INTERESSE NACIONAL

ANO 12 • NÚMERO 46 • JULHO – SETEMBRO 2019 • R$ 30,00
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

Fake news, Desinformação e Liberdade de Expressão
José Antonio Dias Toffoli

Novas Formas de Censura
Taís Gasparian

Liberdade de Imprensa e o Combate à Corrupção
Roberto Livianu

Propostas de Curto Prazo para a Recuperação da Economia
José Ricardo Roriz Coelho

Por uma Estratégia de Política Econômica para Crescer e Gerar Empregos
Antonio Corrêa de Lacerda

Abertura Comercial: Política Pública, Processo Político e Experiência Internacional
Carlos Pio
Ana Paula L.A. Repezza
Eduardo Lacreta Leoni
Rebeca Gouget

Ganhos de produtividade com abertura comercial
José Velloso Dias Cardoso

Os Obstáculos à Qualidade e à Equidade de Educação no Brasil
Cristovam Buarque

ISSN 1982-8497

INTERESSE NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 12 • Número 46 • Julho–Setembro de 2019

Editora
Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável
Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer
Carlos Eduardo Lins da Silva
Cláudio Lembo
Claudio de Moura Castro
Cláudio R. Barbosa
Daniel Feffer
Demétrio Magnoli
Eugênio Bucci
Gabriel Cohn
João Geraldo Piquet Carneiro
Joaquim Falcão
José Gregori
José Luis Fiori
Leda Paulani
Luis Fernando Figueiredo
Luiz Bernardo Pericás
Luiz Carlos Bresser-Pereira
Miguel Lago
Raymundo Magliano
Renato Janine Ribeiro
Ricardo Carneiro
Ricardo Santiago
Ronaldo Bianchi
Roberto Livianu
Roberto Pompeu de Toledo
Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.

Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à
ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

Av. Brigadeiro Faria Lima, 2413, sobreloja, cj. B
01452-000 • São Paulo • SP · Brasil
Tel. (11) 3039-6330 • fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO
DPA Cons. Editorial Ltda.
dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS
Brand Member Marketing Direto
editorial@interessenacional.com • Tel. (11) 3971-4372

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA
Via Corporativa Comunicação • viacorporativa@viacorporativa.com.br • Tel. (11) 4327-1000

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL
Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

PUBLICIDADE
LeMidia
atendimento@lemidia.com • (11) 3078-5840

Printed in Brazil 2019
www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

ANO 12 • NÚMERO 46 • JULHO–SETEMBRO DE 2019

6 Apresentação

ARTIGOS

9 *Fake news,* Desinformação e Liberdade de Expressão
José Antonio Dias Toffoli
O STF tem construído uma jurisprudência consistente em defesa da liberdade de expressão, diz o autor, para quem a desinformação requer uma abordagem multidimensional e multissetorial, na qual estejam engajados diferentes setores da sociedade civil, como usuários, empresas de tecnologia, provedores, imprensa, veículos de comunicação e organizações sociais, além dos poderes públicos. Recentemente, no STF, foi lançado o Painel Multissetorial de Checagem de Informações e Combate a Notícias Falsas. Para Toffoli, "as iniciativas são recentes, mas os prognósticos são os melhores possíveis, tendo em vista o comprometimento de múltiplos setores da sociedade que estão aderindo a essas políticas de forma voluntária e com total autonomia".

19 Novas Formas de Censura
Taís Gasparian
A Constituição Federal promove a liberdade de expressão e proíbe a censura. Porém, o cerceamento a essa liberdade está presente no cotidiano em numerosas situações, mais até do que podemos imaginar. Mas, outros tipos de cerceamento, mais ou menos sutis, ainda vigem no Brasil e alguns deles contam com o beneplácito do Judiciário. Há abundantes tipos de cerceamentos que são chamados por alcunhas diversas, como "censura judicial" e "assédio judicial", analisa a autora. A expressão "assédio judicial" vem do fato de que é feita uma utilização indevida não apenas da estrutura do Judiciário, como também dos procedimentos legais, por determinada organização ou instituição, para constranger ou atingir alguém. Exemplos de censura judicial são as ordens de remoção de conteúdo, a pedido de políticos ou até mesmo de particulares.

24 Liberdade de Imprensa e o Combate à Corrupção
Roberto Livianu
Há poucos meses, a Transparência Internacional divulgou seu índice anual de percepção internacional da corrupção e nele o Brasil ocupa a desfavorável posição 105, exatamente a mesma que o

País ocupa no mesmo universo de 180 países no ranking mundial da liberdade de imprensa da Repórteres Sem Fronteiras. A metodologia dessa organização se baseia no desempenho dos países em termos de pluralismo, independência dos meios de comunicação, ambiente e autocensura, arcabouço jurídico e transparência e qualidade da infraestrutura de apoio à produção de informação. O relatório da Repórteres Sem Fronteiras 2019 – A Mecânica do Medo destaca a percepção em nível global do aumento do ódio aos jornalistas, que tem resultado em atos de violência contra eles, no exercício da profissão, e uma escalada do medo. O Brasil é o 6º lugar mais violento do mundo para o desempenho da profissão de jornalista, conforme ranking da Unesco, atrás apenas de países em crise institucional, política e até humanitária, como Síria, Iraque, Paquistão, México e Somália.

33 Propostas de Curto Prazo para a Recuperação da Economia
José Ricardo Roriz Coelho
O artigo trata do baixo crescimento, da desindustrialização e da baixa competitividade, problemas estruturais da economia brasileira. Segundo cálculos da Fiesp, os preços industriais sofrem o impacto do chamado Custo Brasil e da sobrevalorização cambial. O Custo Brasil agrega o impacto da tributação, dos juros sobre capital de giro, do custo de energia e matérias-primas, dos custos com infraestrutura logística, entre outros itens. Entre 2008 e 2016, o Custo Brasil e a sobrevalorização cambial tornaram o produto nacional, em média, 30,4% mais caro que o importado. O autor propõe medidas para remoção das principais barreiras à competitividade e ao crescimento. Entre elas: reforma tributária e ações para redução do spread *bancário e desenvolvimento do crédito.*

45 Por uma Estratégia de Política Econômica para Crescer e Gerar Empregos
Antonio Corrêa De Lacerda
O desemprego atinge 13,2 milhões de braisileiros, o equivalente a 12,5% da População Economicamente Ativa (PEA), considerando o trimestre encerrado em abril. Em um conceito mais amplo, considerando o total das pessoas subutilizadas, chega-se a um universo de 28,4 milhões de pessoas. Chama a atenção, diz o articulista, a ausência de políticas e medidas que impulsionem a produção, os investimentos e o consumo. Na problemática do crédito, por exemplo, há muito a ser feito, mas, pelo contrário, as poucas medidas em curso têm sido no sentido de contraí-lo ainda mais, considerando a atrofia dos bancos públicos. "O custo do crédito e do financiamento continua excessivamente elevado. Esse é um fator que trava a atividade econômica."

55 Abertura Comercial no Brasil: Política Pública, Processo Político e Experiência Internacional
Carlos Pio

Ana Paula L. A. Repezza
Eduardo Lacreta Leoni
Rebeca Gouget
O artigo trata de estratégias de liberalização comercial e atualiza informações sobre tratados de livre comércio globais. Os autores defendem que abrir a economia brasileira é uma necessidade. E destacam: o potencial de abrangência da agenda liberalizante dependerá, de um lado, do poder de influência dessas ideias liberais e, de outro, da capacidade do quadro institucional do país de garantir a prevalência do interesse público sobre os interesses privados. "Nossa visão é de que uma abertura autônoma não inviabiliza frentes negociadoras, o que é demonstrado pela experiência, por exemplo, da Austrália e da Colômbia. As tarifas aplicadas pelo Brasil são tão elevadas que uma redução autônoma parcial ainda permitiria aos países terem ganhos significativos ao negociarem com o Brasil."

75 Ganhos de produtividade com abertura comercial
José Velloso Dias Cardoso
O autor afirma que a abertura comercial faz parte de uma estratégia ampla que depende de outros fatores igualmente ou mais relevantes. É essencial uma agenda de competitividade nacional de longo prazo com políticas horizontais transparentes em favor de toda a indústria e implementada de modo ordenado pelo Estado brasileiro em um horizonte temporal exequível. A estratégia de inserção comercial do Brasil no comércio global deverá considerar o contexto mundial, o qual atualmente está sob ameaças crescentes de protecionismo, mudanças tecnológicas e produtivas advindas da Indústria 4.0. "Engajar-se em uma reforma ampla que não seja construída de maneira estratégica, de acordo com os elementos elencados no artigo, poderá contribuir para a perda de dinamismo das atividades industriais no país. Se realizada de forma abrupta e isoladamente, poderá causar danos irreversíveis em diversos elos da cadeia produtiva."

86 Os Obstáculos à Qualidade e à Equidade de Educação no Brasil
Cristovam Buarque
O Brasil tem "um dos piores e possivelmente o mais desigual sistema de educação de base entre todos os países do mundo". Para o autor, isso decorre de obstáculos culturais, políticos, sociais, ideológicos e financeiros. No Brasil, a educação não é vista como o direito de cada pessoa (artigo 205 da Constituição). "A falta de consciência deste papel da educação impede ver cada estudante como um patrimônio nacional: não se vê que cada um deles que abandona a escola. Cada cérebro que deixamos sem plena formação é uma perda para todo o país, não apenas para o jovem e sua família. Devido à falta desta consciência nacional, o abandono escolar de quase 1 milhão de alunos por ano, quase mil por hora escolar, 20 por minuto, não traumatiza o País."

Apresentação

Esta edição atualiza o debate sobre censura, liberdade de expressão e de imprensa, *fake news*, corrupção e saúde das democracias, além de trazer sugestões para reduzir o desemprego no curto prazo, propostas para estimular a competitividade da economia, em especial a da indústria brasileira, e ideias para aumentar a qualidade e a equidade da educação no País.

O destaque para artigos sobre censura, liberdade de imprensa e de expressão está relacionado, entre outros casos, ao episódio envolvendo o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF). Em 15 de abril, o ministro do STF, Alexandre de Moraes, determinou que sites retirassem do ar reportagens e notas com menção ao presidente do Supremo, José Antonio Dias Toffoli. Isso porque, segundo reportagem publicada pela revista "Crusoé", a defesa do empresário Marcelo Odebrecht juntou em um dos processos contra ele na Justiça Federal, em Curitiba, no âmbito da Operação Lava Jato, um documento no qual esclarecia que um personagem mencionado em e-mail, o "amigo do amigo do meu pai", era Dias Toffoli, que, na época, era advogado-geral da União.

A edição é aberta com o artigo do presidente do STF "Fake news, desinformação e liberdade de expressão". Na sequência, escrevem a advogada com especialidade em mídia, imprensa, publicidade e internet, Taís Gasparian, sobre "Novas formas de censura", e o promotor de justiça e presidente do Instituto Não Aceito Corrupção, Roberto Livianu, sobre "Liberdade de imprensa e o combate à corrupção".

O segundo bloco de temas detalha medidas necessárias para a criação de postos de trabalho no curto prazo e para fazer a economia crescer, o que implica questões para muito além da reforma da Previdência, como a reforma tributária, a redução de *spread*s bancários, a desburocratização, a abertura comercial, o aumento da competitividade industrial por meio de ataque ao chamado Custo Brasil, entre outros itens.

Especialistas que escrevem nessa seção: José Ricardo Roriz Coelho, presidente da Associação Brasileira da Indústria do Plástico (Abiplast) e segundo presidente da Fiesp, José Velloso Dias Cardoso, presidente executivo da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Antonio Corrêa de Lacerda, diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências Autuariais (FEA, PUC-SP), Carlos Pio, secretário-executivo da

Câmara de Comércio Exterior, Ana Paula L. A. Repezza, secretária-executiva adjunta desse órgão, Eduardo Lacreta Leoni, assessor especial da Câmara de Comércio Exterior ,e Rebeca Gouget, assessora especial da Secretaria de Comércio Exterior, todos do Ministério da Economia.

A edição termina com um artigo sobre educação, alvo de polêmica no governo do presidente Jair Bolsonaro, pois o ministério da área está sendo conduzido com forte teor ideológico, o que os críticos veem como desmonte do sistema educacional. O Ministério foi submetido a confusões que resultaram na demissão do primeiro titular e na nomeação do atual, que anunciou contingenciamento de verbas, atitude que teve como resposta manifestações de rua contra essa e outras medidas consideradas um retrocesso. O Conselho Editorial convidou para escrever sobre o importantíssimo tema o ex-ministro da Educação, ex-senador da República e ex-governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque.

O ministro Dias Toffoli afirma que "o regime democrático necessita de um ambiente em que ocorra o livre trânsito de ideias, razão pela qual as nações democráticas tutelam com vigor a liberdade de expressão. No entanto, esse direito não pode dar guarida à desinformação. Em verdade, o pleno exercício da liberdade de expressão depende do acesso a informações fidedignas, as quais são necessárias ao conhecimento e ao pensamento livre".

A advogada Taís Gasparian lembra que a Constituição Federal promove a liberdade de expressão e proíbe a censura. Entretanto, o cerceamento dessa liberdade está presente no cotidiano em numerosas situações, mais até do que se pode imaginar. Ela dá exemplos de "censura judicial" e "assédio judicial".

O promotor Roberto Livianu diz que "mantém-se vivo e em curso inquérito instaurado pelo STF para apurar supostas *fake news* que seriam disseminadas para supostamente atacar a honra de integrantes daquela corte, tendo sido o procedimento investigatório iniciado por determinação de seu presidente, cujo relator determina buscas e apreensões. Chama a atenção ali a concentração de papéis e poderes pelo STF, com a exclusão do Ministério Público, que, nos termos da Constituição, é o titular exclusivo da ação penal pública".

O presidente da Abiplast, José Ricardo Roriz Coelho, elenca, entre outras, as seguintes medidas para o crescimento da economia e o declínio do desemprego, no curto prazo: redução de 1 p.p. da taxa Selic, dos atuais 6,5% para pelo menos 5,5%; liberação de todo o estoque de contas inativas do FGTS para estimular o consumo das famílias; liberação de saques dos recursos disponíveis no Fundo PIS/Pasep; redução do *spread* bancário; aumento de forma responsável da participação dos bancos públicos no crédito geral e no financiamento dos recursos do BNDES.

Para o economista Antonio Corrêa de Lacerda, a "questão fiscal é relevante, mas é preciso lembrar que sem crescimento econômico qualquer tentativa de ajuste esbarra no impacto restrito da arrecadação em função da fraca atividade econômica. Portanto, fomentar a atividade econômica, dado o seu efeito multiplicador, produz impactos positivos sobre a arrecadação tribu-

tária e, portanto, sobre o quadro fiscal. Na contramão, insistir no discurso autofágico dos cortes de gastos, inclusive investimentos públicos, que já se encontram no menor nível histórico, não contribui para reverter o quadro adverso que persiste há anos".

Os funcionários da área de comércio ligados ao Ministério da Economia, Carlos Pio, Ana Paula L. A. Repezza, Eduardo Lacreta Leoni e Rebeca Gouget, destacam que "especialistas, formadores de opinião e até mesmo as associações empresariais têm repetido que é hora de o país realizar uma significativa abertura comercial. Até mesmo entidades sindicais do empresariado – CNI, Fiesp, Abimaq e Iedi, para citar apenas algumas – têm adotado um discurso em prol da abertura comercial, mesmo se cautelosa e condicionada às agendas de redução do Custo Brasil e de negociações bilaterais e regionais de comércio".

José Velloso Dias Cardoso, presidente da Abimaq, recorda que "nos últimos anos, já passamos por uma forte onda de encolhimento do PIB e principalmente dos investimentos no país, mais fortemente nos setores de infraestrutura e industrial, que como sabemos piorou a produtividade relativa brasileira e aumentou a vulnerabilidade da economia frente ao mercado internacional. Sob este prisma, a intenção do governo de melhorar a produtividade do país é louvável e desejada. No entanto, uma agenda de competitividade deverá ir além da redução das alíquotas de imposto de importação de bens de capital".

De acordo com o ex-ministro da Educação e ex-senador, Cristovam Buarque, "a educação de nossa população melhorou entre os anos 1980 e 2019. Esta realidade ilude porque apesar de melhorar, estamos ampliando três brechas: entre a educação dos pobres e dos ricos; entre nosso nível de conhecimento e as novas exigências de educação para o mercado e a qualidade de vida; a brecha da educação no Brasil e a educação em outros países. Melhoramos nos comparando conosco, ficando para trás em relação ao mundo, às necessidades e à equidade".

OS EDITORES

Fake news, Desinformação e Liberdade de Expressão

José Antonio Dias Toffoli

1 Introdução

Boatos, lendas urbanas e mentiras espalhadas maliciosamente – inclusive no contexto eleitoral – sempre existiram. Desenho datado de 1894 do pioneiro cartunista americano Frederick Burr Opper, colaborador dos melhores jornais da época, já ilustrava um cidadão segurando um jornal com o termo *fake news,* r epresentando o alvoroço criado pelos boatos.

A novidade deste século é que o avanço tecnológico, a expansão da internet e das redes sociais ampliaram exponencialmente o poder de propagação desse tipo de conteúdo. Estudo produzido por pesquisadores do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) a respeito das notícias distribuídas pelo T*witter* entre 2006 e 2017 mostrou que notícias falsas têm 70% mais chances de serem retuitadas do que notícias verdadeiras[1].

Pesquisa realizada pela IDEIA Big Data divulgada em maio de 2019 revela que mais de dois terços das pessoas receberam *fake news* pelo *Whatsapp* durante a campanha eleitoral brasileira de 2018[2].

Nesse contexto, a sociedade como um todo – poderes públicos, entidades privadas e sociedade civil – precisa se engajar na compreensão do fenômeno e na formulação de ferramentas adequadas para seu enfrentamento.

Trata-se de tarefa desafiadora, dadas as peculiaridades da nova era da informação. Conforme afirma o historiador Yuval Harari, "(...) a revolução da internet foi dirigida mais por engenheiros do que por partidos políticos (...) O sistema democrático ainda está se esforçando por entender o que o atingiu (...)"[3].

José Antonio Dias Toffoli é presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Foi vice-presidente do STF de 2016 a 2018. Ministro do STF desde 23 de outubro de 2009. Presidente da comissão de juristas incumbida, pelo Senado Federal, de elaborar anteprojeto do Novo Código Eleitoral (a partir de 10 de junho de 2010). Professor colaborador do curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP. Relator da Comissão de Desburocratização da Administração Pública (a partir de 2 de setembro de 2015). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (Universidade de São Paulo (USP) – 1986 – 1990.

1. **The spread of true and false news online**. Soroush Vosoughi, Deb Roy, and Sinan Aral. MIT Iniciative on the Digital Economy. 2018. Disponível em: http://ide.mit.edu/sites/default/files/publications/2017%20IDE%20Research%20Brief%20False%20News.pdf. Acesso em: 9 jun. 2019.

2. MELLO, Patrícia Campos. **2 em cada 3 receberam fake news nas últimas eleições, aponta pesquisa**. Folha de S.Paulo, 19 mai. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/2-em-cada-3-receberam-fake-news-nas-ultimas-eleicoes-aponta-pesquisa.shtml. Acesso em: 9 jun. 2019.

3 HARARI, Yuval Noah. 21 lições para o século 21. Trad. Paulo Geiger. Companhia das Letras, 2018.

Na seara jurídica, a abordagem do tema traz complexidades peculiares, como a relação entre o combate às notícias falsas e a liberdade de expressão.

O que são precisamente as chamadas *fake news*? Em que medida elas são danosas à democracia? Como *fake news* e liberdade de expressão se relacionam? Como enfrentar o problema? O presente texto tem menos a pretensão de fornecer respostas a essas perguntas do que contribuir com elementos para tais reflexões, inserindo-se no esforço existente hoje de compreender o fenômeno e de pensar em medidas para combatê-lo.

2. Compreendendo o fenômeno

As novas ferramentas tecnológicas permeiam nosso cotidiano. Influenciam nossas relações pessoais, a forma como consumimos, como administramos nosso dinheiro, como tomamos decisões. Por meio das redes sociais, estabelecemos e mantemos relações afetivas e profissionais; compartilhamos ideias e opiniões; consumimos; influenciamos e somos influenciados pelos nossos pares do mundo digital.

Esse novo cenário trouxe grandes benefícios: por um lado, democratizou o acesso ao conhecimento, a produção de conteúdo e a informação; por outro lado, facilitou as transações econômico-financeiras e o intercâmbio cultural. No entanto, no ambiente virtual, as informações transitam em enorme volume e com grande velocidade, não havendo a pausa necessária para se discernir o real do irreal, o ético do não ético. Trata-se de um cenário sujeito à difusão massiva e, muitas vezes, maliciosa de informações inverídicas e danosas para a sociedade como um todo, seja pela ação humana, seja pela ação de robôs.

É nesse contexto que se inserem as *fake news*, expressão que, conforme venho defendendo, é inadequada para designar o problema. Considero mais adequado falar em *notícia fraudulenta*, por melhor exprimir a ideia da utilização de um artifício ou ardil – uma notícia integral ou parcialmente inverídica apta a ludibriar o receptor, influenciando seu comportamento – com o fito de galgar uma vantagem específica e indevida.

A crítica que faço ao uso da expressão *fake news* não é isolada. Outras pessoas questionam o uso do termo, sobretudo em razão da dificuldade de se precisar seu conteúdo. Conforme afirma Diogo Rais, "Fake news tem assumido um significado cada vez mais diversificado, e essa amplitude tende a inviabilizar seu diagnóstico. Afinal, se uma expressão significa tudo, como identificar seu adequado tratamento?"[4].

Tendo em vista a aludida dificuldade, o Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Notícias Falsas e Desinformação instaurado pela Comissão Europeia – que conduz as discussões sobre o tema no bloco europeu – apresentou, em 2018, um relatório com uma série de recomendações para o combate aos conteúdos falsos[5], dentre elas que se abandone o uso da expressão *fake news* e se passe a utilizar *desinformação*, por duas razões fundamentais.

Primeiramente, porque a desinformação é fenômeno muito mais abrangente e complexo, o qual precisa ser assim compreendido para a elaboração de estratégias

4 RAIS, Diogo. Fake news e eleições. **Revista do Tribunal**, 2018.

5. EUROPEAN COMMISSION. A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. 2018. Disponível em: https://blog.wan-ifra.org/sites/default/files/field_blog_entry_file/HLEGReportonFakeNewsandOnlineDisinformation.pdf. Acesso em: 9 jun. 2019.

adequadas de enfrentamento. Trata-se de "informações falsas, inexatas ou deturpadas concebidas, apresentadas e promovidas para obter lucro ou para causar um prejuízo público intencional"[6], que colocam em risco os processos e os valores democráticos e podem visar uma grande variedade de setores além da política, tais como saúde, ciência, educação e finanças. Em segundo lugar, porque a expressão *fake news* tem sido utilizada frequentemente de forma maliciosa por grupos poderosos com o objetivo de retirar a credibilidade de conteúdos jornalísticos que contradigam seus próprios interesses.

A desinformação é potencializada pela coleta e pelo uso desenfreado de dados pessoais dos usuários da internet, prática que também tem preocupado governos democráticos no mundo inteiro. Esses dados alimentam os algoritmos de aprendizado de máquinas, permitindo que anúncios e notícias sejam fabricados e direcionados especificamente para determinado perfil de usuário, a partir da compreensão dos seus hábitos, preferências, interesses e orientação ideológica.

Por refletirem exatamente as preferências e visões de mundo do usuário e servirem perfeitamente à confirmação destas, essas notícias tendem a ser compartilhadas de pronto, sem o devido questionamento ou checagem, tendo em vista a ânsia de se comprovar uma dada convicção, um comportamento característico da era da pós-verdade. Tais conteúdos têm um enorme poder de propagação, como mostra a pesquisa divulgada pelo MIT, já mencionada anteriormente, a qual atestou que os seres humanos são mais responsáveis pela propagação de notícias falsas do que os robôs instalados com tal finalidade.

Esse é um dos motivos pelos quais é crescente a preocupação com a proteção dos dados dos usuários, a qual ensejou a criação do Regulamento Geral Sobre Proteção de Dados na União Europeia (Regulamento 2016/679), que começou a viger em 2018, e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no Brasil (Lei nº 13.709/2018), que vigerá a partir de 2020. São legislações que protegem, sobretudo, a privacidade das pessoas, criando condições para que os usuários imponham limites à utilização de seus dados pessoais e exigindo das empresas maior segurança e transparência na coleta e no uso dessas informações.

3. Desinformação e riscos à democracia

Hannah Arendt afirmou em entrevista dada em 1974 que, "se todo mundo sempre mentir para você, a consequência não é que você vai acreditar em mentiras, mas sobretudo que ninguém passe a acreditar mais em nada"[7]. A filósofa política falava tendo em vista as experiências totalitárias do século 20, em que a propaganda ideológica estatal tinha como base a manipulação do sentido de realidade das pessoas. No entanto, a reflexão cabe perfeitamente ao momento atual.

A desinformação retira a capacidade de discernir o real do irreal, gerando um ambiente de crescente desconfiança e descrença. Como agir sem um substrato de realidade? Como tomar decisões adequadas sem a capacidade de discernir o real do irreal?

Outro fenômeno relacionado à desinfor-

6. COMISSÃO EUROPEIA. Combater a desinformação em linha: Grupo de Peritos defende uma maior transparência entre as plataformas em linha. Comunicado de imprensa. 12 mar. 2018. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1746_pt.htm. Acesso em: 9 jun. 2019..

7 Apud GRENIER, Elizabeth. Por que se recorre a Hannah Arendt para explicar Trump. DW, 3 fev. 2017. Disponível em: https://p.dw.com/p/2WvMH. Acesso em: 28 mar. 2019.

mação é a polarização de opiniões na sociedade. Conforme mencionado aqui, um dos mecanismos utilizados é a fabricação e o direcionamento de conteúdos cada vez mais ajustados ao perfil do receptor. Essa prática propicia a difusão sectária de conteúdos na internet, ou seja, determinados conteúdos chegam somente a determinados círculos de usuários, ao passo que os conteúdos que veiculam ou confirmam opiniões dissidentes tendem a não alcançar esses mesmos círculos. No universo do mundo em rede são criados verdadeiros guetos e muros de separação.

Resta, então, minimizada a possibilidade de confronto entre opiniões e visões de mundo dissidentes, o que enfraquece ou mesmo nulifica o debate, tão essencial para a democracia. Além disso, cria-se um ambiente propício ao avanço de discursos de ódio e de intolerância, os quais estimulam a divisão social a partir da dicotomia "nós" e "eles", um modo de pensar que remete ao fantasma das ideologias fascistas, conforme explica o filósofo Jason Stanley[8].

Em tal cenário – caracterizado, no extremo, pela destruição de uma compreensão comum da realidade –, cria-se também uma atmosfera de medo. É nas fraturas sociais que se semeiam os medos, e o maior deles é o medo do outro, visto como inimigo, opoente, ameaça. O medo alimenta o preconceito e o ódio e é por eles alimentado, criando um círculo vicioso.

Tudo isso polui o debate democrático. O cidadão passa a formar sua opinião e a se conduzir na democracia guiado por ilusões, por inverdades, e a deturpação da realidade obstrui os caminhos da democracia. Ademais, ultrapassada a fronteira do pluralismo – compreendido como "equilíbrio dinâmico" entre as diferenças, como embate construtivo e transformador –, inviabiliza-se o diálogo.

A saúde da democracia depende da qualidade do diálogo realizado dentro dela. Por isso, é necessário primar pela verdade e pela disseminação de informações fidedignas, por meio do uso ético e transparente das novas tecnologias. Esses são elementos aos quais não podemos renunciar, sob pena de colocar em risco nossas conquistas democráticas.

4. Democracia e liberdade de expressão na era da (des)informação

O regime democrático pressupõe um ambiente de livre trânsito de ideias, no qual todos tenham *direito a voz*. De fato, a democracia somente se firma e progride em um ambiente em que diferentes convicções e visões de mundo possam ser expostas, defendidas e confrontadas umas com as outras, em um debate rico, plural e resolutivo.

Nesse sentido, é esclarecedora a noção de "mercado livre de ideias", oriunda do pensamento do célebre juiz da Suprema Corte Americana Oliver Wendell Holmes, segundo o qual ideias e pensamentos devem circular livremente no espaço público para que sejam continuamente aprimorados e confrontados em direção à verdade[9].

Além desse caráter instrumental para a democracia, a liberdade de expressão é um direito humano universal – previsto no artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948[10] –, sendo condição

8. STANLEY, Jason. **Como funciona o fascismo: a política do "nós" e "eles"**. Trad. Bruno Alexander. L&PM Editores, 2018.

9. TORRES, Marta Bisbal. **El mercado libre de las ideas de O. W. Holmes**. Revista Española de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Septiembra/diciembre 2007.

10. "Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão".

para o exercício pleno da cidadania e da autonomia individual.

A liberdade de expressão está amplamente protegida em nossa ordem constitucional. As liberdades de expressão intelectual, artística, científica, de crença religiosa, de convicção filosófica e de comunicação são direitos fundamentais (art. 5º, incisos IX e XIV) e essenciais à concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil, notadamente o pluralismo político e a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incisos I e IV).

A liberdade de expressão é um dos grandes legados da Carta Cidadã, resoluta que foi em romper definitivamente com um capítulo triste de nossa história em que esse direito – dentre tantos outros – foi duramente sonegado ao cidadão. Graças a esse ambiente pleno de liberdade, temos assistido ao contínuo avanço das instituições democráticas do país. Por tudo isso, a liberdade e os direitos dela decorrentes devem ser defendidos e reafirmados firmemente.

O Supremo Tribunal Federal tem construído uma jurisprudência consistente em defesa da liberdade de expressão: declarou a inconstitucionalidade da antiga lei de imprensa, por possuir preceitos tendentes a restringir a liberdade de expressão de diversas formas (ADPF 130, DJe de 6/11/2009); afirmou a constitucionalidade das manifestações em prol da legalização da maconha, tendo em vista o direito de reunião e o direito à livre expressão de pensamento (ADPF 187, DJe de 29/5/14); dispensou diploma para o exercício da profissão de jornalismo, por força da estreita vinculação entre essa atividade e o pleno exercício das liberdades de expressão e de informação (RE 511.961, DJe de 13/11/09); determinou, em ação de minha relatoria, que a classificação indicativa das diversões públicas e dos programas de rádio e TV, de competência da União, tenha natureza meramente indicativa, não podendo ser confundida com licença prévia (ADI 2404, DJe de 1/8/17) – para citar apenas alguns casos.

No entanto, a liberdade de expressão deve ser exercida em harmonia com os demais direitos e valores constitucionais. Ela não deve respaldar a alimentação do ódio, da intolerância e da desinformação. Essas situações representam o exercício abusivo desse direito, por atentarem, sobretudo, contra o princípio democrático, que compreende o "equilíbrio dinâmico" entre as opiniões contrárias, o pluralismo, o respeito às diferenças e a tolerância.

Essa compreensão foi uma das razões pelas quais o STF, no julgamento do HC 82.424 (DJ de 19/3/04), conhecido como Caso Ellwanger, manteve a condenação de um escritor e editor julgado pelo crime de racismo por publicar, vender e distribuir material antissemita. A garantia da liberdade de expressão foi afastada em nome dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade jurídica.

É também do célebre Juiz Oliver Wendell Holmes, grande defensor da liberdade de expressão, a ideia de que esse direito pode ceder nos casos em que a manifestação de pensamento implique perigo evidente e atual capaz de produzir males gravíssimos. Entendo ser esse o caso de determinadas notícias fraudulentas, tendo em vista os sérios danos à democracia que o compartilhamento massivo desses conteúdos pode causar.

Ademais, correlata da liberdade de expressão, a liberdade de informação também está amplamente protegida em nossa ordem

constitucional. Com efeito, a Carta assegura a todos o acesso à informação, de natureza pública ou de interesse particular (art. 5º, incisos XIV e XXXIII, e art. 93, inciso IX). No contexto da comunicação social, a Constituição confere "acentuada marca de liberdade na organização, produção e difusão de conteúdo informativo" (ADI 4451, DJe de 6/3/19), proibindo qualquer restrição à manifestação do pensamento, à criação, à expressão e à informação (art. 220).

As liberdades de expressão e de informação fidedigna são complementares. A desinformação turva o pensamento; coloca-nos no círculo vicioso do engano; sequestra a razão. A dificuldade de discernir o real do irreal e a desconfiança prejudicam nossa capacidade de formar opinião e de nos manifestar no espaço público. Por isso, combater a desinformação é garantir o direito à informação, ao conhecimento, ao pensamento livre, dos quais depende o exercício pleno da liberdade de expressão.

5. O enfrentamento à desinformação

5.1. Estratégias multidimensionais e multissetoriais

A desinformação é um problema complexo que envolve dimensões tecnológicas, sociológicas e jurídicas que devem ser consideradas no enfrentamento do problema. Por isso, ela requer uma abordagem multidimensional e multissetorial, ou seja, na qual estejam engajados diferentes setores da sociedade civil, como usuários, empresas de tecnologia, provedores, imprensa, veículos de comunicação e organizações sociais, além dos poderes públicos.

Na União Europeia, as discussões relativas ao tema estão sendo conduzidas pela Comissão Europeia, que tem embasado suas ações no relatório elaborado em 2018 pelo Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Notícias Falsas e Desinformação On-line. Embora direcionado aos países do bloco europeu, esse documento serve de inspiração para os debates acerca do tema.

O relatório sugere uma abordagem baseada em seis pilares: i) mais transparência por parte dos portais e provedores; ii) "alfabetização midiática e informacional" (*media and information literacy*) de jovens e adultos; iii) desenvolvimento de ferramentas para capacitar usuários e jornalistas a combater a desinformação; iv) promoção do uso positivo de tecnologias de informação de rápida evolução; v) proteção da diversidade e da sustentabilidade do ecossistema dos meios de comunicação; vi) promoção de pesquisas acadêmicas sobre a desinformação.

Pensando nas eleições do parlamento europeu de 2019, a Comissão Europeia instituiu o Sistema de Alerta Rápido, plataforma digital que coloca em contato 28 Estados-membros e instituições do bloco, facilitando o compartilhamento de dados e a análise de campanhas de desinformação, sinalizando ameaças em tempo real. É uma abordagem que envolve múltiplos atores, privilegiando o diálogo e a interlocução de vários setores da sociedade.

No Brasil, as principais iniciativas têm sido encabeçadas pela Justiça Eleitoral – a quem cabe zelar pela realização de eleições livres, seguras, equânimes e que concretizem a vontade popular –, a partir de abordagens que consideram, em certa medida, a dimensão multidimensional e multissetorial do problema.

Em 2017, foi criado o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições pela Presidência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

com o objetivo de "desenvolver pesquisas e estudos sobre as regras eleitorais e a influência da internet nas eleições, em especial o risco das *fake news* e o uso de robôs na disseminação das informações"[11].

Em 2018, tendo em vista as eleições gerais que se avizinhavam, o Tribunal Superior Eleitoral celebrou acordo de colaboração com 28 partidos políticos, por meio do qual eles se comprometeram "a manter o ambiente de higidez informacional, de sorte a reprovar qualquer prática ou expediente referente à utilização de conteúdo falso".

Este ano, o TSE promoveu o seminário internacional "Fake News e Eleições", com o objetivo de fomentar a discussão sobre formas de se impedir a propagação de notícias falsas nos processos eleitorais. O evento reuniu autoridades públicas, representantes de instituições da sociedade civil e pesquisadores, nacionais e internacionais, que compartilharam conhecimento, dados, experiências e sugestões sobre o tema.

Recentemente, no Supremo Tribunal Federal, foi lançado o Painel Multissetorial de Checagem de Informações e Combate a Notícias Falsas, que mobiliza todos os órgãos da cúpula do Poder Judiciário brasileiro[12], instituições essenciais à Justiça[13], associações de magistrados[14], associações e representantes da imprensa brasileira e da sociedade civil organizada[15]. A mobilização teve início com a campanha #FakeNewsNão, capitaneada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com tribunais superiores e entidades representativas da magistratura, que se propõe a divulgar conteúdos educativos para o combate às notícias fraudulentas. O painel é o resultado da adesão voluntária de diversas entidades à campanha.

O objetivo fundamental do Painel é alertar os leitores e os internautas sobre os perigos do compartilhamento de informações duvidosas, além de os orientar sobre como checar a veracidade das notícias, sobretudo aquelas relativas à Justiça brasileira, que lida diariamente com temas sensíveis e que podem afetar a vida dos cidadãos se o teor de suas decisões for distorcido. Todos os integrantes do painel contribuem para o projeto dentro de sua própria área de atuação e com ferramentas de que já dispõem, respeitando-se as especificidades e a linha editorial de cada veículo de imprensa.

Portanto, no Brasil, as instituições públicas – sobretudo o Poder Judiciário – e a sociedade civil estão se mobilizando em defesa da verdade e da informação. As iniciativas são recentes, mas os prognósticos são os melhores possíveis, tendo em vista o comprometimento de múltiplos setores da sociedade que estão aderindo a essas políticas de forma voluntária e com total autonomia.

5.2. Estratégias regulatórias

Alguns países no mundo estão editando leis especificamente voltadas ao com-

11. Portaria TSE nº 949, de 7 de dezembro de 2017.

12. Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho da Justiça Federal (CJF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Superior Tribunal Militar (STM).

13. Defensoria Pública da União (DPU) e Advocacia-Geral da União (AGU).

14. Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) e Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra).

15. Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel), Associação Nacional de Jornais (ANJ), Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Observatório da Liberdade de Expressão da OAB, Boatos.org, Aos Fatos, Jota, Jus Brasil, Jus Navigandi, Site Migalhas, Revista eletrônica, Consultor Jurídico (ConJur) e Universo Online – UOL.

bate à desinformação. Citarei alguns casos emblemáticos e a abordagem brasileira.

A União Europeia optou por não adotar regulamentação sobre o tema. No contexto do bloco, o que existe é um sistema de autorregulação, no qual as plataformas digitais e as empresas de publicidade estabelecem para si normas de conduta. Assim, no final de 2018, *Google*, *Twitter*, *Facebook* e *Mozilla* apresentaram um código de conduta, com o qual se comprometem, por exemplo, a implementar medidas e ferramentas que auxiliem o usuário a priorizar e identificar informações autênticas.

Não obstante, alguns países do bloco optaram por adotar medidas regulatórias. Nesse sentido, a Alemanha aprovou, em 2017, lei que confere grande responsabilidade às plataformas digitais pela disseminação de notícias falsas ou de discursos de ódio. Dentre as principais obrigações previstas na lei, consta a determinação de que as redes sociais e as plataformas de compartilhamento de vídeo criem sistemas de denúncia pelos próprios usuários. Os conteúdos manifestamente ilegais devem ser removidos no prazo de 24 horas, a contar da reclamação ou de determinação judicial, sob pena de multa de até 50 milhões de euros.

A França aprovou, no final de 2018, lei de combate à desinformação mirando o período eleitoral, a qual também obriga as plataformas digitais a criar um sistema de denúncias. Ademais, exige-se transparência por parte dessas plataformas quanto aos algoritmos utilizados.

No Reino Unido, o Parlamento Britânico divulgou um relatório em julho de 2018 propondo medidas para combater a desinformação, dentre elas a instituição de um código de ética para as plataformas on-line que determine a remoção de conteúdos danosos a partir de denúncias dos usuários e a adoção de medidas para o aumento da transparência das plataformas frente aos usuários e ao Poder Público[16]. O relatório servirá de base a um projeto de lei, o qual será apresentado ao parlamento após consulta pública sobre as propostas formuladas.

Esses casos demonstram um movimento no sentido de ampliar a responsabilidade das plataformas pelo controle da disseminação de notícias fraudulentas e outros conteúdos maliciosos, fixando a obrigação de retirar o conteúdo mediante denúncia do usuário.

Normas eleitorais e não eleitorais podem ser usadas

O Brasil não possui legislação direcionada especificamente ao combate às notícias fraudulentas. Não obstante, o país possui normas – eleitorais e não eleitorais – que podem ser utilizadas no enfrentamento à desinformação.

A Lei 12.891/2013 (Minirreforma Eleitoral de 2013) criminalizou a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação (§§ 1º e 2º do art. 57-H). Não somente quem contratou pode ser punido, mas também as pessoas contratadas com tal objetivo.

A Lei 13.488/2017 (Minirreforma Eleitoral de 2017) avançou no combate aos conteúdos falsos ao não admitir a veiculação de conteúdos de cunho eleitoral "mediante

16. VALENTE, Jonas. **Parlamento britânico faz recomendações para combater fake news**. Agência Brasil. 30 jun. 2018. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-07/parlamento-britanico-faz-recomendacoes-para-combater-fake-news. Acesso em: 9 jun. 2019.

cadastro de usuário de aplicação de internet com a intenção de falsear identidade", ou seja, perfil falso (art. 57-B, § 2º). Tanto o responsável pela veiculação quanto o beneficiário podem ser punidos com multa de até R$ 30.000,00 (trinta mil reais).

A Resolução nº 23.551/2017 (que dispõe sobre a propaganda eleitoral, a utilização e a geração do horário gratuito e sobre as condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições), por seu turno, ressalva da garantia de livre manifestação de pensamento os casos de divulgação de "fatos sabidamente inverídicos" (art. 22, § 1º), situação que pode ensejar ordem judicial determinando a remoção do conteúdo (art. 33, § 1º).

Essa norma foi aplicada pela primeira vez em junho de 2018, em representação oferecida pelo Diretório da Rede Sustentabilidade perante o TSE, na qual o partido indicava a ocorrência de publicações falsas relativas a um suposto envolvimento da pré-candidata Marina Silva em atos de corrupção delatados na Operação Lava Jato. O ministro relator deferiu a liminar, determinando ao *Facebook* que removesse o conteúdo no prazo de 48 horas[17].

Para além do direito eleitoral, temos o art. 19[18] da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que possibilita que o provedor de internet torne indisponível conteúdo danoso gerado por terceiro mediante ordem judicial, cujo descumprimento gera responsabilidade civil para o provedor. O preceito permite, inclusive, em seu § 4º, a antecipação dos efeitos da tutela, havendo "prova inequívoca do fato e considerado o interesse da coletividade na disponibilização do conteúdo na internet, desde que presentes os requisitos de verossimilhança da alegação do autor e de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação".

Ressalto que o Supremo Tribunal Federal recentemente reconheceu a repercussão geral, em processo da minha relatoria, da matéria relativa à constitucionalidade do art. 19 do Marco Civil da Internet no que tange à exigência de ordem judicial para a retirada ou a indisponibilização de conteúdo ilícito e a responsabilização do provedor (Tema 987, RE 1037396-RG, DJe de 4/4/18).

O recurso representativo da controvérsia foi interposto pelo *Facebook* em face de acórdão com o qual a turma recursal cível afastou a necessidade de prévia decisão judicial para a remoção de conteúdo danoso ao usuário – um perfil falso criado em seu nome. A empresa recorrente sustentou a constitucionalidade do requisito, tendo em vista a vedação da censura, a liberdade de expressão e a reserva de jurisdição.

Conforme consignei no voto que proferi pelo reconhecimento da repercussão geral, é preciso definir se,

"(...) à luz dos princípios constitucionais e da Lei nº 12.965/2014, a empresa provedora de aplicações de internet possui os deveres (i) de fiscalizar o conteúdo publicado nos seus domínios eletrônicos, (ii) de retirar do ar informações reputadas como ofensivas mediante simples notificação extrajudicial e (iii) de se responsabilizar legalmente pela veiculação do aludido conteúdo antes da análise pelo Poder Judiciário."

17. *TSE aplica pela primeira vez norma que coíbe notícias falsas na internet*. Portal do Tribunal Superior Eleitoral. 7 jun. 2018. Disponível em: http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/tse-aplica-pela-primeira-vez-norma-que-coibe-noticias-falsas-na-internet. Acesso em: 9 jun. 2019.

18. "Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário".

O debate instaurado no aludido processo insere-se na reflexão relativa à necessidade ou não de decisão judicial para a remoção de conteúdo falso da internet, a qual está no cerne dos debates acerca dos mecanismos adequados ao combate à desinformação.

Tramitam no Congresso Nacional propostas direcionadas a aumentar o rigor no enfrentamento das notícias fraudulentas[19]. Os projetos propõem basicamente dois tipos de regras: criminalizam os usuários que difundem ou produzem notícias falsas; ou responsabilizam as plataformas digitais pelo conteúdo que circula em seu interior, sujeitando-as a multas na hipótese de não remoção de mensagens falsas ou prejudiciais, independentemente de decisão judicial.[20]

A discussão não é trivial e teremos de enfrentá-la cedo ou tarde, dadas as propostas em trâmite no Congresso Nacional e a repercussão geral, pendente de julgamento no STF.

19. VALENTE, Jonas. **Legislação sobre notícias falsas divide opiniões no Congresso**. Agência Brasil. Brasília, 8 jul. 2018. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-07/legislacao-sobre-fake-news-divide-opinioes-no-congresso. Acesso em: 9 jun. 2019.

20. São exemplos disso o Projeto de Lei 8592/2017, do Deputado Jorge Côrte Real (PTB/PE), que altera o Código Penal, tornando crime a divulgação de informação falsa ou prejudicialmente incompleta; e o Projeto de Lei 7.604/2017, do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), que atribui aos provedores de conteúdo nas redes sociais a responsabilidade pela divulgação de notícias falsas, ilegais ou prejudicialmente incompletas, em detrimento de pessoa física ou jurídica, fixando multa de 50 milhões de reais caso o provedor não remova o conteúdo.

6. Conclusão

As notícias fraudulentas e a desinformação são extremamente danosas à democracia. Por gerarem desconfiança e incerteza, prejudicam a ação individual no espaço público, visto que o cidadão passa a se guiar por inverdades. Além disso, essas práticas facilitam a polarização social, dificultando, ou mesmo inviabilizando, o diálogo plural, tão fundamental para a democracia.

O regime democrático necessita de um ambiente em que ocorra o livre trânsito de ideias, razão pela qual as nações democráticas tutelam com vigor a liberdade de expressão. No entanto, esse direito não pode dar guarida à desinformação. Em verdade, o pleno exercício da liberdade de expressão depende do acesso a informações fidedignas, as quais são necessárias ao conhecimento e ao pensamento livre.

A sociedade como um todo – poderes públicos, instituições essenciais à Justiça, comunidade acadêmica, imprensa, jornalistas, provedores de internet, plataformas digitais e verificadores de notícias – deve estar engajada no enfrentamento à desinformação. Precisamos manter o diálogo e cooperar na busca por soluções que, a um só tempo, privilegiem o debate democrático, a verdade e a liberdade de expressão.

Novas Formas de Censura

Taís Gasparian

O país às vezes parece viver numa narrativa de faz-de-conta. A Constituição Federal promove a liberdade de expressão e proíbe a censura, e, no entanto, o cerceamento a essa liberdade está presente no cotidiano em numerosas situações, mais até do que podemos imaginar. Veja-se a liberdade de imprensa, por exemplo. A rigor, se analisarmos os jornais e revistas – ainda que muitos deles claudicantes –, os sites, os inúmeros blogs e as redes sociais, tudo leva a crer que impera no país uma ordem absolutamente livre de qualquer tipo de censura. Sem levar em conta os ataques que a imprensa sofre por conta do quase monopólio digital sobre o mundo físico ou, de maneira mais estruturada, pelo astuto, porém maléfico, uso da expressão *fake news*, todos aceitaríamos que a imprensa e a comunicação no país, no seu sentido mais amplo, vivem tempos de bonança, sem enfrentamento com qualquer ação estatal que importe em censura.

Ocorre que não é bem assim. Não há, por evidente, um órgão censor no país. A censura prévia, além do mais, há mais de 30 anos deixou de se fazer presente. Mas, outros tipos de cerceamento, mais ou menos sutis, ainda vigem no Brasil, e alguns deles contam com o beneplácito do Judiciário. Há abundantes tipos de cerceamentos que são chamados por alcunhas diversas, como "censura judicial" e "assédio judicial".

Exemplos de censura judicial são as ordens de remoção de conteúdo[1]. A pedido de políticos ou até mesmo de particulares, que não se conformam com o que é veiculado na internet sobre si, juízes proferem decisões determinando a retirada de matéria jornalística, reportagem ou de fotografia da internet. E não importa se a reportagem trouxer notícia verdadeira ou dado público, porque

Taís Gasparian é advogada, sócia do escritório Rodrigues Barbosa, Mac Dowell de Figueiredo, Gasparian - Advogados. Atua na área contenciosa e consultiva, com especialidade em mídia, imprensa, publicidade e internet. Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da mesma universidade, onde se graduou em Letras, Filosofia e Ciências Humanas. Foi chefe de Gabinete do Ministro da Justiça (2002). Integra a Comissao de Direito Eleitoral da OAB/SP. Integrou a Comissão de Propriedade Imaterial da OAB - Secção São Paulo. Foi vice-presidente da Comissão de Liberdade de Expressão da OAB/SP (2016-2018). Integrou a Comissão de Liberdade de Expressão do Conselho Federal da OAB (2014-2015). É membro da Associação Brasileira de Direito Autoral (ABDA) e colaboradora do Global Freedom of Expression Website da Columbia University/NYC, que tem como tema a jurisprudência internacional sobre o assunto.

1. Há diversos outros exemplos do que se denomina atualmente "censura judicial". Um deles diz respeito à censura imposta pelo TJ/DF ao jornal O Estado de S.Paulo, que de 2009 a 2019 ficou proibido de publicar reportagens sobre a operação Faktor, antiga Boi Barrica. Um dos alvos da operação era o empresário Fernando Sarney, filho do ex-presidente José Sarney. Vf. em https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI290822,101048-Lewandowski+derruba+censura+do+Estadao+em+caso+Sarney

quando acreditam em um fantasioso poder de controle, magistrados simplesmente determinam que notícias sejam apagadas. Já discorri sobre isso em outros artigos, mas entendo que nunca é pouco repetir: a ninguém cabe o poder de decidir o que deve ou não deve ser divulgado. Os cidadãos, ao que se sabe, não outorgaram a qualquer Poder, seja legislativo, executivo ou judiciário, a escolha do que deve ou não deve permanecer acessível ao público. A liberdade de expressão, como consta da Constituição, é ampla, e, do mesmo modo que não cabe censura prévia, também é descabida a censura "a posteriori".

Isto porque ordens de remoção de conteúdo nada mais são do que censura. Censura é tudo aquilo que, a partir de um critério político ou moral, é retirado do conhecimento do público. Ao retirar a acessibilidade sobre um conteúdo, extrai-se dos cidadãos um direito fundamental que é o de informar-se, por meio da busca da informação em uma fonte não censurada.

O censor, na Roma antiga[2], era aquele que promovia o censo, ou seja, o levantamento e o registro da população. O censo não consistia, contudo, em um mero registro da população local. Era a partir desse levantamento, em que se anotava também nome, endereço, propriedades e riquezas de cada qual, que ao final se determinava o direito de voto, o valor dos impostos a serem pagos e obrigações militares[3]. O registro era feito periodicamente por um funcionário público ou um tipo de magistrado que não apenas recenseava a população, como também velava pelos bons costumes[4]. Os que não se enquadravam no critério moral estabelecido pelo senhorio, simplesmente ficavam fora do levantamento, ou seja, seus nomes não apareciam no registro da população e, portanto, também não gozavam de direitos[5].

Curioso perceber que na etimologia da palavra censura já está presente a ideia de exclusão da participação. Em razão de práticas condenáveis aos olhos do funcionário encarregado do censo, pessoas poderiam ser alijadas daquilo que hoje se denomina cidadania. A origem do vocábulo já está ligada à regulação da condição de cidadão – no caso, do cidadão romano. O censor tinha o poder de não registrar pessoas segundo critérios morais, por exemplo, e, deste modo, excluí-las de cidadania.

Censura limita o exercício da cidadania

Ao final, a censura, atualmente, faz o mesmo: ao se retirar um conteúdo do conhecimento público, ou mesmo ao se tentar impedir o acesso a um conteúdo, por critérios políticos ou morais, limita-se o exercício da cidadania. E isso não apenas porque as pessoas terão talvez menos informação para eleger seu representante na condução do país, mas pelo simples fato de que informação é poder. O acesso a ela é um valor.

Evidentemente que um conteúdo, por si só, não tem o condão de subtrair a condição de cidadania. Mas, diante da importância que a informação detém no quadro atual da comunicação, é possível dizer que o ato de acessá-la constitui parte relevante da cidada-

2. Refiro-me ao século VI a.C.

3. Vf. em CUNHA, Antonio Geraldo da – Dicionário Etimológico, Nova Fronteira, São Paulo, 2ª. Ed., pág. 171. Nesse mesmo sentido, vf. em https://www.significados.com.br/censo/, acessado em 01.06.2019, e http://michaelis.uol.com.br/busca?id=73vB, acessado em 01.06.2019.

4. Vf. em https://www.britannica.com/topic/censorship, acesso em 20.04.2019.

5. Vf. em http://etimologias.dechile.net/?censo, acessado em 01.06.2019.

nia. Na Constituição Federal, os brasileiros não apenas têm o direito de ter acesso à informação, como também podem exigir que informação lhes seja dada. É o que dispõe o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Nesse contexto, a remoção de informação, seja ela qual for, impede, por assim dizer, o pleno exercício da cidadania.

E pouco importa o grau de relevância da informação. Qualquer informação pode ser relevante. Ainda que alguns olhos possam não ver o valor de um conteúdo, não se pode simplesmente excluí-lo em razão da compreensão subjetiva de uma única pessoa. Diversos filósofos e estudiosos já realçaram as razões da preservação da ampla liberdade de expressão: ela fomenta a busca pela verdade.

Antes que se argumente que não existe uma única verdade, ou que os fatos geralmente permitem mais do que uma interpretação, é evidente que a livre circulação de opiniões é imprescindível para a busca da verdade. No brilhante ensaio denominado *On Liberty*[6], escrito em 1859, o filósofo inglês John Stuart Mill afirma que não importa se uma opinião é verdadeira, parcialmente verdadeira ou inteiramente falsa. Em qualquer uma das situações, a livre circulação da opinião é importante para a busca ou a manutenção da verdade.

Outro modo de cerceamento da liberdade de expressão é o assédio judicial. Variados exemplos recentes demonstram que algumas vezes o Poder Judiciário é instrumentalizado para constranger a imprensa ou, pior ainda, os jornalistas, blogueiros ou comunicadores. O caso mais notório é o que foi protagonizado pela Igreja Universal contra a jornalista Elvira Lobato. Por conta de uma reportagem, divulgada pelo jornal Folha de S.Paulo[7], em que mencionava bens de propriedade da referida Igreja, e os diversos serviços de comunicação que possuía, mais de 100 fiéis ingressaram com processos nos locais mais retirados do país.

Nenhum dos processos teve trâmite em capital de Estado. Todos eles foram propostos quase que simultaneamente, revelando a existência de um comando por trás da aparente legitimidade de sua propositura. Um outro ingrediente que evidenciou, com toda clareza, essa orquestração, foi a redação dos pedidos judiciais. Embora essa centena de fiéis da Igreja Universal morasse em lugares distintos e muito distantes uns dos outros, as palavras mediante as quais as pessoas diziam ter sido ofendidas por conta da reportagem eram as mesmas. Os fundamentos dos pedidos, as argumentações e até a jurisprudência citada eram idênticas.

Evidentemente a jornalista sofreu com essa verdadeira torrente de processos. O mais cruel, contudo, é que talvez por questões econômicas ou, ainda, por pretender conferir à ação uma celeridade que normalmente não se observa em processos judiciais, os fiéis utilizaram o procedimento dos juizados especiais cíveis para alcançar seus objetivos. Esse procedimento, todavia, foi idealizado para ser utilizado em processos de natureza consumerista e, por esse motivo, possui diversas especificidades que fariam todo o sentido para regular o confronto entre a hipossuficiência de um consumidor e a magnitude de uma corporação. Uma das especificidades é que o réu é obrigado a comparecer às audiências, sob pena de re-

6 MILL, John Stuart, On Liberty, edited by MATHIAS, Michael B., The Longman Library of Primary Sources in Philosophy, Pearson Longman, 2007.

7. Vf. em https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1512200730.htm, acesso em 03.06.2019.

velia – em que são tidos por verdadeiros os fatos alegados pelo autor da ação caso o réu não compareça aos atos processuais. Outra dispõe que o processo pode ser proposto onde reside o autor da ação – à diferença de processos comuns, que devem ser propostos, em regra, no local de residência do réu.

Pois bem, diante do quadro, e para além do constrangimento a que foi submetida, de fato a defesa processual restou muito dificultada. Por terem sido propostos quase que ao mesmo tempo, as audiências também foram agendadas para datas próximas. Em algumas semanas a jornalista deveria comparecer a mais de cinco audiências, mais do que uma por dia útil, nas cidades em que moravam os proponentes. Como as localidades eram diversas e distantes, o deslocamento, ainda que de avião, era impossível para uma única pessoa. E a ausência a algum desses atos poderia importar na perda da ação, em virtude da revelia referida acima.

Não bastasse, o custo do conjunto desses processos, com a contratação de advogados, deslocamento aéreo e hospedagem, era astronômico. O jornal Folha de S.Paulo, que divulgou a reportagem, e para o qual a jornalista trabalhava à época, arcou com diversos custos. Ainda assim, o ônus pessoal, para além do financeiro, foi demasiado[8]. Ultrapassada a pior parte da situação, a jornalista deixou o jornal e, por alguns anos, deixou de exercer a profissão.[9]

Esse é um caso de evidente assédio judicial, que tende a inibir ou, quando não, que tem a pretensão de obstar a atividade jornalística e cercear a liberdade de imprensa. A expressão "assédio judicial" vem do fato de que é feita uma utilização indevida não apenas da estrutura do Judiciário, como também dos procedimentos legais, por determinada organização ou instituição, para constranger ou atingir alguém. Em 2008, quando ocorreram esses fatos, o jornal A TARDE, da Bahia, também foi alvo de um ataque semelhante. Em 2016, no Estado do Paraná, o jornal Gazeta do Povo e mais cinco jornalistas também foram vítimas do mesmo tipo de assédio, inaugurado por promotores e magistrados.[10]

Exercício da liberdade não pode se submeter a limites

O Brasil é um país em que a censura teve papel definido antes que a imprensa o tivesse[11]. Não surpreende, portanto, que sempre que se refiram à liberdade de expressão, as pessoas logo acrescentem uma conjunção coordenativa de adversidade - um "mas..." –, para trazer os seus limites. Nos tribunais do país, por exemplo, nenhum magistrado afirma ser contrário à liberdade de expressão. Mas, daí a aceitá-la, inclusive quando a expressão lhe atinge, é um enorme passo e isso

8. Vale dizer que a jornalista e o jornal não perderam qualquer um dos processos. Todos eles foram julgados improcedentes.

9. Um documentário sobre a jornalista Elvira Lobato foi divulgado por ocasião de uma homenagem que recebeu da Abraji no 11ºCongresso da Abraji. No documentário, há relatos de diversas pessoas que participaram da defesa ou que de algum modo sofreram com a enxurrada de processos da Igreja Universal. Vf. em https://www.youtube.com/watch?v=n7y2_QNeunc, acessado em 20.05.2019.

10. Vf. reportagem do site do Conjur a respeito do assunto, em https://www.conjur.com.br/2016-jun-16/abraji-denunciara-cnj-assedio-judicial-jornal-parana , acessado em 03.062019.

11. A esse respeito, vf. em MELO, José Marques de – Sociologia da Imprensa, Vozes, 1973, Rio de Janeiro, 3ª. Ed.pág. 87 e 88. O autor discorre sobre o fato de que o primeiro jornal impresso no Brasil foi a Gazeta do Rio de Janeiro, que circulou no dia 10 de setembro de 1808, marcando o início do jornalismo nacional. E aponta que a censura das publicações editadas pela Impressa Régia coube à sua própria Direção, conforme disposto nas "Instruções provisórias para o Regimento da Impressão Régia", editado em 24 de junho de 1808, portanto, anterior à circulação do jornal. Sobre o mesmo tema, é digno de realce o artigo de Eugenio Bucci, O desejo de censura, in https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-desejo-de-censura,751820, acessado em 06.05.2019.

apenas alguns deles aceitam. É desagradável receber críticas. Pode ser muito desgastante ter seu nome associado a fatos com os quais não se concorda. Quem abusar do direito obviamente deve responder pelo excesso, mas em hipótese alguma o exercício da liberdade pode se submeter a limites. É fundamental que a liberdade de expressão seja ampla, em vista do valor maior que representa e que se refere à coletividade.

O ministro Marco Aurélio de Mello, do Supremo Tribunal Federal, bem pontua a questão: "*a liberdade de expressão não pode ser tida apenas como um direito a falar aquilo que as pessoas querem ouvir, ou ao menos aquilo que lhes é indiferente. Definitivamente, não. Liberdade de expressão existe precisamente para proteger as manifestações que incomodam os agentes públicos e privados, que são capazes de gerar reflexões e modificar opiniões. Impedir o livre trânsito de ideias é, portanto, ir de encontro ao conteúdo básico da liberdade de expressão*."[12]

12. No voto proferido por ocasião do julgamento da ADPF 187/DF, em 15.06.2011, que julgou a "MARCHA DA MACONHA".

É na aceitação da possibilidade da livre manifestação do outro que reside a pedra fundamental da liberdade. Não se pode olhar o mundo a partir do próprio umbigo. Há algo maior do que a existência de cada um dos indivíduos ou de cada espectro de proteção da individualidade. A liberdade de expressão não serve para proteção de discursos agradáveis ou inócuos, mas para proteger aqueles que incomodam.[13]

Decisões judiciais relativas à liberdade de expressão com frequência trazem a assertiva de que nenhum direito é absoluto. E, nisso que parece ser uma verdade, de vez que dito e repetido por autoridades judiciais ao longo de anos e anos, esvai-se o direito mais precioso de qualquer um de nós. Nesse suposto embate de direitos, as discussões se perdem e, muitas vezes, a liberdade é soterrada sob argumentos lógicos e sensatos, mas pobres de sentido e, sobretudo, injustos. Longe de consagrarem a defesa de direitos, limitam o pleno exercício da cidadania.

13. Sobre esse aspecto, é relevante a leitura de artigo da jornalista Mariliz Pereira Jorge, denominado Pelo direito de ofender, https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marilizpereirajorge/2019/04/pelo-direito-de-ofender.shtml, acessado em 03.06.2019.

Liberdade de Imprensa e o Combate à Corrupção

Roberto Livianu

Em abril, a organização Repórteres Sem Fronteiras (RSF) divulgou a versão 2019 de seu relatório anual (elaborado desde 2002) sobre o status atual no plano internacional da liberdade de imprensa, examinando criteriosamente as situações de 180 países.

Coincidentemente, a publicização aconteceu no momento em que os veículos de imprensa brasileiros *Crusoé* e *O Antagonista* foram censurados por decisão de um dos ministros do STF (esses casos não foram obviamente contabilizados no índice), a partir de provocação do presidente da mesma corte, desagradado pela divulgação de documento acessível pela internet, que pode ser interpretado como incriminador, apontando-o como beneficiário de propina à época que ocupava o cargo de advogado-geral da União.

Também neste mesmo contexto, veio à tona o fato que uma empreiteira corruptora, cujo presidente vem colaborando de forma premiada com a justiça, mantinha, além do já famoso "departamento de operações estruturadas", que planejava a distribuição de pagamentos de vantagens indevidas, um "bunker da propina" em plena Avenida Faria Lima, em São Paulo, com estocagem de vultosas quantias de dinheiro vivo para concretizar e operacionalizar variado sortimento de atos de abuso de poder.

O aspecto positivo da história da censura (se é que seja possível encontrar) foi a reação pronta e vigorosa da sociedade civil, de parte significativa do meio jurídico, de outros ministros do STF e da imprensa, inclusive internacional, repudiando com veemência a atitude, classificada como ato de indisfarçável autoritarismo togado pelo Instituto Não Aceito Corrupção e outras cinco entidades, em nota pública apresentada na sequência aos terríveis fatos. Tanto que o próprio ministro, na sequência, retrocedeu e revogou sua decisão.

Afinal, numa democracia verdadeira, quem deve decidir se e como será absorvida ou não

Roberto Livianu é promotor de justiça em São Paulo desde 1992. Idealizou, em 2014, é um dos fundadores e preside o Instituto Não Aceito Corrupção, associação voltada para a produção de conhecimento científico, políticas públicas, mobilização social e educação anticorrupção, sendo uma das vozes mais respeitadas neste tema. É comentarista do Jornal da Cultura, articulista da Folha de S. Paulo e de O Estado de S.Paulo. Colunista do Portal Poder360 e da rádio Justiça do STF. Professor da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo e do Mato Grosso do Sul. É doutor em Direito pela USP e autor de "Corrupção". Quartier Latin, 2018. É um dos coordenadores de "48 Visões sobre a Corrupção". Quartier Latin, 2016.

uma informação, se ela é de boa qualidade ou não, é o destinatário, e não o Poder Judiciário. Os atingidos podem e devem agir em defesa de sua honra e contra eventuais atos de irresponsabilidade de opinião, se houver, que devem ser punidos exemplarmente, mediante e somente após o devido processo legal.

No entanto, mantém-se vivo e em curso inquérito instaurado pelo Supremo Tribunal Federal para apurar supostas *fake news* que seriam disseminadas para supostamente atacar a honra de integrantes daquela corte, tendo sido o procedimento investigatório iniciado por determinação de seu presidente, cujo relator determina buscas e apreensões. Chama a atenção ali a concentração de papeis e poderes pelo STF, com a exclusão do Ministério Público, que, nos termos da Constituição, é o titular exclusivo da ação penal pública.

A Procuradoria Geral da República manifestou-se formalmente no caso, promovendo o arquivamento do procedimento inquisitorial, sendo o pedido indeferido pelo ministro relator, o que forçosamente levará a apreciação do mérito sobre tal procedimento investigatório ao plenário da corte, onde, tenho convicção, será arquivado.

Transparência Internacional e Repórteres sem Fronteira

Há poucos meses, a Transparência Internacional divulgou seu índice anual de percepção internacional da corrupção (medido desde 1995) e nele o Brasil ocupa a desfavorável posição 105, exatamente a mesma posição que ocupamos neste mesmo exato universo de 180 países no ranking mundial da liberdade de imprensa da Repórteres Sem Fronteiras, cuja metodologia se baseia no desempenho dos países em termos de pluralismo, independência dos meios de comunicação, ambiente e autocensura, arcabouço jurídico e transparência e qualidade da infraestrutura de apoio à produção de informação, não se avaliando, obviamente, as políticas de governo dos países.

Os índices globais e regionais do RSF são calculados a partir da pontuação obtida pelos diferentes países e territórios, estabelecida através de um questionário proposto em 20 línguas a especialistas do mundo inteiro e submetido a uma análise qualitativa.

Vale ressaltar que quanto mais elevado for o índice, pior a situação, sendo certo que vale destacar que mesmo sendo nosso país a nona economia do planeta está próximo do grupo de países em situação difícil (penúltimo pior degrau), os países do alerta vermelho. De 0 a 15 pontos: boa situação (branco); de 15,01 a 25 pontos: situação relativamente boa (amarelo); de 25,01 a 35 pontos: situação sensível (laranja). O Brasil teve 32,79; de 35,01 a 55 pontos: situação difícil (vermelho); de 55,01 a 100: situação grave (preto).

Mas, não é apenas isto. Os campeões da liberdade de imprensa são Noruega, Finlândia, Suécia (que tem sua lei de acesso à informação desde 1766), Holanda e Dinamarca, países que, ao verificarmos o topo do relatório da Transparência Internacional, vemos igualmente entre os dez primeiros colocados, não sendo diferente a situação no ranking da qualidade da educação do Fórum Econômico Mundial (dentre 137 países), no qual novamente entre os 12 primeiros estão Finlândia, Holanda, Dinamarca e Noruega.

O relatório da Repórteres Sem Fronteiras 2019 – A Mecânica do Medo, destaca a sensível percepção em nível global de substancial aumento dos níveis de ódio aos jornalistas, ódio que se tem transformado

concretamente em atos de violência contra tais profissionais, em pleno exercício de suas respectivas profissões, crescendo, em decorrência disto, seus níveis de medo para o cumprimento de seus papéis.

Em virtude deste quadro, o Brasil se tornou o 6º lugar mais violento do mundo para o desempenho da profissão de jornalista, conforme ranking da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Estamos atrás apenas de países em manifesta crise institucional, política e até humanitária, como Síria, Iraque, Paquistão, México e Somália.

Punir o crime, e não a verdade, foi o destaque do relatório de 2018 da Unesco sobre segurança dos jornalistas e o perigo da impunidade. O levantamento contabilizou 182 jornalistas assassinados em todo o mundo em 2016 e 2017, o que significa uma morte a cada quatro dias. A mais violenta para o exercício da profissão foi a região da Ásia e Pacífico, com 54 assassinatos. Em seguida, vem os países árabes e a América Latina e Caribe. Em cada uma dessas duas regiões, houve 50 mortes.

O ano de 2016, com 102 mortes, foi mais violento que o de 2017, quando 80 jornalistas foram assassinados no mundo. Na série histórica, o número vem diminuindo desde 2015 e está abaixo do pico verificado em 2012, mas ainda está acima do que era observado até 2011. Segundo a Unesco, 89% dos casos de jornalistas mortos entre 2006 e 2017, para os quais há dados dos processos judiciais, lamentavelmente continuam impunes, o que, inexoravelmente alimenta a manutenção destas práticas criminosas. O problema é maior nos países árabes. Já as regiões com menos impunidade são Europa Ocidental e América do Norte.

Países sem conflitos armados estão concentrando mais o número de mortes. Em 2016, metade era em países nessa situação. Em 2017, os locais sem confrontos respondiam por 55% dos casos. O país em que mais jornalistas foram mortos em 2016 e 2017, por exemplo, foi o México, que registrou 26 casos. Em seguida vêm locais com conflitos armados: Afeganistão, com 24 mortes, Iraque, com 17, e Síria, com 15. Outros países que se destacam negativamente são Iêmen (14), Índia (10 mortes), Paquistão (8) e Guatemala (8).

O relatório da Unesco apontou também a tendência no aumento de mulheres entre as vítimas. Desde que os números começaram a ser coletados em 2006, o ano de 2017 foi aquele que registrou o maior número de jornalistas mulheres assassinadas:11. Em 2016, já tinham sido 10. Elas também são atingidas frontalmente por outros riscos, como assédio sexual, violência sexual e ameaças de violência.

Ranking é desfavorável ao Brasil

O grupo com maior número de jornalistas assassinados no mundo é proveniente da TV, os quais, via de regra, comunicam-se com número maior de pessoas. Eles representaram 45% dos casos em 2017 e 34% em 2016, no entanto são os repórteres locais os que mais são assassinados – 94% do total, uma vez que ataques a jornalistas internacionais costumam atrair mais atenção, o que desinteressa aos criminosos por gerar, em tese, maior mobilização de meios para investigar e trazer respostas à sociedade. Os *freelancers* (autônomos) também são mais vulneráveis.

Neste quesito, Jamal Khashoggi, o colunista saudita que criticava o regime de governo de Riad – Arábia Saudita e denunciava

os obstáculos a uma imprensa livre em seu país será sempre lembrado pela comunidade internacional como um dos exemplos mais cruéis de violação à liberdade de imprensa.

Em outubro de 2018, na condição de colaborador do jornal estadunidense *The Washington Post,* foi brutalmente assassinado no consulado da Arábia Saudita, em Istambul, na Turquia, quando resolvia questões burocráticas para o casamento com uma turca.

Em seu último artigo "O que o mundo árabe mais precisa é de liberdade de expressão", publicado logo após sua morte, Khashoggi analisava o relatório anual *Freedom in the World* ("Liberdade no Mundo", em tradução livre). Ele denunciou ali prisões, censuras e ataques contra a imprensa no mundo árabe e defendeu uma versão mais moderna da velha mídia nacional, como caminho para que os cidadãos tenham acesso às informações sobre acontecimentos globais.

Mundialmente, os países que vivem sob o domínio de regimes autoritários, via de consequência, têm reforçado seus mecanismos de controle em relação à mídia. Aliás, conforme aponta o relatório da Transparência Internacional, a análise cruzada dos dados do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) com os indicadores da democracia no mundo revela ligação entre corrupção e saúde das democracias.

Democracias plenas marcaram, em média, 75 pontos no Índice de Percepção da Corrupção, ao passo que democracias falhas obtiveram uma pontuação média de 49; regimes híbridos – que têm alguns elementos de tendências autocráticas – pontuaram 35; e os regimes genuinamente autocráticos tiveram as piores pontuações, com média de apenas 30 pontos no IPC.

Exemplificando esta tendência, as pontuações do IPC da Hungria e da Turquia diminuíram, respectivamente, oito e nove pontos nos últimos cinco anos. No mesmo período, a Turquia de Erdogan foi rebaixada de "parcialmente livre" para "não livre", enquanto a Hungria de Orbán registrou sua pontuação mais baixa em matéria de direitos políticos desde a queda do comunismo em 1989.

Tais notas refletem, nesses países, indiscutivelmente, a deterioração dos pilares que sustentam o Estado de Direito e mesmo das instituições democráticas, bem como uma abrupta e grave diminuição do espaço da sociedade civil e da imprensa livre e independente. De modo geral, os países com elevados níveis de corrupção podem ser lugares especialmente perigosos para opositores políticos. Praticamente, todos os países onde assassinatos políticos são ordenados ou tolerados pelo governo são classificados como altamente corruptos no IPC.

Sintomática e ilustrativamente, na parte inferior das tabelas das avaliações da Transparência Internacional e da Repórteres Sem Fronteiras vemos, por exemplo, a Coreia do Norte, onde a ditadura de Kim Jong-un bloqueia a liberdade de imprensa e de expressão, produzindo previsível percepção de corrupção.

Em matéria de fé e confiança na democracia, o Latinobarómetro 2018, mais importante indicador nos planos social, político e econômico dos 18 países da América Latina, aponta para perigoso aumento do número de pessoas na região indiferentes à ascensão de ditaduras.

Além disto, detecta grave crescimento de número de pessoas que têm a percepção clara de que os detentores do poder o exercem para dele se auto-beneficiar, e não o bem comum. O Brasil é o pior colocado, com apenas 7% dos brasileiros avaliando que se utiliza o poder para o bem de todos (em 2017, o quadro era ainda pior: 3%).

Retornando à aferição de níveis de liberdade de imprensa, em nível nacional, dois outros recentes relatórios (CNMP e Abert – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão) reforçam e consolidam as conclusões da RSF e Unesco. Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público, nos últimos 23 anos, houve no Brasil 64 assassinatos de jornalistas, mortos em razão do exercício da profissão.

Destes, metade não foi elucidada, o que, reitero, retroalimenta o ciclo, pois amplifica a percepção de impunidade em relação a tais ataques, que vulneram o Estado Democrático de Direito. Chama a atenção o fato de ocupar o Rio de Janeiro o posto de unidade da federação com maior número de assassinatos – 13 (um dos quais, de Tim Lopes). A Bahia é o segundo com quase metade (7). Em seguida vêm Maranhão, com seis, e Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Pernambuco, com quatro cada. Apenas oito unidades da federação não têm casos registrados: Acre, Amapá, Distrito Federal, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.

Chama a atenção o fato, porque o Rio de Janeiro tem sido igualmente protagonista nacional em matéria de corrupção, estando presos, ou já tendo sido, os últimos quatro governadores do Estado – Sérgio Cabral, Pezão, Antony Garotinho e Rosinha Garotinho, além de cinco dos sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, entre outros.

Também por proibir o presidente da Assembleia do Rio a entrada do povo (mesmo munido de ordem judicial garantidora) nas galerias para acompanhar sessão da Alerj em que se deliberaria sobre a manutenção ou não de três deputados estaduais por corrupção, sem podermos deixar de lembrar que dois ex-procuradores-gerais de Justiça (chefes do Ministério Público) do Rio foram mencionados nos acordos de delação premiada.

Quase todos os atos violentos analisados no relatório do CNMP ocorreram longe dos grandes centros urbanos, envolvendo jornalistas, profissionais de imprensa e comunicadores autônomos ou pertencentes a pequenos grupos de mídia, muitos deles blogueiros e radialistas.

Essa circunstância dificulta a aquisição do conhecimento em relação aos episódios pela massa da população, ficando a repercussão limitada ao território onde ocorreram, diz trecho do relatório, que ainda aponta as "notórias deficiências estruturais das Polícias Judiciárias, sobretudo nos rincões do país".

Imprensa livre e sociedades transparentes

As mortes são a "ponta do iceberg" das ameaças que existem contra jornalistas, que incluem prisões e detenções ilegais, sequestros e outras formas de violência. Imprensa livre indiscutivelmente garante sociedades transparentes, onde todos podem acessar informações e não há dúvida de que o caminho estratégico a ser seguido é o de priorizar a investigação e a responsabilização rápida e exemplar destes delitos, mobilizando meios na Polícia, Ministério Público e Magistratura para que a resposta seja pronta, eficiente e desestimuladora à reedição da prática.

Quanto mais se mantém o modelo burocrático de tratar um homicídio de jornalista como um crime igual a outro qualquer, a impunidade reinante determinará o prosseguimento sistemático do cometimento de tais delitos, com os quais se pretende calar a própria voz da sociedade e impedir que

a imprensa livre e independente investigue desmandos políticos e práticas corruptas.

O Relatório Abert sobre Violações à Liberdade de Expressão – 2018 mostra um outro quadro também bastante preocupante, com relação aos casos de violência não letal. Foram 114 registros, envolvendo pelo menos 165 profissionais e veículos de imprensa.

Na comparação com 2017, houve um aumento de 50%, quando foram registrados 76 casos. Diferentemente do levantamento do ano anterior, os crimes virtuais – ameaças, ofensas e ataques no ambiente digital – promovidos por notícias falsas e ódio disseminado contra jornalistas nas redes sociais são tratados em capítulo à parte.

Em 2018, três radialistas brasileiros foram mortos, vítimas da intolerância daqueles aos quais não convém a veracidade dos fatos. Jefferson Pureza Lopes, Jairo Sousa e Marlon Carvalho, todos profissionais de rádio de cidades do interior do país, foram executados após a divulgação de críticas e denúncias contra autoridades públicas e políticos locais.

O levantamento da Abert indica um aumento de 200% no número de assassinatos em relação a 2017, quando apenas um jornalista foi morto por desempenhar a missão de informar.

Em um ano marcado por importantes fatos de interesse público, como a paralisação dos caminhoneiros, a prisão do ex-presidente Lula e as eleições, os profissionais da imprensa e veículos de comunicação foram, mais uma vez, alvo de manifestantes e militantes partidários.

O desconhecimento do real papel da imprensa – de informar a sociedade sobre fatos que impactam o seu cotidiano – e a intolerância foram responsáveis pelas agressões físicas e hostilidades contra os jornalistas que estavam em campo cumprindo sua missão.

Antes do advento do Iluminismo, no século XVIII, a opacidade era a regra e sempre determinou o tom das relações entre pessoas e instituições. O próprio nome do movimento, a chamada "Era das Luzes" assim ficou conhecida em razão da natureza da reformulação cultural que se consolidava, modificando inclusive o eixo de poder até então vigente: Estado-Igreja, surgindo um novo tempo de preocupação central com o ser humano, controle e desconcentração do poder inclusive com a separação entre Estado e Igreja, fortalecendo-se o conceito de laicização do Estado.

No capítulo "a democracia e o poder invisível", da obra "O futuro da democracia", Norberto Bobbio, considerado um dos grandes filósofos políticos, afirma que a democracia é o governo do poder visível e que nela nada pode permanecer confinado no espaço do mistério. Por isto, define o governo da democracia como "o governo do poder público em público".

Conforme Inacio Strieder, em seu estudo sobre a Transparência Democrática, "um governo democrático se distingue dos governos imperiais, ditatoriais ou tirânicos por sua visibilidade e transparência. A verdadeira democracia não admite mais que as decisões do poder sejam gestadas nas profundezas dos "arcanos do império", ou nas caladas da noite por escusos "acordos de cavalheiros".

Por sua própria natureza, o poder democrático deve ser exercido com o máximo de transparência, às claras, e com a participação e o consentimento consciente dos cidadãos. Por isto, a preocupação com a transparência numa sociedade democrática é fundamental, e uma questão de ética.

Mas, até que ponto, na prática, a transparência democrática tem assegurado maturidade política entre nós? Vejamos o exemplo das últimas eleições presidenciais. A responsabilização penal de Lula pareceu irrelevante para o povo, especialmente o nordestino. Afinal, naquela região ele ainda é considerado um novo *Padre Cícero*, pois colocou comida na mesa e trouxe luz às casas. Se houve ou não desvios, isto não impediu que os eleitores quisessem votar nele ou em quem ele determinasse.

O candidato ultradireitista, que seria eleito ao final presidente, sofreu atentado a faca, um dia antes do feriado da Independência, em circunstâncias estranhas, ainda não (e talvez nunca) esclarecidas, num verdadeiro ataque à democracia e ao povo, vez que suas primeiras perspectivas de recuperação já sinalizaram alta para poucos dias antes das eleições. Estava bem caracterizada a cena do drama e do martírio.

Em virtude do ataque sofrido e das consequências geradas em seu estado de saúde, não compareceu ele aos debates públicos presidenciais, o que prejudicou o processo dialógico que sempre precede as eleições.

Como se não fosse o suficiente, o então candidato atingido pela facada suscitou antecipadamente dúvidas acerca do resultado das eleições por voto eletrônico, caso não se sagrasse o vencedor, sendo inolvidável que foi eleito sucessivamente deputado federal por meio deste mesmo voto eletrônico sem nunca ter questionado sua eficiência e operacionalidade.

Paralelamente, seu parceiro de chapa, um general das Forças Armadas, falou em uma nova Constituição elaborada sem consulta ao povo, dando a entender que se poderia construir um novo texto "de cima para baixo", outorgado, imposto, mesmo diante de nossa base elementar de existência ético-jurídica que é o Estado Democrático de Direito e se deve conceituar como tal a condição de conformidade ao conjunto de regras legais democráticas estabelecidas como elementos essenciais no Contrato Social, que evoluiu e se consolidou desde a Proclamação da República até os dias de hoje com o voto universal, incluindo mulheres e pobres.

Existir esta conformidade significa haver normalidade social, estabilidade republicana e cumprimento dos preceitos democráticos, sistema em que o poder é exercido pelo povo, em nome do povo e para o povo. Ou seja, para o bem do povo, ainda que tenhamos desigualdades sociais e injustiças abissais além de políticas públicas ainda não concretizadas.

Como detectar um governante autoritário

O desvirtuamento destes elementos significa ataque direto e visceral à nossa Constituição e a negação do próprio sistema democrático, disto podendo advir atos de abuso de poder, inclusive corruptos. É digno de registro, aliás, que em sua mais nova obra, intitulada "Como as Democracias Morrem", os professores de Ciência Política da Universidade estadunidense de Harvard, Daniel Ziblatt e Steven Levitsky, após criteriosos estudos e vivenciando de perto a era Donald Trump, apontam 4 conclusões sobre critérios para se detectar um autoritário, que merecem reflexão em relação ao nosso cenário político.

São elas a trapaça, que seria a rejeição ou o débil compromisso em relação às regras democráticas; o ilegítimo, total e completa negação da legitimidade dos oponentes políticos; aniquilação, que nada mais é que o encorajamento ou a tolerância a atos

de violência; e, por fim, a censura – propensão à restrição das liberdades civis de seus oponentes, inclusive no campo específico da mídia.

Ziblatt e Levitsky citam Trump, (Estados Unidos), Erdogan (Turquia), Orbán (Hungria), Putin (Rússia) e Chávez (Venezuela) como exemplos de autoritários que efetivamente mataram suas democracias fazendo uso das próprias regras democráticas, sem que o povo percebesse as manobras.

A democracia não é um detalhe ou um acessório desimportante. É premissa fundamental indisponível, a partir da qual se assentam as construções da justiça e da ética. Qualquer modelo político que não a pressuponha implica ruptura do contrato social, que nos garante a coexistência pacífica e campo aberto para o autoritarismo e a corrupção. Isto nada mais é que ditadura, selvageria e barbárie.

À integridade e à transparência está contraposta a corrupção. Por tal razão, o grau de corrupção também está relacionado ao denominado "fator opacidade", que pode ser expresso pela seguinte fórmula: "Oi = 1/5 [Ci + Li + Ei + Ai +Ri]", conforme estudo apresentado no Congresso Nacional de Jovens Lideranças Empresariais, Ética e Transparência para o Aperfeiçoamento Contínuo da Sociedade. As variáveis da fórmula expressam as informações a seguir discriminadas:

i = país;
O = pontuação final;
C = impacto de práticas corruptas;
L = efeito da opacidade legal e judicial;
E = efeito da opacidade econômica e política;
A = efeito da opacidade contábil; e
R = impacto da opacidade regulatória e incerteza e arbitrariedade.

Ao mesmo tempo, precisamos ter consciência de nosso atraso em relação ao resto do mundo em matéria de transparência como um todo. Nossa lei de acesso à informação pública vigora desde 2012, ao passo que em países como a Suécia as regras do jogo são norteadas desta forma desde 1766.

Mudanças culturais não se processam num estalar de dedos, não acontecem em meses nem mesmo em anos ou décadas, mas sim, ao longo de gerações, o que talvez nos permita lidar com o fato que, na Suécia, se alguém pronuncia a frase: Você sabe com quem está falando? Está sujeito a processo criminal e pena de privação de liberdade.

Ao mesmo tempo, entre nós, quando uma corajosa agente de trânsito quis responsabilizar um magistrado no Rio de Janeiro por violar as leis, abordando-o e multando-o, foi enquadrada por ele que logo afirmou ser juiz, sugerindo que isto lhe garantia a absurda e impensável imunidade.

Ela rebateu sua afirmação, compreensivelmente, afirmando que o fato de ser magistrado não lhe conferiria a condição de Deus, o que ensejou ação civil reparatória por perdas e danos morais proposta pelo magistrado em face da agente de trânsito, julgada procedente.

Ou seja, ao passo que na Suécia o magistrado seria processado e preso pela atitude de abuso de poder, no Brasil, com base na lei, o mesmo fato gera obtenção de indenização por ofensa moral, o que evidencia a altura da montanha de civilidade que precisamos escalar para podermos atingir os patamares escandinavos.

Nesta perspectiva, da ética democrática transparente, vale sempre lembrar o ensinamento do festejado professor Robert Klitgaard, de Ciência Política, na Universidade da Califórnia, o qual esculpiu importante equa-

ção que classifica a concentração de poder político, os monopólios econômicos e a opacidade como elementos que contribuem para a criação de ambiente propício à prática da corrupção. E, naturalmente, a desconcentração do poder político e empresarial, assim como a transparência, são seus antídotos quanto mais forem associados.

Procurando os denominadores comuns dos indicadores apresentados pelas análises voltadas para a liberdade de imprensa e percepção da corrupção, não é tão difícil concluir que governanças políticas éticas, representativas, sólidas e confiáveis, com minimização das desigualdades, punição rigorosa da corrupção, bons caminhos na educação e prevalência da transparência democrática são elementos conducentes a bons resultados na luta internacional anticorrupção.

Assimilar bons exemplos internacionais

Sob outro ponto de vista, a Coreia do Sul, que parecia conosco em matéria de corrupção há 30 anos, virou sua própria mesa, com investimento maciço em educação integral. Cingapura é outro exemplo interessante. Além disto, a famosa interrogação de Shakespeare por volta do século XVI em Hamlet sobre a existência de algo de podre no reino da Dinamarca, retratando-a como envolta em traição, vingança, corrupção e imoralidade deu lugar a um país hoje campeão mundial anticorrupção, de igualdade social, empreendedorismo, felicidade, educação, liberdade de imprensa e muito mais.

Saibamos assimilar lições oriundas dos indicadores das pesquisas e de bons exemplos internacionais para reverter nossa própria realidade, implementando uma verdadeira e profunda reforma política e eleitoral, criminalizando de verdade o caixa dois eleitoral, implementando programas de integridade obrigatórios nos partidos políticos e exorcizando jabutis legislativos e indultos fantasmagóricos a corruptos.

Permitir candidaturas avulsas, eliminar o nefasto foro privilegiado e prender corruptos com naturalidade após condenação em segundo grau, como faz o resto do mundo ocidental democrático são iniciativas que nos permitirão avançar rumo à civilidade e à prevalência do império da lei e da justiça.

Assassinatos contra jornalistas no exercício de suas funções é crime contra o Estado Democrático de Direito, e, utilizando a teoria de Klitgaard, é facilmente perceptível que atos que atentam contra a liberdade de imprensa facilitam a prática da corrupção, pois reduzem o potencial de transparência gerado pelo trabalho da imprensa livre.

Propostas de Curto Prazo para a Recuperação da Economia

José Ricardo Roriz Coelho

1. Introdução

O artigo tem como objetivo apresentar propostas de medidas de curto prazo para a aceleração da atividade econômica e compõe-se de mais três capítulos além desta introdução.

O capítulo 2 trata do baixo crescimento do PIB apresentado pelo Brasil nas últimas décadas, um problema estrutural cujo principal determinante é a baixa competitividade da economia. A questão da competitividade pode ser exemplificada pelo Custo Brasil e pela sobrevalorização cambial, os quais têm como um dos mais relevantes resultados o processo de desindustrialização em curso no país.

O capítulo 3 apresenta as principais propostas de medidas para remoção das barreiras ao crescimento sustentado da economia. Como se trata de fatores estruturais, demandam ações cujos impactos tendem a ser mais expressivos no médio ou longo prazos e insuficientes para a aceleração da trajetória da atividade no curto prazo.

Desta forma, o Capítulo 4 elenca as principais propostas de medida voltadas especificamente à aceleração da retomada da atividade no curto prazo, tendo em conta que a recuperação do PIB e do emprego tem sido aquém do desejável, podendo até mesmo ameaçar o próprio andamento das reformas de longo prazo. É importante ressaltar, todavia, que essa agenda de medidas tende a ter efeitos relevantes exclusivamente em um contexto de encaminhamento das propostas discutidas no Capítulo 3, ou seja, de pouco adiantará adotar medidas para a atividade no curto prazo de forma isolada, desconsiderando as causas do baixo crescimento estrutural.

José Ricardo Roriz Coelho é engenheiro mecânico pela UNB; pós-graduado em Marketing pela ESPM. Possui especialização em finanças pela FGV/SP; MBA pela Fundação Dom Cabral; MBA em Gestão Avançada pelo Insead, França. Participou do programa de especialização - China: Oportunidades e Desafios, parceria da University of British Columbia – Pequim e Jiao Tong University – Shangai. Tem especialização em TQM (Total Quality Management) pela Union of Japanese Scientists and Engineers (Juse), Japão; em Estratégia e Competitividade em Harvard; e participação no Programa de Desenvolvimento de Conselheiros pela Fundação Dom Cabral. Foi Presidente da Polibrasil, Suzano Petroquímica, Vitopel. Atualmente é conselheiro de empresas e instituições. Acumula atividades ligadas à Indústria, tais como: presidente da Abiplast (Associação Brasileira da Indústria do Plástico); presidente do Sindiplast (Sindicato da Indústria do Plástico), segundo vice-presidente da Fiesp e do Ciesp (Federação e Centro, respectivamente, das Indústrias do Estado de São Paulo); diretor titular do Departamento de Economia, Competitividade e Tecnologia – Decomtec da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo).

2. Baixo crescimento, desindustrialização e baixa competitividade são problemas estruturais da economia brasileira

Nas últimas décadas, a economia do Brasil tem apresentado crescimento abaixo da média de períodos anteriores e inferior ao obtido pela maior parte das outras economias. Por exemplo, entre 1995 e 2017, o crescimento médio da economia mundial foi de 3,0% a.a.. Na média das economias emergentes, o crescimento do PIB foi de 5,2% a.a., enquanto o Brasil cresceu à média de apenas 2,3% a.a., pouco acima da média dos países desenvolvidos, com 2,1% a.a.

A principal explicação para esse desempenho é que o Brasil tem se colocado como uma economia de baixa competitividade. No IC-Fiesp, por exemplo, o Brasil fica em 39ª colocação entre as 43 maiores economias mundiais.[1]

A baixa competitividade brasileira tem diversos determinantes, mas é possível apontar os mais relevantes. O Departamento de Economia, Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da Fiesp publica há anos um estudo pioneiro que mensura o impacto das principais deficiências estruturais do país sobre os preços industriais: o "Custo Brasil" e sobrevalorização cambial.

No cálculo da Fiesp, o Custo Brasil agrega o impacto da tributação, dos juros sobre capital de giro, do custo de energia e matérias-primas, dos custos com infraestrutura logística, entre outros itens. Entre 2008 e 2016, o Custo Brasil e a sobrevalorização cambial tornaram o produto nacional em média 30,4% mais caro que o importado.

Custo Brasil e sobrevalorização cambial: média do diferencial de preços (2008 a 2016, % do preço do produto industrial)

Componentes	Impacto
1. Custo Brasil	**26,5**
Tributação: Carga e Burocracia	13,6
Juros sobre Capital de Giro	6,8
Energia e Matérias-Primas	3,5
Infraestrutura Logística	1,5
Custos Extras c/ Serviços a Funcionários	0,8
Serviços *Non Tradables*	0,3
2. Desalinhamento Cambial	**10,1**
3. Outros componentes	**-6,2**
Diferencial de Preços	**30,4**

Fonte: Decomtec/Fiesp

A tributação é o principal componente do Custo Brasil e representa 13,6% de diferencial de preço frente ao similar importado. Reflete, primeiramente, o impacto da carga tributária excessiva, que, entre 1997 e 2016, foi similar à do Reino Unido, cujo PIB *per capita* é quase o triplo do brasileiro. Outro elemento sobre a tributação é a burocracia que as empresas necessitam cumprir para pagar seus impostos. Por conta disso, no período de 2005 a 2017, as empresas brasileiras gastaram em média 2.507 homens/horas por ano para pagar tributos, ante 231 homens/horas na média do mundo. Isso se traduz em custos extras para a produção doméstica, por conta de gastos com funcionários, *softwares* e serviços auxiliares, além de custos judiciais.

O segundo elemento mais importante no Custo Brasil é o juro sobre capital de giro, que representa outros 6,8% de diferencial de preço frente ao similar importa-

1. FIESP (2014). Índice Fiesp de competitividade das nações. Disponível em: https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/indice-de-competitividade-das-nacoes-ic-fiesp-2014/.

do. Esse quadro decorre dos juros básicos e do *spread* bancário elevados. O Brasil teve, entre 1999 e 2016, a taxa básica de juros (em termos reais) mais alta do mundo, da ordem de 6,9% a.a. Além disso, o país teve, entre 2011 e 2017, os *spreads* bancários mais elevados, com média de 18% a.a. ante 1,9% a.a. na média de Chile, Itália, Japão, Malásia, Nova Zelândia e Suécia, economias cuja metodologia de cálculo de *spread* é comparável com a que o Banco Central do Brasil emprega.

Além disso, o desalinhamento cambial do Real representa um diferencial de preço frente ao similar importado da ordem de 10,1%, uma vez que a moeda brasileira permaneceu predominantemente sobrevalorizada no período avaliado, na comparação com a moeda dos principais parceiros comerciais.

Diante do diferencial de preços resultado do Custo Brasil e da sobrevalorização cambial, a economia brasileira vem sofrendo um intenso processo de desindustrialização. Em 2018, a participação da indústria brasileira no PIB foi de 11,3%, patamar mais baixo desde 1947.

Além disso, a desindustrialização brasileira é mais significativa em comparação com a que ocorre no mundo em geral. De 1995 a 2016, a participação da indústria no PIB do Brasil caiu 29%, mais que o dobro da redução de participação do setor no PIB em termos mundiais, da ordem de 12,6%.

3. Medidas para remoção das principais barreiras à competitividade e ao crescimento

É consensual que o equilibro fiscal é um dos elementos primordiais para a recuperação sustentada da economia brasileira. Daí a importância da Reforma da Previdência, indispensável para a contenção da trajetória de crescimento dos gastos previdenciários e da dívida pública.

Entretanto, a Reforma da Previdência não é suficiente para que o país recupere sua capacidade de crescimento econômico no médio e longo prazos.

Colaborando com o desafio de acelerar o crescimento econômico brasileiro de forma sustentada, em 2018, a Fiesp e o Ciesp lançaram o trabalho "O Desafio de Posicionar o Brasil na Rota do Desenvolvimento", no qual foi apresentado um conjunto de propostas de reformas estruturais e orientações de política com a meta de levar o crescimento do PIB para em média 4,0% a.a. entre 2019 e 2024 e 4,4% a.a. entre 2025 e 2030.

Conforme argumenta o trabalho, um cenário de crescimento sustentado dependerá não apenas do reequilíbrio fiscal como também dos demais elementos da política macroeconômica e de outras políticas que melhorem o ambiente de negócios:

- **Reforma tributária que contemple:**
  - **> Criação do IVA (Imposto sobre Valor Agregado).**
  - **> Simplificação e isonomia tributária entre os setores econômicos.**
  - **> Redução da burocracia e da insegurança jurídica.**
- **Redução e simplificação de leis, normas, regulamentos e procedimentos.**
- **Aprimoramento da política monetária e da gestão da dívida pública e adequação dos instrumentos da política cambial, contribuindo para a redução estrutural da taxa básica de juros e pa-**

ra a manutenção da taxa de câmbio em nível competitivo e com menor volatilidade.

- **Ações para redução do *spread* bancário e desenvolvimento do crédito.**
- **Desenvolvimento de políticas para a retomada dos investimentos em infraestrutura e habitação.**
- **Reestruturação da política de comércio exterior.**
- **Estímulo à inovação tecnológica inserida no contexto de uma política industrial, visando ao aumento da competitividade e da produtividade e transição para a Indústria 4.0.**
- **Melhoria da qualidade da educação (capital humano), adaptando-se aos desafios que a 4º Revolução Industrial impõe.**

A respeito dos dois últimos pontos, vale ressaltar que o novo paradigma da Indústria 4.0 (reunindo várias tecnologias como Realidade Aumentada, Virtualização dos processos de trabalho, Projeto e Manufatura assistidos por computador [CAD/CAM], Controle digital da produção, Internet Industrial das Coisas [IIOT], Computação na Nuvem, Big Data, Robotização, Integração de Células Flexíveis e Manufatura Aditiva) representa uma oportunidade e um enorme desafio para a indústria de transformação e para toda a sociedade brasileira.

Nossos competidores internacionais, como EUA, China, Alemanha, Japão e Coreia do Sul, dentre outros, têm lançado diversas iniciativas de política bastante arrojadas com o objetivo de modernizar e fortalecer sua indústria dentro do conceito de Indústria 4.0, como meio para impulsionar seu processo de desenvolvimento econômico.

Por fim, é importante ressaltar que as propostas de medidas apresentadas, embora fundamentais para o aumento da competitividade, e, por conseguinte, para a retomada da capacidade de crescimento sustentado da economia, têm limitada capacidade de alteração da trajetória da atividade nos curto e médio prazos.

4. Medidas suplementares são necessárias para a recuperação do crescimento no curto prazo

Após uma das piores recessões de nossa história, a economia brasileira entrou em trajetória de lenta recuperação. O crescimento do PIB foi de apenas 1,0% em 2017 e de 1,1% em 2018. Já o PIB da Indústria de Transformação ficou estagnado em 2017 e cresceu 1,3% em 2018, de forma que seu nível retrocedeu para 2004 e está quase 15% abaixo do pico atingido em 2013.

Em 2019 a recuperação da atividade continua aquém do desejável. Segundo o Relatório Focus, desde o início do ano a mediana das projeções de crescimento do PIB para 2019 diminuiu de 2,53% para 1,23%, ou seja, uma redução pela metade.

Por conta disso, o atual ciclo de recuperação tem sido o mais lento na comparação com as recessões mais severas da história do país.

Sem prejuízo das reformas como a da Previdência e outras medidas, visando ao reequilíbrio fiscal, bem como das demais medidas discutidas no Capítulo 3, visando à recuperação da competitividade e do

crescimento sustentado, é necessário levar em conta a necessidade de medidas de curto prazo para acelerar a atividade, tendo em conta o presente quadro de elevada ociosidade e alto nível de desemprego.

Além disso, será mais difícil recuperar o nível do emprego e da própria atividade em 2020 se o crescimento do PIB neste ano for tão baixo quanto está sendo previsto. Até mesmo a aprovação das reformas de longo prazo pode ser prejudicada ou atrasada no caso de o crescimento continuar lento por muito tempo.

Nas seções a seguir são apresentadas algumas medidas e áreas prioritárias para atuação, nomeadamente:

- **Redução de 1 p.p. da taxa Selic: dos atuais 6,5% para pelo menos 5,5%.**
- **Liberação de todo o estoque de contas inativas do FGTS para estimular o consumo das famílias.**
- **Liberação de saques dos recursos disponíveis no Fundo PIS/Pasep.**
- **Redução do *spread* bancário.**
- **Aumento de forma responsável da participação dos bancos públicos no crédito geral e no financiamento dos recursos do BNDES.**
- **Redução dos *spreads* e da taxa de juros do BNDES para as micro, pequenas e médias empresas.**
- **Utilização de recursos arrecadados com excedente do pré-sal para alavancar os investimentos.**

Remoção dos investimentos do teto dos gastos (após a aprovação da Reforma da Previdência). Estes investimentos devem ser destinados a obras que se encontram paradas, priorizando as que melhorem a competitividade sistêmica do Brasil.

4.1 Redução de 1 p.p. da taxa Selic

- **Contexto**

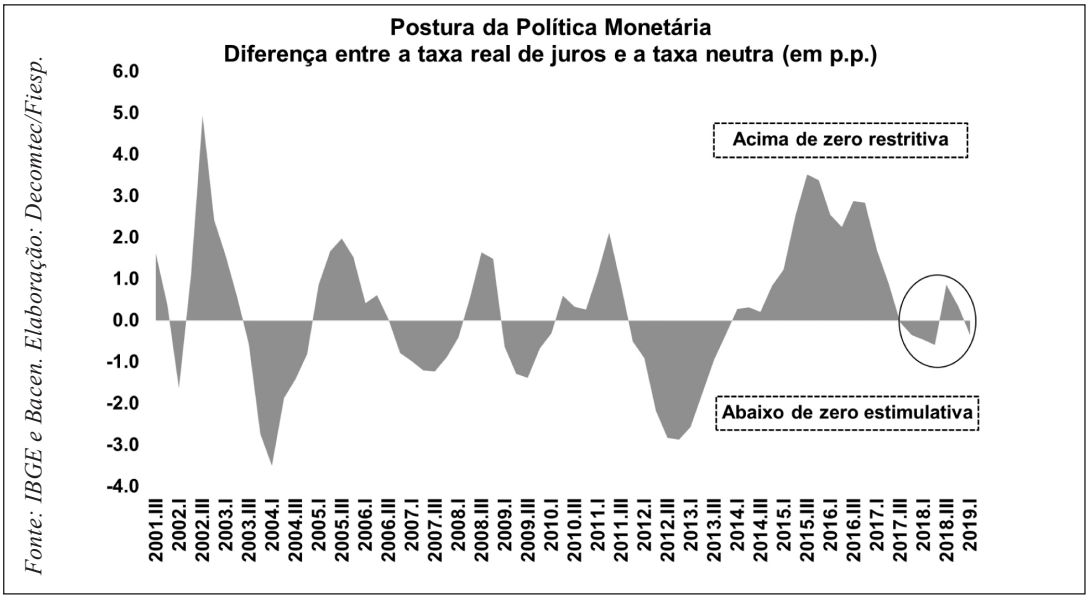
Existem indícios que o atual patamar da Selic é pouco estimulativo para atividade econômica, principalmente considerando a elevada ociosidade da economia brasileira. Estes estudos estimam que a taxa real neutra de juros seja de 2,8% e, atualmente, a taxa real de juros efetiva esteja próxima a 2,5%. Ou seja, a taxa de juros real efetiva está muito próxima do nível neutro. (*ver gráfico Postura da Política Monetária na próxima pág.*)

No cenário atual, o maior risco é que 2019 seja mais um ano de fraco crescimento e permanência da taxa de desemprego em patamar elevado, comprometendo a agenda de reformas do governo.

Como é de conhecimento, a política monetária opera com defasagens, isto é, uma redução dos juros pelo Banco Central afeta a economia após vários meses, com o efeito máximo sobre a atividade ocorrendo em torno de três trimestres.

Dessa forma, uma eventual redução dos juros promovida pelo Banco Central não será plenamente sentida em 2019, mas teria impacto importante sobre a trajetória da atividade em 2020.

Além disso, um movimento de flexibilização monetária provavelmente terá algum efeito positivo sobre as expectativas dos empresários, estimulando as decisões de investimento ainda em 2019.



Proposta: redução de 1 p.p. da taxa Selic, dos atuais 6,5% a.a. para 5,5% a.a.

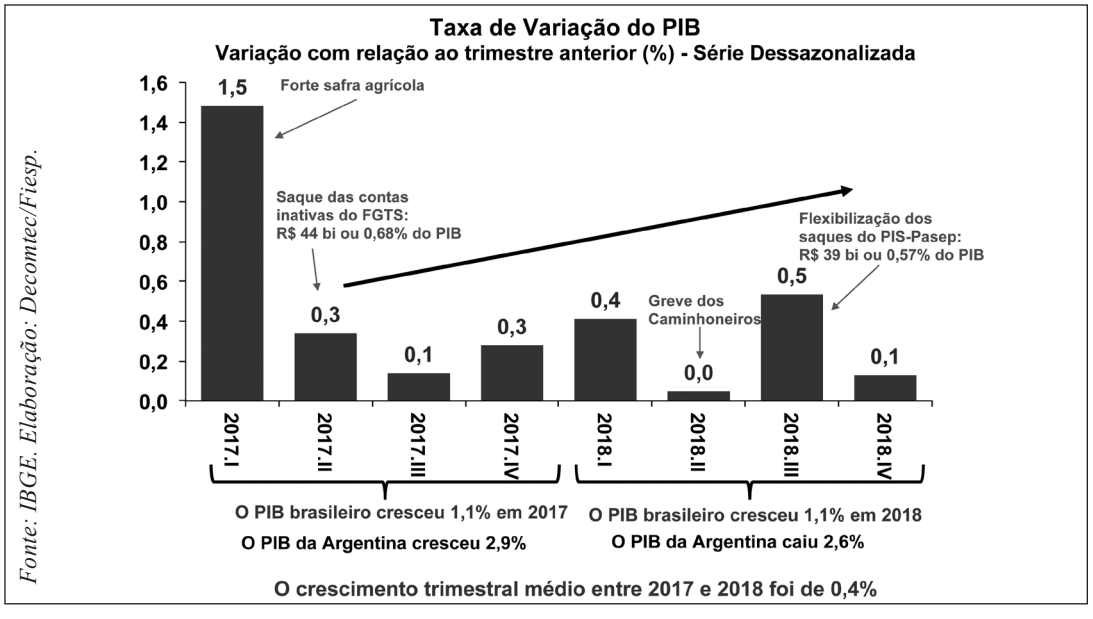
4.2 Liberação de recursos das contas inativas do FGTS

• Contexto

Em dezembro de 2016, o governo anunciou a liberação dos saques dos recursos das contas inativas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O cronograma para os saques foi de março até julho de 2017.

Os principais impactos da liberação das contas inativas do FGTS em 2017 foram:

- **Injeção de R$ 44 bilhões na economia, ou 0,68% do PIB daquele ano. Aproximadamente 26 milhões de indivíduos foram beneficiados, com saque médio de R$ 1.704,00.**



• **Vale lembrar que, após um bom 1º trimestre de 2017, puxada por uma forte safra agrícola, a atividade econômica dava sinais de perda de fôlego. Nesse quadro, os saques das contas inativas do FGTS contribuíram para a aceleração do crescimento econômico, posteriormente interrompida pela greve dos caminhoneiros, conforme indica o gráfico abaixo (n*a pág anterior*).**

Proposta: liberação de todo o estoque de contas inativas para estimular o consumo das famílias

De acordo com o balancete de setembro de 2018 (o mais recente disponível), os depósitos vinculados do FGTS totalizaram cerca de R$ 400 bilhões, compreendendo contas ativas e inativas. Segundo o Relatório de Administração de dezembro de 2017, as contas inativas totalizavam cerca de R$ 20 bilhões. Diante da indisponibilidade de dados mais atuais, supõe-se que pelo menos R$ 20 bilhões das contas inativas continuam disponíveis e poderiam ser liberados para estimular o consumo das famílias.

Impactos esperados da liberação das contas inativas do FGTS em 2019

A liberação de R$ 20 bilhões em contas inativas do FGTS em 2019 levaria a um crescimento adicional no PIB de 0,2%.

Considerando a expectativa de crescimento do PIB de 1,23% em 2019 (segundo Boletim Focus de 27 de maio), a liberação de R$ 20 bilhões em recursos do FGTS para consumo poderia elevar o crescimento do PIB em 0,20 p.p. no ano, para 1,43%.

Se a medida for avaliada como insuficiente, pode-se considerar a liberação de algum percentual dos recursos das contas ativas do FGTS, elevando o efeito sobre o consumo das famílias, o crescimento do PIB e do emprego.

4.3 Saques dos recursos disponíveis no Fundo PIS/Pasep

Contexto

A Lei nº 13.677/2018 permitiu que todos os cotistas sacassem os recursos do Fundo PIS/Pasep entre junho e setembro de 2018.

Assim como no caso da medida dos saques das contas inativas do FGTS no ano anterior, a liberação de saques do PIS-Pasep evitou um desempenho ainda pior do PIB, injetando R$ 39 bilhões na economia. O impacto no PIB em 2018 foi de 0,57%.

Proposta: liberação de saques de contas do PIS-Pasep para estimular o consumo das famílias

4.4 Redução do *spread* bancário

Contexto

Em 2018, foram concedidos R$ 3,4 trilhões em crédito com recursos livres. Sobre esse montante, estima-se que as famílias e as empresas pagaram R$ 478 bilhões em juros no ano passado, sem contar as parcelas que ainda serão pagas até o encerramento do saldo devedor.

Estima-se que reduções no *spread* implicariam menores gastos de empresas e famílias com o serviço da dívida, e parte da renda, que antes era direcionada ao pagamento de juros, poderia ser destinada ao consumo e ao investimento.

Efeitos estimados sobre o consumo decorrentes da redução do *spread* nas concessões de crédito livre

Efeitos estimados sobre o consumo em 2018 decorrentes da redução do *spread* nas concessões de crédito livre					
Cenários de *spread* (redução de)	Efeito no consumo Empresas (A)	Efeito no consumo Famílias (B)	Efeito no consumo TOTAL (C = A + B)	Empregos gerados na economia Total	Empregos gerados na Indústria de Transformação
1 p.p	R$ 3,8 bi	R$ 6,6 bi	R$ 10,4 bi	73.700	9.000
2 p.p	R$ 7,6 bi	R$ 13,2 bi	R$ 20,8 bi	147.900	18.100
3 p.p	R$ 11,4 bi	R$ 19,8 bi	R$ 31,3 bi	222.600	27.300
4 p.p	R$ 15,3 bi	R$ 26,5 bi	R$ 41,8 bi	297.700	36.600
5 p.p	R$ 19,2 bi	R$ 33,2 bi	R$ 52,4 bi	373.300	45.900
10 p.p	R$ 39,0 bi	R$ 67,5 bi	R$ 106,5 bi	758.500	93.200

Elaboração e cálculo: Decomtec/Fiesp., a partir de dados disponíveis do Banco Central.
***Observação:** foi considerada a propensão a consumir desagregada a partir de informações de poupança segmentada por empresas e famílias, proveniente das Contas Nacionais/IBGE.*

Na tabela acima apresentam-se os resultados da simulação de impactos de diferentes cenários de redução do *spread*, para o ano de 2018, sobre: a) renda disponível de empresas e famílias; b) geração de empregos.

Por exemplo, a redução de 1 ponto percentual no *spread* em 2018 teria aumentado o consumo em R$ 10,4 bilhões e teria gerado 73.700 postos de trabalho na economia (diretos e indiretos), dos quais 9.000 empregos gerados na indústria de transformação. Esse montante de empregos é mais de 3,4 vezes o saldo (líquido) de 2.610 empregos gerados na indústria de transformação brasileira em 2018.

Efeitos estimados sobre o investimento decorrentes da redução do *spread* nas concessões de crédito livre

Efeitos estimados sobre o investimento em 2018 decorrentes da redução do *spread* nas concessões de crédito livre			
Cenários de *spread* (redução de)	Efeitos do aumento do investimento	Efeito no emprego – Total	Efeito no emprego da indústria de transformação
1 p.p	R$ 0,96 bi	4.392	540
2 p.p	R$ 1,93 bi	8.809	1.083
3 p.p	R$ 2,91 bi	13.266	1.631
4 p.p	R$ 3,89 bi	17.738	2.181
5 p.p	R$ 4,88 bi	22.260	2.737
10 p.p	R$ 9,93 bi	45.298	5.570

Elaboração e cálculo: DECOMTEC/FIESP, a partir de dados disponíveis do Banco Central.
***Observação:** foi considerada a propensão a consumir desagregada a partir de informações de poupança segmentada por empresas e famílias, proveniente das Contas Nacionais/IBGE.*

Estima-se que uma parte da renda liberada pela redução do *spread* seria dispendida em investimentos, com impactos apresentados na tabela abaixo (*ver também página anterior*):

Efeito total na economia decorrente da redução do *spread* nas concessões de crédito livre

A tabela a seguir apresenta a estimação do efeito total na economia de uma redução do *spread* em 2018.

Por exemplo, a redução de 1 ponto percentual no *spread* em 2018 teria aumentado o consumo e o investimento em R$ 11,3 bilhões e geraria 78.162 postos de trabalho na economia (diretos e indiretos), dos quais 9.611 empregos gerados na indústria de transformação.

Propostas

A redução sustentada do *spread* bancário demanda algumas ações estruturais, com efeito mais a médio e longo prazos, como discutido no trabalho "O Desafio de posicionar o Brasil na Rota do Desenvolvimento", elaborado pela Fiesp em 2018. Todavia, algumas ações podem e devem ser implementadas com celeridade, com potenciais efeitos já no curto prazo, nas seguintes frentes:

- **Regulação do sistema financeiro.**
- **Estímulo à competição.**
- **Defesa da concorrência e redução da concentração de mercado.**

4.5 Aumento da participação dos bancos públicos no crédito geral e no financiamento dos recursos do BNDES

Contexto

O saldo de crédito total na economia diminuiu 15% entre março de 2015 e março de 2018. No último ano, de março de 2018 a março de 2019, houve pequeno crescimento no crédito total, de 1,1%.

Efeitos estimados sobre consumo e investimento decorrentes da redução do *spread* nas concessões de crédito livre

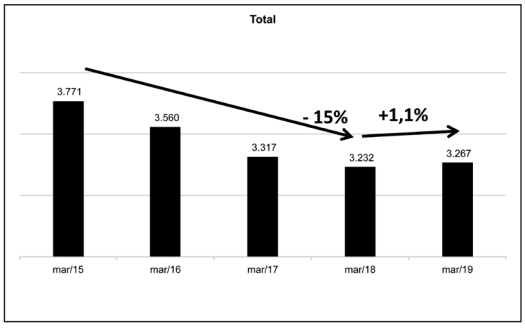
Cenário de *spread* (redução de)	Efeitos no consumo (A)	Efeitos do aumento do investimento (B)	Efeito na economia – Total	Efeito no emprego – Total	Efeito no emprego da indústria
1 p.p	R$ 10,4 bi	R$ 0,96 bi	R$ 11,3 bi	78.162	9.611
2 p.p	R$ 20,8 bi	R$ 1,93 bi	R$ 22,7 bi	156.798	19.279
3 p.p	R$ 31,3 bi	R$ 2,91 bi	R$ 34,2 bi	235.927	29.009
4 p.p	R$ 41,8 bi	R$ 3,89 bi	R$ 45,7 bi	315.532	38.797
5 p.p	R$ 52,4 bi	R$ 4,88 bi	R$ 57,3 bi	395.651	48.648
10 p.p	R$ 106,5 bi	R$ 9,93 bi	R$ 116,4 bi	803.832	98.837

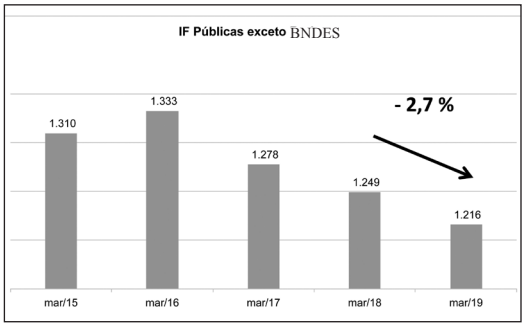
Elaboração e cálculo: DECOMTEC/FIESP, a partir de dados disponíveis do Banco Central.
***Observação:** foi considerada a propensão a consumir desagregada a partir de informações de poupança segmentada por empresas e famílias, proveniente das Contas Nacionais/IBGE.*

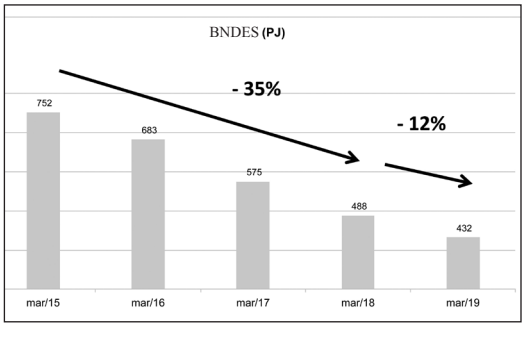
A recuperação parcial do crédito no último ano ocorreu devido à expansão do crédito dos bancos privados, com crescimento de 8%, ao passo que, no caso dos bancos públicos, exceto BNDES, houve redução de 2,7% no saldo do crédito, e o BNDES teve redução de 12%.

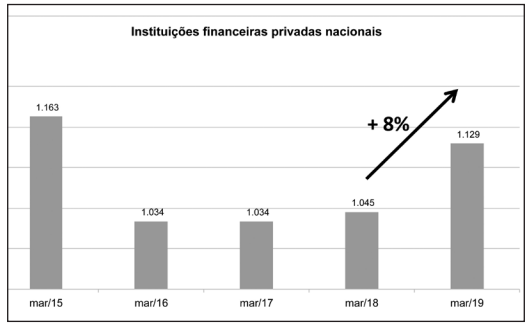
De todo modo, o pequeno aumento do crédito de março de 2018 a março de 2019 foi insuficiente para compensar a redução ocorrida no ano anterior, o que representa um elemento negativo para a recuperação da atividade econômica.

Saldo de crédito por tipo de instituição financeira – R$ bilhões de (mar/2019)









Fonte: BCB. Elaboração: Decomtec/Fiesp

Propostas

- **Aumentar, com responsabilidade, o volume de operações de crédito dos bancos públicos.**
- **Reduzir a velocidade de contração das operações de pessoa jurídica do BNDES.**
- **Reativar as operações do BNDES pelos bancos públicos, ampliando o *market share* no mercado de crédito.**
- **Reativar a emissão do Cartão BNDES por meio dos bancos públicos, bem como introduzir sua operação por novos agentes financeiros.**
- **Ampliar o acesso às linhas do BNDES por meio dos bancos públicos Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, aproveitando a integração de sistemas de governo, implementando linhas pré-aprovadas que reduzam a burocracia e facilitem o acesso.**
- **Estimular a participação de novos agentes financeiros, tais como fintechs, para serem agentes repassadores das linhas do BNDES às MPMIs.**

- **Criar linhas de financiamento para operações diretas do BNDES, por meio de plataformas digitais, para ampliar o acesso das MPMIs.**

4.6 Redução da taxa de juros do BNDES para as micro, pequenas e médias empresas

Contexto

Atualmente (maio de 2019) a TLP se encontra em torno de 6,5% e os juros ao tomador são muito altos. Por exemplo, na recém-lançada linha BNDES Crédito Pequenas Empresas a taxa prevista pelo Banco é de 16,8% a.a.

O valor médio dos desembolsos do BNDES para MPME´s em 2018 foi de apenas R$ 109,3 mil e, quando contratam crédito livre, as MPME´s pagam juros que inviabilizam suas atividades. Por exemplo, em 2018, as taxas médias foram de 51,5% a.a. para microempresas e 43% a.a. para pequenas empresas, muito acima da rentabilidade de qualquer setor.

Proposta

- **Instituir taxa de juros exclusiva para financiamentos às micro, pequenas e médias indústrias: TLP pré-fixada na contratação, sem *spreads* e sem *hedge* de risco de inflação, de modo a fortalecer as empresas desse segmento, que pela sua elevada diversificação setorial e distribuição no território nacional, cumprem importante papel de "colchão" amortecedor da queda da atividade, da renda e do emprego nas fases de crise econômica.**

  > A proposta possui reduzido impacto nas operações do banco, pois esse segmento teve participação de apenas 4,5% no total dos desembolsos do BNDES em 2018.

4.7 Utilização de recursos arrecadados com excedente do pré-sal para alavancar os investimentos

Contexto

A União cedeu em 2010 uma parte da área do pré-sal à Petrobras, que teve o direito de explorar 5 bilhões de barris de petróleo. Com a descoberta de reserva de óleo superior ao que foi cedido, o governo pretende ofertar esse excedente por meio de leilão, previsto para ser realizado em outubro de 2019. Tal recurso é uma receita primária e, por isso, sua despesa é sujeita aos limites impostos pela regra do teto.

O mercado estima ser possível uma arrecadação líquida de R$ 66,3 bilhões, já descontando o pagamento à Petrobras, e que pode ocorrer ainda neste ano.

Porém, devido aos limites de despesas impostos pela regra do teto dos gastos, entende-se que não é possível utilizar todo esse recurso, por exemplo, para investimentos.

Proposta

- **Utilizar para investimento público direto cerca de R$ 32 bilhões provenientes da arrecadação mencionada, o que representa 0,47% do PIB de 2018.**

  > Tal recurso teria grande utilidade para finalização de obras públicas. Em

síntese, a proposta visa trocar ativos do Estado, que são as reservas do pré-sal, por outro, que aumenta o estoque do capital social (similar à proposta pelo economista Fernando de Holanda Barbosa, professor da FGV/EPGE), reduzindo as deficiências em infraestrutura e, ao mesmo tempo, contribuindo para gerar emprego e renda na economia.

4.8 Remoção dos investimentos do teto dos gastos após aprovação da reforma da previdência

Contexto

A redução nos gastos com investimento tem sido a forma recorrente de efetuar cortes nas despesas públicas para obtenção de resultado fiscal. Tal medida ocorre, principalmente, pela dificuldade em cortar despesas obrigatórias.

Com a aprovação da reforma da previdência, que terá efeitos fiscais positivos, e a manutenção do controle fiscal com o teto dos gastos sobre despesas correntes, é possível haver uma melhor alocação dos gastos públicos. Nesse sentido, a possibilidade de maiores gastos com investimento público contribuiria para reduzir problemas de infraestrutura e saneamento, entre outros, além de colaborar para o aumento do potencial de crescimento de longo prazo.

Proposta

• Encaminhar PEC propondo que investimentos públicos sejam excluídos dos limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto dos gastos públicos. Tal medida seria realizada após a reforma da previdência.

Referências:

FIESP/CIESP (2018). O Desafio de posicionar o Brasil na Rota do Desenvolvimento. Disponível em http://hotsite.fiesp.com.br/downloads/decomtec/20180928/PROJETO-AGENDA-WEB.pdf.

FIESP (2014). Índice Fiesp de competitividade das nações. Disponível em: https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/indice-de-competitividade-das-nacoes-ic-fiesp-2014/.

Por uma Estratégia de Política Econômica para Crescer e Gerar Empregos

Antonio Corrêa de Lacerda

A queda de 0,2% no Produto Interno Bruto (PIB) no primeiro trimestre de 2019 comparativamente ao do último trimestre do ano anterior confirma a expectativa de mais um ano de baixa atividade. Depois da recessão de 2015 e 2016, na qual, no acumulado, houve uma queda acumulada de 7% na atividade econômica, 2017 e 2018 apresentaram crescimento de apenas cerca de 1%. Infelizmente, pelo andar da carruagem, 2019, no melhor dos casos, terá desempenho equivalente. E isso vai depender muito da reação a partir do terceiro trimestre, pois, no segundo, nenhum indicador antecedente tampouco apresenta reação.

O desempenho pífio da economia nos últimos anos tem impactado diretamente o mercado de trabalho. O desemprego atinge 13,2 milhões de pessoas, o equivalente a 12,5% da População Economicamente Ativa (PEA), em média, considerando o trimestre encerrado em abril, com base na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Antonio Corrêa de Lacerda é economista, mestre e doutor em economia; professor-doutor e diretor da FEA, PUC-SP; atual vice-presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon) e sócio-diretor da AC Lacerda Consultores. É autor, entre outros livros, de "Economia Brasileira" (6ª Edição: Saraiva).

Em um conceito mais amplo, considerando o total das pessoas subutilizadas, chega-se a um universo de 28,4 milhões de pessoas. Isso abrange, além dos desempregados, que trabalham menos do que poderiam, os que não procuraram emprego, mas estavam disponíveis para trabalhar, ou aqueles que procuraram emprego, mas não estavam disponíveis para a vaga. O dado também inclui os 4,9 milhões de pessoas desalentadas (que desistiram de procurar emprego).

Como cada desemprego a mais é um consumidor a menos, a retração do consumo dos que se encontram sem ocupação e o maior receio dos que permanecem empregados fazem com que a demanda desabe. Além disso, o crédito continua muito caro, a despeito do fato de que a taxa de juros básica (Selic) se encontre em patamar historicamente baixo para padrões brasileiros.

Também chama a atenção a ausência de políticas e medidas que impulsionem a produção, os investimentos e o consumo. Na já mencionada problemática do crédito, por exemplo, há muito a ser feito, mas, pelo contrário, as poucas medidas em curso têm sido no sentido de contraí-lo ainda mais, considerando a atrofia dos bancos públicos.

O governo e a equipe econômica têm enfatizado seu discurso no papel da reforma da

previdência como fator de confiança, reversão das expectativas e retomada das atividades. Trata-se, no entanto, de superestimar o seu efeito sobre as expectativas, assim como na ação do mercado para isso.

É preciso ir muito além do que medidas paliativas, como a anunciada intenção de liberar contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Embora possa ter algum efeito positivo sobre a demanda, representa um impacto limitado e localizado, sem poder para representar uma reversão do quadro de apatia vigente.

Se quiser, como é necessário, criar um ambiente mais favorável ao crescimento para 2020, a equipe econômica precisa diversificar suas estratégias e medidas, uma vez que muitas delas têm um tempo de maturação considerável. Há especulações no mercado sobre uma possível redução da taxa Selic. Tendo em vista a anemia da demanda, a existência de capacidade ociosa na economia e ausência de grandes choques de oferta, o risco inflacionário é baixo. Portanto, reduzir juros básicos seria uma medida positiva e de baixo risco dadas as condições atuais. A medida poderia ajudar a reverter o pessimismo reinante.

Mas, para além disso, o governo carece de melhorar a articulação, tanto internamente, quanto na sua relação com os demais poderes e os agentes econômicos. Da mesma forma, precisa ir além do "samba de uma nota só" do discurso da necessidade da reforma da previdência e apresentar um conjunto mais abrangente de medidas para acelerar a recuperação da economia.

A questão fiscal é relevante, mas é preciso lembrar que sem crescimento econômico qualquer tentativa de ajuste esbarra no impacto restrito da arrecadação em função da fraca atividade econômica. Portanto, fomentar a atividade econômica, dado o seu efeito multiplicador, produz impactos positivos sobre a arrecadação tributária e, portanto, sobre o quadro fiscal.

Na contramão, insistir no discurso autofágico dos cortes de gastos, inclusive investimentos públicos, que já se encontram no menor nível histórico, não contribui para reverter o quadro adverso que persiste há anos.

No âmbito da macroeconomia, os aspectos fiscal, monetário e cambial são elementos cruciais para o crescimento em bases sustentadas. Tendo em vista as circunstâncias do cenário internacional e doméstico, como, por exemplo, o impacto da queda da arrecadação devido à crise, as vinculações orçamentárias e outros, as questões mencionadas definirão o rumo dos próximos anos.

Na questão fiscal, além da menor arrecadação decorrente da crise e do baixo crescimento econômico, destaca-se a restrição imposta pela Emenda Constitucional (EC) 95, que limita a expansão dos gastos públicos, e tende a cada vez mais reduzir o investimento publico, como de fato já vem ocorrendo.

Além disso, faz-se necessário que o problema fiscal brasileiro deva ser abordado no âmbito das políticas macroeconômicas, assim como seu papel para o desenvolvimento econômico e social. A discussão sobre o custo de financiamento da dívida pública, que no Brasil atinge a média de 5,5% do Produto Interno Bruto (PIB) ao ano, o equivalente a R$ 380 bilhões, em 2018.

A aposta em que a prometida "austeridade" levaria ao resgate da confiança, que pudesse estimular a realização de investimentos e produção não tem dado resultado. Os investimentos, medidos pela Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), embora apresentem leves sinais de reação, ainda se encontram, em um nível médio, cerca de 25%

inferior ao observado em 2014, antes do início da crise. É inegável que a confiança seja importante. No entanto, ela, por si só, não garante um ambiente promissor para estimular a produção, o consumo e os investimentos.

As empresas não tomam decisões apenas levando em conta o grau de confiança, mas a expectativa de desempenho futuro da economia. Da mesma forma a elevada ociosidade, na média de cerca de 25% na indústria, associada ao elevado custo de financiamento também diminui o "apetite" para novos investimentos.

Ademais, nosso modelo tributário regressivo, incidindo fortemente sobre o consumo e a produção – e não sobre a renda e a riqueza –, além de contribuir para uma maior concentração de renda, sobrecarrega o chamado "custo Brasil", prejudicando o crescimento da atividade e a realização de investimentos. Há que se buscar, no âmbito de uma profunda reforma tributária, uma simplificação dos impostos, visando, além de maior justiça social, um sistema mais dinâmico, transparente e eficiente.

Outro ponto relevante: é crucial buscar a desindexação da economia, inclusive da dívida pública. O Brasil é o único país que remunera parcela expressiva da sua dívida a taxas de juros reais altíssimas, independentemente do prazo de vencimento, oferecendo pelos seus títulos, ao mesmo tempo, liquidez, segurança e rentabilidade, na contramão de outros países, que estimulam o financiamento de longo prazo. Este quadro cria um constrangimento para os gastos públicos, tornando mais difícil a execução dos investimentos, assim como a manutenção da qualidade dos programas sociais.

Torna-se fundamental, ainda, resgatar e aperfeiçoar a atuação dos bancos públicos, como impulsionadores do financiamento dos investimentos para a infraestrutura e outros setores. Tendo em vista a inexistência, ou insuficiência, de instrumentos de financiamento de longo prazo no mercado financeiro privado a taxas de juros minimamente compatíveis com a rentabilidade esperada dos projetos, a atuação dos bancos públicos revela-se crucial no atual quadro.

Muito além da previdência

O governo brasileiro apresentou sua proposta de reforma da previdência ao Congresso Nacional. Trata-se de tema polêmico e complexo, que vinha há tempos gerando expectativas pelo seu impacto potencial para as contas públicas brasileiras. A despeito de um relativo consenso do mercado quanto à sua necessidade, as mudanças em tela ainda vão demandar discussões e debates, além da previsível e legítima defesa de interesses das partes envolvidas em um ambiente democrático.

A questão é inegavelmente crucial. No entanto, para além do problema previdenciário, a economia brasileira convive com graves óbices, cuja solução demanda políticas e medidas fundamentais para reversão de um quadro dramático, no que se refere especialmente ao elevado desemprego e a questão da pobreza.

O fraco desempenho recente da atividade econômica, mesmo considerando o baixíssimo nível de comparação dos anos anteriores, nos dá uma dimensão do desafio a ser enfrentado. Ocorre que sem crescimento mais robusto não há perspectiva de reversão significativa na questão do emprego e da renda, assim como na intensificação dos investimentos. Outro impacto relevante se dá nas contas públicas, uma vez que a arrecada-

ção tributária vem sentindo os efeitos negativos da atividade econômica deprimida e da inadimplência no pagamento dos impostos.

Ao contrário do emanado em alguns discursos de autoridades econômicas, a reversão desse quadro de inanição da economia não vai ocorrer naturalmente a partir da reversão das expectativas que ocorreria com uma retomada na "confiança". Embora esta seja um elemento importante, não consegue por si só impulsionar os fatores que promovam a retomada do crescimento e seus efeitos potenciais positivos para a melhora do quadro econômico e social.

É preciso maior proatividade nas políticas e medidas econômicas capazes de reverter o quadro hostil para a produção e o investimento. Há várias áreas que prescindem de ação urgente, como crédito e financiamento, política industrial, desburocratização, etc.

No campo do crédito e do financiamento, embora estejamos há mais de um ano com taxa nominal de juros básicos em níveis mais baixos historicamente, o custo do crédito e do financiamento continua excessivamente elevado. Esse é um fator que trava a atividade econômica, inibindo as transações e reduzindo na prática a capacidade de compra de empresas e famílias.

Há muito se discute as causas do elevado custo do crédito no Brasil. O primeiro aspecto é que o mercado financeiro é distorcido no Brasil pelo fato de o governo federal oferecer títulos da sua dívida a taxas de juros muito elevadas, mantendo liquidez. Isso acomoda o mercado financeiro que não se interessa em ter mais trabalho e correr mais risco emprestando para os agentes econômicos.

O segundo aspecto é a oligopolização do mercado em que apenas cinco grandes bancos controlam 86% do crédito disponível na economia, o que lhes dá poder de formação de taxas ao tomador final.

Os bancos alegam que os *spreads* (taxas de risco) embutidas nas taxas de juros são elevadas no Brasil, justificando parte da diferença entre taxa básica e final, porque a inadimplência é elevada, respondendo por 45% do total. As taxas tributárias respondem por 20% e o empréstimo compulsório que os bancos recolhem ao BC, por 10%. Os 25% restantes seriam da margem de comercialização do sistema financeiro.

O enfrentamento do problema, portanto, passa por questões relevantes:

- reduzir a taxa de juros básicas (Selic), pois embora a taxa nominal esteja em queda, a taxa real, descontada a inflação, segue elevada para padrões internacionais;

- reduzir a parcela da dívida pública com liquidez diária (*overnight*), pois isso acomoda o sistema financeiro, que não tem interesse em emprestar para os demais tomadores que não o Estado;

- reduzir a tributação sobre as operações financeiras, que acabam sendo repassadas ao tomador final;

- estimular as alternativas de crédito como cooperativas e as *fintechs*, butiques de investimento e crédito, para ampliar a oferta;

- utilizar o poder dos bancos públicos, que respondem por 54% da carteira de crédito, para imprimir maior concorrência no mercado de crédito brasileiro.

No tocante ao financiamento de longo prazo, a ideia implícita é viabilizar os investimentos tanto para projetos de infraestrutu-

ra como das empresas, uma vez que a Selic, ou pior ainda, a taxa de juros de mercado para financiamento se distancia da rentabilidade esperada dos projetos.

O fato é que o papel representado pelo financiamento dos bancos públicos no Brasil é insubstituível no curto prazo. Dadas as condições desfavoráveis apresentadas pelo mercado privado, seja pela sua escassez e pelas contrapartidas e elevadas taxas de juros praticadas ele não representa uma alternativa viável para suprir as necessidades de financiamento de longo prazo para os setores produtivos e a infraestrutura. Dada a elevada remuneração oferecida pelos títulos públicos, grande parte do capital disponível está alocado nessa modalidade, portanto não há interesse dos agentes financeiros em se arriscar a financiamento de projetos, até pelos riscos envolvidos.

Na indústria, o processo em curso de desinvestimento e fechamento de fábricas carece de uma reforma tributária que corrija as distorções existentes, além de uma estratégia de política industrial e modernização, com a adoção de financiamento e incentivos vinculados à inovação e ao desempenho das empresas.

Também se mostra urgente melhorar o marco regulatório de forma a propiciar um ambiente mais favorável para a atuação do setor privado nos investimentos em infraestrutura, assim como garantir um fornecimento de serviços e produtos de qualidade e preços justos à sociedade.

As questões mencionadas são desafiadoras, mas não impraticáveis. É preciso se inspirar nas boas experiências internacionais na área, assim como rever criticamente nossa própria experiência histórica, envolvendo a privatização, as concessões, a abertura comercial e a desregulamentação. Não podemos nos dar ao luxo do comodismo, nem tampouco de reincidir em erros já cometidos.

A crise na indústria e seus impactos

Embora a taxa básica de juros seja relevante e uma condição necessária, ela não é suficiente, por si só, para estimular a produção. Há outros fatores relevantes a ser considerados. Uma Selic mais baixa é importante para as decisões na produção e sempre lembrada e reivindicada pelos agentes, uma vez que diminui o "custo de oportunidade" do capital. Sendo a base de remuneração das aplicações financeiras, o investimento na produção, em tese, passaria a ser estimulado. Porém, há ainda um aspecto significativo do verdadeiro "vício brasileiro" que é a enorme distância entre o nível da taxa básica de juros e aquelas oferecidas ao tomador final.

A crise no setor industrial brasileiro é estrutural e persiste há anos. O nível médio da produção industrial atual é semelhante ao de dez anos atrás, quando o Brasil começava a superar os impactos dos efeitos da crise *subprime* norte-americana. Vários fatores estruturais têm impactado negativamente a indústria brasileira, que vive os efeitos da desindustrialização precoce. Crédito caro e escasso, política cambial errática e longo período de valorização do real e mais as agruras do "custo Brasil" se encarregaram de agravar o aprofundamento da crise. Condições macroeconômicas desfavoráveis e políticas industriais titubeantes tampouco reverteram a situação.

O resultado foi o avanço das importações, especialmente advindas da China, substituindo a produção local. As exportações de industrializados também prejudicadas pelos mesmos fatores mencionados perde-

ram espaço, ou estagnaram em um mercado internacional hipercompetitivo. A balança comercial brasileira segue superavitária influenciada pelo excelente desempenho dos complexos agro, mineral e de carnes. Mas, a questão aqui não é "ou", mas, "e". O Brasil é um dos poucos países que pode manter ampla pauta de produção e exportação nos setores em que já mantém posição de destaque, sem que isso seja, no entanto, em detrimento da indústria e dos serviços sofisticados.

Os industriais brasileiros, aqueles que não atuaram em setores diretamente ligados a commodities, ou de setores oligopolizados, foram "empurrados", por sobrevivência, ou senso de oportunidade, para a importação e o rentismo.

Mais recentemente, entre 2015, 2016 e os anos seguintes, a crise brasileira trouxe um fator conjuntural que impactou fortemente a indústria brasileira. Desde então, a "recuperação" segue muito lentamente, como denotam os dados já mencionados.

Os desafios que se apresentam para o futuro, portanto, envolvem não apenas a correção dos graves desequilíbrios sistêmicos brasileiros e seus impactos na indústria, mas a definição e a implementação de políticas de competitividade (políticas: industrial, comercial e de inovação) nos moldes das melhores práticas internacionais e locais. Seria equivocado apostar que apenas as "forças do mercado" e a "fé" na abertura comercial poderiam por si só nos recolocar no caminho do desenvolvimento. Não foi assim nas melhores experiências internacionais conhecidas.

Os pressupostos da chamada Indústria 4.0 está a nos exigir estratégias ousadas, mas, igualmente, seria um equívoco desconsiderar a experiência da indústria tradicional e resiliente no Brasil. Isso não vai se dar somente pelas "forças do mercado". Uma boa estratégia pressupõe o diagnóstico adequado. Do contrário, avaliações equivocadas nos levarão, inexoravelmente, a falsas soluções.

Abertura comercial: uma nova "panaceia"?

Vez por outra surge no debate público um mantra repetido à exaustão. O da vez, que seria a panaceia para todos os nossos males, é a abertura comercial. O tema não é novo. A abertura da economia brasileira começou há 30 anos, no final do governo Sarney, e intensificada nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso. A promessa, incrivelmente repetida agora, sem qualquer autocrítica, era de que abrir nossas fronteiras induziria nossas empresas a ampliar sua produtividade e competividade, dado o aumento da concorrência com os produtos importados.

Desde então, as alíquotas médias de importação caíram de mais de 40% para cerca de 12% a 13%, com algumas alternâncias. A indústria, de forma geral, modernizou suas plantas, adaptou modos de gestão para fazer frente à concorrência, tendo respondido positivamente ao desafio da abertura comercial realizada.

A questão é que a melhora do ambiente sistêmico, ou seja, de todos aqueles fatores que independem das empresas, ou dos trabalhadores, mas que afetam a competitividade, não avançou na mesma velocidade. Condições macroeconômicas (juros, câmbio e tributos), logística e infraestrutura, burocracia e instabilidade de regras, além de outros fatores que formam o chamado "custo Brasil" ainda estão longe das médias observadas nos países concorrentes. Particularmente na questão cambial, a política em diferentes governos desde então visou muito mais

o objetivo de controle inflacionário do que induzir a geração de valor agregado local e as exportações.

O discurso de que a indústria não investe em modernização e inovação cai no erro de identificar a raiz do problema, que não se restringe à ação microeconômica das empresas, mas um ambiente sistêmico desfavorável. O investimento, de forma geral, responde à rentabilidade esperada, que no caso é prejudicada pelas condições adversas do ambiente.

Da mesma forma, o argumento de que nossa economia é fechada não resiste a uma verificação dos números. O saldo comercial de produtos manufaturados, por exemplo, que apresentava relativo equilíbrio até 2006, passou gradativamente a ser deficitário, tendo atingido o ápice em 2014, US$ 110 bilhões. Diante deste dado, como sustentar que nossa economia seja fechada?

Infelizmente, a combinação de fatores adversos nos levou a uma desindustrialização precoce, sem gerar os benefícios associados, pelo contrário, gerando perda de capacidade de geração de valor agregado, de empregos de qualidade e tecnologia atualizada.

Um programa sério de uma maior abertura da economia para que atinja o interesse do desenvolvimento, e não apenas uma nova panaceia, passa necessariamente por:

- condições macroeconômicas que favoreçam o desenvolvimento (leia-se câmbio, juros e questão fiscal) ajustadas ao padrão internacional;

- redução da burocracia, distorções tributárias e melhora da infraestrutura e logística;

- políticas de competitividade (leia-se política industrial, política comercial e de ciência, tecnologia e inovação) para fortalecer as vantagens existentes e criar novas;

- abertura de setores na economia brasileira mediante o acesso aos mercados internacionais.

Partindo do ajuste das condições sistêmicas, é sim possível rever a estrutura das alíquotas, porém sem generalizações. É preciso começar com a desoneração dos insumos de forma a dotar a indústria de transformação de maior poder, ao contrário de estimular a concorrência via rebaixamento das tarifas de importação dos produtos finais. Aqui não se trata de "reinventar a roda", mas de adotar práticas internacionais bem-sucedidas. Mas, para isso é preciso se livrar de dogmas e sair do conforto da repetição de mantras que só tendem a criar falsas expetativas e nos desviar do debate do essencial.

Desnacionalização

A desnacionalização de empresas brasileiras, públicas e privadas, é sempre polêmica. Não sem razão. De fato, a aquisição de empresas brasileiras por estrangeiros, a par de qualquer traço de xenofobia, representa, inquestionavelmente, a transferência de centros de decisão para o exterior. Trata-se de uma mudança que representa impactos significativos para a estratégia nacional de desenvolvimento, implicando questões como cadeia de fornecedores, nível de tecnologia e emprego, grau de concorrência, balanço de pagamentos, etc.

A visão liberal de mercado se mostra favorável aos ingressos de investimentos diretos estrangeiros, levando em conta as externalidades. Já se apurou que, no entanto, isso não ocorre de forma automática, depen-

dendo do ambiente sistêmico, das políticas de competitividade, além de uma necessária negociação com as empresas, no âmbito das cadeias globais de valor e o papel a ser representado pela empresa sediada no país hospedeiro. Daí a importância de um maior conhecimento do tema, assim como da formulação de uma estratégia, tendo em vista os vários aspectos envolvidos na questão.

A internacionalização das empresas foi intensificada especialmente a partir da década de 1990, impulsionada pela globalização financeira que potencializou a capacidade de expansão além-fronteira das empresas transnacionais. Vários países, mais recentemente, com destaque para a China, têm ampliado as atividades no exterior das suas empresas com vista à autossuficiência energética, hídrica e alimentícia.

Nesse sentido, como exemplo, a aquisição por parte de uma empresa estrangeira de uma distribuidora local de energia, para além dos aspectos de segurança e defesa envolvidos, há a questão da cadeia de fornecedores envolvida. Muitas vezes há um objetivo claro do investidor de ampliar o espaço das suas empresas no fornecimento de equipamentos e serviços especializados. Assim, há impactos potenciais significativos não apenas na política de investimentos, mas, na cadeia de fornecedores e, portanto, de emprego.

Sob o ponto de vista concorrencial nos casos em que a desnacionalização envolve uma privatização, concessão, ou ainda uma Parceria Público Privada (PPP), a questão adicional é quanto às consequências da transformação de um monopólio, ou oligopólio público, em privado. Embora não precise ser necessariamente o operador em áreas como energia, saneamento, transportes, dentre outras, o Estado não pode se eximir da tarefa de regulação, coordenação e fiscalização das atividades. O risco é deixar vulneráveis as empresas, os cidadãos e os consumidores no que toca à fixação dos preços e tarifas cobradas, das contrapartidas de realização de investimentos, definição de padrões tecnológicos, manutenção e geração de postos de trabalho, etc.

Todas essas questões não são necessariamente novas. Nos anos 1990 houve um processo representativo tanto de desnacionalização de empresas brasileiras, em muitos casos envolvendo a privatização. No entanto, pouco se debruçou sobre uma avaliação dos aspectos positivos e negativos do processo, apesar da relevância do tema e das experiências passadas, nacionais e internacionais.

Há ainda o aspecto das contas externas. Todo ingresso de capital estrangeiro tem como contrapartida a remuneração aos seus acionistas. Grande parte dos ingressos está relacionada não a novos projetos, mas a transferências patrimoniais. O agravante é que em muitos casos isso se dá em setores não exportadores, ou seja, que não gerarão receitas em dólares, mas demandarão remessas futuras de pagamento de lucros e dividendos, além de outras despesas, nessa moeda.

Daí a importância da análise e da discussão da desnacionalização de empresas privadas e públicas no Brasil, que precisa ser melhor compreendida e analisada no âmbito do desenvolvimento e o papel a ser exercido pelas políticas públicas.

A expansão chinesa e o Brasil

A extraordinária expansão internacional chinesa representa desafios e oportunidades para as economias nacionais. Do alto de suas reservas cambiais, atualmente de US$ 3,1 trilhões, a China vem conduzindo

sua internacionalização. Os chineses vêm realizando investimentos e adquirindo ativos mundo afora, especialmente na África e na América Latina, com o objetivo principal de suprir sua insuficiência hídrica, alimentícia e energética, além de abrir mercados para suas empresas. Somos o segundo maior destino dos investimentos chineses, somente superado pelos EUA.

O debate sobre os impactos dos investimentos estrangeiros nas economias hospedeiras é amplo na literatura internacional. O primeiro aspecto a ser destacado é que os benefícios dos investimentos externos não são automáticos. Dependem das políticas econômicas e da regulação dos países receptores.

Um segundo aspecto importante é que em nenhuma experiência conhecida, mesmo nos países maiores receptores de investimentos estrangeiros, tornam-se predominantes. Raramente atinge mais de 15% da formação bruta de capital fixo o total de investimentos em infraestrutura, ampliação da capacidade produtiva das empresas, construção civil e máquinas e equipamentos. Assim, é crucial destacar que o papel dinâmico dos investimentos, base para a sustentação do crescimento econômico da maioria dos países, é exercido pelo investimento local, que responde, em média, por cerca de 85% do total realizado. Apesar da chamada globalização, no quesito investimento, a parcela predominante é doméstica!

Há outros aspectos relevantes envolvendo a questão dos investimentos diretos estrangeiros e o desenvolvimento dos países. Há externalidades relevantes, impactando o padrão de produção, comércio exterior e tecnologia dos países. Observa-se ainda uma interconexão crescente entre investimento, exportações e inovações na economia mundial. A integração às grandes cadeias produtivas globais, imprescindível para uma inserção externa ativa dos países em desenvolvimento, é estabelecida, em grande medida, pelo papel desempenhado pelas filiais das grandes empresas globais.

Daí a importância, considerando os aspectos apontados, da estratégia de inserção externa brasileira, especialmente considerando o recente protagonismo dos investimentos chineses, com destaque para os seguintes pontos:

1) Considerar a sustentabilidade intertemporal do balanço de pagamentos. Dado o compromisso de remuneração futura dos sócios estrangeiros, em dólares, via transferências de lucros e dividendos, é necessário gerar receitas na mesma moeda. O problema é que há uma predominância dos investimentos em setores voltados para o mercado doméstico e que, portanto, não geram receitas em dólares;

2) Desnacionalizar a gestão e o controle de empresas locais significa mudar o seu centro de decisão para o exterior, o que diminui o grau de influência local. Isso é crítico, especialmente quando se trata de setores estratégicos para o desenvolvimento local. Daí a relevância de fortalecer a regulação, controle, fiscalização e supervisão destas atividades, sob o risco de se criar restrições ao desempenho de toda a economia;

3) Também se torna fundamental estabelecer um projeto de desenvolvimento que explicite o papel desejado dos investimentos; que setores e necessidades devam ser priorizados e quais as políticas para atraí-los, mantê-los e gerar um mínimo de compromisso com os objetivos locais;

4) Estimular atividades que, para além da produção e da exportação de *commodities* promovam uma maior agregação de valor, de forma a viabilizar geração de renda, tributos, empregos e tecnologia.

Considerações finais

A questão do emprego está diretamente relacionada à capacidade de crescimento da economia. A longa crise da economia brasileira tem implicado aumento do desemprego, do desalento e da subocupação. A reversão desse processo não se dará apenas pelas forças do mercado ou do resgate da chamada "confiança". É preciso uma estratégia de política econômica voltada para o crescimento, a produção e o emprego.

Sob o ponto de vista estrutural, outro aspecto determinante para a qualidade dos empregos, o País carece de um projeto de desenvolvimento que contemple os desafios da indústria 4.0 e suas consequências, assim como de um modelo de inserção internacional mais ativo e que preserve o espaço das empresas aqui atuantes.

Somente a combinação das políticas públicas e a articulação com o setor privado poderá recriar as condições para o desenvolvimento e a geração de emprego e renda.

Abertura Comercial no Brasil: Política Pública, Processo Político e Experiência Internacional[1]

Carlos Pio
Ana Paula L.A. Repezza
Eduardo Lacreta Leoni
Rebeca Gouget

1. Política comercial e política econômica

A política comercial é o conjunto de normas de um país que disciplina as trocas de bens e de serviços realizadas por agentes econômicos locais com o resto do mundo, assim como as transferências de recursos financeiros referentes a essas transações. Ela se compõe de vários instrumentos (*policy instruments*), os quais terão ao menos um dos seguintes efeitos: afetarão os custos dos bens/serviços transacionados, determinarão as características mínimas aceitáveis daquilo que se deseja importar, ou definirão procedimentos administrativos para a liberação das importações.

Dentre os instrumentos de política comercial, destacam-se: impostos sobre a importação e a exportação, restrições quantitativas de importações (quotas), padrões técnicos e padrões sanitários e fitossanitários requeridos dos bens importados, estabelecimento de preços mínimos de bens específicos para fins de importação e requisitos para emissão de licença de importação.

Além dos instrumentos que incidem "na fronteira", há ainda uma série de medidas cujo efeito sobre os fluxos comerciais se dá aquém-fronteiras (*behind-the-border*). São regulações ou políticas públicas que (i) afetam o grau de concorrência na economia doméstica, (ii) regulam o investimento estrangeiro no país, (iii) restringem a participação de fornecedores estrangeiros nos processos de compras governamentais e (iv) subsidiam

Carlos Pio, secretário-executivo da Câmara de Comércio Exterior, Ministério da Economia

Ana Paula L. A. Repezza, secretária-executiva adjunta da Câmara de Comércio Exterior, Ministério da Economia

Eduardo Lacreta Leoni, assessor especial da Câmara de Comércio Exterior, Ministério da Economia

Rebeca Gouget, assessora especial da Secretaria de Comércio Exterior, Ministério da Economia[2]

1. Este artigo condensa e amplia três edições do boletim Breves Notas de Políticas Públicas, publicados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, quando os autores ali trabalhavam. Ver SAE, 2018b, 2018c e 2018d.

2. Agradecemos as contribuições de André Maia, da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec) do Ministério da Economia e de Luís Gustavo Montes, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

produtores locais que concorrem com importados. Essas medidas compõem o elenco de política comercial, pois tendem a impactar os fluxos de importação e exportação.

A política comercial afeta a transmissão dos sinais de preços entre a economia mundial e a doméstica. Assim, influencia as decisões privadas concernentes à alocação de recursos escassos entre setores e regiões do país, aos níveis de produção das firmas, ao investimento e ao consumo. Ademais, influencia o grau de exposição das firmas locais à competição, afetando os preços e a qualidade dos produtos e serviços por elas produzidos e o estímulo à inovação e à adoção de novas tecnologias.

Em função desses impactos, a política comercial está localizada no domínio das políticas macro e microeconômica. É parte da política macroeconômica, na medida em que contribui para controlar a inflação, estimular a produtividade, o crescimento e o emprego e equilibrar o balanço de pagamentos. Além disso, integra o rol de políticas microeconômicas uma vez que impacta o nível de concorrência enfrentado pelas firmas locais e sua disposição a inovar. É essencial, por conseguinte, que a política comercial seja consistente com os objetivos gerais da política econômica nacional.

Uma política econômica comprometida com a manutenção de baixos índices inflacionários, com o crescimento da produtividade dos produtores locais e com o aumento da disponibilidade de bens, serviços e tecnologias de melhor qualidade a menores preços para todas as firmas e famílias locais exige uma política comercial voltada a promover maior integração do país nos fluxos globais de comércio e investimentos diretos, o que somente é possível por meio da promoção da abertura da economia doméstica. Uma maior inserção internacional não significa aumentar apenas as exportações, mas também as importações, que são elementos essenciais para baixar os custos locais de produção e melhorar a especialização das firmas e a qualidade do que produzem.

2. Abrir a economia é uma necessidade

Existe um razoável consenso técnico e político de que barreiras às importações, via de regra, geram queda da produtividade e do bem-estar e que, por conta disso, nos países mais fechados ao comércio, o PIB cresce menos, a inflação, o desemprego e a pobreza são mais altos, as empresas são menos competitivas e inovadoras e os trabalhadores são menos qualificados. Por outro lado, quanto mais aberto é o país, mais integrado está à economia global, mais especializado na produção do que é mais rentável, mais dinâmicas as empresas e mais eficientes os trabalhadores.

Num país complexo e marcado por desigualdades, a construção dos melhores incentivos ao incremento da produtividade total dos fatores é o mais importante bem público a ser gerado pela ação do governo. Nesse sentido, não deve haver dúvidas de que o protecionismo é um estorvo e a abertura é um "interesse público".

O consenso referido parece ter chegado ao Brasil. Especialistas, formadores de opinião e até mesmo as associações empresariais têm repetido que é hora de o país realizar uma significativa abertura comercial. Publicações recentes da OMC (2017), da OCDE (2018), do Banco Mundial (2018), do BID (2018) e da própria SAE (2018a) demonstram que as barreiras às importações prevalecentes no país são muito superiores às aplicadas pela maioria dos países em desenvolvimento, mesmo levando em conta níveis de renda e o tamanho da população.

Até mesmo entidades sindicais do empresariado – CNI, Fiesp, Abimaq e Iedi, para citar apenas algumas – têm adotado um discurso em prol da abertura comercial, mesmo se cautelosa e condicionada às agendas de redução do "custo Brasil" e de negociações bilaterais e regionais de comércio.

3. Qual a melhor estratégia de liberalização?

No entanto, se é verdade que existe um relativo consenso quanto à necessidade de abrir a economia brasileira, não há concordância quanto à melhor estratégia para fazê-lo.

Existem várias formas de se abrir a economia ao comércio internacional. De forma simplificada, podemos classificá-las entre abordagem autônoma e abordagem negociada (por meio de acordos comerciais bilaterais ou multilaterais). Há vantagens e desvantagens em cada modo de abertura escolhido. Se, por um lado, a via autônoma garante maior controle do governo do país quanto ao *timing,* escopo, intensidade e sequenciamento das medidas liberalizantes, por outro, a via da negociação de acordos pode garantir acesso preferencial às exportações e conduzir a um processo de integração mais profundo, duradouro e que vá além de reduções tarifárias.

Embora as discussões levem a crer que as opções são excludentes, em realidade elas se complementam. As tarifas médias mundiais vêm caindo (inclusive em função de decisões unilaterais de diversos governos) e acordos de comércio continuam a ser feitos – especialmente para tratar de novos temas regulatórios aquém-fronteiras. Países que assinam acordos têm, em geral, tarifas MFN[3] mais baixas do que aqueles que não o fazem tão intensamente. É possível conciliar os benefícios das duas abordagens em uma estratégia[4] de abertura comercial. Essa foi, inclusive, a abordagem adotada na década de 1990 pelo Brasil (Moreira e Sousa, 2017) e por países como Colômbia e México (Lopes e Carvalho, 2010), Austrália, Nova Zelândia e Chile.

4. Ideias, grupos de interesse e instituições

Esse dissenso quanto à melhor estratégia de abertura comercial para o Brasil precisa ser analisado pelo clássico determinante da política comercial: a interação entre grupos (com interesses distintos e ideias conflitantes sobre os assuntos públicos) mediada pelas regras vigentes (instituições). De acordo com esse quadro referencial, é fácil entender que os contornos de cada tentativa exitosa ou frustrada de abertura comercial resultarão das interações estratégicas entre agentes políticos e representantes de grupos da sociedade orientados por valores e por interesses nem sempre consistentes entre si e submetidos a distintas (ou variadas) restrições institucionais. Vejamos, a seguir, como operar essa análise.

• **Primeiro, as ideias.** A política comercial é marcada pelo magnífico *insight* de David Ricardo de que todo indivíduo e todo país é potencialmente beneficiado pela abertura ao comércio internacional.

Os ganhos de comércio [*gains from trade*] dependem da liberdade dos agentes econômicos para transacionar com o resto do mundo. Quanto mais livres eles forem, mais intensas serão as trocas, maior a interdependência comercial, produtiva e financeira do

3 Tarifa "Nação Mais Favorecida", MFN na sigla em inglês, é aquela aplicada por um país sobre importações de bens provenientes de países com os quais não tem acordos preferenciais de comércio.

4 Este ponto será abordado em maior profundidade na edição 5 do boletim Breves Notas de Políticas Públicas.

seu país com o resto do mundo e maiores as economias para as firmas e as famílias locais. Maiores também os estímulos ao investimento produtivo e à inovação.

Firmas e trabalhadores estariam em contínuo processo de ajuste de suas funções de produção e de consumo. Esse ajuste adviria das facilidades e das pressões resultantes das variações de custos e preços relativos, típicas de um mercado livre e integrado globalmente. Esse processo comporta perdas relativas nos planos individuais (quebra de empresas menos eficientes, desemprego temporário, migrações), mas seria exitoso no agregado da economia (mais crescimento da produtividade e do produto com equilíbrio das contas externas).

Há, no entanto, aqueles que enxergam falhas estruturais de mercado que limitariam a extensão dos ajustes previstos pelos defensores da liberdade de comércio.[5] Entre esses críticos "estruturalistas" do liberalismo econômico há, por exemplo, uma visão arraigada de que um país só se desenvolverá quando passar a produzir a maior parte das manufaturas que consome.

Eles ignoram evidências consistentes de que o nível de desenvolvimento de um país é determinado pelo nível médio de produtividade, e não pelo que nele se produz.[6]

O potencial de abrangência da agenda liberalizante dependerá, de um lado, do poder de influência dessas ideias liberais e, de outro, da capacidade do quadro institucional do país de garantir a prevalência do interesse público sobre os interesses privados.

• Entram em cena os grupos de interesse. A mera antecipação dos ganhos e das perdas resultantes da liberalização estimula a formação e a ação de grupos de interesse demandantes de protecionismo. Eles pressionam os agentes governamentais em prol do estabelecimento ou manutenção de barreiras ao comércio (tarifas, regras de conteúdo local, regras de origem, custos alfandegários, etc.). Essas barreiras lhes garantem "rendas de privilégio" (*quasi-rents*) que dificilmente seriam realizadas em condições de livre mercado e jamais poderiam ser expandidas para todos.

Os agentes públicos, submetidos às regras vigentes, podem ceder a pressões políticas por proteção ou a elas resistir.

Se o país como um todo é prejudicado pelas barreiras comerciais, por que elas seriam mantidas pelas decisões dos governantes? Uma possibilidade é que os decisores – políticos eleitos ou técnicos do governo – sejam suscetíveis aos argumentos estruturalistas. Prevaleceria, entre eles, uma mentalidade segundo a qual exportar seria melhor do que importar, as firmas locais se desenvolveriam via proteção doméstica e a abertura da economia nacional às importações só poderia ser aceita como troca pela abertura de algum mercado às exportações do país.

Outra possibilidade é que os governantes sejam suscetíveis às pressões políticas dos que buscam rendas de privilégio: a prevalência dos interesses privados sobre o interesse geral da sociedade deriva do próprio quadro institucional – o conjunto de regras que norteiam o processo de decisão da política comercial, inclusive as que tratam da nomeação dos políticos e técnicos de carreira que participarão de sua elaboração.

• Vejamos as instituições. Cabe diferenciar ao menos dois âmbitos de regulação do comércio importantes para a nossa análise

5 Ver particularmente Arndt (2000).

6 Para o caso brasileiro em perspectiva comparada, ver Veloso et al (2017).

– o externo e o doméstico. É da própria natureza do comércio internacional ser regulado por acordos entre países ou blocos de países, assim como por compromissos com organismos multilaterais, particularmente a OMC – Organização Mundial do Comércio. Regras internacionais podem reduzir o grau de liberdade dos governos para manejar instrumentos de política comercial.

No flanco doméstico, diversas regras regem a estrutura e a dinâmica do processo decisório da política comercial: os papéis do Legislativo e do Executivo, a indicação política das autoridades responsáveis por gerir ou alterar os instrumentos de política comercial, o grau de fragmentação do processo decisório governamental, o nível de institucionalização da participação de agentes privados nesse processo – ou a sua porosidade em relação ao setor privado. Esse quadro institucional determinará em que medida interesses privados e corporativos tenderão a prevalecer sobre alguma noção dos interesses mais gerais da sociedade, o "interesse público".[7]

• A abertura comercial como resultante de um jogo político-institucional. Por tudo o que foi dito acima, a interação entre grupos (com interesses distintos e ideias conflitantes sobre os assuntos públicos) mediada pelas regras vigentes (instituições) nos permite analisar tentativas de liberalização exitosas e fracassadas. Serve-nos, inclusive, para explicar a ausência de ímpeto político para abrir a economia. O Brasil se encontra, há décadas, aprisionado em um equilíbrio subótimo marcado por exagerado protecionismo (tarifário e não tarifário), que contrasta com a consistente liberalização do comércio global, principalmente de bens industrializados, iniciada ainda em 1945. Para que possamos nos abrir de fato para o mundo e auferir os altos ganhos de comércio que ainda nos aguardam é preciso mudar, pelo menos, um dos eixos (ideias, instituições ou interesses), a fim de perturbar o atual equilíbrio.

5. Abertura autônoma e negociações comerciais: qual a melhor estratégia para abrir a economia?

Há um novo consenso nas discussões sobre política comercial no Brasil: precisamos iniciar um novo ciclo de abertura. Diversos estudos têm mostrado que o grau de protecionismo atualmente em vigor supera, em muito, o praticado por outras economias em desenvolvimento e o que seria esperado em função do nosso nível de renda e do tamanho da população.[8] De acordo com essa visão, via de regra, barreiras às importações geram queda da produtividade e do bem-estar. Por conta disso, nos países mais fechados ao comércio, em média, o PIB cresce menos; a inflação, o desemprego e a pobreza são mais altos; as empresas são menos competitivas e inovadoras; e os trabalhadores menos qualificados.

Se existe relativo consenso quanto à necessidade de abrir a economia brasileira às importações, falta clareza quanto à melhor estratégia para fazê-lo.

Há duas estratégias básicas para liberalizar o comércio: via acordos comerciais ou por meio de redução autônoma das barreiras às importações impostas pelo próprio país.

• Acordos comerciais: São discriminatórios, isto é, as importações de um mesmo produto provenientes de países signatários recebem

7 Ver, a esse respeito, SAE 2017.

8 Conferir, especialmente, OMC (2017), OCDE (2018), Banco Mundial (2018) e SAE (2018a).

tratamento privilegiado em relação às que se originam de países com os quais não existe tratado comercial. Quando os acordos (bilaterais ou regionais) eliminam as barreias incidentes sobre a maior parte das trocas entre os países signatários, são chamados de área de livre comércio ou ALC.[9] Quando criam apenas preferências (tarifárias ou não tarifárias), são denominados acordos preferenciais.

• **Abertura autônoma**: Abertura autônoma, ou unilateral, é não discriminatória por excelência. Isso significa que as importações de um mesmo produto são tarifadas no mesmo valor, independentemente do local onde foi produzido ou de onde foi exportado o bem. A não discriminação é a característica mais valorizada pelos estudiosos do comércio internacional porque direciona os compradores locais (empresas importadoras e famílias) a comprarem dos fornecedores mais eficientes do globo – os que têm preço e qualidade mais vantajosos – e não dos fornecedores que produzem em países com os quais o governo nacional tenha trocado preferências tarifárias e não tarifárias. Não discriminar as importações de um mesmo bem em função da sua origem permite que as empresas se tornem mais eficientes e participem de cadeias globais de valor: comprem insumos (matérias-primas, tecnologias, partes e peças) mais baratos e de melhor qualidade; atualizem-se tecnologicamente; estabeleçam contratos de longo prazo com fornecedores e compradores no exterior; e endividem-se menos.

Muitos órgãos do governo federal e do setor privado defendem que o País persiga estratégia de abertura calcada em acordos comerciais. Segundo os defensores dessa abordagem, a negociação de acordos é mais vantajosa, uma vez que, ao mesmo tempo em que se realiza a abertura da economia brasileira, consegue-se acesso preferencial ao mercado de outro país para produtos nacionais.[10] Ainda de acordo com essa visão, a redução tarifária autônoma diminuiria o poder de barganha do nosso país em futuras negociações e, portanto, os ganhos potenciais de acesso a mercados para as exportações brasileiras.

Por esses motivos, os advogados dos acordos veem as duas opções como inconciliáveis.[11]

Em contraste, e como destacado por Kume (2017), diversos autores consideram que as duas abordagens são complementares. Uma redução autônoma das tarifas não impediria que acordos comerciais fossem negociados com parceiros relevantes. A evidência empírica corrobora essa afirmação. Na década de 1990, Brasil (Moreira e Lage de Sousa 2017), Chile e México, (Lopes e Carvalho, 2010), Nova Zelândia e Austrália,

9 Lembremo-nos de Jacob Viner: "áreas de livre comércio não são livre comércio".

10 Ver, a esse respeito, declarações dos ministros Aloysio Nunes Ferreira, do MRE (Ferreira, 2018) e Marcos Jorge de Lima, do MDIC (Rodrigues,2018). Assim como os ministros, dirigentes de sindicatos patronais como Robson Andrade (CNI), Paulo Skaff (Fiesp), José Velloso (Abimaq), Antonio Megale (Anfavea), Fernando Figueiredo (Abiquim), Fernando Pimentel (Abit) e José Augusto de Castro (AEB) também vieram a público defender a intensificação da abertura via acordos. Um excelente exemplo dessa militância são as falas proferidas por essas lideranças após reunião com o então candidato Jair Bolsonaro, às vésperas do segundo turno das eleições presidenciais de 2018, em Fernandes e Carneiro (2018).

11 Vejamos o que dizem dois representantes do empresariado brasileiro sobre a questão: "Thomas Zanotto destaca que, para a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a negociação de acordos comerciais é o caminho mais seguro e inteligente para a abertura da economia brasileira. A entidade avalia que uma redução unilateral de tarifas de importação limita o poder de barganha do bloco com outros parceiros, como também ameaça a produção e o emprego local, sobretudo de pequenas e médias empresas que terão dificuldade de se adaptar no curto prazo" (Moreira, 2018). "José Augusto Fernandes, diretor da CNI, avalia que é mais interessante para o Brasil fazer redução tarifária dentro de acordos comerciais e usar esse mecanismo como um poder de barganha." (Neumann, 2014).

entre outros, abriram unilateralmente suas economias e, posteriormente, fecharam significativos acordos comerciais (Bhagwati, 2002). É inegável, todavia, que cada uma das opções apresenta suas especificidades.

É importante notar que essas duas abordagens podem operar complementarmente para promover uma inserção mais profunda da economia brasileira à economia global.

Razões para a opção por acordos de livre comércio

Várias razões podem explicar a estratégia de alguns países pela assinatura de seguidos acordos de livre comércio. No entanto, de maneira geral, o resultado esperado é a redução dos obstáculos ao comércio entre as partes. No caso de bens, isso significa que uma parcela substancial do comércio bilateral terá o imposto de importação reduzido a zero em prazo determinado no acordo.

Da própria definição de um acordo de livre comércio surgem duas características dessa abordagem que a distinguem da autônoma: a obrigatoriedade de se eliminar as tarifas de importação sobre parcela significativa do comércio e a discriminação das importações a partir do país de origem. Embora seja possível excluir alguns produtos da liberalização e não eliminar totalmente o imposto de importação (oferecendo quotas ou margens de preferência, por exemplo), tais situações configuram exceções. Essas exigências não existem na abordagem autônoma. O país pode definir de forma independente o nível de abertura de cada setor. Estevadeordal e Taylor (2013), por exemplo, mostram que os principais canais pelos quais a abertura comercial acelera o crescimento são as reduções de barreiras sobre bens de capital (que induzem inovação) e bens intermediários (que elevam a eficiência produtiva). Assim, a escolha pela abertura autônoma poderia, por exemplo, priorizar a redução das tarifas dos bens intermediários e de capital, gerando, a prazos mais curtos, ganhos de produtividade para todos os setores da economia.[12] Essa estratégia de sequenciar setores foi, inclusive, a adotada pela Índia na década de 1990 (Banco Mundial, 2005).

Outra característica marcante dos acordos comerciais é o tempo necessário até que se alcance a liberalização pretendida. A negociação de um acordo comercial é, em geral, um processo demorado, que nem sempre culmina com sua assinatura. Existem, inclusive, alguns exemplos na própria agenda de relacionamento externo do Mercosul.[13] Moser e Rose (2012) mostram que, a despeito dos diversos fatores envolvidos, as negociações levam, em média, dois anos.

Uma vez assinado, o acordo ainda deve passar por trâmites internos até sua entrada em vigor. Nos Estados Unidos, por exemplo, a entrada em vigor de um acordo leva, em média, 3,5 anos a partir do lançamento das negociações (Freund e McDaniel, 2016). O histórico dos acordos extrarregionais assinados pelo Mercosul mostra que se leva em média 4 anos em negociação e 5 anos em trâmites de internalização até a entrada em vigor do acordo.[14]

Além do lapso temporal decorrido do

12 Baumann e Kume (2013) mostraram que as margens de proteção para produtos intermediários no Brasil são significativamente superiores às de outros países em desenvolvimento.

13 Foram assinados acordos-quadro e iniciadas negociações com Marrocos, Turquia e Conselho de Cooperação do Golfo, que em razão de diferenças consideradas insuperáveis, não foram concluídas.

14 O cálculo levou em consideração os acordos com Índia, Sacu, Israel, Egito e Palestina. Para o tempo de negociação, considerou-se o período de tempo transcorrido da assinatura do acordo-quadro até a data de assinatura do acordo. Para o tempo de internalização, considerou-se o período da data de assinatura até a entrada em vigor do acordo.

lançamento das negociações até a entrada em vigor, a liberalização do comércio bilateral dependerá, também, do cronograma de desgravação acordado entre as partes, ou seja, o período de tempo previsto para que a redução do nível vigente de tarifas ocorra, culminando, em regra, em sua eliminação. Se grande parte dos produtos comercialmente relevantes for ofertada em cestas de desgravação mais longas, então o processo de liberalização também será longo.

Existe um entendimento de que o período razoável de tempo para que o comércio entre os parceiros seja liberalizado é de até dez anos. No entanto, em alguns casos, esse prazo pode ser ampliado. Por exemplo, o TPP – agora CPTPP[15] – previa cestas de até 24 anos e o acordo Mercosul-União Europeia (ainda em negociação) de até 12 anos.[16] Embora cestas mais longas existam, espera-se que sejam restritas apenas a produtos considerados sensíveis. No entanto, ao fim e ao cabo, a velocidade com que o comércio bilateral será liberalizado é matéria a ser acordada entre as partes.

O Mercosul costuma adotar cestas de desgravação imediata,[17] de quatro, oito e dez anos em seus acordos comerciais. Verifica-se uma tendência a prazos de desgravação longos nos acordos extrarregionais em vigor. No Acordo de Livre Comércio (ALC) Mercosul-Israel, 27% das linhas tarifárias foram alocadas na cesta de 10 anos, enquanto no ALC Mercosul-Egito esse percentual chega a, aproximadamente, 32%. O cenário não é muito diferente nos acordos regionais, embora perceba-se uma tendência à concentração de desgravação em período mais curto de tempo.

Nas negociações mais recentes com países desenvolvidos,[18] o Mercosul tem enfatizado a necessidade de se considerar as assimetrias existentes entre os níveis de desenvolvimentos das partes negociadoras (BID, 2017), o que indica que o Mercosul tende a alocar suas concessões em cronogramas mais longos de desgravação. No entanto, como destacado anteriormente, não é possível prever a velocidade com que a liberalização via acordos acontecerá, pois dependerá dos termos negociados entre as partes.

Abertura autônoma é mais rápida

Considerados os prazos médios de negociação, de internalização e o cronograma de desgravação, a liberalização via acordos pode demorar mais de uma década. Se, por um lado, isso pode ser considerado benéfico, pois permitiria um ajustamento mais suave, por outro pode significar que a tão necessária abertura pode levar décadas para ocorrer.

Talvez, a principal diferença entre a abordagem autônoma e por acordos seja justamente o tempo necessário até que a liberalização pretendida ocorra. Uma abertura autônoma, em tese, é mais rápida, pois envolve a decisão de apenas um país. No caso do Brasil, decisão de tal natureza envolveria, necessariamente, os sócios do Mercosul, uma vez que o bloco é uma união aduaneira – ainda que imperfeita. É sabido, no entan-

15 A Trans-Pacific Partnership (TPP) é um acordo de livre comércio assinado em 2015 por 12 países da região do Pacífico. Com a saída dos Estados Unidos, em 2017, ele passou a se chamar Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership (CPTPP).

16 http://www.valor.com.br/brasil/5462025/industria-sinaliza-que-acordo-entre-ue-e-mercosul-pode-estar-proximo.

17 Uma cesta de desgravação imediata significa que o imposto de importação sobre o comércio bilateral será eliminado assim que o acordo entrar em vigor.

18 Além da União Europeia, o Mercosul tem negociações avançadas com EFTA (Associação Europeia de Livre Comércio) e Canadá.

to, que o viés mais protecionista do bloco é dado por Brasil e Argentina.[19] Havendo interesse desses dois países na abertura autônoma, é de se esperar que o processo negociador no Mercosul seja menos demorado do que a negociação com terceiros.

Outra peculiaridade da abordagem via acordos é a abrangência da liberalização obtida. Os acordos comerciais tendem a ter mais efeitos sobre o comércio quanto maiores as barreiras a serem reduzidas e quanto maior o volume de comércio entre as partes. A opção por liberalizar a economia brasileira via acordos dependerá, portanto, da escolha de parceiros comercialmente relevantes, de forma que o nível de liberalização seja significativo. Atualmente, o Mercosul está com negociações em andamento com parceiros que representaram ao redor de 25% do fluxo comercial do Brasil em 2017. Obviamente, espera-se que essa proporção aumente na medida que os acordos sejam assinados e o fluxo comercial bilateral ampliado.

Ainda que os melhores parceiros sejam selecionados, é preciso considerar que a redução tarifária concedida não se aplica automaticamente a todo o comércio bilateral. Para que um país usufrua do benefício, ele precisa comprovar que cumpre com as regras de origem acordadas pelas partes.[20] Ou seja, a existência de um acordo de livre comércio não implica automaticamente a redução das tarifas ou no aumento das transações que fazem uso das preferências dos acordos. O que se obtém, então, é um comércio potencialmente livre, desde que os agentes consigam comprovar – o que exige um custo – determinados requisitos e obter as preferências outorgadas pelo acordo. É utópico imaginar que todo o comércio bilateral cumprirá com tais requisitos.[21] O mesmo não ocorre com uma abertura autônoma, pois as novas tarifas são aplicadas a todos os países, de forma indiscriminada. Uma redução tarifária autônoma implica de fato a redução das tarifas aplicadas.

Dessa forma, a criação de comércio advinda de um acordo somente será verificada se as preferências do acordo realmente forem utilizadas. Isso dependerá da amplitude do acordo, do conhecimento dos agentes de comércio em relação aos benefícios do acordo e das regras de origem negociadas. Assim, a entrada em vigor de um acordo, por si só, não garante a viabilização de seus efeitos sobre o comércio. O mesmo não ocorre com uma abertura autônoma.

Além dos ganhos em acesso a mercados, os acordos comerciais podem servir como mecanismo de redução de incertezas na condução da política comercial, pois envolvem compromissos que, além de estarem sujeitos a mecanismos de solução de controvérsias, apenas podem ser alterados via renegociação. Nesse sentido, eles aumentam a previsibilidade em relação à política comercial e tendem a incentivar as empresas a inovarem e a se engajarem no comércio internacional. Alguns

19 Brasil e Argentina têm tarifas aplicadas médias de Bens de Capital (BK) de aproximadamente 11%, enquanto Uruguai e Paraguai aplicam tarifas menores do que 1%. O mesmo acontece com Bens de Informática e Telecomunicações. Brasil e Argentina aplicam cerca de 7% de tarifas, enquanto os demais países aplicam menos de 2%. Cálculo feito com dados de 2017 do TradeMap (https://www.trademap.org/) e lista de produtos BIT e BK disponibilizada pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior-9/arquivos-atuais).

20 Regras de origem são leis, regulamentos e determinações administrativas que definem o país onde o produto foi fabricado. A definição de tais regras visa impedir que bens originários de terceiros países que não fazem parte do acordo se beneficiem dele. É diferente de procedência, que é país de onde o produto foi importado.

21 Ver Keck e Lendle (2012) e Pomfret, Kaufmann e Findlay (2010).

trabalhos indicam – Tang e Wei (2008) e Handley (2014), por exemplo – que essa redução de incertezas pode ter impactos sobre fluxos de comércio e de investimento iguais ou superiores aos de uma redução tarifária.

É equivocado, no entanto, imaginar que essa redução de incertezas somente é possível via acordos. Uma abertura autônoma trará maior previsibilidade na medida em que crie mecanismos que reduzam o grau de incerteza, como, por exemplo, a definição de um cronograma de reduções tarifárias, uma redução do nível de tarifas consolidadas na OMC ou uma modificação nos mecanismos de alteração da TEC e sua forma de análise.[22]

A almejada abertura da economia brasileira deve ocorrer não apenas no âmbito tarifário. Nesse sentido, o maior engajamento do Mercosul em negociações comerciais tem levado à discussão de novos temas. Os acordos de (nem tão) nova geração envolvem a discussão de serviços, investimento, propriedade intelectual, concorrência, barreiras não tarifárias, compras governamentais, etc. Historicamente, o Brasil apresentava resistência em negociar tais disciplinas, mesmo no âmbito regional. O usual era que os acordos contivessem cláusulas evolutivas, prevendo que tais temas pudessem ser negociados futuramente ou que os capítulos apenas replicassem compromissos já acordados multilateralmente.

A negociação com a União Europeia, por exemplo, ainda que não concluída, acabou levando à retomada da negociação do Protocolo de Compras Públicas do Mercosul, assinado em dezembro de 2017. Com o Peru, foi necessário que o Brasil repensasse a forma como apresentava sua lista de oferta em serviços. Com o México, iniciou-se uma discussão sobre comércio digital e, com o Canadá, exigirá uma discussão mais aprofundada sobre meio ambiente e padrões trabalhistas. Assim, essa nova orientação das frentes negociadoras do Mercosul tem exigido e exigirá uma revisão e modernização de políticas internas do Brasil e do Mercosul em áreas relacionadas ao comércio exterior. Assim como ocorre no âmbito tarifário, o grau de abertura e liberalização dependerá do nível de ambição das partes negociadoras.

Do exposto, podemos indicar as principais diferenças entre as duas abordagens como sendo prazo, amplitude, profundidade e previsibilidade. Por um lado, o processo autônomo tende a ser mais rápido, preciso e com efeitos mais diretos e garantidos. Por sua vez, a abordagem negociada tende a ser mais demorada e mais complexa, exige maior coordenação dos agentes envolvidos e o efeito em termos de abertura tende a ser mais incerto embora menos reversível. A tabela abaixo explicita tais diferenças.

TABELA 1: Principais diferenças entre as estratégias de liberalização comercial

Abertura Autônoma	Negociações Comerciais
Não discriminatório. (As mesmas alíquotas incidem sobre importações de um mesmo produto, independentemente da sua origem)	Discriminatório. (Alíquotas distintas incidem sobre importações de um mesmo produto, em função de sua origem)
Não precisa cumprir requisitos de origem para obter benefício	Precisa cumprir requisitos de origem para obter benefício
Não recíproco: não há ganhos diretos de acesso a mercado	Recíproco: ganhos diretos de acesso a mercado
Não necessariamente elimina tarifas	Reduz a zero as tarifas aplicadas
Não incide obrigatoriamente sobre todo o universo de produtos	Incide sobre parcela substancial do comércio entre os signatários (>90%)

→

22 Embora o Mercosul adote uma tarifa externa comum (TEC), existem vários mecanismos de exceção à sua aplicação. Além disso, também existe a possibilidade de se alterar a própria TEC.

Abertura Autônoma	Negociações Comerciais
Efeitos positivos da redução tarifária são mais céleres	Efeitos positivos da redução tarifária são mais distantes. Longo tempo para negociação, internalização e desgravação
Não depende de concordância de contrapartes	Não há garantias de que um acordo será implementado
Alíquotas podem ser alteradas no futuro	Apenas nova renegociação dos acordos permitiria a volta das tarifas
Não exige discussão de temas não tarifários	Exige discussão de temas não tarifários

Fonte: Elaboração dos autores.

Na próxima seção mostraremos de que maneira os países combinam o uso da abordagem negociada e da abordagem unilateral para abrirem suas economias.

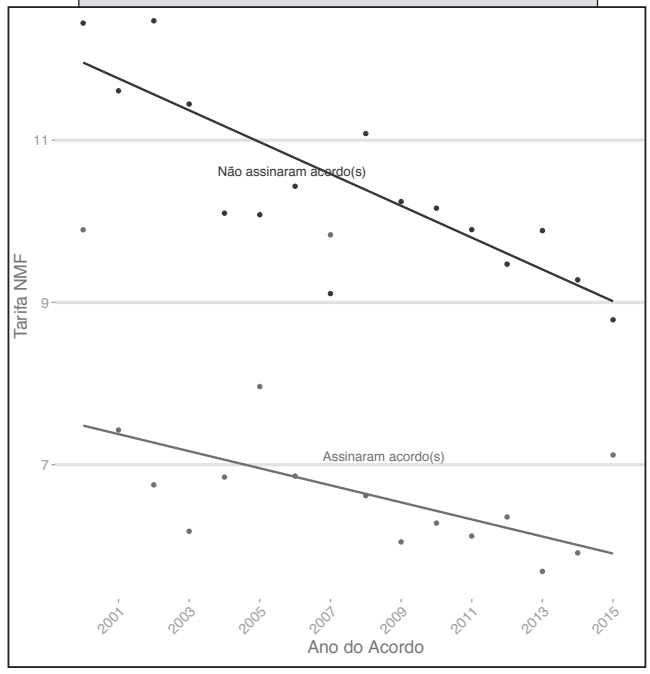
6. Como abrir a economia de um país? Breve análise da experiência internacional

Na seção anterior, vimos que os que advogam pela abertura comercial brasileira pela via negociada consideram a redução unilateral de tarifas como estratégia inferior e excludente. Uma das justificativas para se evitar a via unilateral seria a redução do poder de barganha nas negociações comerciais e, portanto, os potenciais ganhos de acesso a mercados para as exportações brasileiras, em especial dos produtos agrícolas.

À primeira vista, o argumento é válido. No entanto, como explicar o fato de as tarifas médias Nação Mais Favorecida (NMF)[23] dos países estarem diminuindo e o número de acordos aumentando? Segundo dados do Banco Mundial, em 1996, a tarifa NMF média era de 12%, tendo passado para 9,5%, em 2006, e chegado a 8,7%, em 2016. O número de acordos assinados, por sua vez, passou de 125, em 1996, para 339, em 2014.[24]

Além disso, como mostra a *Figura 1*, países que assinam acordos têm, em média, tarifas mais baixas do que aqueles que não assinam. Tarifas mais baixas, portanto, não parecem obstar a assinatura de acordos.

FIGURA 1: ***Tarifa NMF dos países que assinaram e não assinaram acordos, por ano. As linhas são regressões lineares por grupo. Observe que as tarifas NMF têm tendência decrescente nos dois grupos, mas, em média, os países que assinam acordos têm tarifas mais baixas.***



23 As tarifas NMF são aquelas que os países impõem às importações de outros países membros da OMC. Pelo princípio da nação mais favorecida, ela deve ser a mesma independentemente do país de origem das importações, a menos que os países façam parte de um acordo comercial, quando podem ser mais baixas.

24 Com base em Mario Larch's Regional Trade Agreements Database de Egger e Larch (2008). Os dados de tarifas foram obtidos na base TCdata360 do Banco Mundial, disponível em: https://tcdata360.worldbank.org/

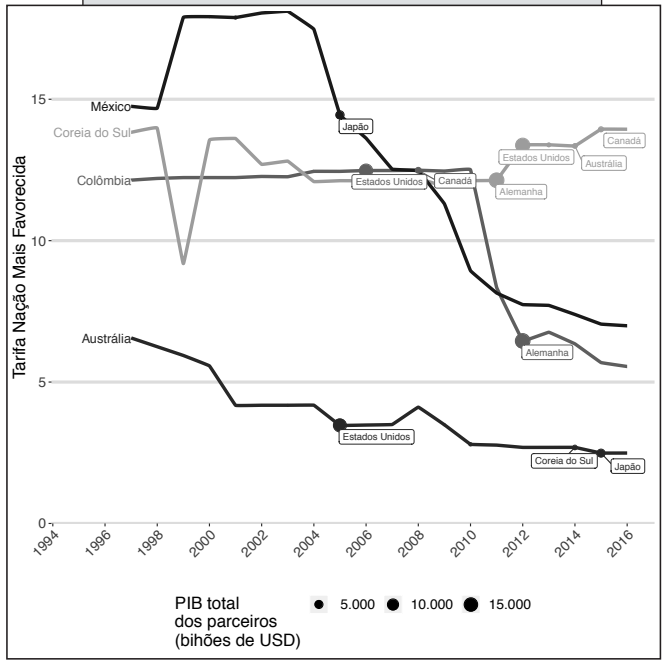
É possível argumentar que as tarifas NMF foram reduzidas como consequência das negociações: à medida que os países assinavam acordos de livre comércio, a parcela dos fluxos comercias *duty free* foi aumentando e os custos para o produtor doméstico de uma abertura indiscriminada se reduzindo, viabilizando a redução das tarifas NMFs. Dessa forma, os acordos serviriam como um facilitador para uma posterior redução autônoma das tarifas.

Uma outra justificativa seria a de reduzir os desvios de comércio decorrentes dos acordos assinados. O desvio de comércio ocorre quando, em razão do acordo, os países deixam de importar de fornecedores mais eficientes de fora do acordo, preferindo, em virtude dos menores custos tarifários, fornecedores menos eficientes de dentro do acordo. Ou seja, uma redução das tarifas NMF é consequência natural dos acordos. Percebe-se, portanto, que, independentemente do motivo, os acordos comerciais são vistos como caminho para uma posterior abertura autônoma.

De fato, assinar acordos para posteriormente reduzir tarifas parece ter sido a estratégia adotada por alguns países. No entanto, não é a única. Outros países implementaram estratégias com características bem distintas, integrando abertura via acordos com abertura autônoma. Analisaremos as estratégias que México, Colômbia, Coreia do Sul e Austrália adotaram para abrir suas economias de maneira a exemplificar diferentes combinações de abertura autônoma e abertura negociada.

• **Estratégias de abertura**. A *Figura 2* mostra as tarifas NMF e os principais acordos assinados, por ano, de 1995 a 2015, para os países selecionados. As linhas mostram as tarifas NMF, enquanto os pontos denotam quando há acordos comerciais firmados. O tamanho dos pontos reflete a soma do PIB das economias com as quais foram firmados acordos naquele ano.[25]

FIGURA 2: ***As linhas denotam Tarifa NMF, por ano, para países selecionados. Os círculos assinalam anos em que foram firmados acordos, com tamanho proporcional à soma dos PIBs dos parceiros. A figura indica ainda o maior parceiro dos anos mais relevantes (considerando o PIB).***



O México é um bom exemplo de país que iniciou sua abertura por intermédio de acordos comerciais e, depois, expandiu essa redução tarifária para os demais países. Em 1992, assinou o Nafta (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio) com Estados Unidos e Canadá. No entanto, embora uma parte considerável

25 Vide Nota 24, acima.

dos fluxos comerciais estivesse amparada nesse acordo, as tarifas extrabloco continuaram relativamente altas até 2002. Nesse período, o México celebrou acordos com Colômbia, Chile, União Europeia, EFTA e Israel.

A partir de 2002, o México inicia um processo contínuo de reduções autônomas de suas tarifas NMF, que baixaram de 17,5%, em 2000, para 7,5%, em 2015. Não só foram reduzidos os níveis tarifários como também o número de alíquotas. Uma das motivações para essa redução unilateral foi o custo em termos de eficiência e administração dos vários acordos firmados (OMC, 2008).

Apesar dessa redução contínua, o país continuou assinando vários acordos relevantes, como com o Japão, em 2004. Segundo informações do último *Trade Policy Review*[26] do México, de 2017, o país possui 12 acordos firmados com 46 países e continua buscando novas frentes negociadoras, inclusive com o Brasil.

A Colômbia seguiu um caminho distinto. Depois de uma liberalização rápida e profunda no início dos anos 1990 (Sebastian, 2001), as tarifas se mantiveram relativamente estáveis, em parte por causa do projeto de união aduaneira da Comunidade Andina, da qual a Colômbia é parte.

No final dos anos 2000, o país assinou acordos importantes com os Estados Unidos, em 2006, e Canadá, em 2008. Logo após a assinatura desses acordos, mas antes de sua entrada em vigor,[27] a Colômbia começou a reduzir as suas tarifas autonomamente. Em um curto período de tempo, a tarifa média baixou de 12% para 8%. Em 2012, logo após essa redução substancial de tarifas, a Colômbia assinou mais um acordo de livre comércio: com a União Europeia. Nos anos seguintes, também foram assinados acordos com Costa Rica, Coreia, Panamá e Israel.

É possível combinar estratégias de liberalização

O caso da Colômbia é interessante, pois a acentuada redução autônoma das tarifas não inviabilizou a assinatura de um acordo importante com a União Europeia no ano seguinte. Mostra, assim, que a assinatura de acordos pode ser combinada com uma estratégia de redução autônoma de tarifas.

Estratégia bem diferente das duas anteriores foi adotada pela Austrália. Historicamente, o país tem preferido abrir sua economia de forma autônoma. Segundo informações do TPR de 1998, o programa de liberalização comercial era parte central do processo de reforma econômica e de maior exposição das firmas nacionais à concorrência estrangeira (OMC, 1998). É possível ver na *Figura 2* que as médias tarifárias da Austrália são significativamente inferiores às dos demais países selecionados.

Aos poucos, o país começou a aumentar seu engajamento na agenda negociadora. Entre 2000 e 2010, cinco acordos foram assinados – Cingapura, Tailândia, Estados Unidos, Chile e Asean – e, de 2010 até 2014, outros quatro – Malásia, Coreia, Japão e China. Apesar do maior engajamento na agenda negociadora, o país continuou seu programa de reduções autônomas, embora mais pontuais.

O caso da Austrália mostra como um país com tarifas relativamente baixas pode conti-

26 Os Trade Policy Reviews são documentos elaborados pela Organização Mundial do Comércio como parte do mecanismo de transparência estabelecido pela Organização para avaliar as políticas dos Estados membros no âmbito do comércio internacional. Como parte essencial do processo, são produzidos relatórios periódicos para cada país membro, apontando as condições macroeconômicas e avaliando as principais políticas públicas com reflexo no comércio internacional.

27 A entrada em vigor desses acordos ocorreu, respectivamente, em 2012 e 2011.

nuar assinando acordos importantes, mais uma vez revelando a compatibilidade entre liberalização autônoma e assinatura de acordos.

A Coreia do Sul pode ser vista como o oposto da Austrália. Suas tarifas, que já eram relativamente altas no início do período, se mantêm elevadas até hoje, como pode ser visto na Figura 2. Ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, a Coreia concentrou-se na implementação dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai e em reformas internas. No entanto, diante da crise asiática e da perda de acesso preferencial via Sistema Geral de Preferências (SGP) a vários destinos relevantes de suas exportações, como União Europeia, Japão e Suíça, as autoridades coreanas voltaram suas atenções aos acordos comerciais. Segundo o TPR de 2000, eles pareciam "considerar os acordos comerciais regionais e bilaterais como uma resposta adequada à expansão mundial dos acordos regionais, bem como instrumentos que permitiriam uma abertura seletiva e rápida dos mercados" (OMC, 2000).

No TPR seguinte, de 2004, já se observa a mudança de postura do país em relação aos acordos. A Coreia passa a vê-los como meio de liberalizar e revitalizar sua economia, preservando sua participação nos mercados dos parceiros comerciais (Organização Mundial do Comércio (OMC), 2004; Organização Mundial do Comércio (OMC), 2000). De fato, em 2003, a Coreia assina seu primeiro acordo, com o Chile. Nos anos seguintes, a agenda negociadora do país se intensifica, tendo sido assinados mais de dez acordos, incluindo com União Europeia (2011) e Estados Unidos (2012).

Mesmo com grande parte de seu comércio já coberto por acordos, a Coreia do Sul não realizou, até o momento, uma liberalização autônoma. Sua tarifa NMF se mantém em níveis relativamente altos e praticamente constantes desde o ano 2000. A estratégia até o momento tem sido de abertura exclusivamente via negociações.

Os quatros casos apresentados serviram para ilustrar que: (i) não existe uma única estratégia de abertura; (ii) tanto países com tarifas altas quanto países com tarifas baixas conseguem assinar acordos; (iii) é possível, e talvez desejável, realizar acordos e abertura autônoma concomitantemente.

• **E o Brasil?** Diferentemente dos quatro casos apresentados anteriormente, o Brasil, depois da liberalização autônoma e a assinatura do Tratado de Assunção nos anos 1990, manteve suas tarifas altas e não assinou nenhum acordo de grande relevância econômica. Se tarifas altas fossem essenciais para a assinatura de acordos, como explicar os casos da Colômbia e da Austrália?

E como explicar o desempenho brasileiro no tocante à assinatura de acordos?

Em primeiro lugar, os ganhos esperados pelo Brasil em acesso a mercados são limitados pela sensibilidade que os países costumam apresentar na área agrícola, que é reconhecidamente a área de maior interesse ofensivo do país. A grande competitividade da agricultura brasileira é uma das razões para a dificuldade do Brasil em negociar acordos bilaterais. Ou seja, preservar as altas tarifas do Mercosul para barganhar maior acesso a mercado em produtos agrícolas tem limites cada vez mais estritos, dada a crescente sensibilidade dos principais parceiros comerciais em relação a tais produtos. Como mostram Bureau, Guimbard e Sébastien (2016), o setor agrícola mantém altos níveis de proteção tarifária mesmo no âmbito dos acordos. Ademais, se há menor expectativa entre os exportadores agrícolas de ganhos

com o acordo, há menor demanda e pressão pela conclusão do mesmo.

Uma segunda razão decorre do *mindset* dos tomadores de decisão. Uma justificativa recorrentemente apresentada pelos que preferem a abertura via acordos é que não se deve "fazer abertura sem ganhar nada em troca". De fato, a única forma de se conseguir acesso privilegiado aos parceiros econômicos é pela via negociada. Ao não ter acordos enquanto os demais países têm, o Brasil se vê em uma posição menos favorável que seus concorrentes. No entanto, imaginar que os ganhos da abertura decorrem apenas do acesso preferencial ao mercado do parceiro é equivocado. Como mostraram simulações realizadas pela SAE (2018a) e por outros estudos, a redução das tarifas de importação do Brasil viabiliza a expansão das exportações brasileiras mesmo sem liberalização recíproca por parte do parceiro comercial. É preciso importar para ser mais produtivo e mais competitivo, e, consequentemente, poder exportar mais.

A via negociada poderia ser utilizada para abrir o mercado doméstico para o parceiro justamente porque isso é o melhor para o Brasil. Entretanto, a predominância do pensamento estruturalista entre os negociadores, e na própria sociedade, diminui o apetite pela abertura. Infelizmente, manter tarifas altas significa adiar, talvez indefinidamente, as vantagens que o país pode obter ao abrir sua economia para o mundo.

O argumento de que tarifas mais altas possibilitam ganhos maiores na via negociada sofre ainda de um problema de inconsistência no tempo. Ao abrir a economia de maneira preferencial para um parceiro relevante, é provável que isso leve, como já mencionado, a desvios de comércio. E, quanto maiores as diferenças tarifárias, maior é o custo decorrente de desvio de comércio, e maior o incentivo para abrir unilateralmente após o acordo. Como não há compromisso em não baixar tarifas autonomamente após o acordo, a promessa de acesso privilegiado não é crível e diminui a oferta de acesso feita pelo parceiro. Como argumentamos no parágrafo anterior, a percepção de que o Brasil está "cedendo" muito em troca de pouco acesso a mercados diminui o apetite pelo acordo, constituindo um terceiro motivo para a não assinatura de acordos relevantes pelo Brasil.

Um quarto motivo é que os acordos comerciais contemporâneos não tratam somente, nem principalmente, de tarifas. Os novos acordos tratam de: barreiras não tarifárias, incluindo barreiras técnicas ao comércio, propriedade intelectual, trabalho, meio ambiente, proteção ao investimento estrangeiro, indicação geográfica, entre muitos outros assuntos. Enquanto é razoavelmente consensual, ao menos entre os economistas,[28] que maior liberdade de comércio de bens beneficia a produtividade e os consumidores, não é tão consensual que acordos nesses outros assuntos sejam benéficos (Rodrik, 2018). Falta-nos, no entanto, experiência e clareza de estratégia nessa área, o que dificulta a assinatura de acordos comerciais mais amplos e relevantes.

Por fim, é necessário recordar que o Brasil não negocia acordos comerciais sozinho, e sim em bloco, juntamente com os demais países do Mercosul. É inegável que essa dinâmica negociadora é mais trabalhosa, pois exige uma negociação interna entre os países membros do Mercosul, para então proceder a uma negociação com o parceiro. Harmonizar os interesses dos quatro países-membros

28 http://www.igmchicago.org/surveys/free-trade

em alguns casos pode ser mais desafiador do que negociar com a contraparte. Não vamos aqui discorrer sobre esse tópico – que por si só demandaria um novo Breves. No entanto, é importante salientar que uma agenda negociadora mais ativa do Mercosul demanda uma nova institucionalidade intrabloco, com o estabelecimento de uma voz única nas negociações extrarregionais ou, alternativamente, via permissão de negociações em separado.

7. Conclusão

Os níveis atuais de proteção tarifária do Brasil estão acima dos padrões internacionais, inclusive quando em comparação com países em desenvolvimento. Tal fato tem contribuído para a queda da produtividade da economia brasileira, e implica menor competitividade, menor integração às cadeias de valor, menor participação do setor manufatureiro no mercado internacional e maior dependência de políticas governamentais. É, portanto, urgente uma readequação dos níveis tarifários.

Do ponto de vista de bem-estar e eficiência, como amplamente discutido na literatura econômica, acordos comerciais são vistos como opções *second-best*, sendo a opção *first-best* a liberalização não discriminatória. No caso do Brasil, dada a paralisia das negociações multilaterais e a crescente rede de acordos já negociados entre os outros países, acelerar a via negociadora parece a escolha natural para "compensar o tempo perdido".

Nossa visão é de que uma abertura autônoma não inviabiliza frentes negociadoras, o que é demonstrado pela experiência, por exemplo, da Austrália e da Colômbia. As tarifas aplicadas pelo Brasil são tão elevadas que uma redução autônoma parcial ainda permitiria aos países terem ganhos significativos ao negociarem com o Brasil. Poderia, inclusive, facilitar as negociações, uma vez que as diferenças de níveis tarifários seriam menores, diminuindo a percepção de desequilíbrio.

Além disso, como mencionado, negociações costumam envolver múltiplos temas além de bens, e o protecionismo no Brasil envolve vários instrumentos que vão além de tarifas. Assim, seria possível, se necessário, compensar a redução tarifária fazendo concessões em outras áreas.

Como demonstra o histórico do relacionamento externo do Mercosul, não existem garantias de que negociações serão bem-sucedidas. Como são processos demorados e cada vez mais complexos, mesmo após anos de negociação a abertura ou ganho de mercado pretendidos podem não se concretizar.

Ainda que os acordos se concretizem e proporcionem desgravação rápida, devem ser negociados com parceiros relevantes em nível global ou setorial para que tenham os efeitos desejados. Mesmo assim, questões relacionadas a desvio de comércio poderão prevalecer, em decorrência das altas tarifas brasileiras, o que pode ensejar reduções autônomas de tarifas após a assinatura dos acordos.

Do ponto de vista dos impactos sobre a produtividade, o que importa são os efeitos da abertura. Nesse sentido, existem evidências de aumento da produtividade tanto na abertura autônoma quanto na negociada (Rios e Veiga, 2016). Por que não, então, realizar uma abertura associando as duas abordagens?

A estratégia autônoma garantiria a possibilidade de ganhos de produtividade à indústria brasileira em período de tempo mais curto que o necessário para liberalização via acordos, não discriminando a origem das

importações; os acordos garantiriam maior previsibilidade ao processo, o acesso ao mercado externo e a modernização dos regulamentos brasileiros.

Caso optemos exclusivamente pela via negociadora, podemos estar fadados a esperar vários anos por uma liberalização que pode não englobar parcela significativa do comércio e apenas garantir mercado cativo aos produtores domésticos e a poucos parceiros comerciais.

REFERÊNCIAS

ARNDT, Heinz W. 2000. "The Origins of Structuralism". In: J. Frieden et alli (eds.), *Modern Political Economy and Latin America*. Boulder, CO: Westview Press.

BAIER, S. L., & Bergstrand, J. H. (2017). *Economic Integration Agreements: Historical database of entry into Economic Integration Agreements, 1960-2000*. Notre Dame: Kellogg Institute for International Atudies.

BANCO MUNDIAL. 2005. "Trade liberalization: why so much controversy? Economic Growth in the 1990s: learning from a decade of reform". Em R. Zagha, & G. T. Nankani, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC: World Bank Publications. Disponível em: https://goo.gl/FNqETz

------. 2018. *Emprego e crescimento: a agenda da competitividade*. Brasília: Grupo Banco Mundial. Disponível em: https://goo.gl/Cu7Grr

BAUMANN, Renato; KUME, Honorio. 2013. "Novos Padrões de Comércio e a Política Tarifária no Brasill. In *O Futuro da Indústria no Brasil*, organizado por Edmar Bacha e Monica De Bolle. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BHAGWATI, Jagdish. 2002. *Going Alone: the case for relaxed reciprocity in freeing trade*. Boston, Mass.: MIT Press.

BID/Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2017. *Informe Mercosur nº 22: renovando la integración*. Nota técnica del BID, Buenos Aires. Diponível em: http://dx.doi.org/10.18235/0001350

------. 2018. "Ligue os pontos: um roteiro para uma melhor integração da América Latina e o Caribe". (Monografia do BID)

BUREAU, J.-C., Guimbard, H., & Sébastien, J. (2016). *Competing Liberalizations: Tariffs and Trade in the 21st Century*. CEPII Working Paper , p. 44.

DORNBUSCH, Rudiger. 2000. "The Case for Trade Liberalization in Developing Countries". In: J. Frieden et alli (eds.), *Modern Political Economy and Latin America*. Boulder, CO: Westview Press.

EGGER, P., & Larch, M. (2008). Interdependent Preferential Trade Agreement Memberships: An Empirical Analysis. *Journal of International Economics*, pp. 384-399.

ESTEVADEORDAL, Antoni; TAYLOR, Alan M. 2013. "Is the Washington Consensus Dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s-2000s". *Review of Economics and Statistics*. vol. 95(5), p. 1669-1690.

FERNANDES, Talita; CARNEIRO, Mariana. 2018. "Em reunião com Bolsonaro, empresários fazem críticas à abertura comerciall. Folha de São Paulo, 22 de outubro de 2018. Disponível em: https://bit.ly/2Ear3nQ

FERREIRA, Aloysio Nunes. 2018. "O Itamaraty e a política comercial brasileira". O Globo, 13 de novembro de 2018. Disponivel em: https://glo.bo/2QkSWBa

FREUND, Caroline; MCDANIEL, Chistine. 2016. "How long does it take to conclude a trade agreement with the US". *Trade & Investment Policy Watch*, Peterson Instituite for International Economics. Disponível em: https://bit.ly/2axKy9m

HANDLEY, Kyle. 2014. "Exporting under trade policy uncertainty: Theory and evidence". *Journal of International Economics* 94 (1):50–66.

KECK, Alexander; LENDLE, Andreas. 2012. "New evidence on preference utilization". *World Trade Organization Staff Working Paper* No. ERSD-2012-12

KUME, Honorio. 2017. "Avaliação e reformulação da estrutura tarifária no Brasil". Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças (IEPE/CdG). Disponível em: https://goo.gl/orxFKq

LOPES, Renata R.; CARVALHO, Carlos E. 2010. "Acordos bilaterais de comércio como estratégia de inserção regional e internacional do Chile". *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2.

LOPES, Renata Rossetto; CARVALHO, Carlos Eduardo. 2010. "Acordos bilaterais de comércio como estratégia de inserção regional e internacional do Chile". *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, p. 643.

MOREIRA, Assis. 2018. "Indústria sinaliza que acordo entre UE e Mercosul pode estar próximo". Jornal Valor Econômico, 18 de abril de 2018. Disponível em: https://bit.ly/2rp7MYf

MOREIRA, Mauricio M.; SOUSA, Filipe L. de. 2017. "Política Comercial em 2019: Retomando a abertura interrompida?" *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Julho-Setembro

MOREIRA, Mauricio; SOUSA, Filipe Lage de. 2017. "Política Comercial em 2019: Retomando a abertura interrompida?" *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Julho-Setembro.

MOSER, Christoph; ROSE, Andrew. 2012. "Why do trade negotiations take so long? " *Journal of Economic Integration*, p. 280-290.

NEUMANN, Denise. 2014. "Abertura por acordos traria mais vantagens". Jornal Valor Econômico, 20 de outubro de 2014. Disponível em: https://bit.ly/2Qmwh7p

OCDE/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2018. *Relatórios econômicos OCDE: Brasil*. Fevereiro de 2018. Disponível em: https://bit.ly/2q3Ji5V

OMC/Organização Mundial do Comércio. 1998. *Trade Policy Review: Austrália*. Genebra: Organização Mundial do Comércio.

------. 2000. *Trade Policy Review: Republic of Korea*. Genebra: Organização Mundial do Comércio.

------. 2004. *Trade Policy Review: Republic of Korea*. Genebra: Organização Mundial do Comércio.

------. 2008. *Trade Policy Review: México*. Genebra: Organização Mundial do Comércio.

------. 2017. *Trade Policy Review: Brazil*. WT/TPR/G/358. Genebra, OMC. Disponível em https://goo.gl/kExHjS

------. 2018. *Trade Policy Review: México*. Genebra: Organização Mundial do Comércio.

POMFRET, R., KAUFMANN, U.; FINDLAY, C. 2010. "Are Preferential Tariffs Utilized? Evidence from Australian Imports, 2000-9". Research Paper No. 2010-13. University of Adelaide.

RIOS, S., & Veiga, P. M. (junho de 2016). "A Integração Internacional da Economia Brasileira: Propostas para uma nova política comercial". Texto para Discussão.

RODRIGUES, Lorenna. 2018. "Brasil caminha para maior abertura, diz ministro da Indústria". O Estado de S. Paulo, 4 de março de 2018. Disponível em: https://bit.ly/2PogyiT

RODRIK, D. (2018). "What Do Trade Agreements Really Do?". *Journal of Economic Perspectives*, 32, pp. 73-90.

SAE/Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. 2017. "Uma Agenda de Produtividade: O desenvolvimento como interesse público". Relatório de Conjuntura N° 2. Brasília, Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em https://bit.ly/2yJfvEB

------. 2018a. "Abertura Comercial para o Desenvolvimento Econômico". Relatório de Conjuntura N° 3. Brasília, Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em https://bit.ly/2DdLjp4

------. 2018b. "A política comercial, estratégias de abertura e seus determinantes políticos". *Breves Notas de Políticas Públicas*, Volume 1, Edição 3, Novembro. Brasília, Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em http://bit.do/eUKVW

------. 2018c. "Abertura autônoma e negociações comerciais: Qual a melhor estratégia para abrir a economia?". *Breves Notas de Políticas Públicas*, Volume 1, Edição 3, Dezembro. Brasília, Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em http://bit.do/eUKWn

------. 2018d. "Como abrir a economia de um país? Breve análise da experiência internacional". *Breves Notas de Políticas Públicas*, Volume 1, Edição 3, Dezembro. Brasília, Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em http://bit.do/eUKWY

SEBASTIAN, E. (2001). *The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy: Colombia*. Paris, OCDE.

TANG, Man-Keung; WEI, Shang-Jin. 2008. "The Value of Making Commitments Externally: Evidence from WTO Accessions". Working Paper 14582. National Bureau of Economic Research.

VELOSO, Fernando A.; MATOS, Silvia Maria; FERREIRA, Pedro Cavalcanti; COELHO, Bernardo Pereira. 2017. "O Brasil em comparações internacionais de produtividade: uma análise setorial". In: VELOSO, Fernando; BONELLI, Regis; CASTELAR, Armando. *Anatomia da Produtividade no Brasil*. São Paulo, Elsevier Brasil.

Ganhos de Produtividade com Abertura Comercial

José Velloso Dias Cardoso

Introdução

Os últimos meses do governo Temer foram marcados pelo início dos debates sobre abertura comercial no Brasil. A forte desaceleração da economia e o encolhimento da produtividade nacional trouxeram argumentos de que a elevada proteção comercial, em especial nos Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicação (BIT), estava conduzindo o país a esta situação.

De fato, na literatura sobre o tema abertura comercial, que é extensa, há um forte debate sobre os impactos do livre comércio na produtividade econômica de um país. No entanto, as evidências identificadas ainda são inconclusivas, ou seja, não se observaram isoladamente elos entre políticas comerciais adotadas e produtividade.

Por outro lado, ainda que a maior abertura comercial não traga os ganhos de produtividade almejados, se o Brasil deseja tornar-se membro da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e ele já tem se posicionado firmemente favorável a isso, algumas correções são necessárias para a sua adequação aos critérios estabelecidos, dentre eles, a diminuição de barreiras comerciais.

Neste cenário, o que se propõe neste artigo é trazer ao debate o entendimento do setor produtivo sobre os fatores que levariam o país aos ganhos de produtividade necessários ao crescimento sustentado da economia e como que uma agenda de abertura comercial poderia contribuir para este objetivo.

Para tanto, o artigo foi estruturado em cinco seções além desta introdução e da conclusão. A primeira apresentará o setor de Bens de Capital (BK) brasileiro, sua estrutura, tamanho e sua importância na difusão de tecnologia, inovação e ganhos de produtividade dos setores econômicos. A segunda destacará alguns fatores de produtividade, a terceira trará informações sobre o Brasil no cenário internacional, a quarta colocará em debate os princípios de um modelo de abertura comercial e a última apresentará uma proposta de agenda de competitividade.

José Velloso Dias Cardoso é presidente executivo da Abimaq/Sindimaq desde 2013; membro do Conselho Deliberativo da ABNT desde 2018; diretor eleito da Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – desde 2010; membro do Conselho Deliberativo da Investe SP – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade desde 2010; membro do Conselho Deliberativo da Onip – Organização Nacional da Indústria do Petróleo – desde 1998; 3º vice-presidente da Abimaq/Sindimaq de1998 a 2007 e 1º vice-presidente da Abimaq/Sindimaq de 2007 a 2013; diretor da Empresa PTI – Power Transmissores Industriais do Brasil S/A – de 1992 a 2013; executivo da Empresa Voith S/A Máquinas e Equipamentos de 1984 a 1992; engenheiro mecânico pela Faap – Fundação Armando Alvares Penteado – em 1985 e administrador de empresas pela FGV – Fundação Getúlio Vargas –, com MBA em Finanças e Marketing, 1989.

A indústria de bens de capital

A indústria de bens de capital está presente em todas as cadeias produtivas da economia e se destaca pelo seu importante papel estratégico tanto do ponto de vista da geração quanto da difusão de progresso tecnológico e inovação.

Mudanças nos últimos anos fizeram com que todos os bens de capital passassem a incorporar novas tecnologias, o que tornou o setor ainda mais intensivo em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e principalmente em mão de obra qualificada, o que se reflete no seu elevado nível salarial médio quando comparado com os demais setores da economia brasileira. No Brasil, o salário médio da indústria de bens de capital é 86% superior àquele pago em média no país e 37% superior aos pagos nos demais setores da indústria de transformação.

Segundo dados da *United Nations Development Organization* (Unido), os cinco maiores produtores de BK no mundo são China, Japão, Estados Unidos, Alemanha e Itália. O setor de BK nacional, no início do processo de industrialização do Brasil, galgou posições de destaque no cenário internacional. Mas, após período recente de contratação dos investimentos, caiu algumas posições; hoje, apesar do seu forte encolhimento, ainda ocupa a 10ª posição no mundo e a segunda posição como maior produtor de BK entre os países emergentes.

Segundo o Sistema de Contas Nacionais (SCN) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os bens de capital representam 33% da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), ou investimentos do país, o equivalente a 5% do Produto Interno Bruto (PIB).

Os dados da última Pesquisa Industrial Anual (PIA) divulgada pelo IBGE em 2016, permite um detalhamento maior da dimensão deste segmento e dos seus impactos na economia brasileira. Segundo este estudo, a indústria de BK, excluindo veículos automotores, conta com mais de 51 mil empresas, quase 30% dos estabelecimentos da indústria nacional, e está distribuída predominantemente nas regiões Sul e Sudeste.

Com altíssimo valor adicionado na sua produção, este setor contribui ainda com valores consideráveis de tributos e gera milhões de empregos diretos e indiretos. As receitas líquidas de vendas destas empresas somaram R$ 606 bilhões em 2016 – 22% da receita da indústria. O grau de ocupação registrado foi de 1,8 milhão de pessoas – 24% do pessoal ocupado da indústria geral. Deste montante de trabalhadores do setor, 75% são assalariados ligados à produção, cuja remuneração (salários e outros ganhos) somou R$ 50,6 bilhões.

Em 2016, no gasto de pessoal da indústria de bens de capital constou a contribuição de R$ 13,4 bilhões para a previdência social e R$ 1,1 bilhão para a previdência privada, o que representa, respectivamente, 27% e 21% da contribuição previdenciária da indústria nacional.

O setor também é grande consumidor de insumos, componentes e matérias-primas. É o segundo maior consumidor de aço do país. Consome 24% do valor demandado de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes da indústria total. Além disso, responde por 23% da compra de energia elétrica e combustíveis, bem como consome 27% de peças, acessórios e pequenas ferramentas. Isto é, máquinas e equipamentos corroboram fortemente na atividade econômica dos demais segmentos e insumos da economia brasileira.

Atualmente, a economia mundial está diante de um novo processo evolutivo, que promete modificar, mais uma vez, a forma de atender às demandas, com maior produtividade, eficiência, poder de customização e melhoria de processos, conhecido como a 4ª revolução industrial.

O que está por trás desta revolução é a transformação das atuais estruturas produtivas em "fábricas inteligentes" capazes de utilizar a tecnologia a seu favor. Neste processo, a característica da indústria de bens de capital como difusora de tecnologia será ainda mais reforçada.

Os bens de capital são os portadores desse futuro. Como máquinas que se comunicam, integradas e conectadas entre si, com sofisticados *softwares* e sensores, difundirão as tecnologias da manufatura avançada para os demais setores industriais. A atividade agrícola é um exemplo prático do quão fundamental é o setor de bens de capital neste processo de desenvolvimento, hoje este segmento é padrão internacional em ganhos de produtividade em função dos seus investimentos em tecnologias.

Fica claro que a capacidade de integrar tecnologias das empresas que constituem a sua cadeia faz com que o setor de BK contribua não apenas para uma indústria de bens de capital sofisticada e complexa, mas também estimule o desenvolvimento de bens e serviços de qualidade. Essa característica corrobora para que a cadeia como um todo ganhe importância e busque seu próprio caminho dentro dessa nova fase do processo industrial.

Todavia, o aprimoramento dos produtos e processos de forma eficiente só é possível por meio de uma relação próxima entre os fabricantes de bens de capital e sua rede de fornecedores, pois, poucas vezes, soluções importadas se adequam perfeitamente ao modelo industrial brasileiro. A ausência de fornecedores disponíveis e contíguos ao processo industrial põe em risco o estabelecimento de uma indústria moderna.

A proximidade com a rede de clientes também é de suma importância, como bem ressaltou a consultoria Roland Berger (2019) recentemente, pois permite a assimilação das necessidades das indústrias-clientes e a tradução dessas demandas em produtos específicos, direcionados e de alta performance.

Fatores de produtividade

A discussão atual em torno dos níveis de produtividade da indústria brasileira tem sido construída sobre uma base de premissas econômicas clássicas, dentre elas: a existência de condições isonômicas de competição entre os agentes econômicos, a exploração das vantagens comparativas como motor da eficiência econômica e o efeito positivo gerado pela presença de uma competição efetiva nos mercados para o bem-estar de uma sociedade.

Ainda que nada possa ser dito sobre a solidez de tais premissas dentro dos seus respectivos arcabouços teóricos, a relação de causalidade proposta por aqueles que defendem a abertura unilateral do mercado brasileiro como forma de aumentar a produtividade por meio da especialização de nossa economia em setores detentores de maiores vantagens comparativas precisa ter suas premissas avaliadas frente às condições encontradas no ambiente econômico brasileiro real.

O conceito de vantagens comparativas em sua criação já contempla a distinção entre vantagens comparativas naturais e aque-

las criadas pela ação do homem por meio de suas construções sociais, legais e físicas (infraestrutura). Esta dicotomia é essencial para entender a transformação que vem redefinindo o cenário econômico nos últimos 30 anos.

Como demonstrado empiricamente, o reposicionamento destes países dentro das cadeias globais de valor só foi possível por meio da melhora gradual do seu nível de vantagem comparativa de natureza social, jurídica e física. Casos bem-sucedidos de países que optaram por realizar uma especialização intensa de sua matriz econômica sobre suas vantagens comparativas naturais são raros e aqueles existentes encontram-se sob permanente risco das flutuações mundiais do preço de produtos comoditizados, não sendo possível encontrar entre as grandes economias mundiais qualquer uma que tenha optado por assegurar seu futuro em suas vantagens de ordem natural somente. O que se verifica no mundo real é uma contínua busca para a manutenção e incremento das vantagens comparativas relacionadas ao desenvolvimento de produtos e serviços de maior valor agregado, com investimentos massivos em educação, pesquisa e infraestrutura produtiva, além, claro, da melhoria da eficiência regulatória e tributária.

O pensamento de que a concorrência entre os agentes produz bem-estar social por sua vez está enraizada na crença de que as melhores práticas e ideias sempre prevalecerão. Tal pensamento não deve ser tomado de modo ingênuo como uma regra de ouro. Na economia real ele deve ser ponderado por uma série de restrições presentes na tomada de decisão dos agentes econômicos, na qual se destacam a restrição de acesso ao capital e o seu custo no mercado financeiro. O processo de decisão de compra não se dá num vácuo. Ele é contaminado por uma série de elementos alheios ao controle do produtor de um bem. Ninguém em sã consciência acusaria um boxeador que perdeu um confronto após lutar com as mãos amarradas contra um oponente desimpedido. O resultado deste tipo de competição desigual não diz absolutamente nada sobre a eficiência ou produtividade dos agentes envolvidos e comumente se desenvolve em um ambiente de competição rarefeita oligopolista.

A ausência de condições isonômicas de competição responsáveis por corromper o papel salutar da competição capitalista no ambiente econômico brasileiro é tão notória que recebeu a alcunha de "custo Brasil". As principais facetas desta estrutura perversa serão analisadas em detalhe na seção 4.

O Brasil no cenário internacional

Apesar de o Brasil figurar entre as dez principais economias do mundo, a sua participação no comércio internacional é modesta, com apenas 1,23% de representatividade nas exportações mundiais, segundo dados de 2017 da Organização Mundial de Comércio (OMC). No *ranking* mundial de comércio, o País ocupa a 26ª e 29ª posições, respectivamente, entre os maiores exportadores e importadores.

Os países desenvolvidos e emergentes tiveram um crescimento importante em sua participação no comércio mundial, segundo dados da OMC. De 1995 a 2017, essas economias aumentaram a sua participação de 27,6% para 47,8%, no entanto, esse ganho ficou concentrado em países asiáticos, restando às Américas Central e do Sul o crescimento de 0,4 p.p. Quando avaliamos a participação das economias no comércio de bens manufaturados, a China é o grande destaque,

com um crescimento de 3,4% para 17,5%, enquanto o Brasil tem uma participação em 2017 de 0,6%.

Algumas das hipóteses da baixa participação brasileira no comércio global são atribuídas a: i) um reduzido número de acordos comerciais firmados pelo Brasil nos últimos anos, alguns, inclusive, com pouca expressividade de ganhos comerciais devido aos parceiros selecionados ou pela composição da oferta dos bens negociados e ii) uma estratégia canalizada por governos anteriores nas negociações de âmbito multilateral, que, sem entrar no debate se estava correta ou não, poderia, sim, resultar ao Brasil acesso aos mercados agrícolas de *players* importantes da economia internacional, como, por exemplo, os Estados Unidos e a União Europeia.

No entanto, quando observamos o crescimento de participação no comércio internacional do Sudeste asiático no setor de manufaturados fica evidente a importância da melhoria contínua do ambiente de negócios nacional: o combate a uma estrutura tributária corrosiva, o desenvolvimento de uma política agressiva de financiamentos e garantias seguro de crédito às exportações, a perseguição de níveis mundiais de eficiência logística-burocrática em suas alfândegas e portos. Esta é uma agenda que o Estado brasileiro permanece temeroso de atacar de forma determinada e contínua até sua realização. É trabalho? Certamente. Mas, caso o Brasil queira dar um salto quantitativo e qualitativo em sua participação no comércio exterior, é uma agenda que não pode ser mais uma vez colocada de lado em detrimento de "atalhos" ou panaceias.

Em uma breve avaliação de alguns *rankings,* é possível chegar à conclusão de que não se trata de uma pauta sem fundamentação por parte do setor produtivo brasileiro. O ambiente de negócios brasileiro é hostil ao capital produtivo. Recentemente, o *International Institute Management Development* (IMD) de 2019 divulgou seu *ranking* global de competitividade e divulgou que o Brasil está na 59ª posição em uma lista de 63 países. Segundo o IMD, o país é uma das economias mais caras para as empresas tomarem empréstimo para realizarem os seus investimentos.

Nos últimos anos, houve uma redução da taxa básica de juros, a Selic, que hoje está em 6,5% a.a. Contudo, esta queda foi pouco sentida pelo tomador de crédito final. Em setores intensivos em capital de giro, como é o caso da indústria de BK, essa anomalia impacta diretamente em sua competitividade. Dados divulgados pelo Banco Central do Brasil revelam que os juros médios reais para recursos livres praticados no país atingiram, em média, cerca de 15 pontos percentuais acima daqueles praticados nos Estados Unidos em 2018. O Brasil tem as maiores taxas de juros do mundo.

No Relatório de Competitividade Global 2018, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, a posição da economia brasileira era a 72ª colocação, ficando atrás de países como Rússia, Peru, Armênia, em um total de 140 países. Quando se observa o indicador infraestrutura, o Brasil está na 80º posição, em *ranking* liderado por Cingapura.

No relatório de 2019 do *Doing Business*, publicado pelo Banco Mundial, que busca proporcionar uma medida objetiva dos regulamentos para fazer negócios e sua implementação em 190 países, o Brasil ocupa a 106ª posição. Há que se destacar que houve uma melhoria do posicionamento da economia brasileira – estávamos na 136ª colocação no *ranking*, atribuída aos esforços do governo federal na agenda de facilitação de

comércio com a implantação do Portal Único do Comércio Exterior, na utilização do certificado digital e na melhoria dos tempos e custos das operações comerciais.

Por fim, mas de longe não menos importante, o nosso sistema tributário, que é altamente complexo, resultando em elevados custos para o setor produtivo e a sociedade brasileira. Em 2017, segundo a Receita Federal do Brasil, a carga tributária aumentou pelo terceiro ano consecutivo, atingindo o patamar de 32,43% do Produto Interno Bruto (PIB). Quando comparada a tributação por base de incidência, observa-se que para a base de bens e serviços o Brasil tributou, em média, 11,2% a mais do que os países da OCDE em 2016. E mesmo aparecendo entre os países de maior carga tributária, o Brasil está na 79ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), medida da qualidade de vida e bem-estar da população relativo ao ano de 2018.

Não há dúvidas de que a economia brasileira é fechada ao comércio internacional. Se a avaliarmos pelo critério – talvez o não mais adequado, mas o mais usual – da participação da corrente de comércio em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de forma agregada, chegamos ao resultado de 24%, enquanto outras economias apresentam resultados melhores que o Brasil, como exemplo, o México (78%), Chile (56%), Estados Unidos (27%) e a Argentina (25%).

No entanto, ao se analisar a corrente de comércio avaliando os setores nacionais, evidencia-se que a indústria de transformação brasileira não é fechada (141%), muito menos o setor de BK (161%). O setor que contribui para que o país seja fechado neste tipo de análise é o de serviços (8%) e, neste ponto, cabe a observação de que, no mundo todo, é este setor que está no centro do debate sobre ganhos de produtividade e competitividade.

Para uma abertura comercial é necessária uma política coordenada, na qual as assimetrias de mercado sejam combatidas, como forma de assegurar a isonomia produtiva e a competitividade. Seria um erro supor que uma simples redução das tarifas de importação traria aumento da produtividade e competitividade brasileira sem a correção das irracionalidades enfrentadas pelo setor produtivo na economia brasileira.

É preciso ter em mente que uma abertura comercial malconduzida pode impactar severamente os fatores trabalho e capital no país. Essa política pode causar desemprego com impacto negativo nas regiões onde está concentrada a produção industrial, levando a migrações de famílias entre municípios ou estados, causando efeitos sociais de difícil ajuste. Em relação ao capital investido, o desajuste nessa ação pode levar ao fechamento de empresas trazendo *gaps* na produção industrial; e até mesmo deslocando o investimento para outros países.

Um modelo para abertura comercial

É legítimo que se reflita sobre um modelo de maior abertura comercial. Sobretudo em um momento em que a indústria nacional apresenta perda crescente de competitividade internacional e que o mundo passa por mudanças de estratégias de negócios.

A visão do setor é de que uma abertura negociada realizada em um ambiente de isonomia concorrencial seria benéfica para a economia brasileira ao permitir concomitantemente o acesso de bens brasileiros a mercados protegidos e dinamizar o ambiente empresarial por meio de uma competição

saudável em que os melhores modelos de negócios prosperariam.

Como em todo problema de natureza complexa e causas interrelacionadas, a execução deste processo de abertura exigiria em sua implementação grande habilidade de coordenação para que medidas de melhoria do ambiente de negócios fossem intercaladas de modo racional a avanços no grau de abertura do mercado brasileiro. Isso criaria o espaço de manobra para que o setor privado reagisse às mudanças e evitaria a concentração dos benefícios obtidos em uma pequena parcela da população.

O que o setor vê com irrealismo é a crença por parte de alguns núcleos de decisão de que ao se aumentar a pressão por competição, o empresariado brasileiro será motivado a inovar e achará uma "solução". Como se tal "solução" pudesse se manifestar por criação espontânea apenas se o empresariado nacional decidisse se "esforçar mais" e as mazelas do ambiente econômico brasileiro fossem fatores os quais o setor privado devesse, fatalisticamente, aceitar como imutáveis.

A agenda de competitividade

Diversos itens podem ser incorporados à agenda de competitividade, mas, ainda que exista uma enormidade de fatores impactantes na competitividade da indústria nacional, se propõe neste artigo o direcionamento de todos os esforços somente àqueles fatores considerados de maior abrangência, a fim de atingir positivamente a maior quantidade de setores e empresas. Portanto, medidas que tenham extensos impactos comuns e que sejam capazes de eliminar grande parte das assimetrias presentes na economia.

A seguir serão detalhadas aquelas que atendem a estes critérios.

a) Redução *do spread* bancário

Há consenso por parte do setor produtivo e demais agentes econômicos brasileiros de que os *spreads* bancários no país precisam ter seus níveis reduzidos ao patamar da concorrência internacional. Nos últimos anos, houve uma queda da taxa básica de juros, a Selic, que hoje está em 6,5% a.a., contudo essa queda foi pouco sentida pelo tomador de crédito final. Em setores intensivos em capital de giro, como é o caso da indústria de BK, essa anomalia brasileira impacta diretamente em sua competitividade.

Dados divulgados pelo Banco Central do Brasil revelam que os juros médios reais para recursos livres praticados no país atingiram, em média, cerca de 15 pontos percentuais acima daqueles praticados nos Estados Unidos em 2018. Nesta direção, o estudo sobre o Custo Brasil da Abimaq (2018) aponta que o custo do capital de giro subtrai quase 11% da competitividade da indústria nacional – é o fator de maior relevância nas assimetrias sistêmicas do país.

Essa disparidade afeta o custo dos investimentos de uma máquina ao ser embutida no seu preço. Portanto, a disponibilidade de financiamentos em prazos adequados à amortização do equipamento e com juros compatíveis com o retorno do investimento é essencial para tornar possíveis e aumentar os investimentos produtivos.

Afeta também as exportações nacionais. O setor de bens de capital exporta 15% do total de bens manufaturados nacionais, participação que poderia ser muito maior se houvesse linha de financiamento com taxas e condições equivalentes àquelas existentes internacionalmente. É necessário ainda a expansão da abrangência dos mecanismos de seguro de crédito.

O Brasil precisa ainda de linha de financiamentos para aquisição de máquinas com juros menores que o retorno dos investimentos. Hoje, ela não existe. A melhor linha é a do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo custo total ultrapassa 12% a.a.

Ficou claro aqui que, o problema dos elevados *spreads* atinge todas as fontes de financiamento internas e, portanto, a sociedade brasileira de forma geral. Atacar o *spread* bancário deverá ser foco de um país que almeja se tornar produtivo e competitivo em âmbito internacional.

b) Reestruturação das tarifárias alfandegárias

A reestruturação das tarifas alfandegárias não deve ser motivada apenas pela falta de padrão ou pelas elevadas tarifas em relação a outros países. Sua alteração deve considerar o seu papel como instrumento de realocação de recursos entre os diferentes setores da economia.

Faz-se necessário, portanto, a racionalização da estrutura tarifária brasileira de modo a permitir o acesso a matérias-primas a preços competitivos internacionalmente. Na atualidade, diversos setores produtivos se encontram fortemente pressionados pelos aumentos constantes dos preços das suas principais matérias-primas. As matérias-primas, além de possuírem tarifa modal muito próxima à aplicada ao bem final, muitas delas, em especial as advindas do setor siderúrgico, se beneficiam da aplicação de um grande número de medidas de defesa comercial contra os principais países fornecedores.

A reestruturação tarifária deve incentivar a produção de bens localizados a jusante do processo produtivo, aqueles que possuem maior valor agregado. Desta forma, a medida permitiria a estes setores concorrer em condições de isonomia perante seus concorrentes estrangeiros. Além disso, a alteração levaria em conta o dinamismo tecnológico dos setores, o mercado de trabalho, a qualidade da mão de obra e a estrutura regional.

c) Mudança de base de cálculo dos impostos sobre a folha de pagamento

Entre os diversos custos operacionais de uma indústria, o dispêndio com mão de obra (fator trabalho) é um dos elementos que influenciam na competitividade nacional. O valor do salário pago ao trabalhador brasileiro é menor na comparação com as economias desenvolvidas. Isto, em princípio, traria uma vantagem competitiva, porém, nessa análise é necessária a inclusão dos encargos trabalhistas (impostos) que sobrecarregam a folha de pagamentos das empresas sem melhorar a renda do trabalhador. Em média, no setor de Bens de Capital, cada R$ 100 pagos ao trabalhador representa um custo de R$ 171 para o empregador.

A oneração do trabalho no Brasil é ocasionada por expressivas obrigações distintas e, por isso, faz-se necessário que o processo de desoneração da folha de pagamentos preserve a destinação de recursos mais eficientes e logre atingir patamares de contribuição capazes de manter um regime de seguridade social sadio sem onerar demasiadamente a produção.

d) Reestruturação do sistema tributário

A competitividade do setor produtivo é altamente impactada por uma elevada carga tributária que não proporciona seu re-

torno em bens e serviços adequados prestados à sociedade. O sistema é altamente complexo, o que provoca altos custos tanto para o setor produtivo, como para a sociedade brasileira. Em 2017, segundo a Receita Federal do Brasil, a carga tributária aumentou pelo terceiro ano consecutivo, atingindo o patamar de 32,43% do PIB (RECEITA, 2017).

Quando comparada a tributação por base de incidência, observa-se que, para a base de Bens e Serviços, o Brasil tributou, em média, 11,2% a mais do que os países da OCDE em 2016. E mesmo aparecendo entre os países de maior carga tributária, o Brasil está na 79ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), medida da qualidade de vida e bem-estar da população relativo ao ano de 2018 (ONU, 2018).

Como vimos, a alta carga tributária brasileira por si já é uma desvantagem competitiva, mas parte dela representa um problema ainda maior ao ficar embutida nos insumos e serviços utilizados no processo industrial. Soma-se este elemento ao sistema tributário cumulativo que acaba onerando investimentos, exportações e gerando custo financeiro pelo recolhimento antecipado de impostos sobre insumos em relação ao recolhimento do valor dos bens vendidos.

Somente os tributos não recuperáveis, aqueles que se referem à parte não aproveitada como crédito no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e demais impostos, taxas e contribuições incidentes sobre vendas e serviços, comprometem cerca de 4 pontos percentuais da competitividade da indústria.

Em relação à cumulatividade, nas exportações, a demora de reaver os créditos acumulados gera inicialmente custo financeiro. Mas, são comuns os casos onde, por falha do sistema jurídico que rege o sistema tributário brasileiro, os créditos acabam por se acumular constantemente, transformando-se em custo efetivo ao exportador e piorando ainda mais as condições de competitividade.

O sistema tributário tira a competitividade do setor produtivo por meio do estabelecimento de prazos de recolhimento dos impostos que colocam os interesses arrecadatórios na frente da eficiência produtiva. No setor de BK, observa-se que os prazos de recolhimento dos tributos em vigor obrigam as empresas desse setor a recolherem os impostos e contribuições incidentes sobre suas notas fiscais de insumos antes mesmo da conclusão da máquina encomendada, gerando elevado custo financeiro. Como visto, o insumo mais caro do setor produtivo é o capital de giro.

Resultado esperado

A correção dos quatro fatores citados acima possibilitará a eliminação de mais de 80% das assimetrias sistêmicas do país. O ganho de competitividade que a indústria nacional teria com estas correções permitiria ao setor produtivo de BK um ganho de competitividade suficiente para fazer frente a uma abertura comercial ao redor de 8 p.p., ou seja, a uma queda da atual alíquota de imposto de importação de 14% para cerca de 6%.

Paralelamente a esta agenda, outras ações deverão ser mantidas no intuito de eliminar ainda mais a burocracia, melhorar a infraestrutura logística e o custo de energia elétrica, fatores essenciais para a garantia da isonomia competitiva das indústrias nacionais.

Conclusão

Ao tratar de uma economia com as dimensões do Brasil, é essencial ter em mente que não apenas as regiões têm comportamentos distintos, como também os diversos setores e subsetores que a compõem. Assim, ao planejar a abertura comercial é necessário levar estes fatores em consideração e lidar com as reais causas da baixa competitividade.

A perfeita mobilidade de capital e mão de obra, premissas dos modelos clássicos usualmente utilizadas em cálculos de impactos de abertura comercial, minimizam os efeitos negativos a ela relacionados, mas precisa ser tratada com muita atenção, porque na prática, não há como esta realocação ocorrer de maneira instantânea e sem custos entre setores e regiões.

A mobilidade do capital pode implicar inicialmente um sucateamento de ativos, em função dos processos de falências, ações trabalhistas etc., e somente num segundo momento poderia haver a efetivação de um novo investimento, ainda assim depois de se considerar riscos envolvidos no negócio como disponibilidade de recursos, licenças, entre outros.

A existência de mobilidade de mão de obra exige a perfeita alocação de recursos produtivos, o que de fato não ocorre. Seriam necessárias ações que passam ao largo das respostas que são dadas pelos modelos, como serviços públicos, habitações, entre outras. Segundo o *World Economic Forum,* o Brasil ocupa a 138º posição no *ranking* de mobilidade da mão de obra. Utilizando esse fator na sensibilização, o modelo sugere um resultado do PIB oposto, ou seja, de queda no lugar do crescimento esperado.

Nos últimos anos já passamos por uma forte onda de encolhimento do PIB e principalmente dos investimentos no país, mais fortemente nos setores de infraestrutura e industrial, que como sabemos piorou a produtividade relativa brasileira e aumentou a vulnerabilidade de sua economia frente ao mercado internacional. Sob este prisma, a intenção do governo de melhorar a produtividade do país é louvável e desejada.

No entanto, uma agenda de competitividade deverá ir além da redução das alíquotas de imposto de importação de BK. É essencial que tal política de recuperação de produtividade priorize ações com impactos positivos em todos os elos das cadeias produtivas e estimule ao máximo possível a geração de empregos no país, prevendo que uma maior participação do Brasil no comércio internacional demandará uma mão de obra qualificada e, para isso, o país precisará elevar o grau de educação ofertada à população, a fim de que essa força de trabalho reforce a elevação da produtividade.

Por outro lado, se essa agenda de qualificação não for executada adequadamente, a abertura comercial significará graves problemas estruturais, com perda de postos de trabalhos, desemprego, informalidade e a perda de elos produtivos de alto valor agregado de modo permanente.

Em outras palavras, a abertura comercial faz parte de uma estratégia ampla que depende de outros fatores igualmente ou mais relevantes. Junto a ela, torna-se essencial uma agenda de competitividade nacional de longo prazo com políticas horizontais transparentes em favor de toda a indústria e implementada de modo ordenado pelo Estado brasileiro em um horizonte temporal exequível.

A estratégia de inserção comercial do Brasil no comércio global deverá conside-

rar o contexto mundial, o qual atualmente está sob ameaças crescentes de protecionismo, mudanças tecnológicas e produtivas advindas da Indústria 4.0. Engajar-se em uma reforma ampla que não seja construída de maneira estratégica, de acordo com os elementos elencados até aqui, poderá contribuir para a perda de dinamismo das atividades industriais no país. Se realizada de forma abrupta e isoladamente, poderá causar danos irreversíveis em diversos elos da cadeia produtiva.

Os Obstáculos à Qualidade e à Equidade de Educação no Brasil

Cristovam Buarque

O Brasil tem as condições necessárias para ser um país com elevado grau de educação: um idioma unificado, população concentrada em cidades distribuídas em território contínuo, um dos maiores PIBs do mundo, com elevada carga fiscal nas mãos dos governos, mais de 8 milhões de universitários, bom sistema de integração por transporte e certamente um dos melhores em telecomunicações. Apesar disto, temos um dos piores e possivelmente o mais desigual sistema de educação de base entre todos os países do mundo. Isto decorre de obstáculos – culturais, políticos, sociais, ideológicos, financeiros – que devemos superar para que, no Brasil, a educação de base esteja entre as melhores, e todos seus habitantes tenham acesso a ela, com a mesma qualidade sem depender da renda, nem do endereço da família do aluno.

Cristovam Buarque, nascido em Recife - PE, em 1944; engenheiro mecânico pela UFPE, em 1966, e doutor em "Economia do Desenvolvimento", pela Universidade Sorbonne, Paris, em 1973, com a tese "Le Financemment Public des Investissements Privés et Choix Technologique". Entre 1973 e 1979, foi funcionário do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Quito/Equador e Tegucigalpa/Honduras, até 1975, e por mais quatro anos em Washington DC/EUA. Regressou ao Brasil em 1979 como professor da UnB, no Departamento de Economia, foi reitor da UnB no período 1985-89; em 2013, aposentou-se como professor titular. Foi governador do Distrito Federal, 1995-1999; senador da República pelo DF, 2003-2018; e ministro da Educação, 2003; em 2006, candidato a Presidente da República. Foi membro de diversos conselhos internacionais, entre os quais da Universidade das Nações Unidas – Tóquio. É colaborador há décadas de grandes jornais. Entre seus livros: "A Cortina de Ouro" (1994), "Os Erros do Sucesso" (2014), "O que é Apartação – o apartheid social no Brasil" (2003), "Educação é a Solução Possível" (2012); "Mediterrâneos Invisíveis" (2016).

I. Culturais: como pensamos

1. Visão de Educação como direito de cada pessoa, não como vetor do progresso econômico e promotora da justiça social

O Artigo 205 da Constituição determina que a educação é um direito, sem afirmar que ela é o vetor do progresso econômico, nem que ela deve ser ofertada com a mesma qualidade para todos, como condição para servir como cimento da justiça social. A falta de consciência deste papel da educação impede ver cada estudante como um patrimônio nacional: não vê que cada um deles que abandona a escola, cada cérebro que deixamos sem plena formação é uma perda para todo o país, não apenas para o jovem e sua família. Devido à falta desta

consciência nacional, o abandono escolar de quase 1 milhão de alunos por ano, quase mil por hora escolar, 20 por minuto, não traumatiza o país. Diferentemente de petróleo, ouro, ferro e dinheiro vistos como riqueza, nossos cérebros não são vistos como fontes de riqueza nacional. Jamais imaginaríamos queimar poços de petróleo ou dinheiro, mas incineramos cérebros ao negar-lhes acesso à educação com a máxima qualidade.

2. Complexo de inferioridade intelectual

Apesar de que uma criança brasileira nasce com o mesmo potencial cerebral das crianças de qualquer outro país, apesar de que não há fator genético que nos dê vantagem com os pés e desvantagem com o cérebro, nossa mente tem um complexo de inferioridade que não nos deixa imaginar, nem mesmo desejar sermos campeões do mundo em educação. Por alguma razão na formação da mente brasileira, temos a ideia de que outros países têm mais vocação intelectual do que nós. Esta é uma das razões pelas quais nossos eleitores e nossos políticos não priorizam educação com a mesma força e obstinação de outros povos, nem com a mesma ambição que temos para outros setores, como a indústria e o futebol. Queremos melhorar a educação, mas não temos a ambição de sermos um dos melhores do mundo; melhorar em relação a nós próprios, sem motivação nacional de nos igualarmos e estarmos entre os melhores do mundo.

3. Vemos a educação e o conhecimento como possível passaporte para a riqueza, não como riqueza em si

É impossível ver um adulto judeu analfabeto, qualquer que seja o país em que ele viva, e todos eles têm a meta de grandes estudos, com cobrança mútua; a primeira coisa que faz um refugiado sírio ou palestino é buscar escola para os filhos; em plena guerra civil, as facções do Líbano faziam trégua no período dos exames escolares; os japoneses, coreanos e outros povos tratam a educação como questão de vida. Nós não temos esta obsessão, não somos maníacos por educação. Além de complexados intelectualmente, não damos à educação o valor que damos à riqueza material, à conta bancária, ao tamanho da casa e à velocidade do carro. Para os que pagam, a escola privada é vista como uma caderneta de poupança onde se deposita a mensalidade escolar para depois receber o salário de doutor; a educação é valorizada por servir de *escada* para a riqueza; não como *riqueza em si*. Por isto, mesmo os brasileiros que dão importância à educação de seus filhos, ficam tristes quando na adolescência eles decidem ser professores ou filósofos, profissões educadas, mas vistas sem chance de boa remuneração.

4. Descrença no potencial intelectual dos pobres

Entre as muitas marcas deixadas por 350 anos de escravidão está a aceitação de que certas posições sociais são privilégio de alguns; uma dessas é a educação de qualidade. A velha afirmação de estarmos superando que negros sabiam seus lugares na sociedade. Felizmente, mas a escola de qualidade, em tempo integral, bilíngue, com atividades como natação e balé, ainda é considerada como lugar onde os "pobres sabem não ser deles". Ainda vemos educação como privilégio de alguns, ainda aceitamos educação de qualidade como "coisa de rico" e de alguns raros pobres. A ideia de que "os filhos

dos pobres devem estudar em escolas com a mesma qualidade das escolas dos ricos" ainda é vista como uma demagogia ou utopia. Por isto, nenhum partido adotou esta ideia como seu tema, muitos dos seus dirigentes e filiados não acreditam ou não querem.

5. Sensação de avanço na qualidade, quando comparamos o Brasil de hoje com o Brasil de ontem

A educação de nossa população melhorou entre os anos 1980 e 2019. Esta realidade ilude porque apesar de melhorar, estamos ampliando três *brechas*: entre a educação dos pobres e dos ricos; entre nosso nível de conhecimento e as novas exigências de educação para o mercado e a qualidade de vida; a brecha da educação no Brasil e a educação em outros países. Melhoramos nos comparando conosco, ficando para trás em relação ao mundo, às necessidades e à equidade. Este sentimento de acomodamento diante de ligeiras melhoras obstaculiza o salto que precisamos dar na qualidade e na equidade, porque não basta dizer que estamos melhorando em relação a nosso passado, sem olhar onde estaremos no futuro.

6. A ilusão com algumas ilhas de relativa excelência

Cada vez que tomamos conhecimento da triste realidade de nossa educação, sempre surgem opiniões para lembrar que já fomos piores e de que dispomos de algumas unidades com qualidade. Contentamo-nos com "ilhas de excelência", sem percebermos que a definição de excelência decorre da comparação com a realidade do resto do país, não com a qualidade no resto do mundo educado. É como se na próxima Copa comemorássemos perder de 5x1 para a Alemanha, não mais de 7x1.

7. Nosso desprezo à educação

Orgulhamo-nos de ser o "país de chuteiras", não do lápis, canetas, computadores, batas de cientistas ou becas de formandos. Quando queremos dizer que uma pessoa não está no seu juízo, chamamos de filósofo, poeta, escritor; quando chamamos de doutor queremos dizer que pertence a uma classe mais elevada, não que é sinônimo de culto, educado e inteligente. Os pais reclamam quando um jovem escolhe profissões intelectualizadas sem bons salários no mercado porque desejam uma profissão de melhores salários, não de maior formação; aos jovens com dificuldade para passar no vestibular de medicina, engenharia, recomenda-se fazer pedagogia. Os salários de professores é o menor entre os que têm o mesmo nível de educação. Este desprezo à educação é um dos mais fortes obstáculos.

8. A escola desincentivadora

Os navios negreiros tinham marujos encarregados de impedir escravos de saltarem para a morte no mar, fugindo das más condições dos barcos, da melancolia provocada pelo distanciamento de suas terras e pelo medo da escravidão que lhes esperava do final da viagem. Nossas escolas agem como navios negreiros pela falta de qualidade para atrair os alunos, com conforto, prazer de aprender, esperança de um bom futuro. Por suas condições físicas, seus equipamentos, a desmotivação geral e sem ver o papel dos estudos que recebem para lhes garantir um futuro melhor, nossos alunos abandonam a escola, saltando para um afogamento social

por asfixia de conhecimento. Mas, diferentemente dos navios negreiros, não há esforço para evitar a fuga de nossos alunos, porque os escravos eram vistos como mercadoria valorosa e que seriam motores da riqueza com seus braços, nossos alunos não são vistos com valor, seus cérebros não são vistos como os motores da riqueza graças ao conhecimento que adquirem. Por isto, não fazemos o necessário esforço para evitar que se suicidem intelectualmente: não fazemos a escola atraente, não temos os equipamentos que falem a linguagem deles, nem psicólogos que os acompanhem. Fechamos os olhos para cerca de 1 milhão de estudantes que anualmente abandonam as escolas, como os escravos tentavam abandonar os navios negreiros.

9. A discreta dor escondida na deseducação

A incapacidade das lideranças nacionais para mostrar as consequências e dores da falta de educação é uma das causas de nossa falência educacional. Não saber ler impede a pessoa de viver plenamente, mas não a impede de respirar, nem dói fisicamente; a falta de educação provoca fome, desemprego, pobreza, doenças e mais problemas, mas não provoca um sentimento direto de dor. As "dores" da deseducação decorrem do convencimento que mostre a relação da falta de educação com os problemas que cada pessoa enfrenta.

10. Fobia ao estudo

Mesmo em países com tradição intelectual, há pessoas que não gostam de estudar. Mas, o descuido histórico com educação – prédios ruins, equipamentos antiquados, professores desmotivados, aulas suspensas – amplia a fobia ao estudo no Brasil e leva ao abandono da escola. Até quando se tenta melhorar a qualidade, fazendo a escola exigente, e o desinteresse dos alunos pode aumentar. Sem apoio que entenda e ajude a superar este sentimento, isto funciona como uma dificuldade para a busca de mudar o nosso quadro de deseducação.

11. Falta de percepção de vantagens decorrentes do aprendizado

À fobia ao estudo e à hostilidade da escola soma-se o sentimento de que a educação não trará vantagem para o aluno: não lhe garante emprego, nem renda alta, não traz reconhecimento, nem facilita seu caminho à felicidade. A fobia no presente e a miopia no futuro se unem como um obstáculo quase intransponível.

12. Prisão ao imediatismo

O apego do Brasil a resultados imediatos dificulta a execução de estratégias de longo prazo que a educação exige. Nossa mente não tem paciência histórica para esperar o demorado resultado dos investimentos educacionais de máxima qualidade. Um estádio traz resultado já no primeiro jogo, uma estrada desde quando passe por ela o primeiro carro, até mesmo a universidade oferece resultado no dia em que o aluno é aprovado no vestibular; a escola de base só mostra seu resultado quando seus alunos crescem, décadas depois. Por isso, dificilmente um candidato se elege no Brasil oferecendo melhor educação de base, sobretudo se, sem demagogia, diz de onde vai tirar dinheiro, interrompendo outras prioridades para financiar educação; se disser que devemos congelar

salários de outras categorias para fazer o salário do professor subir relativamente em relação a estas outras, e exigir avaliações periódicas dos professores bem remunerados; acabar com a promoção automática explícita na educação de base e disfarçada no ensino superior. Os lemas "50 anos em 5", que seduziu o Brasil nos anos de 1950, e o "milagre brasileiro", no regime militar, não se aplicam a um projeto de longo prazo para a educação. Por isto, os políticos entendem que os eleitores não querem esperar e relegam a educação de base.

13. Acreditamos em Pero Vaz de Caminha

Os 350 anos de escravidão provocam até hoje um obstáculo à busca da igualdade, a carta de Caminha provoca até hoje a sensação de que o Brasil não tem necessidade de esforço educacional maior, porque a riqueza de nossa natureza é capaz de prover as necessidades de cada brasileiro. A abundância que vem da natureza e a oferta de trabalho vindo da mão de obra barata, da senzala ou da favela, viciaram a elite dirigente brasileira na sensação de que não há aqui a mesma necessidade de educação que têm os povos que vivem em ambientes hostis e onde o espírito republicano impede a desigualdade de renda que "escraviza" as massas sem educação.

14. A percepção de que não é necessário estudar muito quando a maioria estuda pouco

Em uma sociedade onde a maioria não estuda, a minoria não precisa estudar muito. Um brasileiro que fale outro idioma além do português é considerado poliglota, não apenas bilíngue. Isto vale para todas as outras áreas do conhecimento, inclusive matemática, ciência e filosofia. Por isto, temos bons cientistas e filósofos quando nos comparamos entre nós, mas nenhum Nobel em ciência está previsto para as próximas décadas para um brasileiro vivendo em território brasileiro.

II. Sociais: como somos

1. Necessidade do trabalho infantil para gerar renda às famílias pobres

A persistência da pobreza e da desigualdade é um obstáculo ao salto educacional, porque famílias pobres têm necessidade de tirar seus filhos da escola para o trabalho, para tentar a sobrevivência imediata de suas famílias. Por isto, era tão importante o programa Bolsa Escola quando tinha uma concepção educacional, antes de se transformar e adotar a concepção assistencial, ao substituir a palavra "escola" pela palavra "família", ter sua gestão transferida do MEC para o ministério que cuida da assistência social e ao misturar beneficiários, independentemente de serem mães de crianças em idade escolar, idosos ou deficientes. Reduziu-se a chance de quebrar o obstáculo da pobreza à frequência e à assistência escolar. De certa forma, a Bolsa Escola "usava" a necessidade da família por renda para induzir a frequência das crianças pobres à escola.

2. Diferença entre os salários dos professores com os salários de outras categorias

Há um consenso nacional de que os salários dos professores são baixos e que esta é uma das causas de nossa pobreza educacional, mas em geral se esquece que a di-

ferença salarial agrava a situação. Nenhum servidor ou líder sindical se considera obstáculo ao salto educacional brasileiro, mas foi isso que alguns deles fizeram, inconscientemente, ao conquistarem aumentos para seus filiados acima dos aumentos dados aos professores. Esta não era a realidade salarial do serviço público até antes do regime militar decidir privilegiar a burocracia estatal, nem depois da redemocratização em que as corporações com poder, especialmente no serviço público federal, passaram a ampliar seus salários em taxas superiores às dos professores da educação de base.

Sem saber nem querer, estes movimentos sindicais têm agido para que a desigualdade entre os salários de professores municipais e de outras categorias iniba os jovens mais brilhantes, ambiciosos e ousados a buscar as carreiras ligadas ao magistério; esta diferença tende a reduzir não apenas a escolha profissional, como também a motivação durante o exercício da profissão. Ao comparar os seus salários com os de outras categorias dentro do próprio setor público, nossos professores se sentem desmotivados, alguns desistem e outros passam suas carreiras desprestigiados, ou tentando outro emprego, ou sendo obrigados a complementar os salários com jornadas extenuantes que sacrificam o resultado de seus trabalhos para a educação.

3. Movimentos corporativos que lutam pelos professores, mas protegendo-os de avaliações e exigências

Nossa educação estaria ainda pior se não fosse a luta dos sindicatos de professores em defesa de melhores salários. Mas, às vezes, os sindicatos se comportam como adversários da educação ao protegerem professores que estão fora da sala de aula, que não se dedicam às atividades de ensino, além do prejuízo da promoção de longas greves.

4. Insensibilidade dos que podem pagar boa escola privada para seus filhos

O grande obstáculo à Abolição foi a falta de indignação social contra a escravidão. O mesmo acontece hoje com a educação: não nos indignamos com a estupidez e a indecência de não oferecermos educação de qualidade para todos. Falta-nos despertar a indignação moral que se transforme em ação política. Quando um dia estudarem a insensibilidade da elite rica brasileira, certamente que o comportamento mais perverso depois da escravidão, é o uso de empregadas domésticas para preparar os filhos dos patrões para irem às boas escolas, ginástica, inglês, balé, reforço, sabendo que os filhos delas estão sem escola de qualidade, ou mesmo sem escola de verdade. O que se passa no microespaço social dentro das casas acontece com a sociedade insensível à ampliação cotidiana da desigualdade no berço da inteligência, que é a escola. Esta insensibilidade é um dos mais graves obstáculos à construção da educação de qualidade no país, porque impede a indignação moral com a tragédia da desigualdade no acesso à educação com qualidade.

5. Preferência pela universidade

Da mesma maneira que a educação de base é vista como um direito individual, e não como um vetor do progresso, a universidade é tratada como *escada social*, não como *alavanca para o progresso*. É isto que explica o fato de o Ministério da Educação se comportar como um ministério do ensino superior, e as universidades serem federais e a educação de base ser municipal; faz

com que o movimento negro lute por cotas para a universidade, mas não lute para erradicar o analfabetismo, que afeta sobretudo aos negros; isto também levou centenas de milhares de universitários às ruas contra o contingenciamento de verbas para as universidades, com raras faixas em referência aos problemas da educação de base. Desprezando além do financeiro, a universidade sofre o forte contingenciamento estrutural devido ao baixo preparo dos alunos que chegam da educação de base.

6. Reserva de mercado

Se os filhos dos ricos e pobres estudassem nas mesmas escolas, a maioria das vagas nas universidades iria para os pobres porque eles formam a maioria da população, como aconteceu com a possibilidade de os negros jogarem futebol. O Brasil ganhará gênios, como ganhou grandes jogadores negros que antes ficavam atrás dos alambrados, proibidos de entrar em campo por causa da cor da pele. Embora não seja uma decisão consciente, muitos da parcela rica da população certamente não se interessam em ver seus impostos financiando educação de base com qualidade para todos, sabendo que a consequência direta será seus filhos terem de concorrer com os milhões de pobres hoje deixados para trás.

Por isto, provavelmente sem fazer opção consciente, as classes médias e altas preferem o sacrifício de gastar parte substancial de suas rendas para pagar escola privada de seus filhos, no lugar de lutarem para que a escola pública seja de qualidade para todos e seus filhos estudem nela gratuitamente. Isto explica o fascínio nacional pelo slogan "universidade para todos", sem qualquer movimento no sentido de "ensino médio com qualidade para todos", "filho de pobre na mesma escola que filho de rico". Também explica porque o Enem era desconhecido quando servia para avaliar o ensino médio e se transformou em obsessão nacional ao servir como exame para entrar na universidade.

7. As vantagens dos serviços baratos graças à mão de obra sem educação

A elite brasileira ainda é viciada em serviços baratos, não mais por escravos, mas por trabalhadores de baixos salários ou informais: vendedores na praia, empregadas domésticas, lavadores de carro, jardineiros e pedreiros. A elevação da produtividade e da consciência social elevaria os salários e eliminaria muitas das formas de trabalho que servem às classes médias e altas, até mesmo às classes pobres em alguns domingos. Não se pode dizer que os brasileiros ricos e as classes médias obstaculizam conscientemente a "doce revolução" na educação de base com o propósito de manter estes serviços baratos que já não existem em países educados, mas esta realidade pode pesar inconscientemente nas decisões políticas de eleitores e eleitos, como pesava na manutenção da escravidão.

8. Violência, urbana e escolar

Como um fenômeno recente, a violência urbana, as drogas e a criminalidade são obstáculos ao salto de qualidade da educação de base. Além de dificultarem o bom funcionamento das escolas, apesar dos riscos, o tráfico tem atraído jovens para atividades que oferecem mais dinheiro do que anos de esforço em estudo nas escolas sem qualidade que frequentam. Além da violência urbana, que dificulta a frequência, a escola é um ambiente

hostil pela indisciplina, o *bullying*, as gangues, a raiva, o desrespeito. Esta violência interna dificulta a assistência e a aprendizagem. Juntos elas obstaculizam o avanço da educação; e por terem tamanhos e características diferentes, conforme seja na escola pública ou privada, agrava a desigualdade.

III. Políticos: os que mandam

1. Subsídios públicos à educação privada de dirigentes do setor público

Na Inglaterra, os políticos sentem-se envergonhados se colocam seus filhos em escolas privadas e são levados a matriculá-los em escolas públicas, pelo menos durante seus mandatos, sobretudo se ocupam ministérios. No Brasil, os políticos se acostumaram a fazer o contrário: proteger-se da má qualidade do setor público e ainda usar recursos públicos para pagar escola dos seus filhos, graças a subsídios diretos ou dedução no imposto de renda que recebem. A educação certamente daria um passo se os dirigentes nacionais, políticos e juízes, ministros, governadores e prefeitos fossem constrangidos a colocar seus filhos em escolas públicas. Até que em breve, não haja desigualdade na qualidade das escolas.

2. Os políticos demagogos e populistas temem o poder crítico que a educação oferece aos eleitores

Mesmo que digam e até pensem o contrário, os políticos demagogos e populistas são obstáculos à educação, porque sabem que ela destruirá seus currais eleitorais e dificultará a aceitação fácil do eleitor para as promessas ilusórias apresentadas em suas campanhas eleitorais. Podem não se sentir inimigos da educação, mas na sua racionalidade preferem prioridades que além de atender a demandas imediatistas eleitoreiras não facilitam o esclarecimento do eleitor para entender as fragilidades lógicas e as irrealidades do discurso populista e demagógico que apresentam em suas propostas.

3. Preferência por outras prioridades

Os governos gastaram R$ 70 bilhões para fazer a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016, com raras vozes propondo que estes recursos financeiros fossem investidos em educação; há 60 anos fazemos um esforço para quebrar a desigualdade regional investindo em indústria, estradas, hidrelétricas, no lugar de investir em educação. A situação do Norte e do Nordeste seria provavelmente melhor se uma parte destes investimentos fossem utilizados em uma estratégia de educação.

4. A visão sectária

Um obstáculo à educação vem da visão sectária na "direita", achando que educação de qualidade só depois de o Brasil ser um país de renda alta, e na "esquerda", defendendo que educação de qualidade igual para todos só será possível depois de uma revolução socialista, esquecendo que os países capitalistas da Europa, a Coreia do Sul e o Japão têm suas crianças em escolas com a mesma qualidade, independentemente de serem ricas ou pobres.

5. A corrupção

Além de a corrupção roubar dinheiro do público, impedindo investimentos úteis, ela submete educação à racionalidade

do lucro de empreiteiras e das eleições dos políticos, mais interessados na construção da obra, vista como mais importante do que os próprios professores. Para servir às empreiteiras e fazer inaugurações, os governos preferem as obras de creches em vez do cuidado das crianças. Daí a construção de elefantes brancos que não atendem ao propósito educacional. Para complicar, milhares de obras de educação estão paralisadas por falta de planejamento e por erro na escolha de construtoras.

6. O círculo vicioso entre educação de base e o ensino superior

A universidade existe para fornecer o conhecimento necessário para entendermos a realidade e construirmos o futuro, mas parte dela tem se transformado em ilhas voltadas para seus professores e alunos. A falta de envolvimento da universidade na formação de uma boa educação de base é um obstáculo para o Brasil dar o salto educacional e termina sendo também a causa do fracasso da própria universidade pelo contingenciamento estrutural que sofre devido à falta de alunos com máxima qualidade. Ao asfixiar-se, a universidade asfixia a educação de base que precisa do conhecimento de qualidade do ensino superior na formação de professores, pedagogos, engenheiros e todas as profissões. No lugar de um círculo virtuoso surge um círculo vicioso entre universidade e educação de base.

7. O tabu da gratuidade absoluta

A gratuidade da educação de base certamente facilita o aumento no número de matrícula de crianças, mas ao tirar o empoderamento dos pais, termina sendo um obstáculo ao salto educacional, por reduzir a participação dos pais no acompanhamento da educação dos filhos na escola, por pior que seja a escola, os pais se sentem devedores e não credores do governo, da direção e dos professores da escola. A *gratuidade absoluta* faz os pais se sentirem sem direito a reclamar, protestar ou cobrar, como fazem os pais de classe média e alta que pagam escolas privadas. A cobrança de um valor mínimo para pais que tenham alguma renda fixa com emprego garantido não ampliaria os recursos financeiros para os gastos com educação, mas daria sentimento de poder e direito aos pais diante dos governos, das direções e dos professores. Apesar disto, é quase impossível quebrar o tabu da *gratuidade absoluta*, o que transforma este princípio em um obstáculo difícil de ser superado.

8. A mercantilização da mídia

Apesar de a mídia ser um elemento cada vez mais fundamental na educação, a mídia sem compromisso educacional ou cultural impede seu uso para promover educação com qualidade. Uma avaliação de nossas rádios e televisão na ótica pedagógica passa a sensação de que eles não estão envolvidos no esforço educacional e ainda provocam impactos negativos na educação de nossas crianças.

9. Ignorância histórica – culpa dos outros

Um dos obstáculos ao Brasil melhorar sua educação é a ignorância ou o cinismo dos políticos ao não reconhecerem a responsabilidade de cada um na produção da tragédia que a educação brasileira atravessa como resultado de uma longa história. Cada

vez que um novo governo assume, a oposição joga sobre ele a culpa da tragédia que na verdade tem a idade dos 130 anos de nossa república. No final, a culpa não é assumida por ninguém, e a tragédia continua.

10. Democracia corporativizada

Não faz sentido uma educação de qualidade sem compromisso com a democracia e que não forme cidadãos democratas. Mas, é preciso evitar que a democracia sirva como obstáculo ao avanço da qualidade e equidade no acesso à educação. Isto tem ocorrido no Brasil quando grupos corporativos de partidos, sindicatos, associações usam a força que a democracia lhes oferece para defender seus interesses de grupos, mesmo sacrificando o interesse maior da educação. O que tem se observado é que os grupos com maior poder de pressão conseguem desviar recursos de outros setores para a educação; mesmo dentro do setor educacional há conquistas empresariais e trabalhistas, inclusive de professores que não trazem benefícios diretos à educação.

11. A democratização contra o talento e a dedicação

Nas últimas décadas, o processo de democratização foi apropriado pelos grupos corporativos com efeitos nocivos à qualidade da educação. A eleição direta de reitores, que teria o papel de promover a qualidade ao tirar a tutela do Estado, terminou aumentando o isolamento da universidade que passou a ser dominada por interesses de suas comunidades. Na educação de base, a escolha direta dos diretores que trazia a grande promessa de livrar a escola das pressões políticas sobre os prefeitos, terminou promovendo diretores nem sempre preparados para o cargo de gestor e forçando o eleito a atender aos interesses de seus eleitores que não coincidiram com as necessidades da escola.

12. A municipalização

Em um país com a desigualdade de recursos, fiscais e humanos, entre os municípios, fica impossível buscar qualidade nacional e equitativa deixando a responsabilidade da educação de suas crianças sobre a vontade dos prefeitos e receitas fiscais das prefeituras.

Nenhuma prefeitura tem condições de financiar educação com a máxima qualidade para suas crianças; e se alguma, graças aos royalties especiais, for capaz disto, seus resultados não se espalharão ao resto do país. A qualidade plena e equitativa, que elimine o papel do CEP e do CPF dos pais na qualidade de aprendizado de uma criança, vai exigir que o Brasil inteiro adote a educação de suas crianças. Há décadas, o Brasil se orgulha da campanha "O Petróleo é nosso", mas não leva adiante uma campanha "Nossas crianças são brasileiras", não importa onde, nem de quem nasceram.

IV. Ideológicos: amarram as ideias

1. Os líderes obscurantistas não desejam aprimorar a educação

Por desejarem manipular o eleitor, os líderes políticos demagogos ou populistas obstaculizam a educação, da mesma forma que líderes religiosos são inimigos da educação por receio de que a escola laica e cientificista possa bombardear as crenças religiosas dos alunos.

2. Os ideólogos que desejam impor suas visões de mundo

Além de políticos e religiosos, existem filósofos e ideólogos que temem a educação de qualidade para todos, por medo de que a educação forme senso crítico nos alunos e lhes ofereça visões de mundo diferentes, retirando a força e o prestígio que têm.

3. Mercantilização da Educação

A ineficiência é um obstáculo à qualidade na escola pública, sobretudo pela generalização da ideia de que um bom gestor é aquele que gasta muito com educação, mesmo que tenha poucos resultados positivos. Mas, a mercantilização agirá para racionalizar a eficiência do menor custo, e não da obtenção da maior qualidade. A mercantilização não se sintoniza com a visão da educação como vetor do progresso, de interesse de todos. Consolida a visão que ela é um direito a ser pago pelos interessados com recursos próprios da família ou por bolsas governamentais e filantrópicas.

4. O neoliberalismo social

No lugar de promover mudanças substanciais na educação de base para que todos pudessem desenvolver seus talentos e disputar com igualdade de oportunidade quais entrariam no ensino superior pelo talento, os governos preferiram criar mecanismos que corrigissem a desigualdade, usando medidas de proteção para os que foram prejudicados ao longo da formação básica. Esta é uma concepção neoliberal social, porque opta pelo benefício ao indivíduo no lugar das reformas sociais. E beneficia apenas indivíduos que terminaram o ensino médio, abandonando os que ficaram para trás, no analfabetismo e na evasão escolar. Esta opção engana a sociedade e os pobres, fazendo-os acreditar que poderão ser beneficiados, perdendo a perspectiva de fazer as reformas que derrubem os obstáculos, no lugar de fazer pequenos atalhos.

5. A pedagogia da condescendência

O abandono da educação, a pobreza da família e o atraso de crianças pobres levou a uma *pedagogia da condescendência* que se manifesta pela promoção automática. No lugar de educar melhor as crianças com reforços, prefere-se fechar os olhos ao mau desempenho a que elas foram condenadas. Mantém-se o desprezo à educação, iludindo as crianças, seus pais e a nação, que não vê o tamanho do desastre. Já que elas não recebem o que precisam para aprender, faz-se a condescendência de dispensar aprendizado.

Além da gravidade da ilusão nacional, quando este autoengano aumenta o número de universitários sem preparo, leva-se à promoção automática também no ensino superior.

6. A ilusão da matrícula

Há 30 anos, o Brasil tinha entre 20% e 30% de crianças não matriculadas. Hoje nos vangloriamos de ter 93% delas matriculadas. Além do desprezo à gravidade de 7% não matriculadas nas primeiras séries, este fator é uma das ilusões preferidas, sem considerar que a educação se mede por matrícula, frequência, assistência, permanência e aprendizado.

7. Analfabetismo de adulto

Duas pessoas educadas ficam mais educadas quando convivem entre elas, interagindo seus conhecimentos; uma pessoa educada regride intelectualmente se convive apenas com pessoas sem educação equivalente ou superior. É por isto que alunos pobres evoluem menos quando seus pais são analfabetos, fazendo do analfabetismo de adultos um obstáculo à educação de base das crianças. O analfabeto pleno obstaculiza a educação de seus filhos e o analfabetismo funcional reduz o potencial da educação de todos os brasileiros.

8. Preferência pela teoria pedagógica

Paulo Freire foi um homem de práxis entre teoria e prática; foi um grande filósofo, mas também coordenador de programas para a alfabetização de adultos e secretário de educação. Lamentavelmente, nossos pedagogos se dedicam mais a conhecer os geniais escritos teóricos de Paulo Freire do que seguir os passos práticos que ele demonstrou em sua vida. Em consequência, as universidades dedicam mais tempo a suas reflexões do que às ações práticas que ele desempenhou no mundo da educação.

V. Financeiro: o uso do dinheiro

1. Os recursos financeiros necessários

A crise econômica, inclusive com a recessão que está nos condenando a uma década perdida, e o abismal déficit fiscal, com elevação de gastos e redução de receitas, certamente são obstáculos momentâneos a uma revolução na educação. A tragédia da educação brasileira não é resultado dos seus atuais dirigentes, mas dos cortes de verba atuais e próximos; é o produto de todos os governos desde 1889, e não só por recursos financeiros aplicados. O que nós já gastamos permitiria resultados melhores do que temos, sobretudo diante da falta de ambição para fazer o Brasil educado em padrões mundiais e com escola igual para todos.

O salto educacional para colocar o Brasil entre os melhores do mundo e assegurar educação de qualidade para todos vai exigir mais recursos financeiros ao longo dos próximos anos, mas ampliar os gastos no atual sistema terá pouco impacto. O salto educacional requer recursos para montar um novo sistema que em duas ou três décadas substitua o atual frágil sistema municipal por um robusto sistema nacional, com descentralização gerencial e liberdade pedagógica. Este novo sistema exigirá um custo aluno/ano de aproximadamente R$15.000, o que além de financiar a construção e equipamento de uma nova rede de escolas com a máxima qualidade, permitiria oferecer aos professores de uma nova carreira nacional o salário mensal de R$15.000. Com este salário seria possível atrair os quadros mais brilhantes do país para o magistério; além de dar a justificativa para exigir dedicação plena, com avaliações periódicas dos professores.

Considerando um período de 30 anos para a implantação deste novo sistema em todo o território nacional, supondo um crescimento do PIB de apenas 2% ao ano e ao mesmo número atual de 50 milhões de alunos – duas posições conservadoras, porque historicamente a economia cresce mais rapidamente e demograficamente teremos redução no número de alunos –, o custo para o Brasil dar o salto educacional estaria em 6,6% do PIB, o que mostra que a falta de recursos financeiros não será um obstáculo

para o salto, se ele for implantado com responsabilidade.

2. A tentação inflacionária

É possível que a ânsia por resultados leve alguns a defenderem a alternativa de financiamento por meio de inflação. Esta seria uma forma suicida, porque a inflação já demonstrou ser um obstáculo, uma vez que o aumento ilusório de salários com a falsa moeda da inflação condena a escola a sucessivas paralisações para recuperar o corroído poder aquisitivo de seus servidores, professores ou administrativos.