

**FACULDADE DAMAS DE INSTRUÇÃO CRISTÃ**  
**RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



**GARGALOS DE COMPETITIVIDADE BRASILEIRA: OS ENTRAVES PARA O  
SUCESSO NO CENÁRIO INTERNACIONAL**

Leonardo de Carvalho Granja

Recife, maio de 2014

**Recife, maio de 2014**

**LEONARDO DE CARVALHO GRANJA**

**GARGALOS DE COMPETITIVIDADE BRASILEIRA: OS ENTRAVES PARA O  
SUCESSO NO CENÁRIO INTERNACIONAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao curso de Relações Internacionais, Faculdade Damas de Instrução Cristã, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Thales Castro

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Thales Castro  
Faculdade Damas da Instrução Cristã

---

Professor Mestre Pedro Gustavo Cavalcanti Soares  
Faculdade Damas da Instrução Cristã

---

Professor Mestre Gustavo Rocha  
Faculdade Damas da Instrução Cristã

**Granja, L. C.**

**Gargalos de competitividade brasileira: os entraves para o sucesso no cenário internacional.  
Leonardo de Carvalho Granja. Recife: o Autor, 2014.**

**35 folhas.**

**Orientador (a): Profº Thales Castro**

**Monografia (graduação) – Relações Internacionais - Faculdade Damas da Instrução Cristã.**

**Trabalho de conclusão de curso, 2014.**

**Inclui bibliografia.**

**1. Relações Internacionais   2. Competitividade   3. Burocracia   4. Carga Tributária  
5. Infraestrutura.**

**327   CDU (2ªed.)**

**327   CDD (22ª ed.)**

**Faculdade Damas**

**TCC   2014 – 261**

**LEONARDO DE CARVALHO GRANJA**

**GARGALOS DE COMPETITIVIDADE BRASILEIRA: OS ENTRAVES PARA O  
SUCESSO NO CENÁRIO INTERNACIONAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao curso de Relações Internacionais, Faculdade Damas da Instrução Cristã, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Thales Castro.

**Recife, maio de 2014**

**“I’ll go anywhere as long as it is forward.”**  
Dr. Livingstone

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar à minha esposa, Carolina, por todo o apoio, paciência e motivação que me deu durante o caminho para conclusão do curso e por ter me dado o maior e melhor presente que eu poderia ganhar na vida: nossa filhinha Maria Amélia.

Não posso deixar de agradecer, também, aos meus pais, Marcus e Ana Sylvia e ao meu irmão Rodrigo. Sem a contribuição deles eu não seria um décimo do homem que sou. A convivência com eles nesses quase 24 anos de vida foram cruciais para a formação do meu caráter e meu crescimento como um cidadão do mundo.

Agradeço também ao amigo Dr. Thales Castro por ter aceitado o convite para ser meu orientador neste trabalho de conclusão e por ter me ajudado a encontrar a melhor forma de abordar o tema que escolhi.

E por último, mas não menos importante, gostaria de agradecer a Deus por todas as bênçãos que vem me concedendo nos últimos anos.

## RESUMO

O presente trabalho busca identificar os principais gargalos de competitividade nacional e, portanto, as barreiras que impedem o Brasil de ser mais representativo no comércio internacional. Através da análise dos teóricos da dependência e das consequências das relações de dependência entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

**Palavras chave:** Competitividade; burocracia; carga tributária; infraestrutura.

## ABSTRACT

This work intends to identify the main bottlenecks on national competitiveness and therefore the barriers preventing Brazil of being more representative in international trade. Through the analysis of the Dependency theoreticians and the consequences of the dependence relations between developed and underdeveloped nations.

**Key words:** Competitiveness; bureaucracy; tax burden; infrastructure.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. CAPÍTULO 1	10
2.1. Conferência de Bandung	10
2.2. A Teoria da Dependência	11
3. CAPÍTULO 2	17
3.1. Max Weber e a Burocracia	17
3.2. Disfunções da Burocracia	18
3.3. Excessiva Burocracia e o Ambiente de Negócios no Brasil	19
3.3.1. Abertura de Empresas	20
3.3.2. Carga Tributária	21
3.3.3. Infraestrutura Logística	25
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
5. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	35

# 1. INTRODUÇÃO

O trabalho de conclusão de curso em questão busca utilizar a burocracia como principal objeto de análise e causa para os gargalos que barram a competitividade brasileira. Ou seja, a burocracia como condição acaba por prejudicar diversos aspectos relativos ao desenvolvimento econômico e social brasileiro, minando a competitividade dos seus produtos no comércio internacional.

Embora o presente trabalho faça uma análise teórica para explicar a questão do subdesenvolvimento brasileiro, ela busca encontrar uma forma mais prática de análise e identificação dos gargalos nacionais. Através da coleta de dados e estatísticas setoriais, disponibilizados por diversos órgãos brasileiros como a Câmara Americana de Comércio, Associação de Transportes Aquaviários, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, entre outros; e internacionais, como: The Boston Consulting Group, CIA, Bain & Company, World Bank. Com o respaldo dessas instituições, tem como objetivo indicar as principais características de cada segmento, destacando seus pontos positivos e negativos e por que se tornam gargalos de crescimento. Objetiva, também, dentro da atual conjuntura, apresentar as soluções já apresentadas ou propostas para que esses problemas fossem mitigados. Portanto, faz-se uma análise individual de cada gargalo e também comparativa em relação a outras nações para, assim, poder sinalizar o porquê do Brasil perder em competitividade para outras nações.

O primeiro capítulo é composto por uma breve análise da conjuntura histórica na época do desenvolvimento das teorias da dependência, destacando a Conferência de Bandung, evento que marca o não alinhamento dos chamados países do Terceiro Mundo às ideologias do período da Guerra Fria. Em seguida, é feita uma revisão bibliográfica de teóricos da Dependência e das Relações Internacionais. Analisando a obra conjunta de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto e discutindo seus conceitos de desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, e as relações entre centro e periferia. Durante esta análise, é importante acrescentar a contribuição de Francisco Weffort acerca da herança ibérica para o Brasil no tocante à burocracia e utilização do Estado pelas elites como plataforma de interesses próprios. Durante o capítulo há ainda as contribuições e análises, além de contraposições feitas por teóricos como Odete Maria de Oliveira e Gilberto Sarfati. Ao final, do capítulo, faz-se necessário acrescentar uma análise da teoria das trocas desiguais de

Prebisch e Singer para explicar a extensão da dependência provocada por países desenvolvidos e como a Coreia do Sul encontrou uma saída para tornar-se “independente”.

O segundo capítulo inicia com uma nova revisão bibliográfica, de Max Weber. Indica as principais características do modelo burocrático, suas vantagens e o objetivo principal, que é a previsibilidade das ações dos membros constituintes para maximizar a eficiência da organização. Em seguida, é feita uma contraposição, através da análise de Robert Merton, que demonstra as disfunções da burocracia de Weber e o porquê do sistema não funcionar perfeitamente como pregava Weber.

Dando continuidade ao trabalho, será exposta a realidade do ambiente de negócios no Brasil, através de alguns aspectos que são levados em consideração na hora de empreender. Inicialmente, será analisada, através de dados e estatísticas de estudo realizado pelo Banco Mundial, a burocracia existente no processo de abertura de empresas no país em comparação a outras nações e as soluções já existentes para simplificar o processo.

Em seguida, serão trabalhados alguns aspectos que são prejudicados ou estão, de certa forma, ligados à excessiva burocracia brasileira. O primeiro aspecto é a alta e complexa carga tributária existente no Brasil, que é considerada como uma das maiores barreiras para a abertura de novos negócios bem como da atração de empresas estrangeiras. Após analisar brevemente o sistema tributário brasileiro, há uma comparação da carga tributária brasileira com a dos BRICS.

O último aspecto abordado no segundo capítulo é a questão da infraestrutura logística. A princípio são informadas algumas características geográficas do Brasil e indicada a necessidade de possuir uma infraestrutura logística integrada para atender às demandas de transportes de grandes distâncias e grandes volumes de mercadoria. Para melhor entender as necessidades, serão analisados os três principais modais de transportes disponíveis no país, pontuando suas principais características, participação na distribuição da malha logística brasileira e as necessidades investimentos e ampliação de cada um deles para atender de forma mais eficiente às demandas do país.

Já as considerações finais são compostas por uma breve recapitulação dos aspectos mais relevantes discutidos ao longo dos capítulos e uma reflexão sobre as necessidades de mudanças do Brasil para alcançar uma maior competitividade no cenário internacional.

## 2. CAPÍTULO 1

### 2.1. A Conferência de Bandung

Durante séculos, muitos dos países localizados no hemisfério sul, foram colônias de alguma potência do norte. Foi necessário, durante todo este tempo, empregar a força para controlar o ímpeto popular em seu anseio por autodeterminação. Sofrendo sob a dominação, não apenas econômica, mas, também político e social, os países do sul, não raras vezes, tiveram de enfrentar o racismo e o temor dos seus “senhores”.

Por isso, em 18 de Abril de 1955, em Bandung, na Indonésia, reuniram-se, numa conferência internacional, os líderes de vinte e nove Estados da Ásia e da África. O primeiro ministro da Índia, Nehru, que combatera a dominação inglesa ao lado de Gandhi, estava presente ao lado do presidente Nasser, do Egito, de Chou Em Lai, premiê da República Popular da China, do imperador Haile Salassié, da Etiópia, e dos reis do Marrocos e do Camboja, entre outros. Alguns eram donos de passados revolucionários, mas, encontravam-se reunidos em torno de um objetivo comum: se lançar-se à guerra contra o subdesenvolvimento.

A Conferência de Bandung, prima pelo seu pioneirismo em tratar de assuntos até então, inéditos, para a época, como a influência negativa dos países ricos em relação aos pobres, a prática do racismo como crime e a autodeterminação dos povos. Foi proposta ainda, neste momento histórico, a ideia de criar o chamado Tribunal da Descolonização, que julgaria os responsáveis pela prática deste crime contra a humanidade, responsabilizando também os países colonialistas, o que significava ajudar a reconstruir os estragos perpetrados pelos antigos colonos no passado. Tal ideia, porém, foi descartada pelos países centrais, ou seja, aqueles mais influentes no cenário internacional.

Uma importante concepção resultante desta conferência foi a de Terceiro Mundo. O termo foi oficialmente adotado para descrever os países ditos subdesenvolvidos e que se posicionaram como neutros no período de bipolarização da Guerra Fria, adotando uma postura diplomática e geopolítica de equidistância das duas Superpotências, Estados Unidos e União Soviética. Sendo assim, os países de Terceiro Mundo, decidiram por não se alinhar, nem aos Estados Unidos da América e aos demais países que defendiam o capitalismo, nem à União Soviética e aos demais países que adotavam o socialismo.

Embora a Conferência de Bandung tenha sido organizada e liderada por países asiáticos e africanos, os países latino-americanos, outrora colônia de metrópoles europeias,

enquadravam-se, também, como países de Terceiro Mundo em função de seus atrasados estágios de desenvolvimento econômico e social.

## 2.2. A Teoria da Dependência

Diante da conjuntura de distanciamento dos países chamados de Terceiro Mundo em relação às superpotências e o momento de instabilidade gerado pelo período da Guerra Fria, convém analisar a obra “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”, do ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso<sup>1</sup>, escrita em parceria com o sociólogo chileno Enzo Faletto<sup>2</sup> entre 1965 e 1967, no Chile. Nesta época, os dois sociólogos trabalhavam no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social, uma organização das Nações Unidas, ligada à Comissão Econômica para América Latina. A CEPAL consistia em uma das cinco comissões econômicas regionais da ONU, que foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável.

*Dependência e Desenvolvimento* tinha, por objetivo: “Esclarecer alguns pontos controvertidos sobre as condições, possibilidades e formas do desenvolvimento econômico em países que mantêm relações de dependência com os polos hegemônicos do sistema capitalista, mas, ao mesmo tempo, constituíram-se como Nações e organizam Estados Nacionais que, como todo Estado, aspiram à soberania.” (pp.7)

---

<sup>1</sup> **Fernando Henrique Cardoso** (Rio de Janeiro, 18 de junho de 1931) é um sociólogo, cientista político, filósofo, professor universitário, escritor e político brasileiro. Professor emérito da Universidade de São Paulo (USP), lecionou também no exterior, notadamente na Universidade de Paris (Sorbonne). Foi funcionário da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), membro do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), senador da República (1983 a 1992), ministro das Relações Exteriores (1992), Ministro da Fazenda (1993 e 1994) e o 1º Presidente do Brasil a ser eleito para 2 mandatos consecutivos (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002). É comumente chamado pelo acrônimo de seu nome completo **FHC**.

<sup>2</sup> **Enzo Faletto** (Santiago de Chile, 1935 - 2003) foi um sociólogo chileno. Sua publicação mais importante foi *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, escrita juntamente com Fernando Henrique Cardoso, associando-se ao pensamento da Teoria da Dependência. Professor titular da Universidad de Chile, obteve sua Licenciatura em História na Faculdade de Filosofia e, mais tarde, o Mestrado em Sociologia na *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO). Entre 1967 e 1972 deu aulas a estudantes de sociologia e jornalismo da Universidade de Chile. A partir de 1973 atuou na CEPAL, como consultor, mantendo entretanto seu vínculo com a FLACSO. Em 1990, regressou à docência na Universidade de Chile, especificamente no Departamento de Sociologia, função na qual permaneceu até seus últimos dias.

Cardoso e Faletto destacam a natureza política e social do desenvolvimento do continente Latino Americano, já que as atenções dos economistas e planejadores da época voltavam-se para às relações econômicas. Conforme descreve Odete Maria de Oliveira, são elas:

Noção de Desenvolvimento:

Considera-se o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio, e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socioeconômico (...), a estrutura social e política vai se modificando à medida que diferentes classes sociais e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade.

Gilberto Sarfati (2007) comenta que, dentro dessa visão, o desenvolvimento tem, fundamentalmente, duas dimensões: a interna e a externa. “A interna é resultado do relacionamento das classes sociais dentro de um país e, por consequência, o seu produto socioeconômico. Já a dimensão externa diz respeito aos padrões de relacionamento estabelecidos pelos grupos dominantes com o restante do mundo.”

Odete Maria de Oliveira analisa ainda, a noção de Subdesenvolvimento descrita na obra de Cardoso e Faletto e explica que, para entender o subdesenvolvimento, é preciso primeiro compreender as conexões entre o sistema econômico e a organização social e política das sociedades subdesenvolvidas e dos países desenvolvidos:

“Trata-se de investigar as relações econômico-sociais da estrutura do sistema internacional que levam alguns países a ser desenvolvidos e outros, subdesenvolvidos. Ou seja, a relação desenvolvimento e subdesenvolvimento apresenta duas dimensões, a interna (dentro de um país) e a externa (como esse país se relaciona com o restante do mundo); Ambas as dimensões são fortemente condicionadas pela estrutura econômica internacional. Isso quer dizer que, se a economia mundial hoje é capitalista industrial, cada país será, desenvolvido e subdesenvolvido considerando o seu lugar dentro da Divisão Internacional do Trabalho (DIT). Essa configuração da DIT vai condicionar as relações entre os países e dentro de um país. Entretanto, não basta compreender as condicionantes estruturais; É preciso investigar os fatores históricos que levaram determinado país a assumir uma posição contemporaneamente na DIT que o coloque na situação de subdesenvolvido.”

Entende-se, portanto, que dentro da Divisão Internacional do Trabalho (DIT), os países assumem determinada classificação em função do reflexo das suas estruturas sócio-econômicas e que, juntamente com a influência histórica dos seus processos de

desenvolvimento econômico, definem suas posições de desenvolvimento ou subdesenvolvimento dentro da ordem internacional.

Analisando a Noção de Subdesenvolvimento conceituada por Cardoso e Faletto, Sarfati (2007) afirma que:

“A condição de subdesenvolvimento brasileiro poderia ser explicada pelo seu espaço histórico na economia mundial, o qual, durante mais de três séculos, foi o de uma colônia de exploração.”

Para Sarfati, a condição de exploração construiu um modelo social fortemente baseado em aristocracias que, mesmo depois da independência, continuaram a reproduzir-se com base em seu poder em monoculturas agrícolas e, posteriormente, pela transferência do poder do café para a indústria nascente. Portanto, historicamente, o Brasil, assim como seus vizinhos latino-americanos, sempre ocupou um espaço periférico na economia mundial, reproduzido internamente por elites que se alimentaram da dominação econômica e que tornaram o Estado plataforma dos seus interesses, mantendo assim a maior parte de sua população na miséria absoluta. Ou seja, “são as condicionantes histórico-estruturais aquelas capazes de explicar a condição de subdesenvolvimento de um país”, afirma Sarfati (2007).

A questão da burocracia na sociedade brasileira, por exemplo, que será analisada mais adiante neste trabalho, é também uma questão de herança ibérica e remonta às origens do Brasil. Assim como Sarfati menciona a questão das elites, que fazem o usufruto da dominação econômica para alcançar seus interesses, é oportuno citar um trecho do livro “Espada, Cobiça e Fé” (2012), de Francisco Weffort<sup>3</sup>:

“...os ibéricos possuíam um senso para a vida prática e uma capacidade de aprender com a experiência que subsistia em meio a um medievalismo de antigas raízes, paternalista, amigos dos santos, confiante nas indulgências e esperançoso nos milagres (...) A nova sociedade nasceu da busca do futuro e persiste até hoje nessa busca, mas jamais rompeu, não pelo menos inteiramente, seus vínculos mais profundos com a tradição”.

Em outras palavras, a acomodação com a ineficiência ou a marca de representantes públicos que procuram resolver seus problemas com mudanças na legislação, acomodação

---

<sup>3</sup> **Francisco Weffort:** Nasceu no atual município de Quatá, em São Paulo em 1937, em 1968 obtém o doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, com a tese *Populismo e Classes Sociais* e livre-docência em 1977 e o título da tese foi *Sindicatos e Política*. Foi membro do Partido dos Trabalhadores, tendo exercido, na condição de um de seus principais dirigentes, as funções de diretor executivo da Fundação Wilson Pinheiro - fundação de apoio partidária instituída pelo PT em 1981, antecessora da Fundação Perseu Abramo; e também de Secretário Geral do partido na segunda metade dos anos 1980. No contexto de eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República em 1994, deixa o PT assumindo o cargo de Ministro da Cultura.

com a ineficiência, a burocracia e o “jeitinho brasileiro” são resultado da colonização de exploração. Desde então e até os dias atuais, essas características servem como importante ferramenta para acomodação de interesses partidários e de grupos elitistas.

É importante ressaltar que o conceito de economias Centrais e Periféricas de Enzo e Faletto não elimina os conceitos de Desenvolvimento e Subdesenvolvimento supracitados, apenas destaca as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial, sem levar em conta os fatores políticos e sociais na situação de dependência. Maria Odete de Oliveira faz breve análise deste conceito:

Basicamente, as economias centrais são aquelas que são o epicentro da produção e consumo dos produtos e serviços com maior valor agregado. É entre elas que ocorre a maior parte do comércio mundial. Assim, se considerarmos os Estados Unidos, o Japão e a União Europeia, juntos eles representam cerca de 55% a 60% das importações mundiais, enquanto todos os países latino-americanos, juntos, respondem por apenas 5% do volume de exportações e importações mundiais, e os países africanos, apenas 2%. Pior que isso, cerca de 20% do comércio mundial é o resultado de exportações e importações dentro do bloco europeu. Caso investiguemos mais a fundo a natureza das importações e exportações mundiais, veremos que cabe aos países em desenvolvimento, basicamente, o papel da exportação de *commodities* e, mesmo assim, sua participação no comércio mundial de produtos agrícolas responde por cerca de 20% do volume mundial. Dessa forma, sob qualquer perspectiva que observemos, veremos que os países subdesenvolvidos, em geral, estão fora do grande jogo econômico mundial e, portanto, são periféricos na economia mundial.

Sarfati, mais uma vez, analisa as noções de centro e periferia dos teóricos da dependência, e, contrapõe-se à afirmação de que não há mobilidade entre os países centrais e periféricos, afinal, houve casos de mobilidade dentro da esfera internacional. Segundo os teóricos, a estrutura econômica capitalista que gera a divisão internacional do trabalho não permite que um país modifique radicalmente a sua posição na estrutura internacional, no entanto, Sarfati acredita que isso não necessariamente quer dizer que os programas de substituição de importação, são inúteis ou que um país não possa melhorar sua condição de desenvolvimento e cita o caso da Coreia do Sul como país periférico, que mudou os rumos da sua economia, tornando-se importante ator no cenário internacional:

“Mesmo os países asiáticos, como a Coreia do Sul, que passaram por um ciclo de substituição de importação, e, em seguida, de orientação da produção para a exportação, continuam a ser países periféricos, com cerca de 2,5% de participação no comércio mundial, largamente dependentes das importações dos mercados centrais. Entretanto, o que esse número não revela é que, apesar de a Coreia do Sul continuar a ser um país periférico, dados do Banco Mundial mostram que entre 1982 e 1992 as exportações coreanas cresceram mais de 740% e, mais importante, seu PIB cresceu mais de 539%, logo, é de

se supor que o país conseguiu se desenvolver consideravelmente neste período.”

Embora Sarfati justifique que a Coreia do Sul continua um país dependente das importações dos mercados centrais, mesmo após um programa de substituição das importações e em seguida uma orientação da produção para exportação não é de toda verdadeira. O maior exemplo disso é a Alemanha, um dos motores da economia mundial com produção amplamente voltada para o mercado internacional e, portanto, dependente das importações, não só de países desenvolvidos, mas, também, dos subdesenvolvidos. Somente no ano de 2013, a Alemanha exportou o equivalente a um trilhão e meio de dólares<sup>4</sup>.

#### Noção de Dependência:

A relação entre centro e periferia faz com que mesmo países como a Coreia do Sul dependam profundamente do consumo nos países centrais. Essa relação de dependência é criada e alimentada especialmente porque, em geral, os países em desenvolvimento fabricam produtos com baixo valor agregado, como as *commodities* agrícolas e minerais, exportando-os aos países desenvolvidos que, por sua vez, transformam muitas matérias-primas em produtos acabados com alto valor agregado e exportam-nos aos países em desenvolvimento.

Diante da Noção de Dependência conceituada por Cardoso e Faletto, a discussão sobre a tendência secular dos termos de troca no pós-guerra mostra-se de veras relevante, pois, concentra-se, justamente, na relação assimétrica entre países desenvolvidos (centro) e os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (periferia). Esta discussão está usualmente associada à tese de Prebisch-Singer [Prebisch<sup>5</sup> (1950), Singer<sup>6</sup> (1950)] em que a relação comercial entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento é permeada por um dualismo de natureza estrutural. Isto é, a existência de diferenças estruturais entre estas economias produz um padrão de relação comercial assimétrico, dada por um padrão de especialização internacional que resulta na deterioração secular dos termos de troca da periferia.

<sup>4</sup> CIA World Factbook, disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2078rank.html>

<sup>5</sup> **Raúl Prebisch** (Tucumán, 17 de abril de 1901 — Santiago do Chile, 29 de abril de 1986) economista argentino. Foi o mais destacado intelectual da CEPAL, tendo iniciado a linha estruturalista do pensamento econômico.

<sup>6</sup> **Sir Hans Wolfgang Singer** (29/11/1910 – 26/02/2006) foi um economista do desenvolvimento mais conhecido por sua tese Prebisch-Singer que afirmava que os termos de troca eram contrários ao produtor de produtos primários. Ele foi uma das primeiras figuras da economia heterodoxa.

Originalmente, a tese de Prebisch-Singer refere-se aos termos de troca entre bens primários, produzidos pelas economias subdesenvolvidas, e bens manufaturados, provenientes de economias industrializadas. Singer (1987) aponta os seguintes fatores como possíveis responsáveis pela deterioração secular dos termos de troca:

- a) diferentes elasticidades-preço de demanda para bens primários e bens manufaturados;
- b) diferentes elasticidades-renda da demanda;
- c) superioridade tecnológica dos países desenvolvidos; e
- d) diferentes estruturas nos mercados de bens e de trabalho.

Para exemplificar a tese das trocas desiguais, é conveniente analisar o caso do alumínio: para produzi-lo, é necessário transformar o mineral bauxita em alumina que, por sua vez, é transformada em alumínio. A transformação de bauxita em alumínio, ao final do processo, necessita de uma grande quantidade de energia elétrica, o que exige alto investimento em plantas capazes de realizar esse processo. Por um lado, a tonelada de bauxita vale cerca de US\$22,00, ao passo que a tonelada do alumínio custa, em média, US\$1.550,00, ou seja, para cada US\$1 de bauxita são produzidos cerca de US\$11,70 de alumínio. O Brasil é um dos grandes produtores mundiais de bauxita, contudo, grande parte da sua produção é exportada para países como Canadá e Japão, países que, embora não possuam matéria-prima, possuem os recursos financeiros para investir em plantas de transformação de matéria-prima.

Levando em consideração este exemplo e a tese de Prebisch-Singer, caso o Brasil tivesse uma economia baseada tão somente na exportação de matérias-primas e importação de produtos acabados, ao longo do tempo, o Brasil se tornaria mais dependente da ajuda financeira dos países centrais. Neste caso, é possível verificar que esse tipo de trocas comerciais aprofunda a relação de dependência entre os países periféricos e os países centrais. Além disso, há um padrão de produção mundial que coloca as grandes corporações ou empresas multinacionais no centro do cenário econômico, tornando os países periféricos largamente dependentes do capital estrangeiro.

## 3. CAPÍTULO 2

### 3.1. A Burocracia por Max Weber

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. As origens da burocracia remontam à época da Antiguidade.

Segundo o conceito popular, a burocracia é entendida como uma organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo resoluções rápidas e eficientes. O termo burocracia também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. Sendo assim, passou-se a dar o nome de burocracia, não ao sistema burocrático, mas aos seus defeitos.

O conceito de Burocracia, contudo, para Weber (1947), citado por Chiavenato (2004, p.262-268), é exatamente o contrário. Para ele, a burocracia é a organização eficiente por excelência. Para conseguir a eficiência, a burocracia explica nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas e, portanto, garante a completa previsibilidade do funcionamento. Para o andamento do presente trabalho, faz-se necessário elencar as características mais relevantes da Burocracia.

De acordo com Weber, a burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos pré-estabelecidos, ou seja, a burocracia dispõe de uma Constituição, que define antecipadamente como a organização burocrática irá funcionar. Para fazer jus à Constituição, a organização burocrática é exaustivamente ligada por comunicações escritas, onde todas as suas regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito.

Além das normas e comunicados, é caracterizada por uma sistemática divisão do trabalho e do poder, de forma impessoal, com o objetivo de garantir a eficiência da organização. Cada participante deve, portanto, ter cargo e funções específicas e uma esfera de competência e responsabilidade que permita definir até onde vão as suas obrigações e responsabilidades sem que os limites sejam ultrapassados e, assim, garantir que não haja interferência na competência alheia.

A burocracia é uma estrutura social hierarquicamente organizada, ou seja, a autoridade – o poder de controle resultante de uma posição – é inerente ao cargo e não ao indivíduo que desempenha o papel oficial. A distribuição de autoridade serve para reduzir ao mínimo o

atrito, por via do contato restritivo, em relação às maneiras definidas pelas regras da organização. Com o objetivo de facilitar a avaliação de desempenho de cada participante, a organização burocrática busca manter rotinas e procedimentos padronizados, fixando regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. Sendo assim, a burocracia torna-se uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada tão somente no mérito e na competência técnica, evitando escolhas por preferências pessoais.

Outra característica marcante da burocracia, conceituada por Weber, é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. O modelo burocrático de Weber pressupõe que o comportamento dos membros da organização é perfeitamente previsível, uma vez que todos os funcionários deverão comportar-se de acordo com as normas e regulamentos da organização. Weber afirma que tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente todas as ocorrências e “rotinizar” sua execução, para que a máxima eficiência do sistema seja alcançada.

### **3.2. Disfunções da Burocracia**

Embora Weber identificasse no modelo burocrático uma organização cujas consequências desejadas se resumem na previsibilidade do seu funcionamento no sentido de obter a maior eficiência da organização, Robert Merton<sup>7</sup> resolveu estudar as consequências previstas e desejadas da burocracia que a conduziriam à máxima eficiência.

Ao estudar mais a fundo as características burocráticas, Merton notou também as consequências imprevistas que levam não à eficiência, mas à ineficiência das organizações. À essas consequências imprevistas, Merton deu o nome de disfunções da burocracia para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo adquirido socialmente pelo termo burocracia.

De acordo com Merton, citado por Chiavenato (2004, p.268-270), as disfunções burocráticas começam pela internalização das regras e apego aos regulamentos, que consiste na transformação das normas e regulamentos de meios a objetivos. Há uma ênfase tão grande no seguimento às regras que o funcionário torna-se inflexível, quando a flexibilidade é uma

---

<sup>7</sup> **Robert King Merton**, nascido **Meyer R. Schkolnick**, (Filadélfia, 5 de Julho de 1910 — Nova Iorque, 23 de Fevereiro de 2003) foi um sociólogo estadunidense. É considerado um teórico fundamental da burocracia, da sociologia da ciência e da comunicação de massa. Passou a maior parte de sua vida acadêmica ensinando na Universidade Columbia.

característica presente em qualquer atividade racional. Outro ponto analisado por Merton, que se faz bastante presente na realidade brasileira e que será objeto principal de análise do presente trabalho, como um dos gargalos de competitividade nacional, é o excesso de formalismo e de papelório presente no aparelho burocrático. A necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações a fim de que tudo possa ser devidamente protocolado e testemunhado por escrito pode conduzir a tendência ao excesso de formalismo, de documentação e, conseqüentemente de papelório. Aliás, o papelório constitui uma das mais gritantes disfunções da burocracia, o que leva ao conhecimento social que a burocracia tem, necessariamente, um volume imenso de papelório, vias adicionais de formulários e de comunicações.

Em seguida, o objetivo de previsibilidade da burocracia, aparado por suas normas e regulamentos, faz com que o funcionário tenha certa estabilidade e acabe repetindo com frequências suas atividades, tornando-se um executor das rotinas e procedimentos. Em face do surgimento de alguma possibilidade de mudança dentro da organização, contudo, o funcionário tende a interpretar a mudança como uma ameaça à sua segurança e tranquilidade, minando, portanto, o objetivo principal da burocracia, a previsibilidade organizacional.

### **3.3. Excessiva burocracia e o ambiente de negócios no Brasil**

O Brasil é uma das nações mais atraentes dos últimos anos. É conhecido há muito tempo como o país do futuro e, além de possuir um mercado consumidor atraente, fruto da ascensão da nova classe média, possui acesso abundante a diversos recursos naturais. Entretanto, o Brasil é conhecido por possuir um ambiente complicado para o desenvolvimento de novos negócios, em grande parte por conta da burocracia excessiva. Seguidos à burocracia, outros aspectos estruturais e econômicos são prejudicados, pontuando, negativamente a favor (contra) o Brasil frente ao mundo na facilidade de fazer negócios. Portanto, serão analisados neste capítulo: a dificuldade para se abrir uma empresa, a alta carga tributária e a infraestrutura logística, que somados, minam o sucesso brasileiro no comércio internacional.

Enquete<sup>8</sup> realizada pela Câmara Americana de Comércio<sup>9</sup> confirma: “Burocracia é a maior fragilidade da economia brasileira”. A burocracia recebeu 71% dos votos em pesquisa

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.amcham.com.br/geral/noticias/burocracia-e-a-maior-fragilidade-da-economia-brasileira-aponta-enquete-amcham-4860.html>

<sup>9</sup> A **Amcham Brasil** (*American Chamber of Commerce*) ou **Câmara Americana de Comércio** é uma organização não-governamental sem fins lucrativos, que reúne cerca de 5.000 sócios entre pequenas, médias

realizada com empresariado brasileiro nos primeiros meses de 2014 ficando à frente da Inflação (25,30%) e Câmbio (3,70%). “Certamente, a burocracia é aquilo que o empresário mais odeia. Desde a primeira dificuldade para abrir um negócio, à complicação para calcular e pagar impostos, aos entraves para colocar seus produtos no mercado, às complexidades para receber o que lhe devem.”, indica a Amcham.

### 3.3.1 Abertura de Novos Negócios

Embora o Brasil figure como a 7ª Maior Economia do Mundo<sup>10</sup>, de acordo com o Banco Mundial<sup>11</sup>, as reformas constitucionais e tributárias para abertura e manutenção de novos negócios no país não crescem no mesmo ritmo que a sua economia impedindo o avanço e o aumento dos investimentos estrangeiros diretos.

Segundo o Relatório Anual do Banco Mundial, “*Doing Business - Measuring Business Regulations*”<sup>12</sup>, o Brasil figura na 123ª colocação no quesito “Abertura de Empresa”, caindo duas posições em relação ao Relatório do ano de 2013. O Relatório “*Doing Business*”, do Banco Mundial, visa analisar a quantidade de procedimentos, tempo e custos envolvidos para a abertura e manutenção de novas empresas em 189 países:

Indicator	Brazil	Latin America & Caribbean	OECD
Procedures (number)	13	9	5
Time (days)	107.5	36.1	11.1
Cost (% of income per capita)	4.6	33.1	3.6
Paid-in Min. Capital (% of income per capita)	0.0	3.6	10.4

e grandes empresas. Fundada em 1919, é a segunda maior câmara americana de comércio do mundo e a maior fora dos Estados Unidos. Tem como missão servir seus associados influenciando construtivamente políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos, promovendo o comércio, o investimento e a cidadania empresarial. As empresas associadas atuam em todas as áreas da economia e empregam 1,6 milhões de trabalhadores. Do total de companhias sócias, 80% são brasileiras, 13% americanas e o restante de outras nacionalidades.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/04/30/ranking-do-banco-mundial-traz-brasil-como-a-7-maior-economia-do-mundo.htm>

<sup>11</sup> O **Banco Mundial** é uma instituição financeira internacional que fornece empréstimos para países em desenvolvimento em programas de capital. O Banco é composto por duas instituições: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O Grupo Banco Mundial abrange estas duas e mais três: Sociedade Financeira Internacional (SFI), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI).

<sup>12</sup> Doing Business 2014, disponível em <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/brazil#starting-a-business>

Fonte: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/brazil#starting-a-business>

Devido ao excesso de formalismo e papelório presente no Brasil, é necessário concluir cerca de treze (13) procedimentos para abrir uma empresa, frente a uma média de nove (9) procedimentos na América Latina e no Caribe. A quantidade de procedimentos necessários para se iniciar um negócio no Brasil torna o processo lento, chegando a demorar um tempo médio de 107,5 dias. Na América Latina/Caribe o tempo para abertura é quase um terço daquele visto no Brasil, já em Singapura, primeiro lugar do ranking, dois dias e meio. Enquanto o custo para abertura de um negócio no Brasil é igual a 4,6% da renda per capita<sup>13</sup>, em Singapura equivale a 0,6%.

Embora o ambiente se mostre bastante sinuoso, complicado e por vezes desestimulante para o empresariado brasileiro, há algumas soluções sendo postas em prática no Brasil para tentar reduzir o tempo necessário para abertura de uma empresa, bem como os custos e quantidade de procedimentos.

Uma das iniciativas lançadas pelo Governo Federal, em 2009, que deve ser desenvolvidas sob a gestão das Juntas Comerciais de cada estado, é a REDESIM – Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios. A REDESIM é um sistema informatizado que integra os órgãos públicos envolvidos no Registro de Empresas tais como Junta Comercial, Receita Federal, Secretaria de Fazenda Estadual, além de Prefeituras Municipais, dentre outros, visando a desburocratização e automação dos processos de abertura, alteração e baixa de empresas.

### 3.3.2 Carga Tributária

Enquanto alguns estados brasileiros buscam aderir à REDESIM<sup>14</sup> para desburocratizar seus processos de abertura de empresas, atrelado a esta burocracia, há uma questão de veras sensível e que, na maioria das vezes, determina se uma empresa conseguirá manter-se ativa por um longo tempo: carga tributária. O Brasil é conhecido por possuir uma quantidade

---

<sup>13</sup> A renda per capita ou rendimento per capita é um indicador que ajuda a saber o grau de desenvolvimento econômico de um país ou região (é a soma dos salários de toda a população dividido pelo número de habitantes) e consiste na divisão da Renda Nacional, Produto Nacional Bruto (PNB) menos os gastos de depreciação do capital e os impostos indiretos pela sua população.

<sup>14</sup> Disponível em [http://www.expressovirtual.pe.gov.br/web/expresso-cidadao-virtual/detalhamento\\_item;jsessionid=A969A752A6E3FF97B0BFE61693522CF2.server01?p\\_p\\_id=publicador\\_midiass\\_sociais&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_r\\_p\\_564233524\\_itemInteressePK=6534](http://www.expressovirtual.pe.gov.br/web/expresso-cidadao-virtual/detalhamento_item;jsessionid=A969A752A6E3FF97B0BFE61693522CF2.server01?p_p_id=publicador_midiass_sociais&p_p_lifecycle=0&p_r_p_564233524_itemInteressePK=6534)

imensa de impostos e taxas de contribuição, tornando a manutenção de um negócio uma tarefa árdua e cara para os empreendedores.

Atualmente, o Brasil possui mais de sessenta (60) tipos de impostos<sup>15</sup>, dentre contribuições de esfera Federal, Estadual e Municipal. De acordo com a Associação Comercial de São Paulo, de Janeiro à Maio de 2014, o Brasil recolheu, somente em impostos, uma quantia superior à R\$650.000.000,00 (seiscentos e cinquenta bilhões de reais). Ao final do ano de 2013, a quantia equivalente ao recolhimento de impostos foi de aproximadamente 36% do PIB<sup>16</sup> do país. Era de se esperar, portanto, que o Brasil dispusesse de serviços públicos amplos e de qualidade, favorecendo a prática de negócios e qualidade de vida dos habitantes. No entanto, de acordo com o IBPT<sup>17</sup>, dos 30 países com a maior carga tributária, o Brasil tem o pior retorno de impostos para a população em termos de qualidade de vida.

Uma alta carga tributária impacta diretamente no aumento dos custos de produção e, portanto, queda da competitividade dos produtos brasileiros no comércio internacional. Convém, portanto, incluir comparação feita pela IBPT dentro do grupo de países emergentes, os BRICS<sup>18</sup>: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul:

PAÍS	CARGA TRIBUTÁRIA
Brasil	36%
Rússia	23%
China	20%
Índia	13%
África do Sul	18%

<sup>15</sup> Disponível em <http://www.impostometro.com.br/posts/relacao-dos-tributos-cobrados-no-brasil>

<sup>16</sup> Produto Interno Bruto.

<sup>17</sup> Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário.

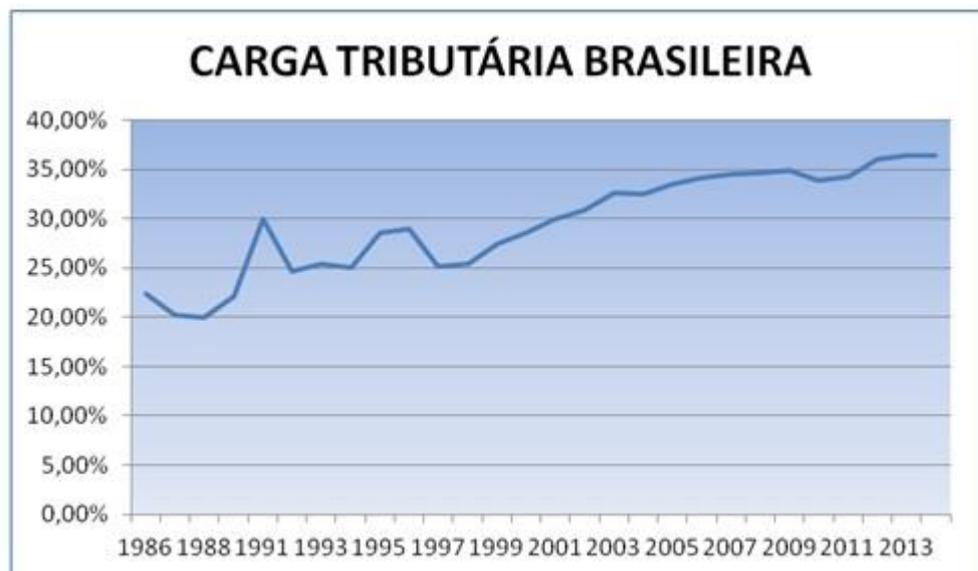
<sup>18</sup> Em economia, **BRICS** é um acrônimo que se refere aos países membros fundadores (o grupo BRIC: Brasil, Rússia, Índia e China) e à África do Sul, que juntos formam um grupo político de cooperação. Em 14 de abril de 2011, o "S" foi oficialmente adicionado à sigla BRIC para formar o BRICS, após a admissão da África do Sul (em inglês: *South Africa*) ao grupo. Os membros fundadores e a África do Sul estão todos em um estágio similar de mercado emergente, devido ao seu desenvolvimento econômico. É geralmente traduzido como "os BRICS" ou "países BRICS" ou, alternativamente, como os "Cinco Grandes". Apesar do grupo ainda não ser um bloco econômico ou uma associação de comércio formal, como no caso da União Europeia, existem fortes indicadores de que "os quatro países do BRIC têm procurado formar um "clube político" ou uma "aliança", e assim converter "seu crescente poder econômico em uma maior influência geopolítica. Desde 2009, os líderes do grupo realizam cúpulas anuais.

Fonte:

<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/1443/20131218asscomEstudoEvolucaoacargatributariabrasileiraPrevisaopara2013.pdf>

Ao analisar a carga tributária nos países que compõem o BRICS, é compreensível o fato da China e Índia possuírem ampla vantagem competitiva na indústria, contribuindo para que muitas indústrias brasileiras encerrem suas atividades por falharem em competir com a presença de produtos importados, desequilibrando, portanto, a balança comercial brasileira.

No que depender das estatísticas que analisam o aumento da carga tributária brasileira de 1986 à 2013, não há motivos para ânimo, uma vez que a tendência é que continue subindo e, assim, continue prejudicando a competitividade brasileira:



Fonte:

<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/1443/20131218asscomEstudoEvolucaoacargatributariabrasileiraPrevisaopara2013.pdf>

Uma solução para a questão da alta carga tributária brasileira foi a Proposta de Emenda à Constituição de nº471/2001 de autoria do Marcos Cintra<sup>19</sup>, a Proposta do Imposto

<sup>19</sup> **Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque** (São Paulo, 23 de agosto de 1945) é um economista e político brasileiro, conhecido por ser defensor da proposta do imposto único. É professor-titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV), onde ingressou mediante concurso público em 1969. Em 1997 foi eleito vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas, cargo que ocupa até o momento. Obteve quatro títulos superiores pela Universidade de Harvard (EUA): Bacharel em Economia (B.A cum laude, 1968), Mestre em Planejamento Regional (M.R.P., 1972), Mestre em Economia (M.A., 1974) e Doutor em Economia (Ph.D.,1985).

Único. Trata-se de uma solução moderna e eficaz para a árdua questão tributária brasileira, similar àquela adotada por diversos países desenvolvidos. A proposta do Imposto Único prevê a substituição de todos os tributos de natureza arrecadatória por apenas um. Na proposta original<sup>20</sup>, a alíquota estimada era de 1% e ela, sozinha, seria suficiente para arrecadar aproximadamente 23% do PIB, valor que equivale à carga tributária média histórica do Brasil anteriormente à explosão fiscalista iniciada na década de 90 e analisada no gráfico supra indicado.

A adoção do Imposto Único reduziria significativamente os custos de administração do governo, sendo possível, portanto, uma redução da carga tributária, sem que os serviços prestados fossem prejudicados. Além da redução dos custos de administração, o Imposto Único teria como resultado imediato, a redução da corrupção instalada no país, a eliminação da sonegação fiscal e a redução dos custos tributários para as empresas e trabalhadores. Juntamente com a adoção do Imposto Único, seriam extintos os seguintes impostos:

- a) Federais: Imposto de Renda de Pessoa Física e Jurídica – IRPF e IRPJ, IPI, IOF, Cofins, CSLL, Contribuição patronal ao INSS e outros;
- b) Estaduais: ICMS, IPVA e ITCD;
- c) Municipais: ISS, IPTU e ITBI.

A PEC nº 471/2001 tem como objetivo principal a simplificação da questão tributária brasileira e conquistou entusiastas ao redor do mundo, como o Jornal francês *Le Monde*, que destacou as vantagens do Imposto Único em reportagem:

Você não terá mais que descontar impostos do seu salário. Seu poder de compra vai aumentar. Além do mais, empresas poderão reduzir em 20% seus custos administrativos e assim, poderão investir mais na criação de novos postos de trabalho. (Disponível em [http://www.lemonde.fr/idees/chronique/2010/07/24/l-impot-unique-faible-et-juste\\_1391735\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/chronique/2010/07/24/l-impot-unique-faible-et-juste_1391735_3232.html). Tradução nossa)<sup>21</sup>

Todavia, a Proposta do Imposto Único enviada à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação foi arquivada. Marcos Cintra, autor da proposta, e maior entusiasta do projeto,

---

<sup>20</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD23FEV2002.pdf&npagina=70>

<sup>21</sup> Do original: Vous n'avez plus d'imputation lorsque vous recevez votre salaire. Donc, votre pouvoir d'achat augmente. Les entreprises pourraient réduire de 20% leurs coûts administratifs et investir dans la création de nouveaux emplois.

deu a seguinte declaração em seu site pessoal na tentativa de justificar o arquivamento do processo:

“O Imposto Único contraria interesses de grupos poderosos que lucram com o caos tributário atual. Sonegadores e a burocracia pública e privada ligada à arrecadação e fiscalização de impostos formaram poderosos lobbies para combater o Imposto Único. É preciso que você, contribuinte, exerça pressão sobre os políticos para que aprovem o Imposto Único. Somente a união organizada dos contribuintes será eficaz para termos um sistema justo e eficiente”.<sup>22</sup>

Em outras palavras, ao analisar o discurso de Cintra, fica claro que as propostas de melhoria do ambiente de negócios brasileiro são rechaçadas por interesses políticos e partidários, que preferem manter a burocracia como plataforma dos seus interesses em detrimento do desenvolvimento econômico e social do país.

### 3.3.3 Infraestrutura logística

A dimensão continental do Brasil – o terceiro país em extensão territorial das Américas, com seus 8.547.403km<sup>2</sup> - impõe grandes desafios na execução de um projeto de infraestrutura logística, capaz de integrar as diversas regiões do país, formadas por 26 estados e um Distrito Federal. A infraestrutura logística é um setor crucial para o aumento de competitividade nacional, porém, é fortemente prejudicada pela excessiva burocracia brasileira, e torna-se grande responsável, junto com a carga tributária, por onerar o custo final do produto brasileiro. Isto fica claro em recente estudo realizado pelo The Boston Consulting Group<sup>23</sup>:

As limitações da infraestrutura brasileira impõem grandes obstáculos até mesmo nas indústrias que o país possui vantagens naturais. Por exemplo, é 10% mais barato para os EUA cultivar e exportar soja para a Alemanha, mesmo com os custos de produção da soja no Mato Grosso sendo 20% mais baratos que em Iowa. Grande parcela do alto custo de exportação brasileiro está no transporte das fazendas até os portos. (Disponível em [https://www.bcgperspectives.com/Images/Brazil\\_Confronting\\_the\\_Productivity\\_Challenge\\_Jan\\_2013\\_tcm80-126015.pdf](https://www.bcgperspectives.com/Images/Brazil_Confronting_the_Productivity_Challenge_Jan_2013_tcm80-126015.pdf). Tradução nossa)<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Disponível em: [http://www.marcoscindra.org/conteudo.php?id\\_drop=62](http://www.marcoscindra.org/conteudo.php?id_drop=62)

<sup>23</sup> O **Boston Consulting Group** (também conhecido como BCG) é uma empresa de consultoria empresarial fundada pelo americano Bruce Henderson em 1963, líder no segmento de estratégia de negócios. O BCG presta consultoria para o setor privado, público e terceiro setor em todas as regiões com o objetivo de identificar oportunidades de geração de valor, resolução dos seus desafios mais críticos e contribuir para a transformação suas empresas. O BCG é uma empresa privada com mais de 80 escritórios em 45 países, incluindo escritórios em São Paulo e Rio de Janeiro.

<sup>24</sup> Do original: Brazil's infrastructure limitations impose large obstacles even in industries in which the country has natural advantages. It is, for example, 10 percent less expensive for the U.S. than for Brazil to grow and ship

Ao analisar o exposto em estudo realizado pelo Boston Consulting Group, é visível a fragilidade brasileira na infraestrutura logística. Falhas na malha rodoviária e ferroviária e a pouca exploração da malha hidroviária, aumentam consideravelmente os custos de transporte e escoamento da produção dos campos até os portos. Por conta disso, o produto “Made in Brazil”, assim como o exemplo da soja supracitado, pode até ter um custo de produção baixo, no entanto, perde competitividade no mercado internacional em função da logística de entrega final.

A infraestrutura logística brasileira é caracterizada por grandes diferenças regionais. Diversas rodovias bem conservadas e sinalizadas são encontradas nas regiões Sul e Sudeste do país, no entanto, o cenário é completamente diferente na região Norte, onde, a capacidade de mobilidade está seriamente comprometida. Muitas áreas da região Norte não contam com rodovias, e quando elas existem, estão em péssimo estado de conservação, tendo como consequência um subdesenvolvimento que compromete o equilíbrio socioeconômico regional.

Diante da crescente necessidade brasileira de aumentar sua competitividade no cenário internacional, neste tópico serão analisados três tipos de modais utilizados no transporte de cargas e escoamento da produção no Brasil e sua atual posição em comparação à infraestrutura de transporte de outros países: rodoviário, ferroviário e aquaviário.

Quando o assunto é transporte, o modal rodoviário fica em primeiro lugar, sendo o mais utilizado. O Brasil possui hoje, aproximadamente um milhão e meio de quilômetros em estradas e rodovias, ocupando, o 4º lugar no ranking das maiores malhas rodoviárias do mundo<sup>25</sup>, atrás, somente, dos Estados Unidos, Índia e China e ficando à frente de países como Rússia, Japão, Canadá, França, Austrália e Espanha, conforme mostra gráfico do CIA World Factbook:

---

soybeans to Germany, even though soybean production costs are roughly 20 percent lower in Mato Grosso than in Iowa. Most of Brazil’s higher shipping costs are incurred moving the crop from farm to ship.

<sup>25</sup> Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mundo/album-de-fotos/as-20-maiores-malhas-rodoviarias-do-mundo>

RANK	COUNTRY	(KM)	DATE OF INFORMATION
1	<u>United States</u>	6,586,610	2012
2	<u>India</u>	4,689,842	2013
3	<u>China</u>	4,106,387	2011
4	<u>Brazil</u>	1,580,964	2010
5	<u>Russia</u>	1,283,387	2012
6	<u>Japan</u>	1,210,251	2010
7	<u>Canada</u>	1,042,300	2008
8	<u>France</u>	1,028,446	2010
9	<u>Australia</u>	823,217	2011
10	<u>Spain</u>	683,175	2011

Fonte: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2085rank.html>

Por consequência disto, 60%<sup>26</sup> dos bens e mercadorias transportados no país são feitos através de rodovias, o que acaba sobrecarregando o sistema rodoviário, gerando muitos congestionamentos e atrasando a entrega de mercadorias no destino final. Por conta disso, independente de haver outras opções de modais, o país deveria investir mais na manutenção e ampliação da malha rodoviária. De acordo com estudo realizado pela Consultoria norte-americana Bain & Company<sup>27</sup>, o Brasil deveria duplicar 21.000 km de rodovias já existentes. Essa duplicação aumentaria a extensão das estradas com suas pistas para 32.000 km. O autor do estudo, sócio da Bain & Company no Brasil, revela quais seriam os ganhos que o país teria ao fazer a duplicação sugerida pelo estudo:

“Ainda é menos da metade da malha americana de auto-estradas, mas já teríamos uma infraestrutura com qualidade mínima para atender a economia brasileira.”

Contudo, fazer qualquer tipo de obra relacionada à infraestrutura, exige um bom investimento por parte do governo federal. Um ponto bem crítico é a verba que o Brasil disponibiliza para fazer a manutenção e ampliação do setor, se comparado com Estados Unidos e China:

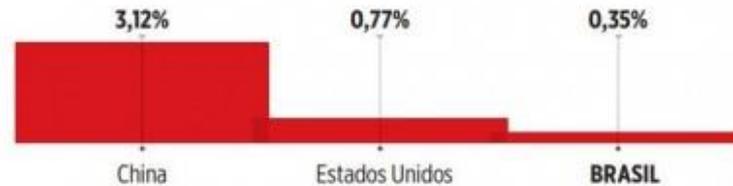
<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.dhl-discoverlogistics.com/cms/en/course/trends/america/brazil.jsp>

<sup>27</sup> Bain & Company é uma empresa de consultoria em gestão norte-americana com matriz em Boston, EUA. A empresa presta serviços de consultoria para as maiores empresas do mundo, organizações sem fins lucrativos e governos. A Bain possui 50 escritórios em 32 países e conta com mais de 6.000 colaboradores. No Brasil, possui escritório em São Paulo e Rio de Janeiro.

## POR QUE TANTA DIFERENÇA?

*Entre os países de dimensão continental, o Brasil é o mais malservido de boas rodovias. A rede de estradas duplicadas dos Estados Unidos é sete vezes maior que a brasileira e abrange todo o país. Aqui, é concentrada no Sudeste*

**O Brasil investe em rodovias menos do que outros países**  
(investimento médio anual em rodovias em relação ao PIB)



Fonte: <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/otimas-rodovias-por-que-afinal-no-brasil-todo-nao-e-assim/>

Seguindo a análise dos modais disponíveis e seus estágios de utilização e desenvolvimento, convém verificar o modal ferroviário, uma vez que ele é indicado, principalmente, para grandes distâncias e grandes volumes e contempla 25% da movimentação de cargas no país. Essas características estão presentes em grande parte dos produtos que compõem a carteira de exportação do Brasil. Em recente estudo<sup>28</sup> realizado pelo Conselho Federal de Administração<sup>29</sup> é feita uma comparação entre os modais rodoviário e ferroviário quanto ao transporte da soja, produto que representou quase 20% dos produtos nacionais exportados em 2012. De acordo com esse estudo, o valor do frete no modal ferroviário deveria custar, em média R\$182,00 a R\$187,00 por tonelada, custo inferior, por exemplo, ao do transporte rodoviário, que chega a custar R\$220,00 por tonelada.

Conforme dito anteriormente, o Brasil é um país de extensões continentais e, portanto, deveria ter um sistema ferroviário amplo e bem desenvolvido para suportar o transporte de mercadorias de forma mais barata e eficiente. No entanto, não é o que se verifica na comparação feita pelo CIA World Factbook:

<sup>28</sup> Disponível em: [http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/planobrasil\\_web1.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/planobrasil_web1.pdf)

<sup>29</sup> O **Conselho Federal de Administração** (CFA) é o órgão que no Brasil regulamenta os profissionais formados em Administração. Foi criado em 20 de junho de 1966 tendo como seu primeiro presidente o Adm. Ibanez da Cunha Ribeiro. O CFA tem como principais finalidades propugnar por uma adequada compreensão dos problemas administrativos e sua racional solução, orientar e disciplinar o exercício das profissões de Administrador e Tecnólogo, dirimir dúvidas suscitadas nos Conselhos Regionais, julgar, em última instância, os recursos de penalidades impostas pelo CRA, votar e alterar o Código de Ética Profissional dos Administradores, além de zelar pela sua fiel execução, e promover estudos e campanhas em prol da racionalização administrativa do País.

RANK	COUNTRY	(KM)	DATE OF INFORMATION
1	<u>United States</u>	224,792	2007
2	<u>Russia</u>	87,157	2006
3	<u>China</u>	86,000	2008
4	<u>India</u>	63,974	2009
5	<u>Canada</u>	46,552	2008
6	<u>Germany</u>	41,981	2008
7	<u>Australia</u>	38,445	2008
8	<u>Argentina</u>	36,966	2008
9	<u>France</u>	29,640	2008
10	<u>Brazil</u>	28,538	2008

Fonte: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2121rank.html>

Ao contrário da malha rodoviária, as ferrovias não acompanham o Brasil em sua extensão. Em outras palavras, se for feita uma comparação entre os dois modais, a conclusão seria para cada 1 km de ferrovia, há 50 km de rodovias, relação bem discrepante das necessidades que o país possui em termos de infraestrutura logística.

O terceiro modal, o aquaviário, detém 13% de participação na distribuição dos modais de transportes do Brasil<sup>30</sup>, apesar do país possuir, de acordo com o estudo do Conselho Federal de Administração, uma rica bacia hidrográfica e vasto litoral – 63 mil quilômetros de rios, dos quais 63,5% têm potencial de navegação e quase 7,5 mil quilômetros de costa marítima – dando condições que o país desenvolva, portanto, um poderoso sistema de transporte aquaviário.

Vale ressaltar que o modal aquaviário, é composto de dois subsistemas: o fluvial ou de navegação de interior, que utiliza as hidrovias e rios navegáveis e o marítimo, que abrange a circulação na costa atlântica. De acordo com a O modal aquaviário possui menor custo operacional, menor impacto ambiental, além de oferecer segurança e concentração de carga. Para ter uma ideia da vantagem comparativa entre este e os modais rodoviário e ferroviário: enquanto 1,5 mil toneladas de cargas podem ser transportadas em uma só barcaça, a mesma quantidade precisaria de 15 vagões Jumbo Hoppers com capacidade unitária para 100 toneladas e 60 caminhões com capacidade de 20 toneladas.

Embora conte com a maior bacia hidrográfica do mundo, o Brasil não explora o potencial total do modal aquaviário. Dos cerca de 50.000 km de vias navegáveis, somente

<sup>30</sup> Disponível em: [http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/planobrasil\\_web1.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/planobrasil_web1.pdf)

50% destas são economicamente navegáveis, havendo, portanto, uma subutilização do potencial aquaviário. Abaixo o ranking comparativo de acordo com extensão total de rios navegáveis, canais e outros corpos internos de água:

RANK	COUNTRY	(KM)	DATE OF INFORMATION
1	<a href="#"><u>China</u></a>	110,000	2011
2	<a href="#"><u>Russia</u></a>	102,000	2009
3	<a href="#"><u>Brazil</u></a>	50,000	2012
4	<a href="#"><u>Vietnam</u></a>	47,130	2011
5	<a href="#"><u>United States</u></a>	41,009	2012
6	<a href="#"><u>Colombia</u></a>	24,725	2012
7	<a href="#"><u>Indonesia</u></a>	21,579	2011
8	<a href="#"><u>Congo, Democratic Republic of the</u></a>	15,000	2011
9	<a href="#"><u>India</u></a>	14,500	2012
10	<a href="#"><u>Burma</u></a>	12,800	2011

Fonte: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2093rank.html>

É possível inferir a partir da análise do quadro acima, que países com bacias ainda menores que o Brasil fazem melhor uso econômico das vias navegáveis, portanto, ainda há um potencial incrível a ser explorado. Por isso, de acordo com o Plano Brasil de Infraestrutura Logística<sup>31</sup>, a meta do Governo Federal é dobrar a participação do transporte aquaviário de carga (hidrovias e navegação de cabotagem), saltando de 13% para 25% até 2020. As hidrovias terão, portanto, os maiores investimentos. Segundo a Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários<sup>32</sup>, o sistema hidroviário contará com R\$ 2,7 bilhões em 48 projetos que englobam a construção de 34 terminais e sete corredores. Isso irá proporcionar ao país, até 2020, cerca de 40 mil quilômetros de vias navegáveis.

Diante da atual conjuntura deficitária na infraestrutura logística brasileira, seria crível que empresas privadas do ramo de infraestrutura tivessem amplo interesse em investir no desenvolvimento da infraestrutura de escoamento da produção. Afinal, um eficiente processo de escoamento da produção necessariamente resultaria na redução do custo final do produto, aumentando, assim, a competitividade do produto no mercado internacional e a maior necessidade de recorrer às diversas alternativas de transportes. No entanto, mesmo nas oportunidades escancaradas pelos gargalos brasileiros há barreiras: de acordo com o *Doing*

<sup>31</sup> Disponível em: [http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/planobrasil\\_web1.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/planobrasil_web1.pdf)

<sup>32</sup> **Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)** é uma autarquia especial, com autonomia administrativa e funcional, vinculada ao Ministério dos Transportes do Brasil. Ela é responsável pela regulamentação, controle tarifário, estudo e desenvolvimento do transporte hidroviário no Brasil.

*Business*, o processo de obtenção de autorização para construir no Brasil, requer a conclusão de quinze (15) procedimentos, com um tempo médio de 400 dias:

Indicator	Brazil	Latin America & Caribbean	OECD
Procedures (number)	15	13	13
Time (days)	400.0	215.5	147.1
Cost (% of income per capita)	34.8	136.6	84.1

Fonte: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/brazil#dealing-with-construction-permits>

Além dos inúmeros procedimentos na obtenção de licenças, a gestão dos projetos de infraestrutura no Brasil costuma ter cronogramas atrasados, demora na entrega e obras superfaturadas. De acordo com levantamento realizado pelo ILOS – Instituto de Logística e Supply Chain<sup>33</sup>, O PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento<sup>34</sup> possui um atraso médio de 48 meses somado a um enorme descompasso entre o custo orçado e o custo realizado resultando em um aumento de 85%.

Contudo, mesmo com atrasos e superfaturamentos, é possível ver alguns avanços na questão da infraestrutura logística, através do 9º Balanço<sup>35</sup> divulgado pelo PAC 2. O Programa de Aceleração do Crescimento completou três anos com 82,3% das ações no período de 2011-2014, já concluídas. No tocante às obras de infraestrutura logística que foram abordadas há pouco, é possível ver os seguintes avanços:

Rodovias:

- a) 3.080 km de obras de construção e duplicação concluídos;
- b) 446 km concluídos no 3º quadrimestre/2013;
- c) 6.915 km de obras em andamento em todas as regiões do país;

<sup>33</sup> Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/brasil-cai-20-posicoes-em-ranking-de-logistica?page=2>

<sup>34</sup> O PAC 2 foi lançado em 29 de março de 2010 que prevê recursos da ordem de R\$ 1,59 trilhão em uma série de segmentos, tais como transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. São 6 as áreas de investimentos do PAC 2: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida, Água e Luz para todos (expansão do Luz para Todos), Transportes e Energia.

<sup>35</sup> Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/bd73d3affded625141bee7b35a53d10c.pdf>

Ferrovias:

- i) 639 km de novas ferrovias concluídas;
- ii) 180 km concluídos em 2013;
- iii) 2.471 km de obras em andamento;

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Convergindo com o que foi proposto na introdução da presente monografia, fez-se uma breve introdução histórica sobre o período de inquietação dos países subdesenvolvidos em relação à exploração dos países desenvolvidos, que culminou com a Conferência de Bandung, evento realizado por países subdesenvolvidos asiáticos e africanos para tratar de alguns assuntos de interesse comum, sendo o mais importante deles a auto-determinação dos povos e, portanto, o movimento para descolonização e fim da dependência destes países, cunhados de Terceiro Mundo, em relação aos países desenvolvidos. O evento marca, também, o não-alinhamento desses países às super-potências no período da Guerra Fria, adotando, portanto, uma postura diplomática e geopolítica de equidistância dos Estados Unidos e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Em função da similaridade dos países asiáticos e africanos aos países sul-americanos, em particular, o Brasil, no sentido de terem sido colonizados por países europeus, fez-se oportuna uma revisão bibliográfica dos teóricos da dependência, mais precisamente Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1970). Cardoso e Faletto (1970) tentaram, através da conceituação dos diferentes estágios de desenvolvimento e de dependência econômica, demonstrar as possibilidades de desenvolvimento econômico para os países dependentes dos polos hegemônicos do sistema capitalista, mas que, ao mesmo tempo, constituíram-se como Nações.

Cardoso e Faletto (1970) consideram o desenvolvimento como resultado da interação dos diversos grupos e classes sociais que possuem interesses e valores distintos e cuja estrutura social vai se modificando a medida que diferentes classes sociais conseguem impor seus interesses, sua força e dominação à sociedade. Sarfati (2007) acrescenta ainda a existência de duas dimensões no desenvolvimento, a interna, que consiste justamente nas interações das diversas classes sociais, como apontado por Cardoso e Faletto (1970) e a

dimensão externa, que é justamente os padrões de relacionamento estabelecidos pelos países dominantes ao redor do mundo.

Portanto, para identificação dos diferentes estágios de desenvolvimento econômico e definição do motivo pelo qual países são desenvolvidos ou subdesenvolvidos, Maria Odete Oliveira (2007) indica que dentro da Divisão Internacional do Trabalho, a influência histórica dos processos de dependência definem a posição de uma nação na economia capitalista industrial. O que leva a conclusão que o Brasil enquadra-se em nível de subdesenvolvimento na ordem internacional em função da sua estrutura sócio-econômica e condição de colônia de exploração durante colonização portuguesa.

Por conta deste modelo de exploração, o modelo social brasileiro foi fortemente baseado em aristocracias, mesmo depois da independência e, por isso, as elites que se permeavam no poder mantiveram a dominação econômica, tornando o aparelho estatal base para o alcance dos seus interesses e reforçando o subdesenvolvimento brasileiro.

Após a conceituação de desenvolvimento e subdesenvolvimento, fez-se necessário analisar a posição dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos no cenário internacional, tomando como base o fluxo do comércio internacional. Neste caso, os países centrais situavam-se como a base da produção e beneficiamento de matéria-prima advinda dos países periféricos. De acordo com Faletto (1970), a função dos países periféricos é suprir a demanda de commodities para os países centrais, tornando-os completamente dependentes deste consumo. Este mecanismo, contudo, aprofundava as relações de dependência entre os países de modo que as disparidades econômicas só se acentuavam. Portanto, foi necessário introduzir o mecanismo das trocas desiguais de Prebisch-Singer (1987), onde as diferentes elasticidades de preço de bens primários e manufaturados tornavam a balança comercial dos países periféricos cada vez mais deficitária.

Em função da herança da colonização portuguesa e forma de manutenção dos interesses das elites, tornou-se necessário conceituar a burocracia, afinal, sua utilização forçada é palco para a manutenção dos interesses elitistas. De acordo com Weber (1947) a implementação de processos e rotinas tinha por objetivo a previsibilidade dos membros da organização e a maximização da eficiência. Contudo, após análise realizada por Merton, chegou-se à conclusão que o excesso de formalismo e grande quantidade de procedimentos, tornava o processo longo e custoso, tendo, o termo adotado conotação pejorativa perante a sociedade.

Diante disto, fez-se uma análise dos fatores prejudicados pela burocracia, à começar pela dificuldade para se abrir uma empresa no Brasil. Identificou-se que a quantidade de procedimentos tornam o processo muito longo e caro, se comparado à outros países, tornando uma tarefa desestimulante para empreendedores. Atrelado à burocracia para abrir uma empresa, verificou-se que a carga tributária brasileira encontra-se em ascensão, representando grande parte do PIB embora não se traduza em bons serviços prestados à sociedade. Embora exista uma Proposta de Emenda à Constituição para simplificação do sistema tributário, observa-se, através da declaração do autor do projeto, Marcos Cintra, que não é interessante para os grupos políticos simplificar e desonerar a carga tributária, pois, o proposto dificulta a sonegação. Os lobbies formados pela burocracia pública e privada ligados à arrecadação e fiscalização demonstram a herança deixada por Portugal, que mantém a máquina do governo como plataforma para manutenção dos seus interesses.

Por último, é feita uma análise da infraestrutura logística nacional e da necessidade de melhor integração dos principais modais de transporte, pois, a malha existente não é suficiente para o escoamento da produção nacional, tornando a logística um custo muito alto no preço final do produto brasileiro. Nota-se que o modal mais utilizado, o rodoviário, detém 60% da distribuição da malha, quando, na verdade, é o modal mais caro e mais limitado. Em seguida, o ferroviário, que possui o perfil mais adequado à pauta de exportação brasileira, detém somente 25% da distribuição da malha de transportes. Por último, o mais barato e menos explorado, detendo somente 13% da movimentação de cargas, o transporte aquaviário.

Conclui-se que, ao analisar o contexto de subdesenvolvimento para o qual o Brasil foi submetido em função da sua condição de exploração por Portugal, tornou um país centrado na produção e exportação de commodities e matérias-primas. No entanto, embora existam soluções para melhor o ambiente de negócios, seu sistema burocrático somado à alta carga tributária e uma logística ineficiente, tornam o produto brasileiro, mesmo com baixo valor agregado, menos competitivo no cenário internacional. Desta forma, o país reduz, cada vez mais, sua participação no comércio entre países.

## 5. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BEDIN, A. G. et al. **Paradigmas das Relações Internacionais**. Ijuí: Unijuí, 2000, P.159 - 243
- CARDOSO, Fernando Henrique. FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. 7º ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1970.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª ed. Editora Campus, 2004
- MAX WEBER, “**The Theory of Social and Economic Organization and Bureaucracy**”, **Talcott Parsons, org., Nova York**, Oxford University Press, 1947, p. 320-329, citado em Idalberto Chiavenato, Teoria Geral da Administração, op. cit., p. 262-268.
- PREBISCH, R. (1950) **The economic development of Latin America and its principal problems**. New York : UM - Economic Comission for Latin America.
- ROBERT K. MERTON, “**Estrutura Burocrática e Personalidade**”, in Teoria Geral da Administração, op. cit., p. 268-270.
- SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais**. Ed. Saraiva 2007
- SINGER, H. W. (1950) “**The distribution of gains between investing and borrowing countries.**” **The American Economic Review**, 40, May, p. 473-485.
- WEFFORT, Francisco. **Espada, Cobiça e Fé**. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 2012