 1082 reais<sup>8</sup>. O manuscrito chama atenção ainda para as perdas a partir da perspectiva setorial: diminuição brusca da vazão de recursos hídricos, o que consequentemente levaria a perdas também no sistema de hidrelétricas, afetando assim a geração de energia; perdas de até 207,5 bilhões (dependendo do cenário climático) com elevação do nível do mar em zonas costeiras; perdas para o setor agropecuário;

Mas quais seriam as soluções para reverter esse quadro? O Brasil é considerado uma potência ambiental, devido abundância de recursos naturais, disponibilidade de terras e condições climáticas favoráveis. Esses são alguns dos fatores que contribuíram para que o país desenvolvesse e mantivesse um forte setor agropecuário, combustível líquido renovável (etanol) e matriz elétrica majoritariamente pautada pelo uso de fontes renováveis (hidrelétrica). (Monzoni; Osório, 2014). Podendo tornar-se igualmente uma potência na mitigação dos impactos da mudança climática, caso decida-se pela transição a uma economia de baixo carbono. Afinal, se a mudança do clima cria custos inexoráveis, a transição para uma economia de baixo carbono também pode gerar oportunidades.

Inicialmente é fundamental entender alguns conceitos chaves antes de se adentrar a análise das do gerenciamento do risco climático para a economia brasileira, como se apresenta na figura 1:

FIGURA 1. Conceitos de enfrentamento à mudança climática

Conceitos de enfrentamento à Mudança Climática	Definição	Estratégias de ação	Custos*	Exemplos
Medidas de Mitigação	Medidas para minimizar os impactos da mudança climática	Idealmente coletivas, esforço global	Variados (de baixo a alto)	Ações que reduzam diretamente a emissão de GEE na atmosfera (Transporte de baixo carbono, redução do desmatamento, eficiência energética, entre outros)
Medidas de Adaptação	Medidas com vista a adaptar nosso estilo de vida	Podem ser individuais	Alto	Ações focalizadas em determinado sistema vulnerável (fortalecimento da defesa civil, gerenciamento de zonas costeiras, conservação de ecossistemas, entre outros)

Fonte: Autora com base nos dados do relatório “Economia do Clima” e de informações da página do Ministério do Meio Ambiente

Adaptação e mitigação são estratégias complementares para reduzir e gerenciar os riscos das mudanças climáticas. Reduções substanciais de emissões nas próximas décadas podem reduzir os riscos climáticos ao longo desse século e au-

8 Valores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

mentar as perspectivas de adaptação efetiva, reduzir os custos e os desafios da mitigação em longo prazo e contribuir para os caminhos resilientes ao clima para o desenvolvimento sustentável. (IPCC, 2014)

O foco nesta análise, através dos dados apresentados no relatório economia do clima, serão das oportunidades dos cenários de mitigação e adaptação. Cenários de mitigação representam grandes transformações da economia relativas aos cenários de base e por isso representam mudanças não lineares que irão impactar o desenvolvimento de novas tecnologias para oferta e demanda, assim como em outras tecnologias relevantes, que irão neutralizar as emissões de GEE a nível global. (Rosen, 2014)

Após o desenvolvimento desse relatório em 2011, o Brasil assumiu seu compromisso<sup>9</sup> frente ao enfrentamento das alterações climáticas, através da sua NDC<sup>10</sup>, ou contribuição nacionalmente determinada com os número encontrados na figura 2:

FIGURA 2. Meta brasileira. INDC (Intended Nationally Determined Contribution)



Fonte: Sistema de Estimativa de Emissão de Gases Efeito Estufa (SEEG).

Algumas práticas e ações claramente não cabem diretamente e somente às cidades, dependendo no caso do Brasil da ação conjunta com os governos federal e estadual para alcançar a meta da NDC brasileira. Exemplos citados por Margulis (2011) são voltados para incentivo a utilização de biocombustíveis, diminuição do desmatamento entre outros. Algumas medidas dependem de ações nacionais, como incentivos ao transporte público ou regulamentações para a geração de energia distribuída. Mas qual seria o papel das cidades nesse enfrentamento? E quais seriam alguns dos custos e oportunidades relacionados a mitigação e adaptação? São esses os questionamentos analisados no próximo ponto.

9 Compromisso assumido em 2015 e ratificado pelo presidente Michel Temer em 2016.

10 National Determined Contribution, na sigla em inglês, documento obrigatório a ser apresentada pelos países na Convenção Quadro sobre Mudança do Clima durante a 21ª Conferência do Clima em Paris em 2015. Nesse documento países devem quantificar quais serão suas contribuições para a redução de GEE.

### 3. IMPACTOS E DESAFIOS PARA AS CIDADES BRASILEIRAS

■ Mais da metade da população mundial vivem em áreas urbanas, ou seja, 54% das pessoas vivem nas cidades, de acordo com a Organização das Nações Unidas. No Brasil esse número chega 84,4% da população<sup>11</sup> nas cidades, configurando-se como o país mais urbanizado do continente latino-americano. Além disso, cidades concentram a maioria dos ativos construídos e das atividades econômicas, fatores que fazem com que esses ambientes estejam altamente vulneráveis às mudanças climáticas. Os impactos causados pelas alterações no clima já são sentidos nos centros urbanos e vêm aumentando nos últimos anos (PMBC, 2016). Além disso, as cidades vêm acompanhando um movimento mundial, capitalizado por redes e fóruns de cidades, de protagonismo na tomada da ação climática. As capitais (ou cidades) brasileiras são parte atuante em diferentes níveis desse movimento global, e percebem a importância de se preparem para as mudanças provenientes das alterações do clima. Foram selecionados alguns pontos para serem destacados ao longo dessa análise para cidades:

#### 3.1 Energia

■ Os esforços na mitigação das emissões de gases do efeito estufa precisam contemplar o potencial das cidades e, em especial, o uso mais eficiente da energia e sua geração de forma distribuída, usando principalmente as fontes renováveis disponíveis. (PMBC, 2016) O sistema local de energia é um dos setores que sofrerá impactos econômicos mais significativos para as cidades (Rosenzweig et al., 2010). Benefícios fiscais partindo das prefeituras, sejam para o cidadão comum ou para o setor privado, são normalmente bom incentivo para a mudança comportamental necessária para a transição da matriz energética. A cidade de Palmas criou em 2015 o programa “Palmas Solar”<sup>12</sup>, no qual são oferecidos descontos no imposto predial e urbano (IPTU). Ainda não existe um consenso claro sobre a efetividade dos incentivos fiscais (Cerqua; Pellegrini, 2014 apud Roberta, 2017) Entretanto a longo prazo, e com maior disseminação, esse tipo de iniciativa pode vir a ter um grande impacto de mitigação.

---

11 Dados do último censo do IBGE (2010).

12 Lei Complementar nº 327/2015 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 1.220, de 28 de março de 2016.

### 3.2 Créditos de carbono

■ Crédito de carbono é um mecanismo desenvolvido pela UNFCCC como parte das transações aceitas pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) criado durante as discussões do Protocolo de Quioto. (UNFCCC, 2007 a) Mercados globais de carbono se tornaram uma importante fonte de financiamento de projetos e programas de mitigação. (Clapp et al, 2011) Em outras palavras, isso significa colocar um valor na tonelada de CO<sub>2</sub> que deixa de ser emitida ou retirada da atmosfera. O Brasil, sendo um país participante do tratado e membro da UNFCCC está habilitado a emitir créditos de carbono. Mas como as cidades podem se utilizar desse mecanismo? Algumas iniciativas já foram ou estão em andamento. Na cidade de São Paulo houve o aproveitamento energético de biogás<sup>13</sup> nos aterros de sanitário de Bandeirantes e São João. Isso significa que ambos os aterros passaram a capturar metano, um dos gases presentes no aterro de resíduos, e transformá-lo em energia, o que gerou créditos de carbono comprados, por organizações como a Mercuria Energy Trading<sup>14</sup> e KfW<sup>15</sup>. O objetivo do projeto de aproveitamento energético do biogás produzido pela degradação dos resíduos é convertê-lo em uma forma de energia útil tais como: eletricidade, vapor, combustível para caldeiras ou fogões, combustível veicular ou para abastecer gasodutos com gás de qualidade (MMA)<sup>16</sup>. O desenvolvimento desse projeto teve a participação do setor privado, que formou uma joint venture para realizar a venda dos créditos de carbono, além disso, a cidade recebeu metade dos créditos recebidos, que posteriormente foram vendidos em leilões na bolsa de valores. (CLAPP et al, 2011)

Outra iniciativa é a da municipalidade de Manaus, que chega a eliminar em média 40 mil toneladas de biogás (metano CH<sub>4</sub> e CO<sub>2</sub>), através da queima limpa de gases no Aterro sanitário da cidades mensalmente de acordo com o último relatório<sup>17</sup> da Prefeitura de Manaus.

13 O Biogás é proveniente da decomposição dos resíduos em um aterro.

14 Empresa Suíça engajada essencialmente com negócios relacionados a Petróleo e produtos petrolíferos.

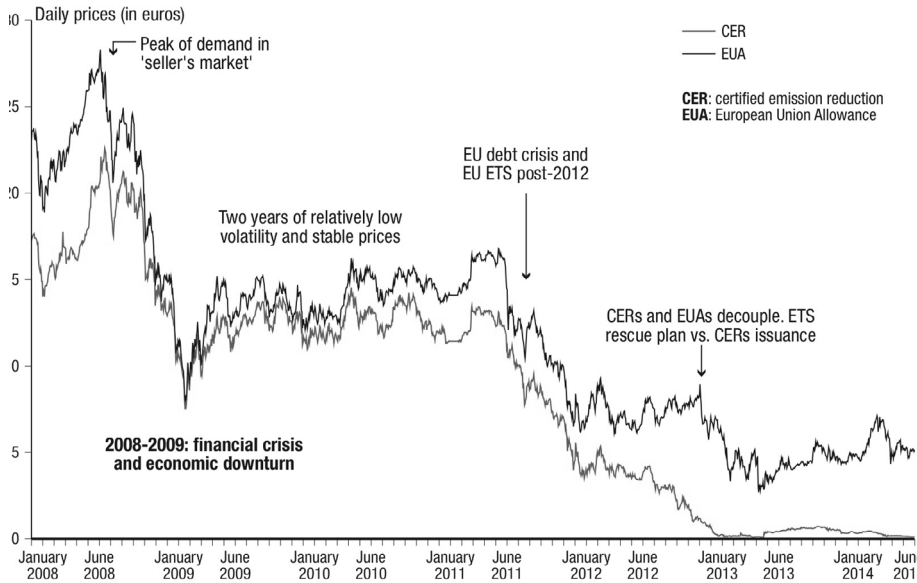
15 Banco de desenvolvimento alemão, no original Kreditanstalt für Wiederaufbau.

16 Site do Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario>

17 O relatório foi desenvolvido pela empresa Conestoga-Rovers Engenharia -CRE, contratados pela prefeitura de Manaus.

Entretanto, apesar da iniciativa ter potencial mitigados das emissões de GEE, o mercado de créditos de carbonos está desvalorizado.

FIGURA 4.



Fonte: www.sendeco2.cor

Acompanhando a linha que demonstra os valores do CER (Certified Emission Reduction) ou certificado de redução de emissões em português, é possível identificar uma grande queda nos valores em euro, em especial entre junho de 2008 e Janeiro de 2012. Bom exemplo dessa queda, foram os valores obtidos pela cidade de São Paulo, através dos créditos de carbono do aterro sanitário de Bandeirantes. Em 2007, a cidade emitiu 808 mil certificados de redução de emissões renderam a cidade 34,05 milhões de reais, no segundo 720 mil crédito, dessa vez combinado entre dois aterros (Bandeirantes e São João) geraram 37,2 milhões de reais. Esse valor caiu para 4,47 milhões de reais em 2012 mesmo com os 550 mil CERs gerados pelo aterro.<sup>18</sup> Já Manaus, diferente da Prefeitura de São Paulo, que recebia 50% dos valores provenientes da venda dos créditos de carbono, possui 10% dos valores gerados pelos CERs do seu aterro. Depois de 5 anos

18 Todos os valores encontrados foram provenientes de reportagem do G1 Sao Paulo. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/06/sao-paulo-arrecada-r-44-milhoes-no-3-leilao-de-creditos-do-carbono.html>



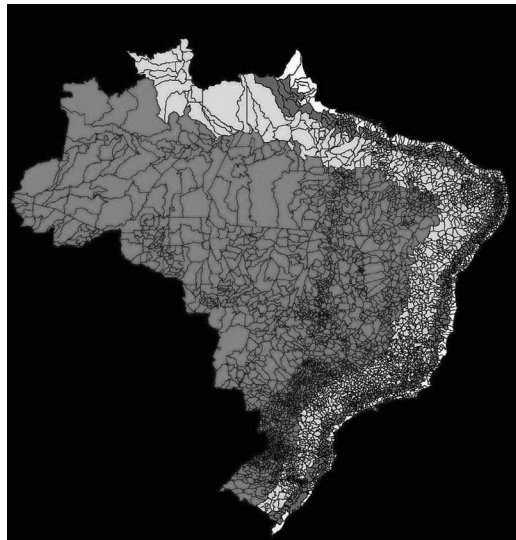
de projetos e redução de 3 milhões de toneladas de carbono até 2017<sup>19</sup> possuía acumulado 300 mil euros em CERs.

O mercado de crédito de carbonos possui potencial para as cidades brasileiras, mas para que mais iniciativas como as dos aterros de Manaus e São Paulo aconteçam é necessário que os valores da tonelada de CO<sub>2</sub> sejam maiores no mercado internacional do que os atuais. Assim poderia haver mais interesse em projetos em que as municipalidades investissem pela redução de emissão que gerasse benefícios econômicos para prefeitura. Além disso, assim como aconteceu em São Paulo, os valores gerados pelos CERs deveriam ser obrigatoriamente investidos em outros projetos ambientais, gerando mais investimentos na área.

### 3.3 Elevação do nível do mar em zonas costeiras

■ Na figura 5, podemos ver a concentração da população brasileira na costa, cada linha que separa o mapa do Brasil representa aproximadamente 52 milhões de pessoas. Segundo o relatório Economia do Clima, no pior cenário de elevação do nível do mar, estimativa dos valores materiais em risco ao longo da costa brasileira é de 136 bilhões e 207,5 bilhões.

FIGURA 5.



Fonte: @Brasilemmapas baseado em dados do IBGE.

19 Site da Prefeitura Municipal de Manaus. Disponível em: <http://d24am.com/amazonas/arthur-se-reune-com-secretario-da-onu-e-discute-producao-de-energia-limpa-em-manaus/>

Quando levado especificamente para as cidades costeiras brasileiras pode-se ter uma ideia dos prejuízos econômicos<sup>20</sup> na figura 6 abaixo:

FIGURA 6.

	Estado	Microrregião	[R\$ milhões]
1	RJ	Rio de Janeiro	R\$ 55.646,73
2	BA	Salvador	R\$ 13.995,11
3	RS	Porto Alegre	R\$ 11.148,55
4	ES	Vitória	R\$ 9.716,13
5	SP	Santos	R\$ 9.522,65
6	PE	Recife	R\$ 8.673,03
7	CE	Fortaleza	R\$ 8.008,74
8		Outras microrregiões	R\$ 19.789,06

Fonte: Margullis (2011).

Santos, localizada no litoral do estado de São Paulo, e quinta colocada no ranking das cidades que mais terão prejuízos econômicos com o aumento do nível do mar, deu início em 2015 a uma série de pesquisas sobre adaptação a mudança do clima na qual constava o tema do aumento do nível do mar. O resultado foi o Plano Municipal de Adaptação à Mudança do Clima da Cidade de Santos, manuscrito que busca estimativa inicial do custo de adaptação, de entre outros problemas, o aumento do nível do mar. Além disso, o documento também objetiva influenciar outros municípios costeiros através da experiência do desenvolvimento do plano. Portanto a cidade de Santos chegou à conclusão, assim como citado pelo PMBC (2016), de que a inação também em adaptação custará muito mais no futuro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Relevante compreender que a mudança do clima não se resume a um problema de ordem financeira, mas para evitar inclusive uma futura catástrofe econômica é fundamental pensar de maneira integrada, já que modelos econômicos não são suficientes para estimar valores que vão além das atuais estruturas monetárias.

20 A partir da metodologia de percentual da população.

É ainda importante ressaltar que a mudança do clima não afeta apenas o planeta, mas também a qualidade de vida das pessoas que nele habitam. Portanto pensar no enfrentamento as variações climáticas, seja através de ações de mitigação ou adaptação, além do ponto de vista econômico, também significa pensar na melhoria da qualidade de vida da população. E é esse desafio transversal e integrado que as lideranças locais que quiserem fazer a diferença terão pela frente. As cidades devem buscar metas mais ambiciosas, e se utilizar das novas tecnologias para uma transição para economia local de baixo carbono. Ademais, tomadores de decisão locais devem recorrer a troca de informações e experiências de ações que já estão em andamento nas cidades brasileiras. A participação em fóruns e redes de cidades, na quais essas trocas acontecem, além de consultas e possíveis parcerias com a academia local, podem contribuir para a tomada de ação mais especializada.

O que se pode afirmar, em relação ao Brasil que o custo da inação será alto, não somente pelo crescimento econômico do país, mas também pelo aprofundamento das desigualdades regionais e de renda. Mesmo sem custos precisos, os estudos e relatórios contribuem para fundamentar e oferecem base mínima ao planejamento de políticas públicas, que com viés integrado (inclusive em nível nacional), possam contribuir para o enfrentamento da mudança climática nas cidades brasileiras.

---

MARINA CAETANO é Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá, especialista em Meio Ambiente pela COPPE-UFRJ e Mestranda em Práticas em Desenvolvimento Sustentável pela UFRRJ. Trabalhou na Câmara de Comércio Brasil-Alemanha e também no Consulado Britânico no Rio de Janeiro. Desde 2014 exerce a função de Coordenadora de Projetos de Descentralização e Desenvolvimento Sustentável da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, organização política alemã que atua com base nos valores da democracia cristã. Seu projeto mais relevante na KAS Brasil é a coordenação e apoio ao Fórum de Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras – o CB27.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBI, F.; FERREIRA, L. C. F. Climate Change in Brazilian Cities: Policy Strategies and Responses to Global Warming. *International Journal of Environmental Science and Development*. v. 4, n. 1, p. 49 -51, 2013.
- CLAPP, C., et al. Cities and Carbon Market Finance: Taking Stock of Cities' Experience With Clean Development Mechanism (CDM) and Joint Implementation (JI), OECD *Environment Working Papers*, No. 29, OECD Publishing, Paris. 2010.
- GI SÃO PAULO Acesso em 27 de Junho de 2018. Disponível em: <http://gi.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/06/sao-paulo-arrecada-r-44-milhoes-no-3-leilao-de-creditos-do-carbono.html>
- NORDHAUS, W. A review of the Stern Review on the economics of Climate Change. *Journal of literature* VOL XLV, p 686-702, 2007.
- MARGULLIS, S; DUBEUX, C. B. S. *Economia da Mudança do Clima no Brasil: Custos e Oportunidades*. São Paulo: IBEP Gráfica, 2010.
- MMA. *Aproveitamento Energético de Biogás de Aterro Sanitário*. Acesso em 26 de Junho de 2018. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario>
- MONZONI, M; OSÓRIO, G. *Brasil Potência econômica e ambiental do século 21 - Foco na economia de baixo carbono*. Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV - GVCES. 2014.
- MORAES, et al. *Brasil, Mudanças Climáticas e Economia: O que há estabelecido?* Planejamento e Políticas Públicas, PP. Nº 41, Jul/ Dez 2013.
- PBMC. *Mudanças Climáticas e Cidades. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas* [RIBEIRO, S.K., SANTOS, A.S. (Eds.)]. PBMC, COPPE – UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil. 2016
- PMMCS. *Plano Municipal de Mudança do Clima de Santos*. Decreto nº 7.379, de 26 de fevereiro de 2016.PlanoAcesso em 28 de Junho de 2018. Disponível em <https://goo.gl/R55YH8>
- PREFEITURA DE MANAUS. *Arthur se reúne com secretário da ONU e discute produção de energia limpa*. Acesso em 29 de Junho de 2018. Disponível em <http://d24am.com/amazonas/arthur-se-reune-com-secretario-da-onu-e-discute-producao-de-energia-limpa-em-manaus/>
- VAN DEN BERGH, J. C. J. M. A third option for climate policy within potential limits to growth. *Nature Climate Change*, Vol.07., 2017.
- ROBERTA, A et al The role of fiscal incentives for renewable energy and economy growth. *International Journal of Business and Society*, Vol. 18, No. 2, p. 387-396, 2017
- Rosenzweig C., W. Solecki, Hammer, S. Mehrotra. Cities lead the way in Climate Change Action. *Nature*, Vol 467, 2010..
- TYLER, S. et al. Planning for Urban Climate Resilience: Framework and Examples from the Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN). *Climate Resilience in Concept and Practice Working Paper Series*. Boulder, Colorado. 2010.
- UNFCCC Website. *Transitional committee for the design of the Green Climate Fund*. Acesso em 29 de Junho de 2018. disponível em <https://unfccc.int/process/bodies/funds-and-financial-entities/green-climate-fund>

# O Meio Ambiente e seus Reflexos na Economia do Mundo

CHRISTIANO GERMAN  
ALBERTO NOGUEIRA VIRGÍNIO

## RESUMO

■ Meio ambiente e economia mundial hoje em dia deveriam ser considerados como dois lados de uma medalha. Eles devem complementar-se para alcançar um elevado nível sustentável de proteção ambiental e um trato cuidadoso das reservas naturais, para garantir o desenvolvimento não só econômico, mas também social do mundo. O acordo do Clima de Paris de 2015 alcançou 195 países do mundo para reduzir gradualmente as emissões. Tendo como objetivo prevenir um aumento maior do que 2 graus célsius na temperatura média global até 2040, o que poderia aumentar o nível dos oceanos, provocar grandes secas e causar tempestades perigosas. E tudo isso já está acontecendo neste momento. Diante dos acordos internacionais do clima na direção certa, precisa ser lembrado que a conscientização sobre a proteção do meio ambiente demorou muito e só se consolidou depois de acontecimentos preocupáveis, começando pela morte regressiva de árvores nos bosques na Europa nos anos 80 até o desastre nuclear em Fukushima, trinta anos depois, em 2011. O que se observa, contudo, é que a grande maioria das indústrias e as empresas da economia mundial não aprenderam a reagir de forma adequada e responsável. Somente através de leis, acordos internacionais e pela jurisdição a economia consegue ser controlada para respeitar um futuro sustentável de todos os seres na terra.

## ABSTRACT

■ Nowadays environment and worldwide economics should be considered as two sides of a medal. They must complement each other to achieve a high level of sustainable environmental protection and a careful treatment of natural reserves to ensure both economic and social development worldwide. The Paris climate agreement of 2015 reached 195 countries of the world to make them reduce the emissions gradually. The goal is to prevent a greater than two degrees Celsius increase of the average global temperature until 2040. This could lead to a rise of ocean levels, provoke large droughts and cause dangerous storms. All of this is already happening right now. In the face of international climate agreements, which go into the right direction, one has to keep in mind that the awareness to protect the environment took a long time. In fact, it was only consolidated after worrying events beginning with the regressive death of trees in the forests of Europe in the 1980s until the nuclear disaster in Fukushima thirty years later in 2011. It is observed however, that the vast majority of industries and companies in the world economy have not learned to react in an appropriate and responsible manner. Only through legislation, international agreements and by jurisdiction the economy can be controlled, which is necessary, because it has to respect a sustainable future for all beings on earth.

## INTRODUÇÃO

■ Meio ambiente e economia mundial hoje em dia deveriam ser considerados como dois lados de uma medalha. No passado, eles foram entendidos por muito tempo como antagônicos, mas, pelo contrário, devem complementar-se para alcançar um elevado nível sustentável de proteção ambiental e um trato cuidadoso das reservas naturais, para garantir o desenvolvimento não só econômico, mas também social do mundo. Sem população saudável, sobrevivente e com poder aquisitivo, logicamente não se pode gerar lucro econômico.<sup>1</sup>

Mas esta lógica é bastante difícil de comunicar, não só para Donald Trump, o atual presidente dos Estados Unidos, ou talvez, até seja possível dizer, dos atuais Estados-Desunidos da América. Um empresário que nega as mudanças climáti-

---

1 Veja Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Wirtschaft und Umwelt – Worum geht es? (01.10.2010), em: <http://www.bmub.bund.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen-tourismus/wirtschaft-und-umwelt/kurzinfo/> (acessado em 13.11.2017)

cas mundiais como resultado do desempenho contraprodutivo das empresas nacionais e internacionais é um contrassenso no país não só economicamente mais poderoso, mas também com a constituição democrática mais antiga do mundo. Existe um consenso geral da comunidade científica mundial de que o aumento das temperaturas globais nas últimas décadas foi causado por atividade humana. Mesmo assim, Trump não aceita a ideia de que as emissões estão causando mudanças climáticas significativas e acredita que os cientistas e especialistas estão difundindo teorias da conspiração.

Sendo assim, o presidente dos Estados Unidos anunciou no dia 1º de junho de 2017 a retirada dos Estados Unidos do Acordo do Clima de Paris de 2015. A decisão promete gerar uma grande repercussão internacional e pode impactar diretamente as políticas de redução de emissão de gases de países em desenvolvimento.<sup>2</sup> Esse tratado alcançou 195 países do mundo para reduzir gradualmente as emissões. O esquema foi negociado durante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e passou a valer em novembro de 2016, tendo como objetivo prevenir um aumento maior do que 2 graus celsius na temperatura média global até 2040, o que poderia aumentar o nível dos oceanos, provocar grandes secas e causar tempestades perigosas. E tudo isso já está acontecendo neste momento.

Tendo em vista os enormes desafios para a política, jurisdição nacional e internacional e para a economia do mundo, a primeira parte deste estudo vai versar sobre “A Importância do Meio Ambiente na Economia do Mundo” com dois capítulos sobre os “Primeiros impactos entre meio-ambiente e economia” e “O ‘Processo do Rio’ de sustentabilidade internacional”.

A segunda parte se dedica ao “(O) Problema do balanço entre meio ambiente e economia mundial”, mostrando os “Caminhos para a proteção do meio ambiente e energias renováveis” e a importante “procura para um balanço ecológico com a economia do mundo” com os exemplos da Alemanha e do Brasil.

As conclusões ressaltam os caminhos possíveis para que os dois lados da moeda possam agir de maneira sustentável, ajudando proteger a natureza, que inclui o ser humano, os animais, as plantas, as terras, os recursos hídricos e os oceanos e, além disso, possibilitando uma economia mundial com os lucros merecidos.

---

2 Veja Braun, Julia: O que acontecerá após a saída dos EUA do Acordo de Paris?, em: Revista Veja (publicado em 01.06.2017), <http://veja.abril.com.br/mundo/o-que-acontecera-apos-a-saida-dos-eua-do-acordo-de-paris/> (acessado em 17.11.2017)

## I. A IMPORTÂNCIA DO MEIO AMBIENTE NA ECONOMIA DO MUNDO

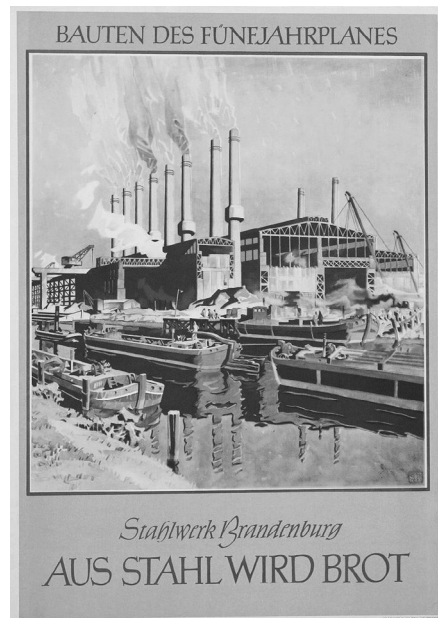
### I.1. Primeiros impactos entre meio ambiente e economia

■ Na Alemanha depois da Segunda Guerra Mundial, as “chaminés fumando” foram consideradas como símbolo do rápido e inesperado crescimento da economia e do bem-estar da população. Este desenvolvimento até hoje é chamado de “milagre econômico”.

Também na Alemanha pós-guerra, dividida entre uma parte ocidental livre e democrática e uma oriental socialista, a última sobre o controle da União Soviética, as “chaminés fumando” ganharam igualmente muito prestígio gerando o anúncio “Aço vira pão”<sup>3</sup> – como mostra e diz a Figura 1: “Aus Stahl wird Brot”.

FIGURA 1. Aus Stahl wird Brot /  
Aço vira em pão

Fonte: Hinz-Wessels, Annette/Würz, Markus: Sozialistische Zentralplanwirtschaft, in: Lebendiges Museum Online, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, em: <https://www.hdg.de/lemo/kapitel/geteiltes-deutschland-gruenderjahre/wirtschaft-und-gesellschaft-im-osten/sozialistische-zentralplanwirtschaft.html> (acessado em 16.11.2017).



Toda essa euforia acabou nos anos 80. O primeiro efeito foi o desaparecimento assustador de grande parte das florestas na Europa Central e do Norte e na Europa Oriental. Os óxidos de nitrogénio foram identificados como a principal causa para a desenfreada morte regressiva de árvores nos bosques.

A Figura 2 “Waldsterben in Bayern/Morte de árvores na Baviera” mostra, como exemplo, a situação no Estado da Baviera na Alemanha. Os óxidos de ni-

3 Veja Hinz-Wessels, Annette/Würz, Markus: Sozialistische Zentralplanwirtschaft, in: Lebendiges Museum Online, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, em: <https://www.hdg.de/lemo/kapitel/geteiltes-deutschland-gruenderjahre/wirtschaft-und-gesellschaft-im-osten/sozialistische-zentralplanwirtschaft.html> (acessado em 16.11.2017)



trogênio, conhecidos como importantes poluentes da atmosfera, foram emitidos pelos motores de combustão interna, fornos, caldeiras, estufas, incineradores, pelas indústrias químicas e, também, pelos silos de cereais.

FIGURA 2. Waldsterben in Bayern / Morte de árvores na Baviera



Fonte: Fotocommunity: Das Waldsterben am Rachel, Bayerischer Wald, em: <http://www.fotocommunity.de/photo/waldsterben-gary-fotos/39727501> (acessado em 16.11.2017).

Já nos anos de 1970 começou uma crescente conscientização da população sobre o meio ambiente na Alemanha Ocidental e os partidos verdes ganharam sempre mais prestígio e votos nas eleições. Entre os anos 1979 e 1981, todos os partidos importantes na Alemanha apresentaram programas ambientais. Em 1980 foi fundado o Partido Verde na Alemanha, ganhando assentos em vários parlamentos estaduais. A partir de 1982, os ministérios responsáveis tomaram as primeiras providências com decretos e comissões de estudos para reduzir a poluição ambiental.<sup>4</sup> Os efeitos foram positivos, porque o sistema democrático funcionava. Contudo, na Alemanha Oriental socialista não houve contramedidas.

Exatamente neste período, em 1981, a cidade de Cubatão no Brasil saiu nas manchetes em todos os países, com fotos chocantes de crianças que haviam nascido mortas. Eles tinham o que se chamava de “cara de sapo” – uma cabeça com-

4 Veja Böhrer, Carl (Hrsg): Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, Opladen 1987, pp. 80-82.

pletamente achatada, sem cérebro. Apontada pela ONU como a cidade “mais poluída do mundo”, ficou conhecida globalmente como “Vale da Morte”.<sup>5</sup>

Como na Alemanha Ocidental também o Brasil conseguiu resolver este problema. Já no mesmo ano de 1981, o governo brasileiro lançou a Política Nacional do Meio Ambiente-PNMA, criando também o Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, o qual definiu o licenciamento ambiental obrigatório como uma das ferramentas mais importantes da política ambiental do país.

Somente após 10 anos, Cubatão foi reconhecida como símbolo de recuperação ambiental na Conferência sobre o Meio Ambiente da ONU, Eco-92. As imposições de medidas de controle, como instalação de filtros nas chaminés, fizeram as emissões de poluentes cair 90 %, diminuindo o número de pessoas com doenças respiratórias e de bebês comprometidos. Apesar de Cubatão ter perdido o posto de cidade mais poluída do mundo, segundo dados de 2014 da Organização Mundial de Saúde, estudos da agência da ONU reforçam que o perigo para a população local não está de todo eliminado e necessita de supervisão constante.<sup>6</sup>

A próxima catástrofe industrial aconteceu cinco anos mais tarde, no dia 26 de abril de 1986 com o acidente nuclear na cidade de Chernobyl na Ucrânia, nos tempos da União Soviética. Mesmo sem efeitos políticos imediatos, mostrou-se assustadora, provando mais uma vez as consequências da falta de tecnologia adequada, além da falta de manutenção, de responsabilidade do pessoal e dos donos da usina. Os reatores na então República Socialista Soviética da Ucrânia estavam sob a jurisdição direta das autoridades centrais da União Soviética. A explosão e um incêndio num reator lançaram grandes quantidades de partículas radioativas na atmosfera e a nuvem de contaminação se deslocou por grande parte da Europa do Norte e Central. Na Europa Oriental, forçou milhares a deixarem suas casas na Ucrânia, Belarus e Rússia. Depois de 30 anos, a zona atual de exclusão de Chernobyl continua altamente radioativa e inabitável.

Ninguém assumiu a responsabilidade. E na Europa oriental e ocidental também não houve reações por parte da política ou pelas empresas de procurar alternativas menos perigosas para gerar energia. O que aconteceu foi um aperfeiçoamento das tecnologias das usinas nucleares e de sua manutenção.

---

5 A minha primeira palestra e o meu primeiro artigo sobre meio-ambiente, publicado em 1987, trata desse assunto e das usinas nucleares no Brasil. Veja German, Christiano: ‘Meio Ambiente’ als Problembereich der brasilianischen Innenpolitik, em: Kohlhepp, G./Schrader, A. (Hrsg.), *Ökologische Probleme in Lateinamerika*, Tübingen 1987, pp. 279-292.

6 Veja Costa, Camilla: Mais de 3 décadas após ‘Vale da Morte’, Cubatão volta a lutar contra alta na poluição (10 março 2017), em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39204054> (acessado em 16.11.2017)

## 1.2. O “Processo do Rio” de sustentabilidade internacional

■ Não vai ser necessário continuar apresentando os danos irreversíveis que já foram feitos ao meio ambiente pelas indústrias do mundo. É certo que, em razão destes, aconteceu uma crescente conscientização por parte das ciências econômicas, da política em países democráticos e nas organizações internacionais.

Atualmente, o maior problema para o meio-ambiente existe no aumento rápido do dióxido de carbono. O dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) é um componente importante do ciclo global do carbono e, como componente natural do ar, um importante gás com efeito de estufa na atmosfera da terra. Através das atividades humanas, sobretudo a queima de combustíveis fósseis, sua proporção na atmosfera da terra aumentou nas décadas de industrialização cada vez mais e continua aumentando. O resultado é um aumento no efeito estufa, que por sua vez é a causa do aquecimento global atual. Desde o início da década de 1990 existe um consenso científico de que o aquecimento global atual é causado por seres humanos.<sup>7</sup>

O termo “aquecimento global” refere-se ao aumento da temperatura média da atmosfera e dos oceanos desde a industrialização, ao longo dos últimos 150 anos. Esse foi mais rápido do que em quaisquer outras fases de aquecimento conhecidos da história recente. A partir da transição da Idade do Gelo, a terra, no decorrer de aproximadamente 10.000 anos, foi aquecida de 4 a 5 graus celsius. No caso do aquecimento global atual provocado pelo homem desde o começo do século 20, no entanto, o mesmo aumento de temperatura de 4 a 5 graus celsius é esperado já dentro de 100 anos. Sendo assim, a taxa de aquecimento é cerca de 100 vezes maior do que as provocadas pelas mudanças climáticas naturais históricas.<sup>8</sup>

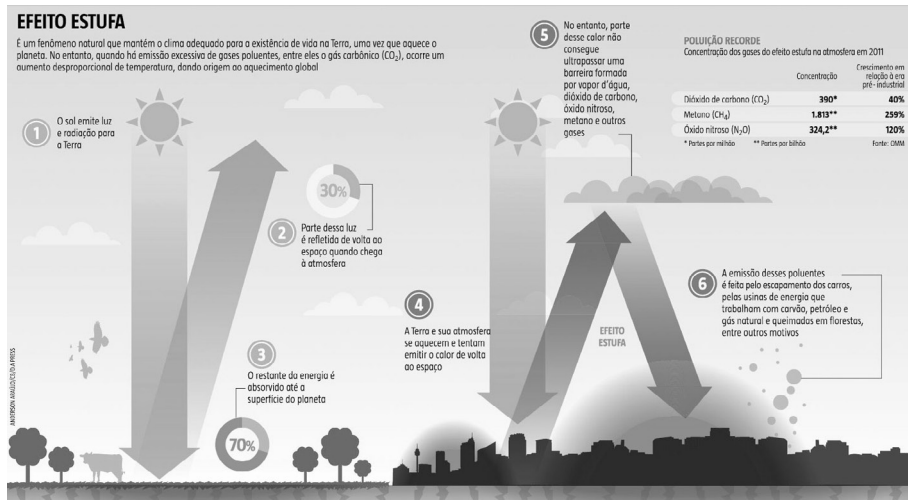
As investigações científicas sérias sobre as alterações climáticas apontaram as observáveis consequências do aquecimento global, sempre dependendo da região da terra: o gelo do mar e o derretimento de geleiras, a elevação do nível do mar, o degelo do permafrost, o crescimento de áreas de seca e o aumento dos extremos climáticos, com repercussões na situação de vida e sobrevivência das pessoas, animais e insetos, seguidos por extinção de espécies. A política climática nacional e internacional tem como objetivo interromper as mudanças climáticas, bem como

7 Veja Cook, John et al.: Quantifying the consensus on anthropogenic global warming in the scientific literature, em: *Environmental Research Letters*, Volume 8, Number 2, Published 15 May 2013, <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/8/2/024024/meta> (acessado em 27.11.2017)

8 Veja Hartmut Graßl, *Klimawandel: Was stimmt? Die wichtigsten Antworten*. Freiburg im Breisgau 2007, pp. 63 e seguintes. Também Haydn Washington/John Cook: *Climate Change Denial. Heads in the Sand*. Earthscan 2011, p. 34.

a adaptação para o aquecimento esperado. Para parar o aquecimento global provocado pelo homem, as emissões adicionais de gases de efeito estufa devem ser completamente evitadas no longo prazo. Sobre esse problema veja a Figura 3 – “Efeito estufa 2016”.

FIGURA 3. Efeito estufa 2016



Fonte: Aquecimento Global: Como as mudanças climáticas irão afetar sua vida, em: <http://vivamaisverde.com.br/2016/09/aquecimento-global/> (acessado em 30.11.2017).

Já em 1972 foi estabelecida a ONU Meio Ambiente, sendo a agência do Sistema das Nações Unidas (ONU) responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável. Seus principais objetivos foram manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento, além de alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para melhorar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das gerações futuras.<sup>9</sup>

Ainda assim, foram perdidos mais de vinte anos sem reflexos adequados de responsabilidade pelo meio ambiente por parte da economia mundial e da política, mesmo com governos social-democráticos ou da esquerda.

9 Veja Nações Unidas no Brasil: ONU Meio Ambiente. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente/> (acessado em 18.11.2017)

Somente a partir da Rio-92, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, marcou a forma como a humanidade deveria encarar sua relação com o planeta. Foi naquele momento que a comunidade política internacional admitiu claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza.<sup>10</sup>

Nessa conferência, também conhecida como “Cúpula da Terra” ou “Eco-92” iniciou-se o processo de sustentabilidade internacional (“Processo do Rio”) e foram criadas importantes novas vertentes de negociação da política ambiental global,<sup>11</sup> como a Agenda 21, que contém recomendações abrangentes para ação em quarenta capítulos sobre todas as principais políticas de sustentabilidade, e também a Convenção sobre Proteção do Clima e a Convenção sobre diversidade biológica.<sup>12</sup>

Na Declaração do Rio, com 27 princípios, o direito ao desenvolvimento sustentável foi ancorado pela primeira vez em todo o mundo. Além disso, os princípios da prevenção e do poluidor-pagador foram reconhecidos como princípios orientadores. Mas a efetividade dessas medidas só pode realmente acontecer se os Estados em todo o mundo se envolverem em uma parceria nova e justa, abrangendo governos, pessoas e os elementos-chave da sociedade. Portanto, os Estados teriam que fazer acordos internacionais para proteger o meio ambiente e o sistema de desenvolvimento. Isso criou um espírito de otimismo logo após o fim do conflito Oriente-Oeste, chamado de “Espírito do Rio”.<sup>13</sup>

Nessa Conferência em 1992, também foi definida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA ou UNEP, em inglês) a “Economia Verde” como “uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz os riscos ambientais e

---

10 Veja Jornal do Senado: Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países, in: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx> (acessado em 18.11.2017)

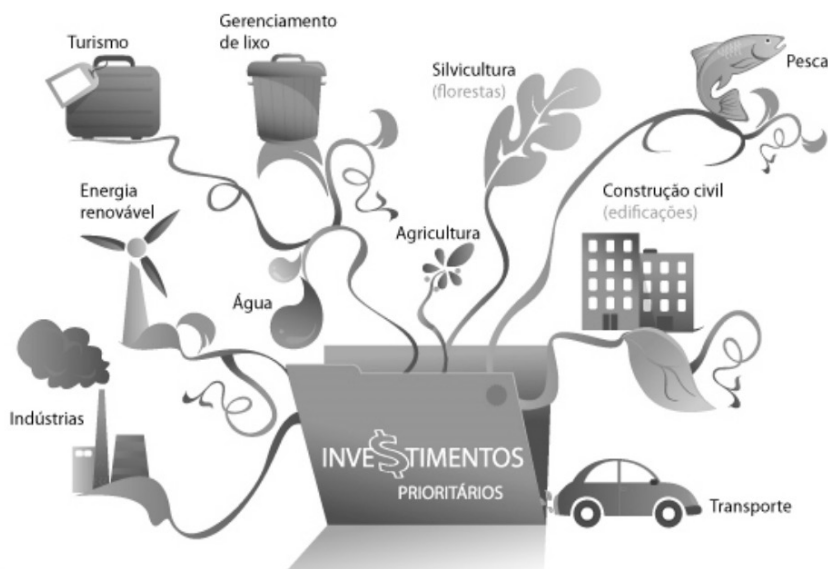
11 Veja ONUBR – Nações Unidas no Brasil: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> (acessado em 20.11.2017)

12 Veja ONUBR – Nações Unidas no Brasil: Agenda 21, em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf> (acessado em 20.11.2017)

13 Veja UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung (Rio plus 20), Stand: 12.06.2012, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, em: <http://www.bmub.bund.de/detailansicht/artikel/un-konferenz-fuer-nachhaltige-entwicklung-rio-plus-20/> (acessado em 20.11.2017)

a escassez ecológica”.<sup>14</sup> A Figura 4 – “Economia Verde” define dez setores para investimentos prioritários.

FIGURA 4. Economia Verde



Fonte: Adoção da economia verde é inevitável, diz diretor do Pnuma, em: <http://cicloambientalxxiplantandoverde.blogspot.com.br/2014/07/adocao-da-economia-verde-e-inevitavel.html> (acessado em 20.11.2017).

As três características principais são uma baixa emissão de carbono, eficiência no uso de recursos e busca pela inclusão social. Esperava-se que seus resultados seriam a melhoria da qualidade de vida para todos, diminuição das desigualdades entre ricos e pobres, além da conservação da biodiversidade e preservação dos serviços ambientais.

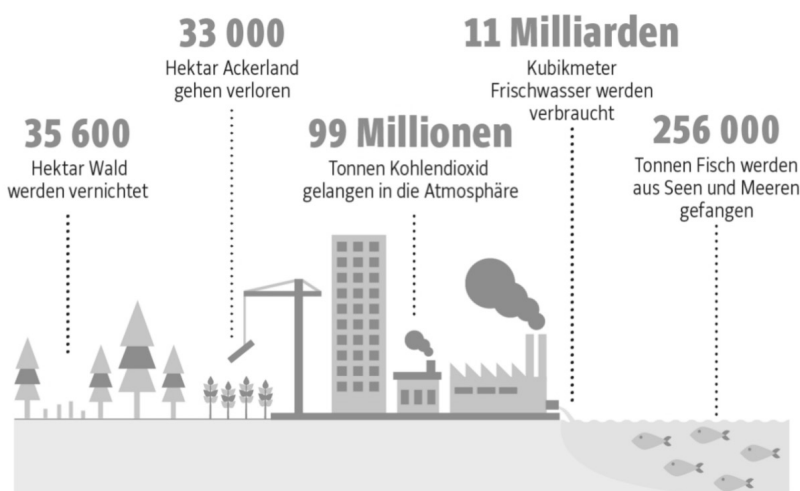
Como os resultados ficaram muito atrás do desejado, a Agência Federal de Meio Ambiente da Alemanha, desde 1974 sendo a autoridade ambiental central da Alemanha, continua alertando que a economia destrói os fundamentos naturais da vida e prejudica a prosperidade das gerações futuras. O desmatamento extensivo das florestas, a sobrepesca dos oceanos ou a perda de terras férteis são exemplos marcantes desse desenvolvimento. Os custos das mudanças climáticas

14 Veja Motta Pinto-Coelho, Ricardo/ Havens, Karl: Gestão de Recursos Hídricos em Tempos de Crise, Artmed Editora, 2016, p. 205

e a perda de biodiversidade, por si sós, podem ascender a cerca de um quarto do produto nacional bruto mundial em 2050.

A Figura 5, sobre a “Exploração predatória diária da natureza”, mostra que no ano 2017, a cada dia, 35.600 hectares de floresta estão sendo destruídas, 33.000 hectares de terras agrícolas ficam perdidas, 99 milhões de toneladas de gás carbônico chegam na atmosfera, 11 bilhões de metros cúbicos de água potável são consumidos e 256.000 toneladas de peixe estão sendo pescados nos lagos e nos mares.

FIGURA 5. Exploração predatória diária da natureza (2017)



Fonte: Behrens, Christoph u.a.: Wie stark wir die Erde überlasten (17.11.2017), em: <http://www.sueddeutsche.de/wissen/oekologischer-fussabdruck-wie-stark-wir-die-erde-ueberlasten-1.3753014> (acessado em 20.11.2017).

Sendo assim, o conceito da Economia Verde é uma nova declaração de missão para o desenvolvimento econômico. Ele combina ecologia e economia de forma positiva, aumentando assim o bem-estar social. O objetivo é uma economia que esteja em harmonia com a natureza e o meio ambiente. A transição para uma economia verde exige uma modernização ecológica abrangente de toda a economia. Em particular, o consumo de recursos, a redução de emissões, o design do produto e a conversão das cadeias de valor devem ser alterados. A promoção de inovações ambientais é de importância central aqui.<sup>15</sup>

15 Veja Umweltbundesamt: Wirtschaft und Umwelt (27.02.2017), em: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/wirtschaft-umwelt> (acessado em 20.11.2017)

## 2. O PROBLEMA DO BALANÇO ENTRE MEIO AMBIENTE E ECONOMIA MUNDIAL

### 2.1 Caminhos para a proteção do meio ambiente e energias renováveis

■ E não faltam as possibilidades de inovações ambientais. Um repensar em termos de proteção climática, para a produção de energia alternativa – afinal, os combustíveis fósseis se esgotarão no futuro previsível – surgiu nas últimas décadas. Desde então, os cientistas estão pesquisando sobre alternativas à forma obsoleta de energia. E com sucesso, porque, em termos de energias renováveis, tem-se feito muito nos últimos 10 anos.

Podemos distinguir principalmente entre três fontes de energia. As duas que já provocaram o maior dano ao meio ambiente mundial são os combustíveis fósseis, como o petróleo, o gás natural e o carvão, e também as fontes de energia nuclear. A terceira seriam as fontes ecológicas de energia regenerativa.

As fontes de energia regenerativa são chamadas assim porque, em contraste com os combustíveis fósseis limitados, elas são sempre diretamente (luz solar) ou indiretamente (como vento ou ondas) alimentadas pelo sol ou outras fontes não fósseis e, portanto, nunca acabam por padrões humanos. As fontes de energia renováveis têm sido usadas pela humanidade há milhares de anos. No entanto, além das usinas hidrelétricas, atualmente não são atraentes em termos industriais devido ao alto investimento inicial e ao fluxo de energia inconsistente. Portanto, o uso de fontes de energia renováveis em muitos países é subsidiado pelos governos, o que pode tornar a aplicação atrativa e promover o desenvolvimento futuro. A produção de energia renovável é – além da construção de usinas de energia – livre de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e não libera outros poluentes. A Figura 6 mostra as fontes de “Energias Renováveis” atualmente mais importantes.

A energia solar e o vento são as fontes de energia renováveis mais importantes. A energia do sol pode ser convertida em eletricidade ou em calor, como por exemplo os painéis solares fotovoltaicos ou térmicos para aquecimento do ambiente ou de água. A energia eólica dos ventos pode ser convertida em eletricidade através de turbinas eólicas ou aerogeradores. Além disso a energia hídrica da água dos rios, das marés e das ondas podem ser convertidas em energia elétrica, como por exemplo as barragens. Ademais, existe ainda a biomassa, produzida a partir de toda matéria orgânica, de origem vegetal ou animal utilizada na produção de energia e a energia geotérmica, do calor da terra.



FIGURA 6. Energias Renováveis



Fonte: Fontes de Energia: Energia Renováveis – Principais Tipos e Fontes Alternativas em: <http://www.fontesdeenergia.com/tipos/renovaveis/> (acessado em 20.11.2017).

Sendo assim, cada país pode desenvolver e aplicar essas tecnologias favoráveis ao meio ambiente dentro das suas condições climáticas.<sup>16</sup> O maior problema nesta área para a economia do mundo continua sendo o fluxo de energia inconsistente e a falta de uma tecnologia necessária para a armazenagem de energia elétrica.

É certamente uma desvantagem do vento o fato de não ser uma fonte confiável de energia. Ele nem sempre está no lugar certo, na força certa. A experiência mostrou que sopra de forma relativamente regular perto da costa e das montanhas, e é aí que é difícil localizar a indústria. São necessários altos subsídios para garantir a liquidação dos parques eólicos ali mesmo. Afinal, como o vento não pode fornecer quantidades constantes de eletricidade, continuam necessários outros produtores de energia, como as usinas de energia nuclear ou a carvão. Outra desvantagem é que o vento não pode ser armazenado, por isso deve ser convertido

16 Veja Erneuerbare Energien, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (März 2017), em: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/erneuerbare-energien.html> (acessado em 20.11.2017)

diretamente na potência elétrica transportável, onde ele aparece. No entanto, as matérias-primas necessárias serão executadas em um futuro não muito distante. A energia eólica, no entanto, é inesgotável.

Potentes turbinas eólicas agora estão sendo construídas como usinas experimentais, mas, apesar do tamanho, não podem abastecer uma cidade inteira com eletricidade. Levaria mil dessas plantas para produzir o mesmo poder que uma usina de energia moderna. Devido aos ruídos irritantes das turbinas eólicas, os valores-limite de exposição a ruído e certas distâncias mínimas para habitação devem ser observados.

A influência das turbinas eólicas na vida selvagem também é considerada criticamente. Especialmente os pássaros são afetados pela construção de parques eólicos. Muitas vezes, enxames inteiros voam para as lâminas do rotor das turbinas e acabam morrendo. No entanto, como mais será feito no futuro na construção de parques eólicos offshore, essa desvantagem também, sem dúvida, se tornará menos pronunciada.<sup>17</sup>

A falta de tecnologias para o armazenamento de energia elétrica também afeta o crescimento dos carros elétricos, mesmo tendo baterias cada vez maiores, que, atualmente, prometem um alcance padrão de 400 quilômetros para uso diário, sendo certo, contudo, que todas as inovações possíveis nesse campo estão a pelo menos dois anos de distância do lançamento do mercado.<sup>18</sup>

A isso, some-se que a viagem através de carros elétricos também não pode ser para qualquer canto, haja vista a falta de postos para carregar as baterias. Mas, à medida que a gama de carros elétricos aumenta, a infraestrutura de carregamento também está melhorando: muitos postos de gasolina e supermercados agora oferecem espaços de estacionamento onde você pode carregar seu carro elétrico gratuitamente.

A maior vantagem é que os carros elétricos não poluem o ar. Mas as baterias são problemáticas para o meio ambiente por várias razões. Elas precisam de matérias-primas escassas como o lítio, cuja extração está associada a um alto impacto ambiental. Também o processo de reciclagem limpa das baterias ainda não está resolvido. Sendo assim, a poluição do meio ambiente continua em várias áreas e as soluções tecnológicas, lamentavelmente, demoram.

---

17 Veja Das sind die Nachteile und Vorteile von Windenergie, em: Die Welt (12.08.2010), <https://www.welt.de/wirtschaft/energie/specials/wind/article8795070/Das-sind-die-Nachteile-und-Vorteile-von-Windenergie.html> (acessado em 23.11.2017)

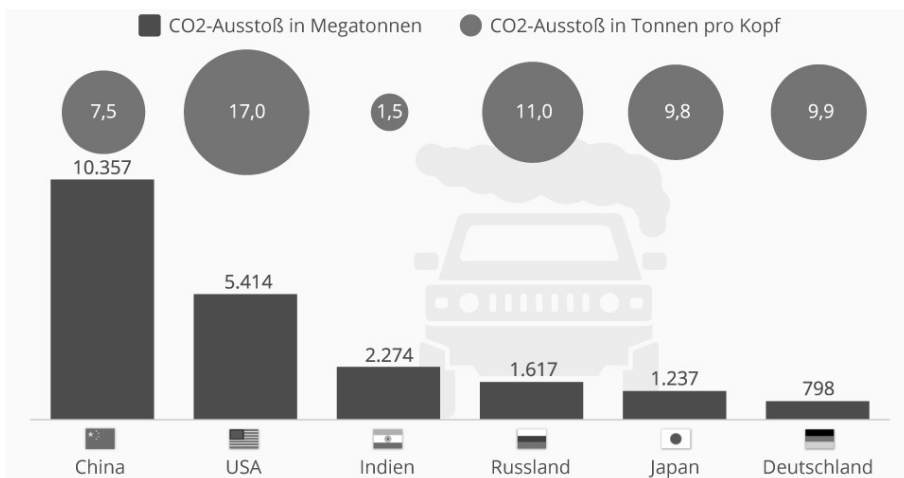
18 Veja Elektroautos auf der IAA 2017. Ihre voraussichtliche Wartezeit beträgt...zwei bis fünf Jahre (13.09.2017), em: [www.spiegel.de/auto/aktuell/elektroautos-von-bmw-mercedes-vw-und-audi-auf-der-iaa-2017-a-1167398.html](http://www.spiegel.de/auto/aktuell/elektroautos-von-bmw-mercedes-vw-und-audi-auf-der-iaa-2017-a-1167398.html) (acessado em 23.11.2017)

## 2.2 A procura por um balanço ecológico com a economia do mundo

### Os exemplos da Alemanha e do Brasil

Nenhum outro país emite mais dióxido de carbono do que a China. Mas comparando as emissões de dióxido de carbono por habitante, a situação é relativizada, como mostra a Figura 7 sobre “Os maiores pecadores do clima em 2015”.

FIGURA 7. Os maiores pecadores do clima em 2015



Fonte: Die größten Klimasünder (23.09.2014), Die Zeit, em: [www.zeit.de/wirtschaft/2014-09/klimawandel-klimaschutz-china-usa](http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-09/klimawandel-klimaschutz-china-usa) (acessado em 24.11.2017).

Olhando para as emissões por habitante, a China sai do primeiro lugar. Os líderes chineses gostam de apresentar esse argumento quando se trata de sua responsabilidade pela mudança climática. Olhando para o país ou regiões em que as pessoas têm as maiores emissões de dióxido de carbono per capita, os EUA estão em primeiro lugar. Os EUA, em particular, continuam a depender fortemente dos combustíveis fósseis. O país da mobilidade motorizada, por enquanto, não parece apostar em primeiro lugar na eficiência energética e apenas regionalmente nas energias renováveis.

Já no segundo lugar, se encontra a Rússia, que tem que lidar com uma indústria extremamente ineficiente. Para completar, também deve ser dito que os EUA e a China são os maiores infratores climáticos do mundo. Mas, ao mesmo tempo, eles também estão entre os maiores investidores em energias renováveis.

Somente que este setor, considerando o volume de investimento, ainda é pequeno em comparação com as energias fósseis.<sup>19</sup>

A procura por um balanço ecológico com a economia do mundo se encontra nesta área de energias renováveis. Mas as indústrias dos maiores países do mundo continuam dependendo das tecnologias do século 20. Também por falta de atenção ou interesse por um planejamento para o futuro. Além disso, os caminhos para energias renováveis exigem investimentos altos dos Estados e trazem pouca ou nenhuma receita tributária.

A situação em dois países economicamente de destaque no mundo, na Alemanha e no Brasil, mostra as problemáticas e os desafios atuais. A Alemanha é líder econômico na Europa e o Brasil na América Latina. Sendo assim, os dois países também podem ser vistos como modelos exemplares.

E uma trágica ironia do destino aconteceu no dia 11 de março de 2011 em Fukushima no Japão com mais uma catástrofe nuclear 25 anos depois de Chernobyl. A falha ocorreu quando a usina foi atingida por um tsunami provocado por um maremoto. A usina começou a liberar quantidades significativas de material radioativo tornando-se o maior desastre nuclear desde o acidente nuclear de Chernobyl e o segundo (depois de Chernobyl) a chegar ao nível 7 na Escala Internacional de Acidentes Nucleares. Um estudo feito por pesquisadores da Universidade de Stanford descobriu que as usinas japonesas operadas pelas maiores empresas de serviços públicos eram particularmente desprotegidas contra possíveis tsunamis.<sup>20</sup>

É esperado que o trabalho para o saneamento da área afetada vai durar 30 a 40 anos. Após o desastre, o ceticismo aumentou em relação ao uso civil da energia nuclear. Vários países, entre eles os economicamente maiores da União Europeia como Alemanha e a França, abandonaram seus programas de energia nuclear. A China, os EUA e o Brasil continuam usando a energia nuclear. O governo japonês decidiu, em meados de setembro de 2012, eliminar progressivamente a energia nuclear, o mais tardar em 2040. Mas a indústria convenceu o governo a repensar seus planos. A eliminação nuclear significaria sobrecarregar a economia e implicaria custos elevados devido à importação de petróleo, carvão e gás. Esse

19 Veja Die größten Klimasünder (23.09.2014), Die Zeit, em: [www.zeit.de/wirtschaft/2014-09/klimawandel-klimaschutz-china-usa](http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-09/klimawandel-klimaschutz-china-usa) (acessado em 24.11.2017)

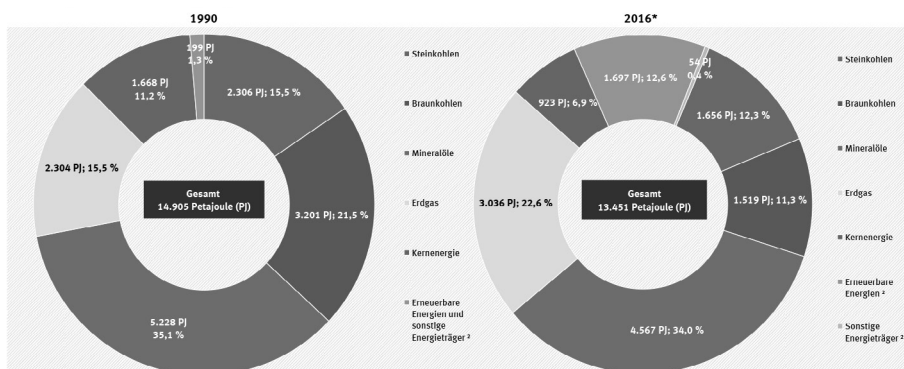
20 Veja Lipsy, Phillip et. al.: "The Fukushima Disaster and Japan's Nuclear Plant Vulnerability, em Comparative Perspective." *Environmental Science and Technology* 47 (May) 2013, em: <http://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/es4004813> (acessado em 27.11.2017)

argumento é usado em muitos países pelas indústrias porque, de fato, ainda faltam as alternativas técnicas adequadas.<sup>21</sup>

■ O exemplo da Alemanha

A Alemanha continuará sendo dependente dos combustíveis fósseis por décadas e a dominância global do carvão, petróleo e gás permanece intacta. Estes são os resultados lamentáveis de um estudo de energia em 2013 do Instituto Federal de Geociências e Recursos Naturais na Alemanha, que não perdeu a sua validade. De acordo com isso, as energias renováveis dificilmente ganharão importância em todo o mundo nos próximos 20 anos. Além disso, as reservas conhecidas de combustíveis fósseis cresceram ligeiramente, apesar do aumento da produção.

FIGURA 8. Consumo de energia primária na Alemanha em 1990 e 2016



Fonte: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Erneuerbare Energien (März 2017), em: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/erneuerbare-energien.html> (acessado em 30.11.2017).

A Figura 8 sobre o “Consumo de energia primária na Alemanha em 1990 e 2016” mostra que na Alemanha, em 1990, ainda 98,8% do consumo de energia primária continuava coberta por combustíveis não renováveis. A partir de 1990 a proporção de energia renovável com somente 1,3 por cento foi aumentando de forma constante, mas muito lenta. Depois de 26 anos apenas conseguiu chegar a 12,6 por cento em 2016.<sup>22</sup> A porcentagem total de combustíveis não renováveis caiu somente 10%, isto é, para 87,1%.

21 Veja Japan schränkt Atomausstieg wieder ein: Die Zeit (19.09.2012), em: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-09/japan-atomausstieg-einschraenkung> (acessado em 27.11.2017)

22 Veja Energiezukunft: Jahrzehntelange Abhängigkeit von Kohle, Öl und Gas (08.12.2013), em: <https://www.energiezukunft.eu/umwelt/wirtschaft/jahrzehntelange-abhaengigkeit-von-kohle>

Sendo assim, a proporção de energias renováveis está crescendo devagar demais na Alemanha. Mas em todo o mundo, mesmo com desenvolvimentos positivos, não está sendo feito o suficiente para reduzir as emissões e limitar o aumento da temperatura para bem abaixo de dois graus, como consta também no Índice de Aquecimento Global de 2018.<sup>23</sup> Atualmente, nenhum país está fazendo o suficiente para garantir que os objetivos climáticos de Paris possam ser cumpridos.

Mesmo assim, a Alemanha continua tendo uma política ambiental mais responsável do que a maioria dos outros países. A Alemanha também poderia se beneficiar de fontes não convencionais de petróleo e gás. Especialmente no norte da Alemanha poderia ser possível a existência de gás de xisto ou gás não-convencional e de depósitos de óleo de xisto. Mas o processo de fratura hidráulica ou do fraturamento hidráulico, sendo um método que possibilita a extração de combustíveis líquidos e gasosos do subsolo, é fortemente criticado na Alemanha pelas consequências ambientais negativas imprevisíveis. O governo federal da Alemanha declarou em fevereiro de 2017 que o fracking comercial para a extração de gás de xisto permanece inadmissível. “Fracking não desempenhará um papel importante na Alemanha”, como ressaltou a Ministra Federal do Meio Ambiente, Barbara Hendricks. “A proteção da nossa água potável e da nossa paisagem natural agora está claramente acima dos interesses econômicos”, como também enfatizou a Ministra em um comunicado sobre a entrada em vigor do pacote legislativo e regulamentar.<sup>24</sup> As proibições abrangentes de fracking existem na União Europeia até agora apenas na França e na Bulgária. Na Alemanha é permitida a perfuração de testes para fins científicos. Em 2021, o Parlamento Federal (Bundestag) vai ter a possibilidade de reexaminar se a proibição de fracking comercial será mantida. Nos Estados Unidos, na China, Rússia, no Canadá e na Argentina o faturamento hidráulico continua sendo realizado.

---

-oel-und-gas-gn101706/ (25.11.2017) e Energiestudie 2013 – Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), em: [https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Produkte/energiestudie2013\\_Zusammenfassung.html](https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Produkte/energiestudie2013_Zusammenfassung.html) (acessado em 27.11.2017)

23 Veja Die Zeit (15.11.2017): Klimaschutz-Index 2018. Staaten halten sich kaum an Pariser Klimavertrag (Klimaschutz-Index, erstellt von Germanwatch, dem NewClimate Institut und dem Climate Action Network), em: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-11/klimaschutz-index-2018-klimaziele-pariser-abkommen> (acessado em 30.11.2017)

24 Veja Die Bundesregierung: Regelungspaket in Kraft getreten. Kein Fracking in Deutschland (13.02.2017), em: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-08-fracking-gesetz.html> (acessado em 27.11.2017)

### ■ O exemplo do Brasil

Abordemos agora o exemplo do Brasil, a sexta maior economia do mundo, país quase 24 vezes maior que a Alemanha e cujas proporções continentais superam até mesmo a Europa.

Numa reportagem em novembro de 2017 sobre os maiores poluidores do mundo, a jornalista Nádia Pontes relata que, da América Latina em total, vêm cerca de 10 % das emissões globais. No ranking global dos poluidores Brasil e México são pesos-pesados desta balança, ocupando a sétima e décima posição, respectivamente, ou mais da metade das emissões da região.

A América Latina e especialmente o Brasil são detentores de muitos recursos cobijados. Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento, neste continente se encontram 25 % das terras férteis do planeta, 22% da floresta mundial e 31% da água potável. Ao mesmo tempo, é uma região extremamente vulnerável às mudanças do clima. Segundo IPCC (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas), os impactos da elevação da temperatura ameaçam corais, derretimento das geleiras, erosão costeira com elevação do nível do mar, eventos extremos e enfraquecimento da Floresta Amazônica.

Mesmo sendo assim, atualmente, existem mais retrocessos do que avanços na política ambiental. O Congresso Brasileiro aprovou leis que contribuem para o aumento de emissões, como afirma Rachel Biderman, diretora-executiva do WRI Brasil (World Resources Initiative), citando decretos e leis que reduzem áreas de conservação, estimulam a ocupação ilegal de áreas na Amazônia e flexibilizam o licenciamento ambiental.

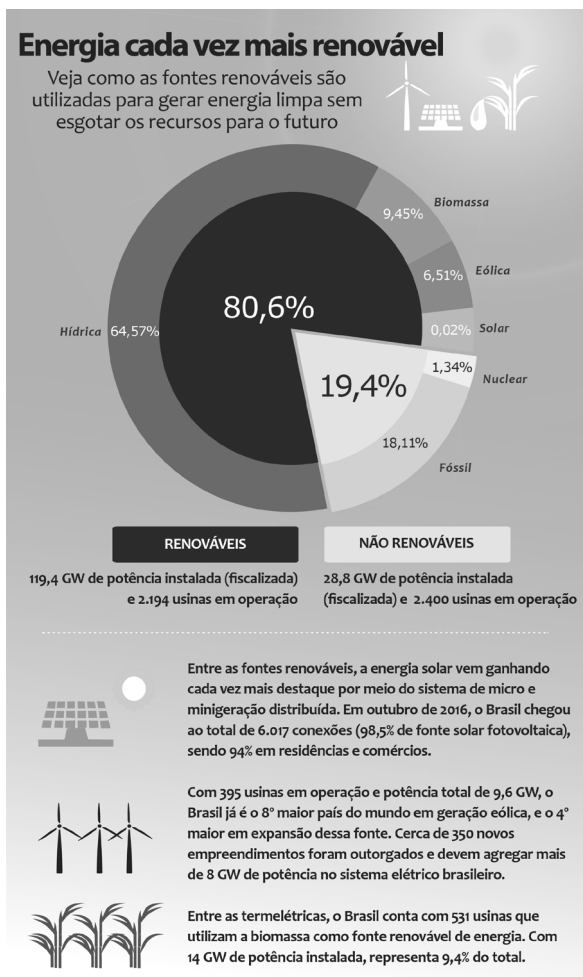
No caso do Brasil, o fim do desmatamento é crucial para queda de CO<sub>2</sub> – o que o país prometeu fazer até 2020, segundo sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) ao Acordo de Paris. Segundo Carlos Rittl, secretário-executivo do Observatório do Clima, uma rede fundada em 2002 na Fundação Getúlio Vargas, a taxa de desmatamento atual está 70% acima da meta de 2020. Apesar do recuo recente de 16 % anunciado pelo governo, a situação é considerada crítica, sendo uma queda que não recupera o aumento das taxas de desmatamento dos últimos anos.<sup>25</sup>

---

25 Veja Pontes, Nádia: “Quem é o maior poluidor da América Latina? E quem mais favorece o clima?” (Deutsche Welle, Berlim 27.10.2017). em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2017/10/27/quem-faz-mais-pelo-clima-na-america-latina.htm> (acessado em 27.11.2017). Sobre os recursos hídricos veja: German, Christiano/Nogueira Virgínio, Alberto: A União Europeia e o Brasil: Recursos Hídricos na Política e Legislação Ambiental”, em: Anais do I Encontro Internacional de Direito Ambiental “In Dubio Pro Natura” de 8 a 11 de

Por parte do Governo Brasileiro as notícias continuam boas. A energia hidroelétrica é a principal fonte de energia utilizada para produzir eletricidade no país, como mostra a Figura 9 da Agência Nacional de Energia Elétrica de 2017 sobre “Energia cada vez mais renovável”, seguida pela biomassa, a energia eólica e solar.

FIGURA 9. Brasil: Energia cada vez mais renovável (2017)



Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica: Documentos e Mídias, Renováveis e Não Renováveis. Série Fontes de Energia (25.01.17), em: <http://www.aneel.gov.br/infografico> (acessado em 30.11.2017).

agosto de 2012, Manaus/AM. Organizadores: Henrique Nelson Calandra et al., Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung 2013, pp. 255-281.



Atualmente, quase 65% da energia elétrica consumida no país advém de usinas hidrelétricas. Apesar disso, o país ainda não utiliza todo o seu potencial hidráulico. Além do mais, o Brasil continua importando parte da energia hidroeétrica da propriedade paraguaia da Usina Binacional de Itaipu e outra parte por usinas na Argentina.

Considerando as energias fósseis de aproximadamente 18%, o petróleo é utilizado para a geração de energia para veículos motores e para abastecimento de usinas termoeletricas. É a principal fonte de energia brasileira nessa área. Atualmente, o país é quase completamente abastecido pela produção interna.

A produção de carvão mineral é destinada para a geração de energia termoeletrica e como matéria-prima principal para as indústrias siderúrgicas. Apesar da existência dessas reservas, o carvão mineral brasileiro não é de boa qualidade, o que faz com que o país importe cerca de 60% do que consome, porque os fornos das siderúrgicas e hidrelétricas necessitam de carvões de alta qualidade e que produzam poucas cinzas.

Os biocombustíveis como etanol (álcool), o biogás e o biodiesel são fontes de energia recentemente implantadas no país, caracterizados por serem do tipo renovável. São originados de produtos vegetais (como a mamona, a cana-de-açúcar, entre outros). Seu uso é amplamente defendido, pois se trata de uma energia mais limpa e que, portanto, acarreta em menos danos para o meio ambiente. Por outro lado, os críticos apontam que muitas áreas naturais são devastadas para o cultivo das matérias-primas necessárias para essa fonte de energia.

Atualmente a energia eólica é responsável por aproximadamente 7% da matriz energética brasileira. A energia solar somente por apenas 0,1% ou 0,02 %, dependendo da fonte estatística.

A energia nuclear também é um recurso energético utilizado no Brasil. Além dos altos gastos e do baixo nível produtivo (pouco acima de 1 % da produção nacional de eletricidade), as usinas nucleares de Angra, com várias falhas já ocorridas, são duramente criticadas por grupos ambientais em razão dos altos riscos em casos de acidentes ou vazamentos e pelo não estabelecimento de um local fixo para a destinação dos resíduos radioativos gerados pela usina.<sup>26</sup>

Em relação ao permitido fraturamento hidráulico, ou *fracking*, também no Brasil existe uma grande resistência. O Brasil é um dos países com as maiores reservas fora dos EUA. Mas no começo do ano 2017, por exemplo, a Justiça Federal

---

26 Veja Alves Pena, Rodolfo F.: Fontes de Energia do Brasil, em: <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/fontes-energia-brasil.htm> (acessado em 27.11.2017)

do Piauí confirmou suspensão da 12<sup>a</sup> Rodada de Licitações e proibiu operações de fracking na Bacia do Parnaíba.<sup>27</sup>

Sendo assim, o Brasil, como o maior país sul-americano, oferece ainda boas chances de negócios nas áreas da infraestrutura e de tecnologias do meio ambiente.

Esses seriam três breves relatos sobre o futuro de fontes ecológicas crescentes no Brasil:

### 1) Biomassa

A biomassa é uma fonte de energia limpa utilizada no Brasil. Ela reduz a poluição ambiental, pois utiliza lixo orgânico, restos agrícolas, aparas de madeira ou óleo vegetal para produzir energia. Restos de cana, com seu alto valor energético, têm sido utilizados para produzir eletricidade.

Entre as fontes para produção de energia, a biomassa apresenta um grande potencial de crescimento nos próximos anos. Ela é considerada como uma alternativa viável para a diversificação da matriz energética dos países, em substituição aos combustíveis fósseis, como petróleo e carvão, por exemplo. Biomassa é toda matéria orgânica não fóssil, de origem animal ou vegetal, que pode ser utilizada na produção de calor, seja para uso térmico industrial, seja para geração de eletricidade e/ou que pode ser transformada em outras formas de energias sólidas (carvão vegetal, briquetes), líquidas (etanol, biodiesel) e gasosas (biogás de lixo).<sup>28</sup>

### 2) Biogás

O biogás é mais uma forma de energia favorável ao meio ambiente, na medida em que contribui para a redução dos gases causadores do efeito estufa e reduz a contaminação do solo e dos lençóis freáticos. A produção de biogás a partir de dejetos urbanos, industriais e agropecuários permite o seu uso para produção de calor, que pode ser diretamente utilizado em residências e em atividades industriais e agropecuárias, bem como utilizado na geração de energia elétrica.

### 3) Energia geotérmica do calor da terra

A Energia geotérmica, ou também chamada de energia geotermal, é o calor armazenado na parte acessível da crosta terrestre. Tanto quanto ela pode ser

27 Veja Funverde: Justiça impõe mais uma derrota à ANP e à indústria do fracking no Brasil (17.02.2017), em: <http://www.funverde.org.br/blog/tag/fracking/page/3/> (acessado em 27.11.2017)

28 Veja Governo do Brasil: Brasil é destaque global no uso de biomassa (28/07/2014), em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/12/brasil-e-destaque-global-no-uso-de-biomassa> (acessado em 21.11.2017)

retirada e usada, é considerada uma das energias mais limpas e fiáveis no leque de energias renováveis. O calor terrestre existe nas camadas inferiores do nosso planeta. Mas em algumas partes do globo está mais perto da superfície do que em outras. Nesses locais, se torna mais fácil a sua utilização. O calor é trazido para perto da superfície, entre outros, através de movimentos da crosta terrestre e pela circulação de águas subterrâneas formando reservatórios de água quente sob grande pressão. O calor geotérmico pode ser usado diretamente, por exemplo, para aquecimento e refrigeração no mercado de aquecimento (aquecimento de bomba de calor), bem como para a geração de eletricidade ou em um sistema combinado de calor e energia.<sup>29</sup>

## CONCLUSÕES

■ A Conferência Mundial sobre Mudanças Climáticas em Bonn na Alemanha, que ocorreu entre os dias 6 e 17 de novembro de 2017, levou a implementação do Acordo de Mudança Climática de Paris um passo adiante. Os EUA só mandaram uma representante. Tecnicamente, Trump não pode abandonar o tratado até 2019. No entanto, é possível que ele consiga acelerar o processo e suspender as regulamentações internas já aprovadas pelo Senado americano.

Os 195 Estados participantes concordaram que, entre outras coisas, um fundo deveria continuar a apoiar os países pobres na adaptação às mudanças climáticas. Além disso a Ministra Federal do Meio Ambiente da Alemanha, Barbara Hendricks, descreveu a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas como um sucesso. Mais de 20 estados – incluindo Canadá, Finlândia, França, Itália, México e Reino Unido – lançaram uma nova aliança global pela eliminação do carvão como fonte de energia tradicional até 2030.<sup>30</sup>

Só que a Ministra, pertencendo ao Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD), não falou publicamente que a Alemanha fica de fora. Nenhum país no mundo queima mais carvão marrom do que a Alemanha. E nenhum combustí-

29 Veja Energia Geotérmica e o calor da terra (05.05.2016), PE – Portal Energia, em: <https://www.portal-energia.com/energia-geotermica-calor-da-terra/> (23.11.2017) e Barbosa, Vanessa: As maiores reservas de gás de xisto fora dos EUA (09.01.2014), Revista Exame, em: <https://exame.abril.com.br/economia/as-maiores-reservas-de-gas-e-oleo-de-xisto-fora-dos-eua/> (acessado em 28.11.2017). O vídeo “Reportagem – Energia geotérmica pode ser realidade em Santa Catarina – 30/04/13”, em: <https://www.youtube.com/watch?v=zopOaMer344> (acessado em 28.11.2017)

30 Veja Zeit Online: 195 Staaten einigen sich auf milliardenschweren Klimafonds (18.11.2017), em: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-11/un-klimakonferenz-bonn-fidschi-klimafonds-finanzierung-einigung> (acessado em 01.12.2017)

vel é mais prejudicial ao clima. No entanto, até agora nenhum governo, sendo democrata-cristão ou social-democrata, ousou escrever um plano para a saída do carvão. Muito grande foi o medo do lobby da energia e dos sindicatos. E ainda mais: O escândalo do diesel revelou a influência poderosa da indústria automobilística e o pouco que o governo federal até agora está disposto e é capaz de fazer para responsabilizar os poluidores pelas fraudes provadas.<sup>31</sup> Nos EUA, vários dos representantes responsáveis das empresas alemãs foram presos, condenados e as multas foram de milhões de dólares.

Sendo assim, a Conferência das Nações Unidas (COP23) foi encerrada com as delegações expressando um “renovado senso de urgência” e uma “maior ambição” para combater as mudanças climáticas. Os 19 países-membros da ‘Plataforma Biofuturo’ – incluindo Brasil, China, Egito, França, Índia, Marrocos e Moçambique – também anunciaram um acordo formal sobre o desenvolvimento de metas para biocombustíveis e para construir um plano de ação para alcançá-las.

A Conferência de 2017 acontece um ano após a entrada em vigor do acima mencionado Acordo de Paris. O Acordo, adotado pelas 196 Partes da UNFCCC em dezembro de 2015, apela aos países para combater as mudanças climáticas, limitando o aumento da temperatura global abaixo de 2 graus Celsius e se esforçando para não exceder 1,5 graus Celsius. Depois da Polônia em dezembro de 2018, o Brasil se ofereceu para sediar a Conferência Mundial (COP25) em 2019.<sup>32</sup>

Diante desse desenvolvimento na direção certa, precisa ser lembrado que a conscientização sobre a proteção do meio ambiente demorou muito e só se consolidou depois dos acontecimentos preocupáveis que foram demonstrados no decorrer desse artigo, começando pela morte regressiva de árvores nos bosques na Europa nos anos 80 até o desastre nuclear em Fukushima, trinta anos depois, em 2011. O que se observa, contudo, é que a grande maioria das indústrias e as empresas da economia mundial não aprenderam a reagir de forma adequada e responsável. Somente através de leis, acordos internacionais e pela jurisdição a economia consegue ser controlada para respeitar um futuro sustentável dos seres humanos. Como exemplos de destaque, constam as decisões da Justiça Federal

---

31 Veja Zeit Online: Wir Großmäuler. Ein Kommentar von Petra Pinzler (06.11.2017), em: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-11/klimakonferenz-bonn-deutschland-klimaziele-co2> (acessado em 02.12.2017)

32 Veja Nações Unidas no Brasil: Conferência da ONU é encerrada com ‘urgência renovada’ contra mudanças climáticas (Atualizado em 27.11.2017), em: <https://nacoesunidas.org/conferencia-da-onu-e-encerrada-com-urgencia-renovada-contra-mudancas-climaticas/> (acessado em 02.12.2017)

de Cruzeiro do Sul, no Acre, ao acatar, já no ano 2015, pedido de liminar do Ministério Público Federal para suspender e cancelar todas as atividades decorrentes de licitação para exploração e produção de petróleo e gás de xisto, seja por método convencional ou não convencional, no Vale do Juruá entre os estados do Acre e Amazonas.

O Juiz Federal João Paulo Morretti de Souza declarou, na decisão, que há que se levar em conta os estudos de renomadas fontes que sugerem vários tipos de prejuízos possíveis e prováveis para a população e para o meio ambiente nas regiões onde se aplica a modalidade de extração eleita para este tipo de atividade (fracking), com riscos enormes para a existência dos recursos hídricos, minerais, para a fauna, a flora, e também para a vida humana, tanto no que se refere à vida cotidiana das populações da região, quanto ao possível aumento de defeitos congênitos em populações próximas, que poderiam estar relacionados à presença de empreendimentos de exploração de gás de xisto.<sup>33</sup> Além disso, já foi mencionado o caso no começo do ano 2017, quando a Justiça Federal do Piauí proibiu operações de fracking na Bacia do Parnaíba.

Meio ambiente e economia mundial, hoje em dia, deveriam ser considerados como dois lados de uma medalha. Deveriam mesmo. Mas só uma parte continua brilhando. A outra parte ainda reflete a cor escura da poluição ambiental.

---

33 Veja Coalizão Não Fracking Brasil: Vale do Juruá livre do fracking: Liminar suspende exploração de petróleo e gás de xisto no Acre e Amazonas (Publicado em 17.12.2015). A decisão é liminar e contra ela cabe recurso. O caso pode ser acompanhado pelo site da Justiça Federal em Cruzeiro do Sul pelo número de processo 0001849-35.2015.4.01.3001. em: <http://naofrackingbrasil.com.br/2015/12/17/vale-do-juruá-livre-do-fracking-liminar-suspense-exploracao-de-petroleo-e-gas-de-xisto-no-acre-e-amazonas/> (acessado em 02.12.2017)

PROF. DR. CHRISTIANO GERMAN · Universidade Católica de Eichstaett-Ingolstadt, Baviera/Alemanha. [mail@prof-german.com](mailto:mail@prof-german.com)

DESEMBARGADOR ALBERTO NOGUEIRA VIRGÍNIO · Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. [dranv@hotmail.com.br](mailto:dranv@hotmail.com.br)

## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Para assinar ou adquirir os *Cadernos Adenauer*, acesse: [www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

- Participação política feminina na América Latina (n. 1, 2018)
- Reforma política (n. 4, 2017)
- Megacidades (n. 3, 2017)
- Poder Legislativo sob múltiplos olhares (n. 2, 2017)
- Política e Poder Judiciário (n. 1, 2017)
- Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos (n. 4, 2016)
- Política local e Eleições 2016 (n. 3, 2016)
- Mudanças climáticas: o desafio do século (n. 2, 2016)
- Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios (n. 1, 2016)
- O global e o local (n. 4, 2015)
- Internet e sociedade (n. 3, 2015)
- Cidades resilientes (n. 2, 2015)
- Juventudes no Brasil (n. 1, 2015)
- Cibersegurança (n. 4, 2014)
- Eficiência energética (n. 3, 2014)
- Governança e sustentabilidade nas cidades (n. 2, 2014)
- Justiça Eleitoral (n. 1, 2014)
- Relações Brasil-Alemanha / Deutsch-Brasilianische Beziehungen (caderno especial, 2013)
- Novas perspectivas de gênero no século XXI (n. 3, 2013)
- Candidatos, Partidos e Coligações nas Eleições Municipais de 2012 (n. 2, 2013)
- Perspectivas para o futuro da União Europeia (n. 1, 2013)
- Democracia Virtual (n. 3, 2012)
- Potências emergentes e desafios globais (n. 2, 2012)
- Economia verde (n. 1, 2012)
- Caminhos para a sustentabilidade (edição especial, 2012)
- Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos (n. 4, 2011)
- Ética pública e controle da corrupção (n. 3, 2011)
- O Congresso e o presidencialismo de coalizão (n. 2, 2011)
- Infraestrutura e desenvolvimento (n. 1, 2011)
- O Brasil no contexto político regional (n. 4, 2010)
- Educação política: reflexões e práticas democráticas (n. 3, 2010)
- Informalidade laboral na América Latina (n. 2, 2010)
- Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios (n. 1, 2010)
- Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)
- Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)
- O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)
- Migração e políticas sociais (n.1, 2009)
- Segurança pública (n. 4, 2008)
- Governança global (n. 3, 2008)
- Política local e as eleições de 2008 (n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã  
(n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação  
e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos:  
quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul:  
dois momentos especiais da integração  
regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na  
América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na  
América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos?  
(n. 4, 2005)

Desarmamento, segurança pública  
e cultura da paz (n. 3, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)

Reformas na Onu (n. 1, 2005)

Liberdade Religiosa em questão  
(n. 4, 2004)

Revolução no Campo (n. 3, 2004)

Neopopulismo na América Latina  
(n. 2, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos  
caminhos da democracia (n. 1, 2004)

Mundo virtual (n. 6, 2003)

Os intelectuais e a política na América  
Latina (n. 5, 2003)

Experiências asiáticas:  
modelo para o Brasil? (n. 4, 2003)

Segurança cidadã e polícia na  
democracia (n. 3, 2003)

Reformas das políticas econômicas:  
experiências e alternativas (n. 2, 2003)

Eleições e partidos (n. 1, 2003)

O Terceiro Poder em crise:  
impasses e saídas (n. 6, 2002)

O Nordeste à procura da  
sustentabilidade (n. 5, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço  
(n. 3, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas  
(n. 2, 2002)

Bioética (n. 1, 2002)

As caras da juventude (n. 6, 2001)

Segurança e soberania (n. 5, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado  
(n. 3, 2001)

União Europeia: transtornos e alcance  
da integração regional (n. 2, 2001)

A violência do cotidiano (n. 1, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 9, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 8, 2000)

Política externa na América do Sul  
(n. 7, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas  
(n. 6, 2000)

A Rússia no início da era Putin  
(n. 5, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000  
(n. 4, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)

O Brasil no cenário internacional  
(n. 2, 2000)

Pobreza e política social (n. 1, 2000)

Este livro foi composto por  
Claudia Mendes em Adobe Garamond c.11/14  
e impresso pela Zit em papel pólen 80g/m<sup>2</sup>  
para a Fundação Konrad Adenauer  
em julho de 2018.