

INTERESSE NACIONAL

ANO 10 • NÚMERO 39 • NOVEMBRO 2017–JANEIRO 2018 • R\$ 30,00

www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

Um Novo Caminho para a Indústria

Pedro Luiz Passos

Reindustrialização Versus Juro Alto e Câmbio Apreciado

Luiz Carlos Bresser-Pereira

4ª Revolução Industrial: Impactos no Emprego e na Educação

Lidia Goldenstein

Desindustrialização e Política Industrial no Brasil

Márcio Holland

Carroças com GPS

Roberto Luis Troster

Inovação Industrial e Crescimento

Roberto Nicolsky

O Brasil e a Proteção Internacional dos Refugiados

Fernando Simas Magalhães

Maria Luisa Escorel de Moraes

Por uma Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia

Beto Ferreira Martins Vasconcelos

Marina Lacerda e Silva

Paulo Roberto Gitirana de Araújo Guerra



I N T E R E S S E NACIONAL



A **Revista Interesse Nacional** oferece o seu conteúdo impresso na plataforma tablet. Essa inovação digital beneficia o leitor, pois permite o acesso aos artigos com total mobilidade e interatividade.

A atualização no formato é necessária para acompanhar nossos leitores onde eles estiverem. Para nós, o importante é a qualidade do conteúdo, sem descuidar dos recursos visuais inovadores.

INTERESSE NACIONAL

Ano 10 • Número 39 • Novembro de 2017 – Janeiro de 2018

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

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

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



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

Printed in Brazil 2017

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

.....

ANO 10 • NÚMERO 39 • NOVEMBRO DE 2017 – JANEIRO DE 2018

6 Apresentação

ARTIGOS

.....

9 Um Novo Caminho para a Indústria

PEDRO LUÍZ PASSOS

As políticas até agora adotadas seguiram princípios equivocados que inibiram a concorrência e, por isso, em vez de incentivar, bloquearam a inovação e as iniciativas empresariais. Com algum esforço orçamentário e considerando que dispomos de instituições, instrumentos e mecanismos de incentivo e de financiamento à inovação, é perfeitamente possível para nós conceber uma eficaz estratégia brasileira para a manufatura avançada. Além de mirar a Indústria 4.0, os objetivos da política de inovação poderiam seguir dois outros critérios para a seleção de prioridades: os grandes desafios ambientais ou sociais do país e as competências que já se revelaram em nossa economia.

19 Reindustrialização Versus Juro Alto e Câmbio Apreciado

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Para que as empresas invistam em ciên-

cia e tecnologia, é preciso que, antes, decidam investir. E, para que tomem essa decisão, é preciso que tenham boas oportunidades de investimento – tenham projetos cuja taxa de lucro esperada seja satisfatória, claramente maior do que a taxa de juros. Ora, devido à armadilha de juros altos e da moeda nacional apreciada em que está preso o Brasil desde 1990, quando realizou sua abertura comercial, essas oportunidades não existem. Desde meados dos anos 1980, a economia brasileira vem investindo pouco na indústria e, conseqüentemente, propiciando as condições estimuladoras da desindustrialização.

30 4ª Revolução Industrial: Impactos no Emprego e na Educação

LIDIA GOLDENSTEIN

Além da velocidade e intensidade das transformações, a 4ª Revolução Industrial pode ser caracterizada por uma fusão de tecnologias biológicas, físicas e digitais. Em sua escala, escopo e complexidade, a transformação será diferente de tudo o que a humanidade tenha experimentado antes. Daqui a oito anos, 65% das crianças de hoje irão trabalhar em

empregos que ainda não existem. Mas que empregos? Com que tipo de conhecimento e formação? Este é o desafio: preparar a estrutura educacional para empregos que ainda não existem, mas que obviamente requererão uma formação muito mais sofisticada e desafiadora, em todos os níveis.

33 Desindustrialização e Política Industrial no Brasil

MÁRCIO HOLLAND

O artigo apresenta argumentos que indicam que a “desindustrialização” no Brasil é um falso problema e, por conseguinte, a melhor política para o setor não é a política industrial tradicional, voltada para esforços de reindustrialização em si e per si. Argumenta-se que o país sofre de perda relativa da importância da indústria na economia. Nossa interpretação é a de que, de fato, a “desindustrialização” como evidência empírica ocorre; mas, esse fenômeno não necessariamente representa perda de importância da manufatura na vida econômica. O conceito de manufatura moderna – advanced manufacturing associada à ideia de “indústria 4.0” – reforça nossos argumentos.

41 Carroças com GPS

ROBERTO LUIS TROSTER

Evolui-se aqui, mas a uma velocidade menor do que no resto do mundo. O país não se adapta à velocidade necessária. Há medo de mudanças. Com isso, a defasagem com os demais países aumenta

a cada dia que passa. A obsolescência é dissonante. A razão para o desempenho aquém do esperado é o dogmatismo da política econômica. Esta tem alguns méritos, mas também tem falhas. A questão do controle do déficit primário é importante. Entretanto, há mais aspectos que têm que ser analisados. O que aflige mais é que uma mudança de estratégia sequer é cogitada.

51 Inovação Industrial e Crescimento

ROBERTO NICOLSKY

O Brasil não fez a opção pelo desenvolvimento tecnológico sistêmico e não criou nas décadas de 1980 e 1990 um arcabouço de políticas públicas de fomento efetivo à inovação industrial, embora tenha havido iniciativas positivas de financiamento a juros baixos. O nosso esforço de competição ficou, principalmente, por conta daquelas poucas empresas que deram certo ao se disporem a assumir o próprio risco tecnológico do desenvolvimento das inovações necessárias para poder disputar o comércio mundial. A comparação com os demais países emergentes, porém, mostra que nos faltavam as políticas públicas indispensáveis de desenvolvimento tecnológico e inovação com a sua condição necessária e suficiente: o compartilhamento do risco tecnológico.

62 O Brasil e a Proteção Internacional dos Refugiados

FERNANDO SIMAS MAGALHÃES

MARIA LUISA ESCOREL DE MORAES

O Acnur estima que existam, atualmente, 65,5 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo, incluindo 25 milhões de solicitantes de refúgio e refugiados. O Estado brasileiro abriga, hoje, cerca de 9.500 pessoas, de um total de 79 nacionalidades diferentes, com o “status” de refugiados reconhecido pelo Conare. Os maiores grupos de refugiados no Brasil são provenientes da Síria, de Angola, da Colômbia e da República Democrática do Congo. Nos últimos anos, o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado protocoladas junto ao Conare aumentou em cerca de 3.000%, o que vem sobrecarregando o sistema de proteção brasileiro.

70 Por uma Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia

BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS

MARINA LACERDA E SILVA

PAULO ROBERTO GITIRANA DE ARAÚJO GUERRA

O debate, a formulação, a construção e a implementação de uma política nacional sobre migrações, refúgio e apatridia têm relevância de ordem humanitária, internacional, estratégica e histórica. Sobre as razões estratégicas, é preciso reconhecer que o boom demográfico brasileiro está previsto para se encerrar na próxima década. Por conta disso, o país poderá se beneficiar dos imigrantes e refugiados para restabelecer a população economicamente ativa e realizar a compensação previdenciária, como fizeram outros países em desenvolvimento.

Apresentação

.....

Este número se ocupa de temas que se entrelaçam, estão na ordem do dia e precisam cada vez mais da atenção dos formuladores de políticas para que o Brasil se sintonize com a extraordinária mudança de paradigma tecnológico em curso e persiga um modelo de desenvolvimento que cause o menor trauma social em função das pressões sobre o mercado de trabalho. A transição para a economia da inteligência artificial deve levar em conta a necessidade de novo treinamento para inclusão de trabalhadores no novo paradigma produtivo. A 4ª revolução industrial, que pode ser caracterizada por uma fusão de tecnologias biológicas, físicas e digitais, produz transformação diferente de tudo o que a humanidade já experimentou, conforme explica a economista Lidia Goldenstein, autora de um dos oito artigos da edição. Segundo ela, “uma das premissas básicas sobre tecnologia vai mudar: a de que máquinas são ferramentas para elevar a produtividade dos trabalhadores. Agora as máquinas estão se tornando trabalhadores”.

Este novo mundo de máquinas inteligentes e robôs requer um novo empresário, capaz de lidar com as inovações e competir com países que já dominam as ferramentas da inteligência artificial e as integram com

políticas educativas eficazes. O empresário Pedro Passos, conselheiro da Natura, que escreve o primeiro artigo da edição, diz que “o objetivo de reerguer com qualidade e robustez a indústria e a economia brasileira requer uma mudança profunda das ações de política econômica”. Segundo ele, é preciso “corrigir distorções, como o desequilíbrio fiscal, reduzir os custos sistêmicos, simplificar a regulação e melhorar a eficiência geral da economia, permitindo, assim, maior produtividade econômica”. Ele também sugere abrir a economia e “selecionar atividades tecnológicas de preferência associadas a setores prioritários, tendo em conta sempre as possibilidades e perspectivas de que venham a ter projeção global”.

Inovação, tecnologia, desindustrialização e reindustrialização do Brasil se relacionam, como mostram os artigos dos economistas Luiz Carlos Bresser-Pereira, Márcio Holland e Roberto Luis Troster. Bresser-Pereira, professor emérito da Fundação Getúlio Vargas e um dos próceres do novo desenvolvimentismo, sugere a receita: “para que o Brasil volte a crescer é preciso que se reindustrialize. Para que isto aconteça, é essencial eliminar a desvantagem competitiva que as empresas industriais enfrentam”. O eco-

nomista defende cinco pontos para a retomada do desenvolvimento brasileiro: responsabilidade fiscal, nível de juros baixo, pequeno superavit em conta corrente suficiente para que a taxa de câmbio seja competitiva, poupança pública para financiar investimentos públicos e impostos progressivos para diminuir a desigualdade.

Márcio Holland, também professor da FGV-SP, alerta para o que chama de consequência para a defesa da noção de “desindustrialização”. “Trata-se do risco de usos errôneos de instrumentos típicos de política industrial tradicional, baseados em regras de conteúdo local, usualmente combinadas com fechamentos autárquicos da economia com barreiras alfandegárias. O adensamento da cadeia de fornecedores sustentado por políticas protecionistas pode, na verdade, desencorajar a integração maior da indústria doméstica com fornecedores de insumos mais sofisticados e de maior conteúdo tecnológico”.

Em artigo intitulado “Carroças com GPS”, o economista Roberto Troster diz que a carroça mais danosa para o País é a do mercado de trabalho. “Atualmente, há 15 milhões de lares, onde todos estão desempregados. É grave. Está sendo tratado como um problema conjuntural, que será resolvido com o tempo, sem notar que há um componente estrutural importante. A geração de postos de trabalho, numa época de transformações céleres, depende de políticas cada vez mais competitivas”.

O diretor-presidente da Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica (Protec), Roberto Nicolsky, escreve o artigo “Inovação Industrial e Crescimento”. Ele analisa o desenvolvimento tecnológico e o sucesso de países como Japão e Coreia do Sul e conclui:

“Todos foram essencialmente baseados na industrialização tardia visando ser competitivos no mercado externo. Para tanto, deram prioridade ao desenvolvimento de inovações industriais, compartilhando o risco tecnológico com as empresas através do subsídio direto, como permite a OMC e anteriormente era autorizado pelo GATT. Todos iniciaram imitando, foram reduzindo o tempo de atraso na imitação, tornando-se cada vez mais competitivos, porque também elevaram as suas escalas de produção e, em consequência, os seus padrões de produtividade”.

O tema dos refugiados se conecta com os mencionados anteriormente: aos desempregados brasileiros se somam trabalhadores e famílias que buscam refúgio no Brasil, país que se distingue ao adotar, com base em princípios humanitários e preceito constitucional, política de portas abertas, de abrigo e de integração. O artigo “O Brasil e a proteção internacional dos refugiados”, dos diplomatas Fernando Simas Magalhães e Maria Luisa Escorel de Moraes, traça um quadro completo sobre a questão. A informação no artigo mostra o tamanho do desafio que recai sobre o País: “o Estado brasileiro abriga, hoje, cerca de 9.500 pessoas, de um total de 79 nacionalidades diferentes, com o “status” de refugiados reconhecido pelo Conare. Nos últimos anos, o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado protocoladas junto ao Conare aumentou em cerca de 3.000%, o que vem sobrecarregando o sistema de proteção brasileiro, o qual não previa, em sua origem, procura em tão larga escala”.

O debate, a formulação, a construção e a implementação de uma política nacional sobre migrações, refúgio e apatridia têm rele-

vância de ordem humanitária, internacional, estratégica e histórica, dizem Beto Vasconcelos, ex-secretário nacional de Justiça, Marina Lacerda e Silva, advogada e mestranda pela UnB, e Paulo Roberto Gitirana de Araújo Guerra, ex-diretor-adjunto do Departamento de Migrações, do Ministério da Justiça, em artigo que fecha a edição. Sobre razões estratégicas, explicam: “é preciso reconhecer que o *boom* demográfico brasileiro está previsto para se encerrar na próxima

década. A isso corresponde que a nossa população está em processo de envelhecimento e deve enfrentar os problemas sociais e econômicos que daí advêm. Por conta disso, o país poderá se beneficiar dos imigrantes e refugiados para restabelecer a população economicamente ativa e realizar a compensação previdenciária, como fizeram outros países em desenvolvimento”.

OS EDITORES

Um Novo Caminho para a Indústria

.....

PEDRO LUIZ PASSOS

Introdução

Este artigo tem por objetivo mostrar que o Brasil deve rever os parâmetros que guiaram até aqui suas políticas se desejar que a recuperação industrial da grave recessão que atravessa se dê com intensidade e qualidade. As políticas até agora adotadas seguiram princípios equivocados que inibiram a concorrência e, por isso, em vez de incentivar, bloquearam a inovação e as iniciativas empresariais.

Na última década e meia, não só o crescimento industrial foi pequeno, como foi baixa a qualidade desta expansão, a julgar pela falta de competitividade da indústria doméstica, fruto de um isolamento imposto ao país por suas políticas internas e de relações com o exterior. A ausência em acordos comerciais que proliferavam no mundo e as restrições internas aplicadas às importações levaram ao afastamento do Brasil da economia global, protegendo a ineficiência das empresas aqui instaladas, sem acesso a insumos, bens de capital e inovações de menor custo e maior produtividade.

Sem dinamismo próprio e a despeito de crescentes incentivos, subsídios e proteção contra a concorrência externa, a indústria ma-

nufatureira brasileira regrediu a tal ponto que sua dimensão na economia é, na atualidade, de apenas 10% do PIB, metade de seu pico histórico. Não é essa a indústria que desejamos para o país e nem é esta a configuração de um setor que pode e deve contribuir muito mais para o nosso desenvolvimento econômico.

A seguir é feito um breve relato do desempenho industrial nos últimos 15 anos. Nos itens seguintes, apresentamos um esboço de políticas que, a nosso ver, se fazem necessárias para a volta do crescimento do setor com qualidade.

A crise industrial: 2003-2017

A crise mundial de 2008 não foi o único fato marcante da última década e meia. A desaceleração trouxe consequências altamente negativas para a economia brasileira, assim como para a economia mundial como um todo. A recessão foi imediata e intensa em praticamente todos os países do mundo, e o Brasil não foi exceção. A saída desse cenário recessivo foi, no entanto, relativamente rápida, envolvendo todo o mundo desenvolvido e o bloco de países emergentes. O Brasil também não foi exceção quanto à retomada do crescimento.

A crise global deixou um rastro de tensões internacionais, além de um crescimento

.....
PEDRO LUIZ PASSOS é empresário e Conselheiro da Natura

econômico global menor e um comércio mundial menos dinâmico. Esta nova realidade intensificou a concorrência em todos os mercados, incluindo o Brasil, o que prejudicou nossas exportações de manufaturados e elevou a competição com o produto importado no mercado interno.

Os anos que se seguiram à grande crise global também influenciariam adversamente outro fato que, ao longo da década de 2000, seria de grande relevância para as economias produtoras de commodities agrícolas, minerais e combustíveis: o boom de preços das commodities.

O ciclo de commodities que ainda se estenderia alguns anos após a grande crise global, concedeu ao Brasil uma inédita capacidade de evitar as recorrentes crises de balanço de pagamentos que o acompanhavam. Também permitiu que um grande e competitivo produtor de bens primários, como é o caso do Brasil, adquirisse um redobrado fôlego e ganhasse um vigoroso impulso para o seu mercado interno consumidor.

Outro condicionante importante para o desempenho econômico e industrial do Brasil no período foi a herança deixada pela política econômica do Plano Real, que levou à estabilização inflacionária, o que, por seu turno, abriu oportunidade para a melhor execução de políticas como a fiscal, a monetária e a de crédito.

O governo iniciado em 2003 adotaria medidas complementares que, diante do quadro externo e interno resumido acima, potencializaram o crescimento. O ajuste fiscal emergencial e as várias ações microeconômicas e de complementação de renda da população melhoraram o ambiente de negócios, ampliaram o crédito, reforçaram o poder de compra da população e dinamizaram o mercado interno. Com isso, o consumo das famílias cresceu extraordinariamente, ao qual se associou forte evolução do investimento. Do lado exportador, o impulso veio do setor extrativo e do agronegócio.

Em praticamente todo o período de 2003 a 2014, o PIB teve variação positiva, exce-

Tabela 1: PIB e Componentes do PIB – Variação em relação ao ano anterior – %

	Agropecuária	Indústria de Transformação	Ind. Total	Serviços	PIB	Consumo das Famílias	Consumo do Governo	Formação Bruta de Capital Fixo	Importação	Exportação
2003	8,3	2,7	0,1	1,0	1,1	-0,5	1,6	-4,0	11,0	-0,5
2004	2,0	9,1	8,2	5,0	5,8	3,9	3,9	8,5	14,5	10,4
2005	1,1	2,2	2,0	3,7	3,2	4,4	2,0	2,0	9,6	7,5
2006	4,6	1,2	2,0	4,3	4,0	5,3	3,6	6,7	4,8	17,8
2007	3,2	6,1	6,2	5,8	6,1	6,4	4,1	12,0	6,2	19,6
2008	5,8	4,1	4,1	4,8	5,1	6,5	2,0	12,3	0,4	17,0
2009	-3,7	-9,3	-4,7	2,1	-0,1	4,5	2,9	-2,1	-9,2	-7,6
2010	6,7	9,2	10,2	5,8	7,5	6,2	3,9	17,9	11,7	33,6
2011	5,6	2,2	4,1	3,5	4,0	4,8	2,2	6,8	4,8	9,4
2012	-3,1	-2,4	-0,7	2,9	1,9	3,5	2,3	0,8	0,3	0,7
2013	8,4	3,0	2,2	2,8	3,0	3,5	1,5	5,8	2,4	7,2
2014	2,8	-4,7	-1,5	1,0	0,5	2,3	0,8	-4,2	-1,1	-1,9
2015	3,6	-10,4	-6,3	-2,7	-3,8	-3,9	-1,1	-13,9	6,3	-14,1
2016	-6,6	-5,2	-3,8	-2,7	-3,6	-4,2	-0,6	-10,2	1,9	-10,3
2017.II	6,2	-2,0	-2,1	-1,7	-1,4	-1,9	-1,2	-6,1	-0,7	-0,7
Média	2,9	0,2	1,2	2,3	2,2	2,6	1,9	1,8	4,0	5,2

Fonte: IBGE

ção para 2009 quando acusou leve queda de 0,1%. Todavia, para a indústria, nem sempre prevaleceu este quadro favorável. Primeiro, porque a queda apenas simbólica de 2009 para o PIB total foi severa para a indústria de transformação (-9,3%), assim como para o setor como um todo, que inclui a indústria extrativa, a construção e os serviços industriais (-4,7%).

Em segundo lugar, porque a crise que assolou o país a partir de 2015, no caso da indústria, ocorreu antecipadamente, em especial para a indústria manufatureira. Nesse caso, a variação do PIB já passa a ser negativa em 2012 (-2,4%), cresce modestamente no ano seguinte (3%), turbinada por subsídios e incentivos, mas reinicia uma queda livre em 2014. Nos 12 meses findos no segundo trimestre de 2017, o PIB setorial ainda foi negativo em 2%.

Entre 2003 a 2017, a agropecuária foi o setor que apresentou o maior aumento médio anual (2,9%) e o crescimento do setor de serviços regulou com a modesta evolução

média do PIB (2,3% e 2,2%, respectivamente). A indústria total cresceu 1,2% e a manufatura praticamente não progrediu, ficando sua média em 0,2% ao ano. (*Tabela 1*)

Em termos quantitativos, tudo se passou como se a indústria manufatureira não tivesse saído do lugar em 15 anos, adormecida em uma longa estagnação. Este é o estado a que chegou a indústria brasileira em todo o período.

Visto pelo ângulo da produção física, os dados do IBGE corroboram as conclusões acima: a) no período como um todo, a produção industrial teve uma média de crescimento muito próxima a zero; b) a crise econômica afetou primeiro a indústria, cuja produção já registrava retração em 2012, recuperando-se no ano seguinte para voltar a cair em 2014, dando início a um ciclo adverso que perdura até o presente. (*Tabela 2*)

O ano de 2017 poderá ser o primeiro ano de discreto crescimento após três anos de fortes retrocessos, período no qual a indústria de bens de capital acumulou queda de 39% e a de bens de consumo duráveis, 37%, enquanto o recuo na indústria geral atingiu 17%.

Uma rápida menção ao cenário internacional da indústria ajuda no entendimento da crise deste setor no Brasil. O quadro geral do período coberto por recente levantamento da Unido, o órgão da ONU voltado ao desenvolvimento industrial, mostra a meteórica ascensão chinesa como potência industrial, superando as antigas lideranças dos EUA, do Japão e da Alemanha, dentre outros países desenvolvidos. A indústria chinesa já responde por quase 1/4 do valor da produção mundial. (*Gráfico 1, na próx. pág.*)

O levantamento mostra ainda que outros países emergentes continuam galgando melhores posições, caso da Coreia do Sul e, particularmente nos últimos anos, da Índia, que já ocupa a quinta posição entre os líderes in-

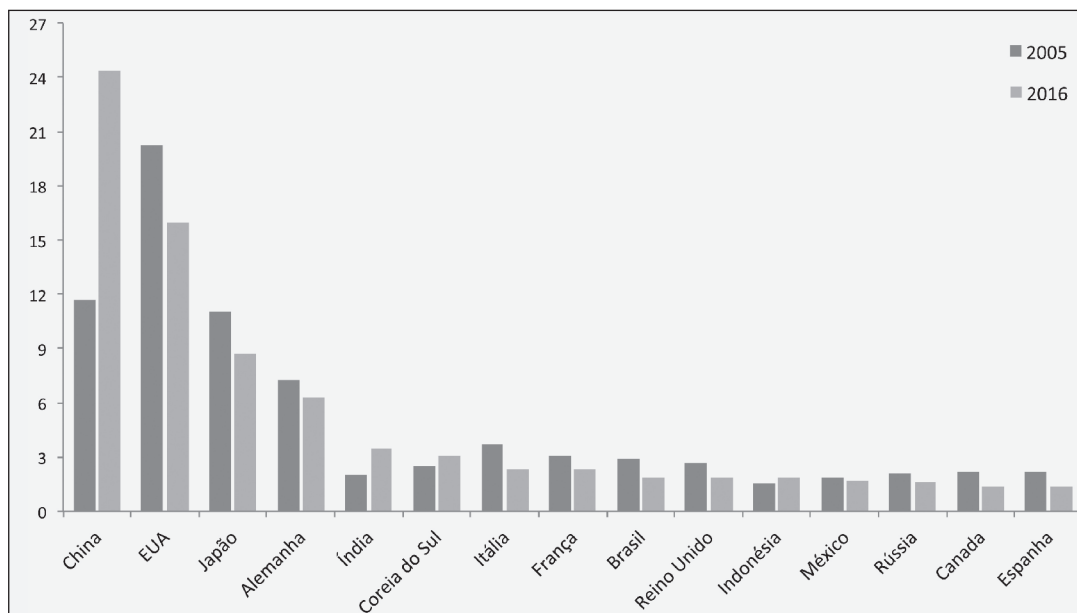
Tabela 2: Produção Industrial – Variações Anuais – %

	Geral	Bens de Capital	Intermediário	Durável	Não Durável
2003	0,3	2,4	2,0	0,7	-3,4
2004	8,3	20,7	7,1	21,4	5,2
2005	2,8	3,4	0,8	8,5	5,9
2006	2,7	5,1	1,7	7,4	3,0
2007	5,9	19,2	4,5	10,9	3,7
2008	3,1	16,2	1,6	3,4	1,4
2009	-7,1	-16,5	-8,0	-2,7	-2,9
2010	10,2	21,3	10,4	11,6	5,5
2011	0,4	5,0	0,0	-3,0	0,4
2012	-2,3	-11,2	-1,6	-1,4	-0,2
2013	2,1	12,2	0,4	4,4	2,0
2014	-3,0	-9,3	-2,4	-9,2	-0,1
2015	-8,2	-25,3	-5,2	-18,5	-6,7
2016	-6,4	-10,6	-6,3	-14,4	-3,3
2017*	-0,1	3,1	-0,6	6,7	-1,7
Média	0,4	1,4	0,2	1,2	0,5

Fonte: IBGE

* Até agora.

Gráfico 1: Países Líderes da indústria de transformação no mundo – % no Valor da Transformação Industrial



Fonte: UNIDO

dustriais. Quanto ao Brasil, o quadro é delicado. Ainda é a nona economia industrial do mundo, mas vem perdendo expressão. Em 2005, era a sétima, quando detinha 2,9% do PIB industrial global. Em 2016, respondeu apenas por 1,8%. Ou seja, no período em análise, a indústria brasileira encolheu diante dos padrões internacionais.

Um resultado que talvez reflita de forma ainda melhor a cadente projeção internacional da manufatura brasileira vem do levantamento da OMC sobre os países líderes na exportação desse setor. Em 2015, China, Alemanha, EUA, Japão e Coreia do Sul ocupavam os cinco primeiros lugares. O Brasil estava na 31ª posição, com apenas 0,6% de participação nas exportações globais. Em 2005, era o 26º, com 0,85% do total da exportação mundial.

Cabem a esta altura duas indagações:

1. Por que a economia brasileira teve um modesto desempenho e a indústria pra-

ticamente não saiu do lugar durante a última década e meia se as condições externas foram favoráveis e as condições internas no início do processo propiciavam o crescimento?

2. Por que o país se distanciou das referências internacionais quanto ao porte de seu setor industrial e à expressão apenas marginal a que ficaram reduzidas suas exportações de manufaturados?

Penso que as respostas às duas perguntas têm a mesma matriz: as políticas econômicas adotadas no período. Tais políticas não extraíram todos os efeitos positivos dos bons momentos do setor externo, para, por exemplo, modernizar a economia e atrair capitais para segmentos mais inovadores da indústria.

Muito menos se mostraram capazes de neutralizar certas consequências externas negativas, como o acirramento da concorrência internacional. A resposta da política econômica nesse caso consistiu em dobrar

as medidas protecionistas e isolar ainda mais a economia brasileira do resto mundo, o que pode ter algum efeito imediato, mas que cedo ou tarde acaba por aprofundar o déficit de competitividade da produção nacional, agravando o problema de origem. Perdíamos, assim, a melhor fase da globalização que propiciou o desenvolvimento e a prosperidade para muitas economias emergentes similares – ou mesmo mais frágeis – do que o Brasil no início deste processo.

As políticas postas em prática também não souberam preservar os avanços anteriores, especialmente quanto à solidez fiscal e à construção de um ambiente econômico favorável. Ao contrário, na tributação, na área trabalhista e na regulação das mais diversas atividades da economia, a complexidade foi se agravando, o que afastou dos negócios domésticos muitos empreendedores internos e externos, sobretudo dos segmentos mais dinâmicos e inovadores. Os custos gerais da economia também foram crescentes nas áreas acima, como também na infraestrutura diante da baixa disposição do governo em criar condições para deslanchar os investimentos no setor através de concessões ao setor privado. Custos crescentes agravaram adicionalmente a já insuficiente competitividade da produção doméstica, com consequência direta na sua expressão no comércio internacional.

Reside na área fiscal a distorção que culminaria por precipitar no período 2015/16 a maior recessão de que se tem notícia na economia brasileira. A crise fiscal tem forte relação com as políticas industriais adotadas no período: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, e notadamente com as políticas subsequentes, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008, e o Plano Brasil Maior, de 2011.

Tais políticas se voltavam “para dentro”, ou seja, apostavam no dinamismo do mercado interno para promover o desenvolvimento industrial. Por isso, sua referência central foi a proteção dos setores industriais domésticos, combinando elevadas tarifas de importação com regras de “conteúdo local” para vários setores e aplicação indiscriminada de medidas antidumping, o que na prática correspondia a uma proteção extra. Veículos, informática, equipamentos para o setor de petróleo e gás são apenas alguns exemplos de programas setoriais contemplados por essas políticas.

Os dois primeiros programas foram condenados pela OMC em 2017 e, por isso, serão revistos. Quanto ao terceiro programa, o governo que assumiu em 2016 reduziu as exigências de conteúdo local. A outra face da proteção era a oferta de incentivos e subsídios para o investimento, a produção e a venda dos produtos dos setores contemplados.

À medida que a crise industrial se avizinhava – como já foi observado – isso ocorreu a partir de 2012 –, ampliou-se substancialmente o leque de incentivos concedidos pelo governo, seja na forma de subsídios implícitos no crédito de longo prazo do BNDES, seja por intermédio de programas especiais para a indústria, como o programa de desoneração da folha de salários, o que teve importante impacto na crise fiscal.

Está claro que o país não tem e nem terá condições fiscais de reproduzir a orientação apoiada na proteção e em subsídios das políticas industriais recentes. Iria mais longe: o Brasil não pode (e muito menos deve) retornar a elas, já que os resultados, como enfatizamos, foram francamente negativos e deixaram uma herança de graves desequilíbrios.

O objetivo de reerguer com qualidade e robustez a indústria e a economia brasileira requer uma mudança profunda das ações de polí-

tica econômica. Vamos agrupar essas ações em três blocos, todos igualmente relevantes.

O primeiro trata das reformas ou políticas destinadas a remover distorções que foram se acumulando em áreas ou atividades que afetam a economia como um todo, independentemente dos setores em particular. Aqui é requerido um conjunto de ações de “corte horizontal”, várias delas, a propósito, já acionadas pelo governo que assumiu em 2016. Visam corrigir distorções, como o desequilíbrio fiscal, reduzir os custos sistêmicos, simplificar a regulação e melhorar a eficiência geral da economia, permitindo, assim, maior produtividade econômica.

O segundo é dedicado à abertura de nossa economia e à formulação de uma nova política de comércio exterior, sem os vícios do passado. Finalmente, o terceiro bloco traz sugestões de políticas voltadas à atividade industrial e à inovação sob uma orientação nova.

As reformas e as políticas horizontais

A relação de temas aqui envolvidos é extensa, mas alguns nos parecem ser de crucial importância. O controle da corrupção, que está na ordem do dia e tem repercussões econômicas relevantes, é um deles. Outro desafio será buscar de forma obstinada uma direção consistente para superar o problema da baixa qualidade de nossa educação. Experiências bem-sucedidas de desenvolvimento econômico estiveram associadas, em geral, ao grande desenvolvimento do sistema educacional. Educação de qualidade é a base para o avanço tecnológico, modernização e crescimento da produtividade.

Alguns dos principais gargalos da economia brasileira e destacados determinantes dos altos custos sistêmicos da produção doméstica vêm sendo tratados pelo novo governo.

Caberia citar, dentre outras iniciativas:

1. O controle do gasto público, através da fixação de um teto para o aumento das despesas de acordo com o índice de inflação. A expectativa é que a medida resgate a solidez fiscal de longo prazo do país;
2. A reforma trabalhista, que modernizou e simplificou a antiga legislação;
3. O fim dos elevados subsídios implícitos nos financiamentos de longo prazo do BNDES, com a criação da TLP (taxa de longo prazo), uma taxa regulada pelo mercado que passará a servir de referência para as operações do BNDES;
4. O desenvolvimento de um marco regulatório capaz de atrair o setor privado para os programas de concessões no setor de infraestrutura, com algum êxito inicial;
5. A revisão das regras de conteúdo local que está em curso em áreas como a indústria automobilística e a de informática, tendo sido já definido o abrandamento das exigências para a indústria de petróleo e gás.
6. A recuperação da gestão das empresas estatais com o abandono da manipulação de preços como instrumento de controle da inflação.

É verdade que até o momento o governo não conseguiu apoio parlamentar para aprovar aquela que é a mais importante das reformas, a da Previdência, fundamental para assegurar o equilíbrio fiscal de longo prazo.

No entanto, caso não haja retrocessos, as iniciativas já encaminhadas por si só melhorarão o ambiente de negócios e permitirão o aumento da produtividade da economia.

Benefícios ainda maiores seriam obtidos com reformas microeconômicas e com a aprovação da reforma tributária que está em gestação e se propõe a rever e simplificar o absurdamente complexo sistema tributário brasileiro.

Outro tema relevante é o da imigração, que poderia reforçar áreas de nosso ensino superior e suprir os setores econômicos com mão de obra especializada. A imigração tem papel de destaque na história brasileira, mas, ao contrário do que fazem os países mais desenvolvidos, não temos tratado a questão com a atenção que ela merece.

Segundo o FMI, “os imigrantes constituem entre 15% e 20% da população em idade ativa em muitas economias avançadas”. O que ocorre no Brasil é algo muito distinto: em 2015, o número de imigrantes no mercado de trabalho formal chegava a 125 mil, em um total de 36 milhões de pessoas.

Cabe sublinhar ainda o grande potencial modernizador e transformador da economia gerado pelo quadro que está sendo desenhado para a taxa de juros básica. Sempre muito elevada para padrões internacionais, a taxa Selic, atualmente, é de 8,25% ao ano, podendo recuar, segundo a expectativa de mercado, para 7% ao ano ou menos, dada a perspectiva de que a inflação futura se mantenha consistentemente baixa como no presente.

Alcançar taxas “civilizadas” de juros não episodicamente, mas, sim, de modo recorrente e sustentado, irá depender, em última análise, de um sólido ajuste fiscal, o que, como vimos, exige o avanço das reformas. Qual seria o significado para a economia brasileira de um patamar de juros muito me-

nor e mais próximo aos padrões internacionais? Teria um significado muito importante em duas direções, pelo menos.

Em primeiro lugar, rapidamente faria florescer o mercado de capitais, o que removeria um dos principais gargalos históricos de nossa economia, pois o financiamento do investimento privado passaria a contar com alternativas ao BNDES e demais agências governamentais de fomento. Em segundo lugar, elevaria o apetite do mercado financeiro por assumir maiores riscos em investimentos com potencial de geração de lucros expressivos, como nos casos de investimentos em projetos tecnológicos e startups. Ganhariamos impulso o investimento de um ponto de vista geral e, em particular, o investimento em inovações, o empreendedorismo de maior impacto e a inovação disruptiva.

Abertura e política de comércio exterior

Modernizar e dinamizar não só a indústria, mas também toda a economia brasileira passa necessariamente pela abertura e pelo maior engajamento de nossa economia à economia mundial, processos aos quais, por opções erradas, estivemos alheios. Quem não se manteve isolado e soube se adaptar às exigências da acirrada concorrência externa teve muitos benefícios com a globalização.

A abertura de mercados contribuiu para o aumento da inovação, da produtividade e do crescimento de toda sorte de países que se associaram a esse processo. Para aqueles de mais baixa renda, favoreceu a redução da pobreza extrema e ajudou a diminuir o enorme diferencial que os separa dos países desenvolvidos, como ilustram, dentre outros, os casos de China e Índia.

Uma rápida integração brasileira à eco-

nomia mundial deve pretender alcançar esses mesmos objetivos. No Brasil falta concorrência para que as empresas invistam mais em pesquisa e desenvolvimento tecnológico e a economia carece de acesso a insumos e bens de capital baratos e de última geração que nos permitiriam baixar custos, desfrutar de maior produtividade e, assim, crescer mais. Como vimos, no passado recente abdicamos desses benefícios oriundos da maior conexão com o exterior, dada a opção pelo isolamento tão prolongado a que foi submetido o país.

O momento pode não parecer o ideal para uma mudança de rumos da política de comércio exterior, uma vez que não são esperadas as mesmas taxas de crescimento para o comércio global como a que assistimos no passado, mas com certeza nosso desafio é de no mínimo buscar fatia equivalente à importância da nossa economia no jogo global.

É possível concluir alguns acordos novos e reformular outros, o que por si só trará benefícios. São os casos do acordo com a UE e o México. É também o momento de iniciarmos maior aproximação com os EUA e, como foi sugerido pelo embaixador Rubens Barbosa, em recente artigo no OESP, com Japão, Coreia e Canadá. Em nossa região, cabe estabelecer laços mais fortes com países do pacífico, Chile, Colômbia, Peru e repaginar o Mercosul. Devemos também acompanhar o desdobramento dos mega acordos, a exemplo do TPP, que pode representar uma grande oportunidade apesar da ausência dos EUA nesse tratado. Integração na economia mundial pressupõe ter presença em agências internacionais como a OCDE, tema que o Brasil está avaliando.

Há ainda muito a fazer no plano interno, onde uma carregada agenda nos espera. Nossa regulação econômica foi concebida

para atender a uma economia fechada e, por isso, precisa mudar.

A política industrial adotada no Brasil é um exemplo. Sua concepção se apoiou, como vimos, na proteção de setores como o automobilístico e bens de informática, dentre vários outros, nos quais a regra de conteúdo local vinha se eternizando. A contestação recente dos programas industriais brasileiros pela OMC não deixa alternativa senão a sua revisão em profundidade. Somos de opinião que uma nova política industrial deva priorizar a inovação tecnológica e a inserção competitiva na economia mundial.

Outro problema doméstico é a multiplicidade de agências e instrumentos de comércio exterior, espalhados pelo governo federal. A título de exemplo, a Apex, a agência de promoção de exportações e investimentos, está vinculada ao Itamarati, enquanto a Camex (Câmara de Comércio Exterior), que regula o comércio exterior, tem sua secretaria-executiva no MDIC (Ministério da Indústria, Comércio e Serviços). Já o BNDES, o principal financiador das exportações do país, é vinculado ao Ministério do Planejamento. Fazenda, Agricultura e Saúde são outros ministérios com atribuições na área.

Isso atrapalha os objetivos de simplificação do comércio exterior e contribui para a ineficácia dos instrumentos de apoio e promoção de exportações. Da mesma forma que outros países fizeram, o Brasil poderia criar uma autoridade de coordenação e comando das políticas de comércio exterior ao nível da Presidência da República.

Outra área demanda urgente mudança. Não há porque permanecermos com uma das estruturas tarifárias mais obsoletas do mundo. Sua pronunciada complexidade e o nível médio de imposto de importação muito alto, especialmente sobre insumos, elevam os custos

de produção de toda a economia e reduzem sua produtividade. O que é requerido aqui é o estabelecimento de uma meta de caráter unilateral para que façamos convergir as tarifas de importação aos níveis internacionais.

Segundo estudo do FMI (*How Lowering Trade Barriers Can Revive Global Productivity and Growth*, junho de 2016) mesmo para os países desenvolvidos nos quais as tarifas já são muito baixas, “se forem eliminadas as tarifas restantes, a produtividade agregada poderia subir em cerca de 1%, em média, nas economias avançadas, de 0,2% no Japão a 5% na Coreia do Sul”.

O mesmo estudo mensura os efeitos da redução de tarifas de importação dos insumos: “Uma redução de 1% das tarifas sobre os insumos incrementa a produtividade total dos fatores em cerca de 2%”.

A recente mudança de governo ainda não levou a avanços significativos tanto na direção da abertura externa, como na adaptação das políticas, das instituições e da regulação interna do comércio exterior. O quanto antes adotarmos as ações necessárias nessas duas áreas, mais cedo tornaremos a economia brasileira moderna, dinâmica e mais eficiente.

A indústria e a política de inovação

Iniciativas para o desenvolvimento da indústria devem ser adotadas como complemento à execução de boas políticas horizontais, especialmente se estiverem associadas ao avanço tecnológico. Para que tenha êxito certas orientações precisam ser seguidas. Primeiro, seus objetivos e suas apostas devem olhar o futuro, não se atendo aos setores tradicionais, já constituídos.

Podemos selecionar atividades tecnológicas de preferência associadas a setores prioritários, tendo em conta sempre as possi-

bilidades e perspectivas de que venham a ter projeção global. Devemos ainda nos convencer de que não dispomos de recursos para amparar com subsídios a sobrevivência de setores e empresas. Sustentar o dia a dia de setores ou empresas que não têm competitividade não só não é mais possível; é equivocado economicamente.

Um recente estudo da OCDE (*Science, Technology and Innovation Outlook*, 2016; ver também a Carta Iedi de 24/3/2017, “A importância da política industrial ontem e hoje”) sustenta que inovação e modernização tecnológica devem ser os objetivos principais da política industrial.

Dois razões principais fundamentam o destaque para esses dois objetivos. De um lado, há um consenso de que os riscos associados à política industrial seletiva ou setorial devem ser minimizados para evitar a influência indevida de interesses estabelecidos. De outra parte, há uma forte perspectiva de que se avizinha uma nova revolução industrial baseada em ciência e tecnologia (Indústria 4.0 ou Manufatura Avançada) e que as pressões ambientais demandarão o desenvolvimento de tecnologias limpas.

Cabe observar que a adoção das novas tecnologias e o investimento em pesquisa e desenvolvimento nas economias asiáticas e em especial na China está levando ao surgimento de empresas que rivalizam em importância com aquelas nascidas no Vale do Silício e que vêm transformando a economia americana e mundial.

A revolução tecnológica representa o que foi a globalização para o desenvolvimento daqueles países que souberam se posicionar naquele momento. Esta é uma oportunidade que não podemos perder.

Mesmo diante das enormes dificuldades fiscais que o Brasil enfrenta, não devemos

deixar de ter, como vários outros países avançados e emergentes, uma estratégia para enfrentar esta nova realidade. A OCDE recomenda um conjunto de iniciativas que devem fazer parte de tal estratégia:

- 1) Foco na melhoria das condições estruturais para que as empresas inovadoras operem em condições favoráveis – concorrência, abertura comercial e qualificação da mão de obra são essenciais;
- 2) Apoio aos vínculos e cooperação entre os atores – empresas, universidades, indivíduos, intermediários;
- 3) Suporte governamental concentrado mais no estágio a montante e para tecnologias genéricas – assim, não se impede a concorrência a jusante, as regras da OMC não são infringidas e é evitado o enfoque de “escolha dos vencedores”;
- 4) Apoio ao empreendedorismo em várias atividades tecnológicas em que novas empresas são essenciais para o desenvolvimento de inovações – acesso ao financiamento é uma ação recomendada;
- 5) Como os fluxos de tecnologia são mundiais, vínculos internacionais mais estreitos são essenciais para a manufatura avançada – a recomendação é no sentido de ampliar a conexão com a economia mundial e elevar a participação em cadeias globais.

Com algum esforço orçamentário e considerando que dispomos de instituições, instrumentos e mecanismos de incentivo e de financiamento à inovação, nos é perfeitamente possível conceber uma eficaz estratégia brasileira para a manufatura avançada.

Além de mirar a Indústria 4.0, os objetivos da política de inovação poderiam seguir dois outros critérios para a seleção de prioridades: os grandes desafios ambientais ou sociais do país e as competências que já se revelaram em nossa economia.

Como ilustração, obedecendo a esses parâmetros, as seguintes atividades poderiam merecer destaques: educação, saúde, segurança, infraestrutura e mobilidade, pelo primeiro critério, e agronegócio, recursos minerais e recursos florestais, pelo segundo. Sempre visando à competência tecnológica e ao desenvolvimento de bens e serviços capazes de conquistar projeção global. A essas atividades e a todo o rol de atividades da indústria e de serviços associados (equipamentos, insumos, serviços de apoio), seriam formulados objetivos e metas e definidas iniciativas a cargo dos governos, universidades, institutos de pesquisa e empresas.

A OCDE considera que em adição às iniciativas pelo lado da oferta, as compras governamentais podem exercer um papel destacado no estímulo às inovações. Na medida em que operam do lado da demanda, criando mercados para novas tecnologias, as compras governamentais se tornam particularmente efetivas em estimular inovações orientadas a determinadas missões.

Reindustrialização Versus Juro Alto e Câmbio Apreciado

.....
LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

O Brasil desindustrializou-se prematuramente. Essa é a principal causa direta da baixa taxa de crescimento do país desde meados de 1980. Dois grupos de intelectuais pelos quais tenho grande respeito – a comunidade de ciência e tecnologia e os economistas desenvolvimentistas clássicos – têm soluções para o problema: respectivamente, política tecnológica e política industrial. Estou de acordo com eles quando defendem a importância dessas políticas, e quando demandam que o governo as implemente. Não acredito, no entanto, que esteja aí a principal causa do baixo investimento em tecnologia, e da precoce desindustrialização brasileira.

Ao despenderem um grande esforço nessa direção, essas duas comunidades criam soluções paliativas. Seu esforço não é devidamente recompensado. Isto ficou claríssimo depois de quase 13 anos de governos do PT (2003-2015). Esses governos deram todo o apoio possível a essas duas políticas, mas os resultados foram no mínimo modestos. Por uma razão simples que desenvolverei neste artigo. Para que as empresas invistam em ciência e tecnologia, é preciso que, antes, decidam investir. E, para que tomem essa deci-

são, é preciso que tenham boas oportunidades de investimento – tenham projetos cuja taxa de lucro esperada seja satisfatória, claramente maior do que a taxa de juros. Ora, devido à armadilha de juros altos e da moeda nacional apreciada em que está preso o Brasil desde 1990, quando realizou sua abertura comercial, essas oportunidades não existem.

Desde meados dos anos 1980 a economia brasileira vem investindo pouco na indústria e, conseqüentemente, propiciando as condições estimuladoras da desindustrialização. Em artigo de 2005, na Folha de S. Paulo, no qual defini pela primeira vez meu modelo de doença holandesa, dei-me conta de que, como esta deixara de ser neutralizada a partir de 1990, a desindustrialização era inevitável. Gabriel Palma, da University of Cambridge, que estudou esse problema em profundidade em nível latino-americano, disse, em 2006, a esse mesmo jornal que a indústria brasileira está sendo "destruída" por uma política monetária "suicida". E acrescentava: "No final dos anos 1970, um terço do PIB brasileiro vinha da indústria manufatureira. Hoje, não chega aos 20%. Isso é um massacre, não tem outro nome, pois é exatamente essa indústria que poderia dar sustentabilidade a um crescimento de longo prazo". Nem ele, nem eu, porém, imaginávamos que dez anos mais tarde, em 2016, a

.....
LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

participação da indústria de transformação no PIB brasileiro cairia para 9%, enquanto o país deixava de crescer a taxas muito baixas, de semiestagnação, para, entre 2014 e 2016, atravessar a maior recessão da sua história.

Por que está isto acontecendo? Estará a desindustrialização associada ao baixo crescimento por pessoa que vem ocorrendo desde 1980 – de menos de 1% ao ano, contra a média de 4,5% ao ano entre 1950 e 1980? A resposta em termos aritméticos é positiva. Se a indústria cresceu menos do que o PIB, este fato necessariamente causou baixo crescimento. Em termos econômicos, é igualmente positiva. Desenvolvimento econômico é aumento da renda per capita ou da produtividade, que, por sua vez, será tanto maior quanto maior for a participação da indústria de transformação no PIB. Ou, mais precisamente: quanto maior for a participação de atividades com maior grau de sofisticação sobre o PIB, quanto mais o país concentrar sua produção em atividades que são tecnologicamente sofisticadas e que envolvem o emprego de mão de obra com nível mais elevado de educação, maiores serão os salários, contribuindo para um maior valor adicionado per capita. A indústria tem sofisticação produtiva maior do que a agricultura e os serviços, e, por isso, é correto afirmar que desenvolvimento econômico é industrialização. Porém, mais correto ainda é afirmar que desenvolvimento econômico é sofisticação produtiva, porque há o encaqueamento com setores de serviços altamente sofisticados, enquanto há também setores industriais com pouca sofisticação.

Industrialização e sofisticação produtiva

A tese segundo a qual o desenvolvimento é sofisticação produtiva ou transferência de mão de obra para setores com

maior valor adicionado per capita é conhecida há séculos. Já na Inglaterra do século XIII, os reis proibiam a exportação de lã in natura e definiam o descumprimento dessa norma como crime grave. Em 1792, Alexander Hamilton, então secretário do Tesouro de George Washington, defendeu a proteção à indústria infante, na medida em que para ele desenvolvimento econômico era industrialização. Friedrich List, em seu clássico tratado sobre as economias nacionais, de 1846, fez a mesma defesa da industrialização e entendeu que os economistas clássicos ingleses estavam “chutando a escada” da Alemanha ao argumentarem, com a lei das vantagens comparativas do comércio internacional, que a Alemanha devia se especializar na produção agrícola para crescer. Quando, após a Segunda Guerra Mundial, os desenvolvimentistas clássicos passaram a estudar sistematicamente o processo de desenvolvimento econômico, Colin Clark observou que o desenvolvimento econômico está diretamente associado ao aumento da participação da indústria no PIB. E a grande contribuição dos economistas desenvolvimentistas clássicos, particularmente de Raúl Prebisch, foi demonstrar que o desenvolvimento econômico é mudança estrutural.

A industrialização do Brasil foi retardada por muitos anos porque, não obstante a evidência empírica mostrasse o oposto, os governos e as elites econômicas locais aceitavam docemente o argumento da teoria econômica clássica segundo o qual não cabe aos governos decidir quais setores promover para que haja o crescimento econômico. O mercado saberia melhor e se encarregaria de realizar a alocação dos fatores de forma ideal. O grande mérito de Getúlio Vargas, que o transformou no grande esta-

disto que o Brasil teve no século XX, foi rejeitar essa tese e adotar uma firme política de industrialização. Política desenvolvimentista que foi amplamente bem-sucedida e que, em 50 anos, entre 1930 e 1980, transformou o Brasil em um país industrial de renda média.

Ainda em 1955, quando eu, com 20 anos, descobri o problema do subdesenvolvimento brasileiro, ainda prevalecia na classe média paulista a tese que “o Brasil é um país essencialmente agrícola”. Mas, cinco anos depois, tão grande e exitosa havia sido a industrialização, que encolheu fortemente a defesa em favor do pensamento liberal. Ficou claro para a maioria que o papel do governo era garantir as condições para a industrialização do país. O ministro da Fazenda e o do Planejamento, mesmo aqueles que se autodenominavam liberais, como Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen, sabiam que, no governo, seu papel era o de tomar todas as iniciativas que garantissem a continuidade da industrialização. Na verdade, enquanto no governo, eles agiram como desenvolvimentistas.

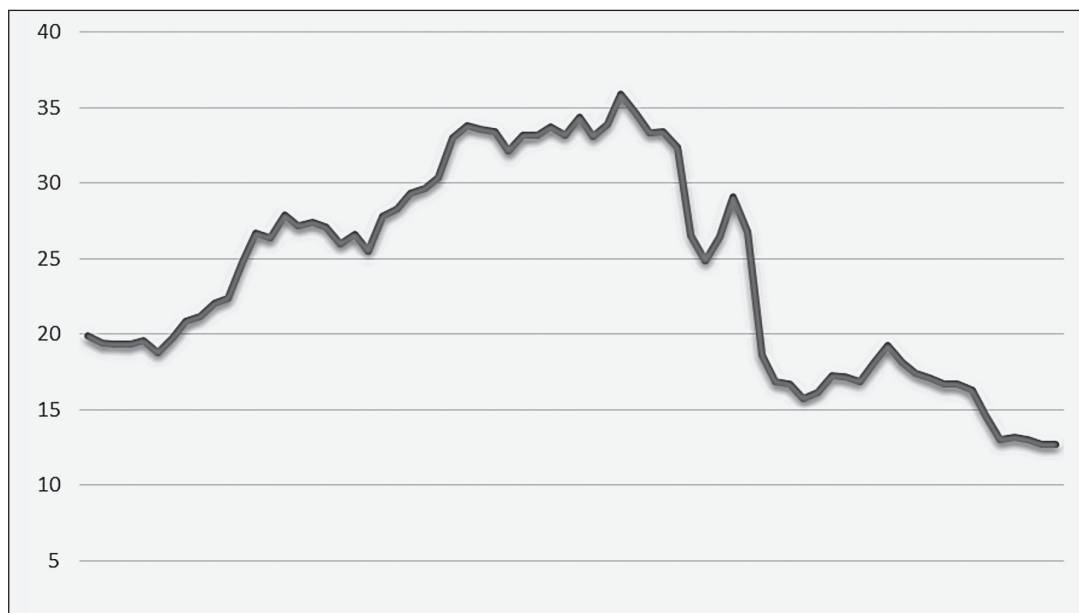
Juro alto e câmbio apreciado

A economia brasileira está presa em uma Armadilha de juros altos e câmbio apreciado desde 1990. O Brasil entrou em crise em 1979, uma crise financeira causada pela equivocada política do governo Geisel de tentar crescer via endividamento externo, que se desdobrou em alta inflação inercial de 1980 a 1994. Como podemos ver pelo gráfico, a desindustrialização já começou a ocorrer nos anos 1980, mas aconteceu principalmente em dois episódios: nos anos 1990 e a partir de 2011. No primeiro episódio, ela decorreu essencialmente da abertura comercial

de 1990, que envolveu o desmantelamento do “mecanismo Delfim Netto” de neutralização da doença holandesa que estava em vigor desde 1967, embutido no sistema comercial da época sem que isto estivesse claro para as pessoas, inclusive para o próprio ministro. Ele sabia, porém, que desenvolver era industrializar e adotou intuitivamente a política que se fazia necessária.

Quando, em 1990, foi feita a abertura, baixando-se a tarifa média de importação de 45% para 12% e eliminando-se os subsídios à exportação de manufaturados, a indústria brasileira passou a ter uma forte desvantagem competitiva que, até hoje, a inviabiliza. Essa desvantagem é agravada pela política de crescimento com endividamento externo e pela política de âncora cambial para controlar a inflação. Ambas causaram valorização adicional da moeda nacional na medida em que implicaram o uso de altas taxas de juros. Entretanto, uma crise financeira em 1999, repicada em 2002, provocou forte desvalorização cíclica da moeda, desaparecendo, assim, por algum tempo essa desvantagem competitiva, enquanto um *boom* de *commodities*, combinado com a elevação real do salário mínimo e a expansão do crédito produziram um forte aquecimento do mercado interno. Nessa década, a indústria prosperou, sendo que na sua primeira parte, quando a taxa de câmbio ainda estava competitiva, voltou a exportar, enquanto fornecia para o mercado interno em plena expansão. Mas, desde 2003, o real não parou de se apreciar. Em 2007, o país entrou em déficit em conta corrente, que, principalmente a partir de 2011, com uma defasagem de três anos, vazou para o exterior através da importação de bens manufaturados. Iniciou-se, então, um novo e radical episódio de desindustrialização. (*Gráfico 1, na próx. pág.*)

Gráfico 1: Participação da indústria de transformação no PIB: 1947-2016



Fonte: IBGE

A doença holandesa no Brasil não é muito grave; não neutralizada deve apreciar o real entre 15% e 25%, a depender do preço internacional das commodities. Hoje, considerando-se que a taxa de câmbio está girando em torno de R\$ 3,10 por dólar, que a taxa de câmbio de equilíbrio corrente (que equilibra intertemporalmente a conta corrente) é de cerca de R\$ 3,30 por dólar, e que a taxa de câmbio competitiva, de equilíbrio industrial, é de cerca de R\$ 3,90 por dólar, essa desvantagem causada pela doença holandesa é de 18%. Some-se a isto a valorização adicional de R\$ 0,20 por dólar (causada pela taxa de juros elevada) e teremos a taxa de R\$ 3,10, correspondendo a uma sobreapreciação do real de 20,5%. Essa porcentagem é mais do que suficiente para tornar não competitivo um grande número de empresas industriais, principalmente aquelas que usam menos insumos importados, embora possam usar a melhor tecnologia disponível no mundo.

A doença holandesa continua a ser um fenômeno pouco conhecido. Os países geral-

mente a neutralizam através de tarifas de importação elevadas. Os economistas identificam essas tarifas como protecionismo e as justificam com o argumento da proteção à indústria infante, mas, na verdade, uma boa parte da tarifa é neutralização da doença holandesa para efeito do mercado interno. Não implica, portanto, proteção, mas mera forma de compensar a desvantagem competitiva resultante desse desequilíbrio econômico: a doença holandesa. A neutralização se logrará completa se for criado um subsídio à exportação de manufaturados, que neutraliza a doença holandesa também para efeito do mercado externo. Foi o que fez Delfim Netto quando assumiu o Ministério da Fazenda, em 1967. Graças a essa política, a exportação brasileira de manufaturados explodiu, passando de 6% do total das exportações, em 1965, para 62%, em 1990. Mas, há uma forma mais simples e admitida pela OMC de neutralizar a doença holandesa: através de uma retenção variável sobre as exportações das commodities. Hoje, essa retenção seria

de R\$ 0,60 por dólar na exportação, digamos, de soja. Com essa medida, o mercado levaria a taxa de câmbio para R\$ 3,70 por dólar. Os produtores de soja pagariam a retenção, mas a receberiam de volta sob a forma de depreciação cambial, portanto, nada perdendo na prática.

Para completar o ajuste e levar a taxa de câmbio a flutuar em torno de R\$ 3,90, seria necessário que a taxa de juros voltasse a ser civilizada no Brasil. Embora a taxa de juros real venha baixando desde 1994, ela continua altíssima. Para que a taxa de juros baixe, é preciso que os brasileiros afinal se convençam que não devemos usar o câmbio para controlar a inflação, nem tentar crescer atraindo capitais externos, nos dois casos através de taxas de juros elevadas. Que os recursos recebidos do exterior para financiar o déficit em transações-correntes (a poupança externa) implicam apreciação cambial, desestimulam o investimento e, afinal, acabam em fomentar o consumo, não o investimento. Há, portanto, substituição de poupança interna pela externa, sem implicar aumento do investimento, ao passo que aumenta a fragilidade financeira do país ao expô-lo às flutuações de mercado dos capitais.

Observe-se que não critico os investimentos diretos estrangeiros, nem critico os financiamentos de longo prazo obtidos no exterior. Embora seja sempre preferível que as empresas se endividem na moeda nacional, é preciso ficar claro que minha crítica é aos déficits em conta corrente, porque estes correspondem, necessariamente, a uma taxa de câmbio apreciada. Supondo-se que a taxa de câmbio que equilibra intertemporalmente a conta corrente do país seja hoje de R\$ 3,30 por dólar, se o país incorrer em um déficit em conta corrente de 3% do PIB, essa taxa de câmbio deverá flutuar em torno de R\$

3,80 por dólar. É um equívoco, portanto, querer crescer com endividamento externo. Mas, em adição aos recursos canalizados e financiados pelo BNDES, o país pode obter financiamento externo de longo prazo do exterior. Não para financiar déficit, mas para aumentar a taxa de investimento em setores com sofisticação tecnológica e também em pequenas e médias empresas, ou então, para liberar recursos em moeda estrangeira para financiar investimentos das empresas brasileiras no exterior. Tal como o faz a China na operação de seu sistema bancário e financeiro, que desde 1980 cresce a taxas muito elevadas, incomparáveis na história econômica mundial. Nesse período só incorreu em déficit em conta corrente em três anos: 1985-86 e 1993. Utilizou os recursos resultantes do superavit em conta corrente para aumentar suas reservas, protegendo-se de fragilidades financeiras e choques especulativos, bem como para financiar os investimentos do país no exterior, criando uma máquina de exportação geradora de mais de US\$ 600 bilhões por ano de saldo comercial e solidificando um *soft power* global por meio de fusões e aquisições, financiamentos e investimentos e parcerias. Não obstante o aumento das reservas, em alguns momentos precisou recorrer ao controle de capitais, seja ao controle de saída ou ao controle de entrada, controle esse que é um instrumento adicional necessário para o país conduzir uma política cambial desenvolvimentista.

Populismo fiscal e cambial

Por que o Brasil não procura fazer o mesmo? Por que não busca definir uma política cambial baseada na neutralização da doença holandesa e na prática de juros reais civilizados, não superiores em mais de 2 pon-

tos porcentuais aos juros básicos internacionais, que hoje são de zero por cento? Por que não garante às empresas industriais competentes do país, nacionais ou multinacionais, uma taxa de câmbio competitiva? Por que sujeitar as empresas industriais no Brasil, nacionais ou multinacionais, a uma substancial desvantagem competitiva?

A razão principal, a meu ver, é política: é o populismo econômico, que é principalmente cambial, e se reflete em deficits em conta corrente e taxas de câmbio cronicamente apreciadas, mas é também fiscal, porque poupança pública negativa inviabiliza os investimentos públicos que devem complementar os investimentos privados no processo do crescimento econômico, notadamente quando falamos de projetos de longa maturação, como o são os de infraestrutura e setores monopolísticos. Uma segunda razão de caráter político é a perda das elites brasileiras de seu compromisso com a nação. E veremos que há uma terceira: desconhecimento da teoria econômica que dá conta dessa desvantagem competitiva e oferece soluções para ela.

Populismo econômico é o Estado e o estado-nação gastarem irresponsavelmente mais do que arrecadam, e, graças a isto, o governante aumenta sua probabilidade de ser reeleito. Não deve, portanto, se confundir com o populismo político, que é uma coisa muito diferente, associada à prática de líderes populares entrarem em contato direto com as massas, sem a intermediação de partidos e ideologias. O populismo econômico é uma alternativa para os políticos quando existe na população de um país uma alta preferência pelo consumo imediato combinada com a sua incapacidade de criticar as políticas econômicas irresponsáveis tanto de caráter fiscal quanto cambial. O populismo é

fiscal quando o Estado gasta irresponsavelmente mais do que arrecada; é cambial quando o estado-nação gasta mais do que arrecada; o primeiro se reflete em deficits públicos elevados, o segundo, em deficits em conta corrente. O advérbio “irresponsavelmente” é necessário, porque em determinados momentos, quando o país enfrenta uma crise de demanda, uma política contracíclica é necessária. Essa política deve ser contracíclica tanto na crise quanto na prosperidade, e o equilíbrio fiscal deve ser um objetivo permanente. Já no caso do populismo cambial, o advérbio é menos importante, porque só muito raramente um deficit é justificável e só muito raramente ele financia investimento ao invés de consumo adicional. Isto só ocorre quando o país já está crescendo muito rapidamente, as oportunidades de investimento lucrativo são grandes e a propensão marginal a investir aumenta. Nessas condições especiais a política de crescimento com endividamento externo implicará uma baixa taxa de substituição da poupança interna pela externa e, por isso, poderá ser conduzida de maneira estratégica. Fora disso, incorrer em deficits em conta corrente, mesmo pequenos, é praticar populismo cambial.

A ortodoxia liberal reconhece apenas o populismo fiscal como o único problema. Não reconhece o populismo cambial, porque acredita que o mercado define adequadamente a taxa de câmbio, porque defende o crescimento com endividamento externo acreditando que deficits em conta corrente constituem poupança externa que se adiciona à interna em vez de substituí-la, porque vê na apreciação do câmbio uma arma legítima contra a inflação e porque não está interessada que os rendimentos dos rentistas sob a forma de juros, dividendos e aluguéis, além de seu estoque de riqueza, percam va-

lor com a depreciação cambial. Já o desenvolvimentista populista tem dificuldade tanto em relação ao populismo fiscal quanto ao cambial. Em relação ao populismo cambial, porque não sabe como conduzir uma política cambial, limitando-se a defender controle de capitais, e principalmente porque quer evitar a diminuição temporária dos salários que a depreciação *once and for all* provocará. Em relação ao populismo fiscal, porque, a partir de um keynesianismo vulgar, imagina que quase todos os problemas que uma economia enfrenta podem ser resolvidos com o aumento da despesa pública, da mesma forma, aliás, que o economista liberal resolve todos os problemas com o corte de despesas.

Existe, assim, uma “santa aliança” entre a ortodoxia liberal (que é populista em relação ao câmbio) e a esquerda populista contra a depreciação *once and for all* que a teoria novo-desenvolvimentista recomenda. Uma taxa de câmbio competitiva, flutuando em torno do equilíbrio industrial, não interessa nem aos rentistas e financistas, cujos interesses a ortodoxia liberal geralmente representa, nem aos trabalhadores que a esquerda populista espera representar. Interessa menos à ortodoxia liberal do que à esquerda, porque os rendimentos dos rentistas não aumentarão no médio prazo, devido a uma taxa de câmbio competitiva, enquanto o emprego e os salários reais aumentarão. Isto porque, no médio prazo, à medida que a economia passa a crescer mais rapidamente, a taxa de lucro e as rendas do capital pouco ou nada aumentam, enquanto o emprego e os salários reais certamente aumentam. Além disso, a redução da riqueza real causada pela taxa de câmbio competitiva atinge apenas os rentistas; os trabalhadores e mais amplamente os pobres não têm riqueza que possam perder valor.

Compromisso com a nação

A perda do compromisso com a nação das elites econômicas, políticas e intelectuais brasileiras é também importante para explicar a incapacidade em garantir uma taxa de câmbio competitiva para as boas empresas de bens e serviços comercializáveis não commodity. Um câmbio competitivo não interessa ao capitalismo financeiro-rentista mundial. Seu objetivo em relação aos países em desenvolvimento não é promover seu *catching up*, mas ocupar seus mercados com seus bens e serviços mais sofisticados, com seus financiamentos e com os investimentos diretos estrangeiros de suas empresas multinacionais. Para isso, interessa muito aos países ricos que os países em desenvolvimento incorram em deficits em conta corrente e acreditem que isto é “bom”, porque, dessa forma, seus financiamentos e investimentos diretos estrangeiros são legitimados. Por isso, seus economistas e sua imprensa não apenas defendem a política de crescimento com endividamento externo, mas vão mais longe e muitas vezes os ouvimos dizendo que o desenvolvimento econômico é uma grande competição entre os países em desenvolvimento para ver quem consegue mais investimentos das empresas multinacionais.

O compromisso com a nação só foi relativamente forte no Brasil entre 1930 e 1980. Nesse período, que em meu livro *A Construção Política do Brasil* eu denomino *Ciclo Nação e Desenvolvimento*, os brasileiros logram formar duas coalizões de classe desenvolvimentistas – uma conduzida por Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, a outra pelos militares, que defenderam efetivamente os interesses nacionais no plano econômico. Mas, os intelectuais brasileiros, principalmente os de esquerda, foram os primeiros a

abandonar o barco da nação. Inconformados a partir de 1964 com a associação dos empresários industriais com os militares em torno de um programa desenvolvimentista e relativamente nacionalista, aceitaram a tese da teoria da dependência, segundo a qual seria impossível haver nos países da América Latina empresários industriais comprometidos com os interesses nacionais. Os empresários industriais se mantiveram mais fiéis ao nacionalismo econômico no regime militar e nos primeiros anos do governo democrático, a partir de 1985. Mas, estiveram sempre sob pressão das elites rentistas e financistas e da classe média tradicional, que, sempre liberais, foram muito fortalecidas pela mudança ocorrida em nível mundial, em torno de 1980, de um capitalismo dos 30 Anos Dourados (1950-1980), desenvolvimentista e social, para um capitalismo financeiro-rentista. Os industriais, por sua vez, foram vítimas de sua própria ambiguidade. Foram ignorados nos governos liberais de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso; foram chamados a participar de um novo pacto desenvolvimentista por Lula e Dilma;. Mas, quando viram a presidente intervir de maneira arbitrária na economia, ao mesmo tempo em que o governo não lograva enfrentar o problema da armadilha dos juros altos e do câmbio apreciado, e a taxa de lucro de suas empresas não parava de cair desde 2011, abandonaram a ideia de um pacto desenvolvimentista com os trabalhadores. Por outro lado, em 2014, as empresas industriais, sem lucro, altamente endividadas, param de investir, enquanto as famílias, também altamente endividadas, decidem reduzir suas dívidas, em um processo de desalavancagem de contenção de investimentos combinado com redução do consumo. Estes dois fatos mais a queda violenta nos preços

internacionais da soja e do minério de ferro, em 2014, são suficientes para desencadear uma grande recessão, afetando fortemente as receitas fiscais do Estado. Em consequência, os economistas liberais, que estavam relativamente silenciosos até 2012, partem para o ataque, e não obstante a derrota do candidato liberal, Aécio Neves, nas eleições presidenciais de 2014, combinado com o forte avanço da Operação Lava Jato, vemos acontecer no Brasil um momento de grande hegemonia ideológica liberal. E a crise econômica, que já era grande, torna-se maior quando o governo reeleito adota uma política procíclica de redução das despesas e investimentos públicos em plena recessão. Ocorre o impeachment, e o novo governo de Michel Temer, já compromissado com a dita “ponte para o futuro”, definida previamente em conjunto com os novos sócios do pacto em formação, adota uma agenda liberal, aprofundando a crise. Só no segundo semestre de 2017, apareceram os primeiros sinais de recuperação da economia, mas tudo indica que a recuperação será muito lenta, podendo legar mais uma década perdida.

Uma questão de competência?

Mas, além do consumismo populista e da falta de compromisso com a nação creio que há uma terceira causa para a incapacidade de garantir condições de competição às empresas industriais brasileiras: o conhecimento muito limitado que os economistas, sejam eles liberais ou desenvolvimentistas, neoclássicos ou pós-keynesianos, têm da taxa de câmbio e do saldo em conta corrente. Quando me perguntam por que eu e um grupo de amigos economistas, situados na periferia do capitalismo, acreditamos ter construído uma nova abordagem teórica pa-

ra o problema do desenvolvimento econômico focalizada nos cinco preços macroeconômicos, particularmente na taxa de juros e na taxa de câmbio, minha resposta é que acredito existir um ponto nebuloso ou um vazio na teoria econômica quanto à taxa de câmbio. Enquanto os outros preços macroeconômicos – a taxa de juros, a taxa de salários, a taxa de lucro e a taxa de inflação – estão amplamente analisados na literatura econômica ortodoxa e heterodoxa, a taxa de câmbio (e também a taxa de lucro) é muito pouco estudada.

Quais são essas novas ideias, quais são os conceitos e propostas do novo desenvolvimentismo – um corpo teórico que vem sendo desenvolvido desde o começo do século XXI para garantir às empresas tecnologicamente sofisticadas dos países em desenvolvimento igualdade de condições na competição –, algo que o mercado definitivamente não garante porque não assegura que os cinco preços macroeconômicos permaneçam certos? Nós, economistas novo-desenvolvimentistas, não defendemos proteção à indústria nacional; a proteção era necessária quando o país estava iniciando sua industrialização. Defendemos que os governos brasileiros sejam responsáveis no plano fiscal e cambial e adotem uma política de juros e de câmbio que neutralize a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio existente nesses países.

Proponho-me a resumir radicalmente o novo desenvolvimentismo nas seguintes proposições.

1. Existe nos países em desenvolvimento uma tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio;
2. Isto significa que a taxa de câmbio se

desvaloriza radicalmente nas crises financeiras; depois volta a se apreciar; permanece por vários anos em um nível sobrevalorizado, o país incorre em deficits em conta corrente, as empresas se endividam e, afinal, nova crise financeira encerra o ciclo;

3. Ela é causada por doença holandesa não neutralizada e por três “políticas habituais”: a política equivocada de crescimento com endividamento, a política igualmente equivocada de âncora cambial e a política de nível alto da taxa de juros (em torno do qual o Banco Central realiza sua política macroeconômica), que viabiliza as duas primeiras;
4. A política de crescimento com endividamento externo é equivocada porque os resultantes deficits em conta corrente apreciam a moeda nacional e implicam alta taxa de substituição da poupança interna pela externa;
5. A política de âncora cambial para controlar a inflação é equivocada – mais equivocada do que o uso do preço das empresas estatais para controlar a inflação –, porque a taxa de câmbio é, afinal, o preço do país;
6. Como a taxa de crescimento depende essencialmente da acumulação de capital com incorporação de progresso técnico, e como a taxa de câmbio nesta abordagem não é simplesmente volátil, mas permanece apreciada por vários anos, as empresas fazem seus cálculos, verificam que essa taxa de câmbio lhes nega acesso à demanda existente não apenas no mercado externo,

mas também no interno, e não investem; Portanto, o país não cresce;

7. Para manter a taxa básica de juros em um nível apenas ligeiramente acima da taxa básica de juros dos países ricos não basta responsabilidade fiscal; adicionalmente, é preciso ter uma política de juros baixos (vistos como um valor) e recusar as políticas de endividamento externo e de âncora cambial;
8. Para manter a taxa de câmbio flutuando em torno do equilíbrio industrial é necessário neutralizar a doença holandesa, manter baixo o nível da taxa de juros como acima proposto e dispor de mecanismos de controle de entradas e saídas de capitais;
9. Sob outro ângulo, para manter a taxa de câmbio flutuando em torno do equilíbrio industrial é necessário que o saldo em conta corrente seja zero, ou, se o país tiver doença holandesa, seja positivo na proporção da sua gravidade, porque existe uma relação direta de proporcionalidade entre o deficit em conta corrente e a taxa de câmbio, cuja relação causal pode ser em qualquer das duas direções; quando o governo decide crescer com endividamento externo, é essa decisão que causa a apreciação da moeda nacional;
10. Uma política industrial é recomendável, mas como um complemento à política de manter os preços macroeconômicos certos; não como seu substituto.

Adotadas em termos gerais a abordagem e a proposta de política econômica, a econo-

mia brasileira teria escapado da armadilha dos juros altos e do câmbio apreciado. Mas, se tomarmos a economia brasileira entre 1990 e 2014, veremos que nesse período tivemos anos com e sem responsabilidade fiscal que se dividiram em termos quase iguais. Já a responsabilidade cambial foi muito mais rara; um câmbio competitivo só existiu após as crises cambiais. Não vi em nenhum momento a rejeição nem à política de crescimento com poupança externa, nem à política de âncora cambial para controlar a inflação. Não houve qualquer tentativa de criar um imposto variável para neutralizar a doença holandesa. Quando se buscaram as causas do baixo crescimento e depois da recessão, a taxa de câmbio foi sempre esquecida. Quando se usou política industrial, foi para compensar preços macroeconômicos errados.

Terão essas políticas deixado de serem usadas apenas porque não atendiam a interesses – os interesses dos rentistas e financistas e os interesses estrangeiros, de um lado, e os interesses dos trabalhadores do outro? Não apenas. Elas também não foram adotadas porque a teoria que está por trás dela é nova, foi desenvolvida nos últimos 16 anos, e muitos economistas ainda não a conhecem, ou a conhecem mas não a aceitam; porque essas ideias são novas, não foram as ideias que eles aprenderam na sua formação como economistas, e é difícil incorporá-las, mesmo quando são desenvolvimentistas e keynesianos. Ou porque o economista é neoclássico, aprendeu a ver o sistema econômico a partir do método hipotético-dedutivo e não aceita uma teoria cujo método é principalmente histórico-dedutivo. Ou ainda porque, além de neoclássico, ele é liberal e realmente acredita, mesmo contra toda a evidência, que bastam responsabilidade fiscal e instituições que ga-

rantam o bom funcionamento dos mercados para que o país se desenvolva. Quaisquer que sejam as razões de ordem teórica, elas não nos deixam alternativa. Ou a teoria e a política que o novo desenvolvimentismo propõe estão certas, e a política econômica praticada no Brasil tem sido muito incompetente, ou incompetente é este economista que vocês acabaram de ler.

Para que o Brasil volte a crescer é preciso que se reindustrialize. Para que isto aconteça, é essencial eliminar a desvantagem competitiva que as empresas indus-

triais enfrentam. No manifesto que assinei com um grande grupo de intelectuais no início deste ano, o Manifesto Brasil Nação, defendemos cinco pontos para a retomada do desenvolvimento brasileiro: responsabilidade fiscal, nível de juros baixo, pequeno superavit em conta corrente suficiente para que a taxa de câmbio seja competitiva, poupança pública para financiar investimentos públicos e impostos progressivos para diminuir a desigualdade. Esse é um programa objetivo é viável.

Setembro de 2017.

4ª Revolução Industrial: Impactos no Emprego e na Educação

.....
LIDIA GOLDENSTEIN

Acada Revolução industrial corresponde uma mudança tecnológica de alto impacto, com consequências profundas no paradigma produtivo, na geografia econômica internacional, na forma de organização das economias e, consequentemente, no emprego.

.....
LIDIA GOLDENSTEIN é economista formada pela USP e doutora pela Unicamp. Exerceu o cargo de assessora econômica da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro e da Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo. Foi assessora da presidência do BNDES, analista do Seade, pesquisadora do Cebrap e comentarista de economia em programas de televisão, como na TV Cultura e TV Manchete. Comprometida com a geração de conhecimento, foi professora da Unicamp, do Programa de Formação e Aperfeiçoamento da Carreira de Diplomata do Instituto Rio Branco do Itamaraty, em Brasília, da Escola São Paulo e da FGV. Especialista em economia brasileira, publicou inúmeros artigos e pesquisas sobre questões político-econômicas brasileiras. É autora do livro “Repensando a dependência” (1994). Nos últimos anos, vem se dedicando ao estudo da economia criativa e seus impactos na economia brasileira, o que inclui consultorias em estudos, mapeamentos e propostas de políticas públicas para a Fundap, a Fundação Vanzoline e para os governos do estado e da cidade de São Paulo. Suas palestras versam sobre temas como, perspectivas da economia brasileira, economia brasileira e os desafios da globalização, cenário macroeconômico atual e perspectivas para a economia brasileira, economia criativa, cidades globais, manufatura 4.0: a nova Revolução Industrial, economia do conhecimento: os novos desafios do Séc. XXI. Atualmente, é vice-presidente da Bienal de São Paulo, e participa dos seguintes Conselhos: Hospital Alemão Oswaldo Cruz, Desenvolve SP - Agência de Fomento do Estado de São Paulo, Conselho Superior de Comércio Exterior - Coscex, da Fiesp.

As 1ª e 2ª Revoluções foram largamente estudadas e, obviamente, decorridos mais de dois séculos, seus impactos foram compreendidos e absorvidos.

A 1ª Revolução, associada à criação da máquina a vapor, em 1784, permitiu o surgimento das indústrias com produção mecânica. A 2ª Revolução, associada à descoberta da eletricidade, em 1870, permitiu a produção em massa com a divisão do trabalho.

A 3ª Revolução, muito mais recente, data de finais dos anos 1960, início dos anos 1970. É associada ao desenvolvimento da eletrônica digital e à chamada “tecnologia da informação”, que permitiram a automação da produção. Seus impactos ainda não foram totalmente absorvidos e muito menos compreendidos. Não só porque é muito mais recente, mas também porque está sendo atropelada pela 4ª Revolução industrial, que vem se impondo com uma velocidade surpreendente.

A 3ª Revolução tinha como uma de suas características a aceleração dos ciclos de inovação e de absorção das novas tecnologias: enquanto o telefone fixo demorou 75 anos para alcançar 50 milhões de usuários, o rádio levou 38 anos, a TV, 13 anos, a internet, três anos, o Facebook, apenas um ano, e o jogo *Angry Birds*, incríveis 35 dias.

Mas, muito além da aceleração da velocidade do desenvolvimento e da difusão de novas tecnologias, a 3ª Revolução Industrial dá início ao que passou a ser chamado de “Economia do Conhecimento”. Uma economia na qual a geração do valor é crescentemente determinada pelo investimento em ativos baseados no conhecimento ou intangíveis – Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), design, software, capital humano e organizacional, marcas (*brand equity*) – e pelos investimentos das manufaturas em ativos físicos (fábricas e máquinas).

É um novo cenário, no qual o setor de serviços passa a ocupar papel radicalmente diferente, respondendo por até 55% do valor dos produtos. As fronteiras convencionais entre serviços e manufatura se esfumam, integrando-se com a incorporação de serviços de alto valor agregado nos processos produtivos.

Também a divisão entre “alta” ou “baixa” tecnologia se torna obsoleta, na medida em que indústrias consideradas *low tech* são altamente afetadas pela mudança para uma economia do conhecimento, na qual gastos em ativos de conhecimentos *não científicos* são tão críticos quanto gastos em P&D.

O papel da inovação *não* tecnológica passa a ter relevância com as manufaturas modernas, investindo pesadamente em intangíveis baseados no conhecimento que passam a gerar um maior número de empregos de maior qualificação.

Atualmente, nos EUA, mais de 34% dos empregos na indústria são em atividades do setor de serviços, tais como: P&D, propaganda, vendas e suporte aos consumidores, telecomunicações, provedores de logística e tecnologias, bancos etc.

O impacto no emprego foi brutal: 22 milhões de empregos em fábricas desaparece-

ram no mundo entre 1995 e 2002. Apenas 20% devido à realocação de empregos do setor trabalho-intensivo para outros países de mão de obra barata (China, em especial). O restante se deveu aos ganhos de produtividade decorrentes da automação, inovações tecnológicas e organizacionais.

Surge um novo paradigma produtivo, com novas fontes de geração de valor, e uma nova geografia econômica internacional, com a manufatura migrando para a Ásia. Muda também o perfil do emprego: 30% dos empregos atuais não existiam dez anos atrás (1 bilhão!).

Consequentemente, mudam as estratégias de crescimento dos países e impõe-se a necessidade de repensar a formação da mão de obra necessária para o novo paradigma produtivo.

Países como o Brasil, por exemplo, nos quais a questão da educação ficou abandonada por décadas, começam a se organizar para recuperar um tempo perdido. A formação de uma mão de obra mais qualificada entra na pauta e vislumbra-se o início de uma mobilização para transformar um sistema educacional precário em algo mais útil para as novas necessidades do mercado de trabalho.

Entretanto, a 4ª Revolução Industrial atropela este processo e surpreende, impondo novas e mais complexas demandas para o mercado de trabalho.

Para entender que demandas são estas e quais as necessidades de ajustes nos sistemas educacionais é preciso aprofundar a compreensão dos processos que estão sendo engendrados pela 4ª Revolução Industrial.

Além da velocidade e intensidade das transformações, a 4ª Revolução Industrial pode ser caracterizada por uma fusão de tecnologias biológicas, físicas e digitais. Em sua escala, escopo e complexidade, a trans-

formação será diferente de tudo o que a humanidade tenha experimentado antes.

Graças à extraordinária aceleração na tecnologia da computação, estamos assistindo a um tremendo progresso nos desenhos de software e nas ferramentas que fazem os programas serem mais produtivos. Como resultado, a tecnologia vem transformando a forma de ser fazer negócios e reduzindo dramaticamente a necessidade de empregados para realizar vários dos trabalhos de rotina que sempre foram essenciais para a operação dos negócios.

Essa fase promete uma produção mais inteligente, em que todos os processos de decisão das fábricas serão tomados pelas próprias máquinas, com base em informações fornecidas de dentro do sistema de manufatura em tempo real. Como decorrência, assistiremos a uma mudança fundamental na relação entre trabalhadores e máquinas.

Uma das premissas básicas sobre tecnologia vai mudar: a de que máquinas são ferramentas para elevar a produtividade dos trabalhadores. Agora as máquinas estão se tonando trabalhadores.

Os impactos no mercado de trabalho e na economia geral serão de tal magnitude que desafiarão a sabedoria convencional sobre como a tecnologia e a economia se entrelaçam.

A crença baseada nas comparações com as primeiras revoluções industriais de que a tecnologia vai ameaçar apenas trabalhadores com baixa educação e *lower skill levels* será desmistificada pela constatação de que as novas tecnologias ameaçam também os empregos de “colarinho branco”. Mais educação e conhecimento não necessariamente serão proteção contra automação do trabalho no futuro: por exemplo, radiologistas e médicos especializados na interpretação de imagens médicas em breve serão substituídos por máquinas.

Computadores estão ficando muito proficientes em adquirir habilidades, especialmente quando uma grande quantidade de dados está à disposição. Estudos recentes preveem que 47% dos empregos nos EUA vão acabar nos próximos 20 anos.

A boa notícia é que os mesmos estudos preveem que daqui a oito anos, 65% das crianças de hoje irão trabalhar em empregos que ainda não existem. Mas que empregos? Com que tipo de conhecimento e formação? Este é o desafio: preparar a estrutura educacional para empregos que ainda não existem, mas que obviamente requererão uma formação muito mais sofisticada e desafiadora, em todos os níveis.

Desindustrialização e Política Industrial no Brasil

.....

MÁRCIO HOLLAND

Este artigo apresenta argumentos que indicam que a “desindustrialização” no Brasil é um falso problema e, por conseguinte, a melhor política para o setor não é a política industrial tradicional, voltada para esforços de reindustrialização em si e *per se*. Argumenta-se que o país sofre de perda relativa da importância da indústria na economia. Essa visão de mundo se aproxima em muito de ideias de que o Brasil sofre da “doença holandesa”¹, ou ainda, da “maldição de recursos naturais”².

.....
1 Termo originalmente cunhado nos anos 1960, com o fenômeno de forte escalada de preços de gás nos Países Baixos, provocando aumento das exportações e consequente valorização da moeda doméstica da época, o Florim; isso teria prejudicado as exportações de produtos manufaturados.

2 Estudos diversos, como em J. Sachs e A. Warner (1995), associam a abundância de recursos naturais com baixas taxas de crescimento econômico.

.....
MÁRCIO HOLLAND é professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP), onde atuou como diretor de Pós-Graduação (2007-2010). Tem doutorado em Economia pelo IE/Unicamp e pós-doutorado pela University of California, Berkeley, CA, e *visiting scholar* na University of Columbia em Nova York. Foi secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2011-2014), membro do Conselho de Administração do BNDES e da Brasilprev e pesquisador nível 1 CNPq por dez anos (2003-2012). É autor dos livros “A Economia do Ajuste Fiscal” (2016) e “Taxa de Câmbio no Brasil” (2011), ambos pela Ed. Elsevier. É também colunista para o Broadcast/Agência Estado.

Nossa interpretação é a de que, de fato, a “desindustrialização” como evidência empírica ocorre; mas, esse fenômeno não necessariamente representa perda de importância da manufatura na vida econômica. O conceito de manufatura moderna – *advanced manufacturing* associada à ideia de “indústria 4.0” – reforça nossos argumentos.

Ao longo da história brasileira, a crença em imperfeições de mercados e o diagnóstico da necessidade de romper com modelos agroexportadores levaram governos a implementar um amplo conjunto de medidas de substituição de importações, como, por exemplo, regimes tributários especiais para setores considerados estratégicos; mesmo regimes cambiais múltiplos foram testados, nos anos 1950. Esse sistema de promoção industrial se esgotou nos anos 1970. Mais recentemente, por conta da crise de 2008, e no rastro de medidas contracíclicas, governos reacenderam o apetite por políticas industriais e setoriais, sempre com forte apelo para critérios de “conteúdo local”³.

O fracasso destas medidas protecionistas, seja por conta do esgotamento de modelos de substituição de importações, seja por medidas setoriais, exige uma revisão profunda

.....
3 O caso mais recente é o do Plano Brasil Maior, adotado no governo Dilma 1 (2011-2014).

sobre como governos devem encarar os desafios da indústria para os próximos anos. Diagnósticos errados podem transformar médicos em monstros⁴. Desenhos errados de políticas industriais, na linha da tradição de reindustrializar podem, na verdade, promover regressão produtiva.

Nestes termos, medidas de maior integração entre empresas e polos científicos de ponta, combinadas com maior abertura comercial, especialmente em setores de serviços sofisticados para a indústria, poderiam ser a recomendação de política⁵ mais adequada para o desenvolvimento produtivo doméstico. Incentivos fiscais horizontais baseados no imposto de renda para inovações tecnológicas, especialmente as disruptivas, são complementos importantes em substituição aos mecanismos tradicionais, conforme pautas recorrentes da “política industrial”.

Para muitos analistas, empresários e acadêmicos, o Brasil está sofrendo do problema da “desindustrialização”⁶, definida como sendo a queda de participação da indústria no PIB, ou mesmo a queda de participação do valor adicionado da indústria de transformação no valor adicionado agregado; ou ainda, a queda do emprego industrial no total

do emprego. Uma variante deste conceito se refere à queda de participação da indústria de modo prematuro, ou seja, antes mesmo da renda per capita brasileira atingir o nível dos países desenvolvidos quando atingiram seus picos da industrialização.

De fato, acontece a evidência empírica da desindustrialização, a despeito de questões sobre uso de preços constantes ou correntes, ou de indefinições no caso de uso do emprego industrial no emprego total (Bonelli e Pessôa, 2010), ou de rupturas na metodologia das contas nacionais (Torres e Cavalieri, 2015).

A transição de economia de renda baixa para renda média – de uma economia escravocrata baseada em monocultura agroexportadora – para uma economia industrial, com trabalho assalariado, como aconteceu no Brasil na passagem do século XIX para o século XX, implica, inexoravelmente, industrialização, com aumento de oferta de produtos manufaturados mais rapidamente do que aumento de oferta de outros bens. Não bastasse isso, esse movimento foi induzido por políticas de cunho “desenvolvimentista”, com forte intervenção do Estado, atuando, inclusive, como empresário fornecedor de bens básicos e intermediários para as empresas domésticas, fechamento autárquico da economia e elevado corporativismo empresarial.

O movimento seguinte é o de aumento de oferta de outros produtos e serviços, reduzindo a participação relativa, não necessariamente absoluta, de produtos manufaturados na cesta de bens da população brasileira. Isso se deve ao fenômeno concomitante de urbanização. Esse movimento provoca ampliação de demanda por serviços em geral, incluindo educacional, tecnológico, financeiros, de utilidade pública e diversos.

Note que a expansão do setor de serviços

.....
4 Metáfora inspirada na obra “O médico e o monstro: estranho caso do Dr. Jekyll e Sr. Hyde” (1885), de Robert L. Stevenson. Experimentos podem nos tornar reféns daquilo que acreditamos que seja controlável.

5 Dispensa-se, aqui, intencionalmente, o termo “política industrial” ou política para a indústria, dado sua associação direta às políticas tradicionais voltadas para a manufatura 2.0, conforme a 2ª. revolução industrial.

6 Originalmente tratado por Rowthorn e Wells (1987), depois por Palma (2005), o tema da desindustrialização ganhou espaço na agenda de discussão no Brasil com os trabalhos de Bresser-Pereira (2008) e Bresser-Pereira e Marconi (2010), sofrendo mutações em sua elaboração, mas mantendo a mesma ideia de perda de importância relativa da indústria de modo precoce.

não é, pelo menos inicialmente, acompanhada de aumento de produtividade do setor, o que, por conseguinte, provoca alteração nos preços relativos no sentido da queda relativa dos preços de bens industrializados em comparação com os preços de serviços. Esse fenômeno explica parte da "desindustrialização", particularmente desde o começo dos anos 1980.

Desindustrialização prematura

Há, ainda, o argumento de que a desindustrialização no Brasil é prematura. Ou seja, outros países (Inglaterra, Estados Unidos etc..) viveram a fase da industrialização de modo mais prolongado que a do Brasil, ou ficaram muito mais anos com a indústria com importante participação no PIB, ou mesmo, começaram a sua fase de "desindustrialização" quando a renda per capita atingiu níveis próximos a US\$ 10 mil. No Brasil, essa fase acontece quando a renda per capita ainda era relativamente baixa.

O fato é que tais economias avançadas se industrializaram quando a expansão dos serviços (financeiros e não financeiros) era mais lenta e com menor potencial de expansão e quando as economias em geral eram menos urbanizadas, características de economias de séculos passados.

O processo de redução da participação da indústria no PIB acontece no Brasil em um novo ambiente internacional de maior integração financeira e de desenvolvimento tecnológico bem mais acelerado, com grandes avanços de tecnologias de informação, expansão da educação, de acesso a serviços públicos, ampliação de serviços financeiros, entre muitos outros serviços.

Ou seja, a queda da participação da indústria no PIB, no Brasil, deveria mesmo

ser necessariamente mais rápida, dado o momento mundial em que o Brasil se tornou mais urbano.

Vale ainda enfatizar mudanças nas estratégias competitivas das empresas industriais, que direcionaram diversos esforços – de gestão, financeiros, de desenvolvimento de recursos humanos, de inovação, entre outros – para fora do que poderíamos chamar de "*core business*". São estratégias do tipo "terceirização" ou "*outsourcing*". Ou seja, muito do valor adicionado que antes estava diretamente associado à empresa industrial passou, por conta de decisão estratégica da própria indústria, para atividades de serviços.

Adicionalmente, as estatísticas de contas nacionais começam a refletir essas mudanças (Torres e Cavalieri, 2015), tornando mais impressionante o processo de "desindustrialização" mais recentemente. Os autores muito pertinentemente chamam esse fenômeno de "ilusão estatística".

Sabemos que a economia não é uma ciência experimental. Mas, vamos imaginar que o processo de industrialização das principais economias atualmente avançadas tivesse ocorrido no contexto atual, não nos séculos XVIII-XIX, como o foi de fato. Ou seja, que aquelas economias tivessem passado pelas suas fases de industrialização quando houve hipoteticamente intensa expansão da tecnologia da informação, de forte crescimento dos serviços financeiros, como observado recentemente e, além disso, estivesse acontecendo o advento da China como a conhecemos atualmente. Muito provavelmente, fases de industrialização daquelas economias maduras teriam sido bem mais curtas do que a verificada pelas suas histórias. A duração da fase de industrialização depende, certamente, do seu contexto histórico. Isso

explica, em grande medida, por que a desindustrialização brasileira é prematura.

E, definitivamente, manufaturar não é mais a mesma coisa que quando o mundo assistiu à Primeira Revolução Industrial. Não sabemos mais o quanto há efetivamente de “manufatura tradicional” em um componente eletrônico ou em um sistema de informação, em um *tablet* ou *smartphone*, nem mesmo em um automóvel. A arte de “manufaturar” inclui também o desenho, a arquitetura de sistemas e processos e a parte informacional, muito além do simples ato de fundir, laminar, cortar, soldar ou colocar arrebites.

Vale registrar que grande parte dos ganhos salariais, em especial nos anos 2000, não tinha correspondente em aumento de produtividade do trabalho⁷; mais recentemente, a forte pressão de demanda pelo setor de serviços – de menor produtividade do que a indústria – explica muito da mudança de preços relativos entre esses dois setores. O fato é que o aumento da produtividade do trabalho no Brasil é quase desprezível quando se observam as experiências internacionais.

Há uma clara consequência para a defesa da noção de “desindustrialização”. Trata-se do risco de usos errôneos de instrumentos típicos de política industrial tradicional, baseados em regras de conteúdo local, usualmente combinadas com fechamentos autárquicos da economia com barreiras alfandegárias. Quanto mais intenso o uso de fornecedores domésticos na produção de um dado bem final, mais isso se parece com a ideia de

defesa da indústria nacional. Surpreendentemente, pode-se estar trilhando o caminho do regresso produtivo. A “primarização da produção industrial” pode ser um grande risco para o desenvolvimento econômico de um dado país. Afinal, o adensamento da cadeia de fornecedores sustentado por políticas protecionistas pode, na verdade, desencorajar a integração maior da indústria doméstica com fornecedores de insumos mais sofisticados e de maior conteúdo tecnológico.

Por “primarização da produção industrial” me refiro ao esforço de defender indústrias tradicionais em modo tradicional de produção em contraste com a “sofisticação” da produção industrial, que deve incluir serviços de tecnologia, desenvolvimento de sistemas computacionais e softwares, robótica, desenvolvimento de novos produtos e novos processos produtivos, novos mercados, novos paradigmas tecnológicos etc.

Reforçam essa preocupação o advento da chamada “Indústria 4.0”, a partir de documentos do Ministério da Economia da Alemanha⁸, incluindo a agenda digital, serviços inteligentes, de inovações robóticas e eletrônicas embarcadas em produtos e processos etc; ou mesmo do governo norte-americano⁹.

Um país poderia eventualmente “abrir mão” do primeiro tipo de indústria e, se isso representar perda de participação da indústria no PIB, não necessariamente seria algo preocupante da perspectiva do desenvolvimento econômico. Nestes termos teríamos uma “desindustrialização positiva”, com realocação de fatores produtivos para

.....
7 De acordo com Bonelli, Veloso e Castelar (2017), enquanto a renda per capita cresce 0,7% ao ano, de 1980 a 2017, a produtividade do trabalho cresce apenas 0,2%, ao ano.

.....
8 Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. The vision: industries 4.0, 2012.

9 Executive Office of the President and National Science and Technology Council. A National Strategic Plan for Advanced Manufacturing, fevereiro de 2012.

outros setores provavelmente mais dinâmicos e mais modernos da economia. Esforços governamentais na direção da reindustrialização baseada na indústria 2.0 (tradicional) podem até manter ou mesmo ampliar a participação da indústria no PIB, mas muito provavelmente deve representar estagnação da produtividade do trabalho e, assim, não sustentar crescimento da renda per capita.

Primarização das exportações

A discussão sobre desindustrialização no Brasil também se sustenta na ideia de que há em curso um acelerado processo de “primarização” das exportações do país. As exportações manufatureiras têm determinantes, em grande medida, distintos dos das exportações de produtos baseados em recursos naturais. No primeiro caso, a renda do resto do mundo associada à produtividade doméstica tem grande peso; no segundo caso, são as vantagens competitivas Ricardianas as mais relevantes. Adicionalmente, o advento da China como o maior *player* no comércio mundial forçou a perda de mercado das exportações manufatureiras brasileiras, não somente em mercados de economias avançadas, como também nos países da região da América do Sul (Cardoso e Holland, 2010). A própria expansão acelerada da China proporcionou imensos ganhos de termos de troca e crescimento das exportações baseadas em recursos naturais.

De qualquer forma, as exportações manufatureiras brasileiras cresceram mais de duas vezes, em dólares norte-americanos e em *quantum*, nos anos 2000. O fato é que as exportações agrícolas cresceram ainda mais. Vale destacar que a diversificação de exportações de produtos agrícolas contribuiu para

esse desempenho. Desde os anos 1990, ampliou-se o leque de *commodities* exportadas pelo país. Vale destacar o impulso causado por um novo grande *player* mundial (China), algo não observado nas fases da perda relativa de participação da indústria na economia dos países avançados atuais.

A ideia da “primarização” das exportações brasileiras remonta ao fenômeno da deterioração dos termos de troca, tema importante de estudos econômicos dos anos 1960 e 1970, na América Latina, a partir de importantes contribuições da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). Contudo, diferentemente daquele momento, os termos de troca crescem de modo relevante, revertendo uma tendência secular de deterioração. O comportamento ascendente dos termos de troca, observado especialmente nos anos 2000, pode ser a refutação da noção de “primarização” da pauta das exportações.

No caso particular do Brasil, o que se via décadas atrás era a associação com flutuações nos termos de troca e fases de crescimento econômico. Assim, era muito comum associar “choque do tipo Prebisch”¹⁰ (alterações nos termos de troca) com fases de estagnação econômica na região. Nos anos 2000, a economia brasileira apresentou ciclos de negócios mais associados com dinâmicas internas no mercado de trabalho (inclusões de trabalhadores e formação de classe média) e nos investimentos produtivos, de modo a ampliar a dissociação com choques do tipo Prebisch. Ou seja, o aumento na participação de produtos primários na pauta de exportações tem cada vez menor efeito na flutuação da renda doméstica. Os preços de *commodi-*

.....
10 Em referência ao economista estruturalista argentino Raul Prebisch.

ties ainda têm peso na dinâmica econômica do país, porém bem menor do que nos anos de industrialização (1930-1970).

Muito recorrentemente, também se associa o processo de desindustrialização à apreciação do real. Como exemplo, os ciclos de apreciação cambial dos anos do Plano Real e do governo Lula até a crise de 2008 são considerados importantes causas da queda recente do peso de participação da indústria de transformação no PIB. Nem mesmo o movimento de desvalorização do real dos anos do governo Dilma 1 não foram suficientes para reverter esse processo.

O ponto desta interpretação é que a taxa de câmbio estaria “fora do seu lugar”, como se estivesse desalinhada, ou seja, abaixo do nível fundamental de equilíbrio de longo prazo. Mais recentemente, Bresser-Pereira (2008) desenvolveu a ideia de que a taxa de câmbio de equilíbrio convencional de balanço de pagamentos não é necessariamente a taxa de câmbio de equilíbrio da indústria. Por isso, seriam necessárias políticas para neutralizar essa diferença dado que isso provoca “desindustrialização” manifestada na forma de “doença holandesa”, em uma abordagem Ricardiana.

Contudo, pode-se inferir de diversos estudos recentes¹¹ que as exportações brasileiras têm como um dos mais importantes determinantes a renda do resto do mundo; a taxa de câmbio parece explicar mais a dinâmica das importações que, por sua vez, explica o saldo comercial. Deste modo, a redução da participação das exportações de produtos manufaturados na pauta de exportações brasileiras tem, entre outros determinantes: i) efeito-preço relativo; ii) novo e relevante *player* (China) no mercado mundial de produtos industrializados; iii) enfraque-

cimento das economias avançadas tradicionais¹²; e iv) problemas diversos associados com competitividade doméstica.

É sempre necessário manufaturar

A desindustrialização é tema desinteressante para a manufatura moderna. Antes, porém, vale reforçar que “manufaturar” importa para todo e qualquer país que queira crescer de modo sustentável por um conjunto de motivos, entre eles: i) “manufaturar” tem elevado efeito multiplicador de emprego, renda e de investimento sobre a economia, em efeitos em cadeia e continuidade nas etapas da atividade produtiva; ii) “manufaturar” minimiza eventuais problemas de desequilíbrios no mercado de trabalho, como descasamento entre oferta de trabalho e demanda por trabalho; iii) é através da manufatura que se estimula grande parte da inovação tecnológica nos moldes Schumpeterianos, bem como a capacidade de criar demandas; e v) “manufaturar” no país é estratégia para evitar vulnerabilidade advinda de fornecedores internacionais, como, por exemplo, no campo da saúde e da segurança alimentar, ou mesmo por motivos de conflitos internacionais, entre outros.

Devem ocorrer, inexoravelmente, alterações ao longo dos ciclos da vida econômica de troca de bens industriais e, assim, a substituição de alguns tipos de manufaturas por outras; mas sempre há que manufaturar. E toda e qualquer nação deve se manter manufaturando, pelos motivos expostos acima.

O que não se pode esperar é que a “arte de manufaturar” se perpetue do mesmo modo,

11 Veja os estudos empíricos em Holland, M. e Y. Nakano (2011).

12 Poderia se incluir, aqui, a tese da estagnação secular desenvolvida por Lawrence Summers (2016), em que os setores mais importantes da nova economia são poupadores de capital.

no mesmo padrão dos regimes das últimas revoluções industriais. Pode-se até entender que a “arte de manufaturar” se transfigure em formas de atender à demanda da sociedade doméstica, sem perder a importância do comércio mundial para tal, mesmo que através de serviços em geral.

Grosso modo, a literatura da “desindustrialização” não dialoga com aqueles que defendem discutir, primeiro, porque a produtividade do trabalho no Brasil é persistentemente baixa. Ou porque o país não tem incentivos adequados para educação de qualidade, inovações tecnológicas, empreendedorismo, ganhos de competitividade em mercados internacionais dinâmicos etc. Adicionalmente, por que o sistema financeiro privado nacional não tem sido eficiente em prover crédito de longo prazo, em condições adequadas, para investimentos e inovação? Por que ele é tão aprisionado ao curto-prazismo, em mercado altamente concentrado?

Mais importante do que entender a “desindustrialização” talvez seja tentar entender por que a produtividade do trabalho é tão ridiculamente baixa; ou por que empresas instaladas no país não ganham mercados dinâmicos em escala global; ou, ainda, por que a indústria brasileira ainda sobrevive nos modelos da indústria 2.0 (tradicional), tão distante da *advanced manufacturing* etc. A resolução destas questões pode levar o país a desenvolver uma estrutura produtiva mais eficiente, independentemente do peso de qualquer que seja o setor.

A “arte de manufaturar” muda no tempo, assim como o próprio conceito de indústria moderna carece de revisão. Mais importante do que desvendar os mistérios da “desindustrialização” no Brasil parece ser tentar

compreender o enigma da persistentemente baixa produtividade da economia brasileira.

Os riscos em torno do debate da “desindustrialização” são os de levar governos a promover estratégias de crescimento econômico com objetivo de “defender” indústrias nacionais, em detrimento de promover ganhos de produtividade do trabalho. Mais importante do que sustentar participação da indústria no PIB é colocar em prática políticas públicas que estimulem ganhos de renda *per capita* sustentáveis ao longo do tempo.

Não se refuta aqui indiscriminadamente a importância de desenhar estruturas de incentivos adequadas para aumentos de produtividade do trabalho, especialmente aquelas que persigam a direção da chamada “Indústria 4.0”. Por conseguinte, intervenções do Estado na direção da indústria tradicionalmente conhecida como indústria 2.0 pelo simples apelo a reindustrializar têm fortes indícios de inefetividade.

É preciso repensar como o Estado pode contribuir para o desenvolvimento econômico, sem necessariamente se tornar um refém defensor de interesses setoriais-industriais ineficientes, ou setores em fase de extinção produtiva pelo próprio ciclo de desenvolvimento econômico. Uma nova geração de medidas governamentais que compreenda a “manufatura sofisticada e do conhecimento” teria que ser repensada com o foco em aumentos de produtividade do trabalho, mesmo que ela não logre estancar a queda natural de participação da indústria no PIB em si e por si.

A grande suspeita é a de que essa nova geração de medidas de promoção produtiva voltadas para a manufatura sofisticada, que integre processos produtivos e sistemas complexos de inovação, muitos deles disruptivos, depende menos de intervenções localizadas ou seletivas do Estado, na forma

de políticas de subsídios e incentivos fiscais setoriais ou regionais, e muito mais na forma de organizações institucionais e de marcos regulatórios para investimentos em P&D, em desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial, telecomunicações, robóticas etc, conforme agenda de medidas de caráter horizontais. Há uma grande chance de grande parte da indústria instalada no Brasil não ser necessariamente a principal beneficiária deste novo foco de política pública.

Da mesma forma, as políticas macroeconômicas têm menos peso neste processo, bastando apenas que os governos mantenham consistência intertemporal das melhores práticas monetária-fiscal-cambial. Isso difere substancialmente da proposição de política industrial derivada da crença de que a “desindustrialização” em si seja um problema que precisa ser neutralizado com taxas de câmbio mais competitivas para a indústria, com ingredientes de política monetária de juros baixos.

Bibliografia

- Bonelli, R. F. Veloso, e A. Castelar. 2017. *Anatomia da Produtividade no Brasil*. Editora Elsevier.
- Bonelli, R. e S. Pessôa. 2010. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. *Texto para Discussão IBRE/FGV*, No. 7, março de 2010.
- Bresser-Pereira, L. C. 2008. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Revista de Economia Política*. Vo. 28, No. 1. Jan/mar 2008.
- Bresser-Pereira, L. C. e N. Marconi. 2010. Existe doença holandesa no Brasil? Bresser-Pereira, L. C. (org.) *Doença Holandesa e Indústria*. FGV, São Paulo.
- Cardoso, E. e M. Holland. 2010. South America for the Chinese? A Trade-Based Analysis *OECD Development Centre Working Papers 289*, OECD Publishing.
- Executive Office of the President and National Science and Technology Council. *A National Strategic Plan for Advanced Manufacturing*, fevereiro de 2012.
- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. *The vision: industries 4.0*, 2012.
- Holland, M. e Y. Nakano. Org. 2011. *Taxa de Câmbio no Brasil*. Editora Elsevier, Rio de Janeiro.
- Marconi, N. e M. Rocha. 2011. Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio. *Texto para Discussão IPEA* No. 1681, dezembro de 2011.
- Palma, J. G. 2010. Quatro fontes da desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. Mimeo.
- Rodrick, D. 2004. *Industrial Policy for the twenty-first century*. Harvard University/ John F. Kennedy School of Government, setembro de 2004. (mimeo)
- Rowthorn, R. e J. Wells. 1987. *De-industrialization and foreign trade*. Cambridge, Cambridge UP.
- Sachs, Jeffrey D e Andrew M. Warner. 1995. Natural Resource Abundance and Economic Growth. *NBER Working Paper* No. 5398/novembro de 1995.
- Summers, L. 2016. The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It. *Foreign Affairs*. February 15, 2016
- Torres, R. L. e H. Cavalieri. 2015. Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*. Vo. 35, No. 4. out/dez 2015.

Carroças com GPS

.....

ROBERTO LUIS TROSTER

Um espectro ronda o país – o espectro da mediania. Parcelas crescentes da sociedade e de formadores de opinião conjuram para consolidar a visão de que a oportunidade do desenvolvimento foi postergada. As projeções de crescimento da economia para este ano e para os seguintes são inferiores à média mundial e estão mais distantes ainda do que as de vizinhos como o Paraguai, a Bolívia e o Peru.

Essas estimativas levam em conta que o ajuste fiscal em curso está bem estruturado e tem os requisitos para evitar uma crise de solvência da dívida pública do Brasil. Caso contrário, poder-se-ia esperar um resultado pior ainda e mais uma década perdida.

Evolui-se aqui, mas a uma velocidade menor que no resto do mundo. O país não se adapta à velocidade necessária. Registram-se avanços em alguns pontos, mas atitudes reacionárias em outros. Há medo de mudanças. Com isso, a defasagem com os demais países aumenta a cada dia que passa. A obso-

lescência é dissonante com uma característica típica do país: a ginga, o jogo de cintura dos brasileiros. Não surpreende ninguém o desempenho espetacular nesse quesito.

Em concursos de publicidade, em soluções empresariais, em novos produtos e em adaptações a situações difíceis, o Brasil é campeão, não tem rivais. Mas, justamente a característica mais forte é a menos utilizada para promover o crescimento.

O Carnaval é um exemplo emblemático. O espetáculo que se vê nas passarelas é fantástico. É admirado no mundo inteiro; não há outro lugar que consiga apresentar uma combinação de músicas e coreografia tão complexa e linda e aqui ela é superada ano após ano. É fruto do esforço de dezenas de milhares de amadores que dão um show de organização, sincronia e criatividade. É prova irrefutável de que há capacidade de renovação e gerencial no Brasil.

Um país que é literalmente rico por natureza. Tem grandes jazidas, clima tropical, hidrografia abundante, um litoral extenso e piscoso, belezas naturais variadas, uma topografia conveniente, um território continental, uma pirâmide populacional favorável, estabilidade institucional, um povo trabalhador e um empresariado dinâmico, para citar algumas de suas vantagens.

É paradoxal que, com esses atributos, o Brasil tenha um desempenho aquém do es-

.....
ROBERTO LUIS TROSTER é sócio da Troster & Associados, economista (prêmio Gastão Vidigal), doutor em economia pela Universidade de São Paulo e pós-graduado em *banking* pela *Stonier School of Banking*. Foi economista chefe da Febraban e da ABBC. Lecionou na USP e PUC-SP e é autor de livros e artigos. É consultor de empresas, governos e instituições financeiras, nacionais e internacionais, incluindo o Banco Mundial e o FMI. Email: robertotroster@uol.com.br

perado. É incompatível com o potencial do país. Algo que preocupa quase todos no país e muitos no exterior.

A razão é o dogmatismo da política econômica. Esta tem alguns méritos, mas também tem falhas. A questão do controle do deficit primário é importante. Entretanto, há mais aspectos que têm que ser analisados. O que aflige mais é que uma mudança de estratégia sequer é cogitada.

A boa condução na economia é sempre uma adaptação às circunstâncias, observando bons princípios, e não uma estratégia rígida defendida com unhas e dentes, que é o que se observa.

Note-se que com a mudança de política econômica em 2016, a melhoria do cenário externo, a safra recorde muito acima das projeções iniciais, a liberação de R\$ 40 bilhões dos inativos do FGTS e a aprovação de todas as medidas propostas pelo Executivo, o que se esperava era uma elevação das projeções de crescimento, não uma queda.

A razão do enfraquecimento da retomada do PIB é a obsolescência de suas estratégias. É causada pela sociedade e pelo governo que querem mudar, mudando quase nada. Um exemplo é o debate sobre a TJLP e a TLP. De um lado, os industriais querem mais subsídios num país em crise fiscal, do outro, o governo foca apenas em corrigir essa distorção, e os dois lados apoiam a perpetuação de um sistema financeiro obsoleto e ineficiente.

Atualmente, há países, como França, EUA e Japão, que não têm financiamento de bancos estatais e operam com margens (spreads) estreitas, prazos longos, volumes grandes e inadimplência baixa. Aqui é o oposto: o sistema é uma carroça com GPS. Tem tecnologia de ponta e marketing sofisticado e, ao mesmo tempo, arcabouço institucional arcaico e modelos de negócios retrógrados.

A consequência é que mais de 5 milhões de empresas têm anotações de inadimplência. Dessa forma, seu crédito é cortado e limitado às linhas mais caras. Como têm que pagar adiantado por material para produzir e vender, tornam-se inviáveis financeiramente, causando impactos nefastos no emprego.

Há mais carroças com GPS no Brasil. A estrutura tributária é outra. Sofisticada em tecnologia, mas antiquada no design, é complexa e regressiva (cobra proporcionalmente menos das rendas mais altas), tem distorções como a guerra fiscal e tributos em cascata e, mais grave de tudo, as propostas são de mais remendos apenas. Mudar para valer, jamais!

Emprego e políticas competitivas

A carroça mais danosa para o País é a do mercado de trabalho. Atualmente, há 15 milhões de lares, onde todos estão desempregados. É grave. Está sendo tratado como um problema conjuntural, que será resolvido com o tempo, sem notar que há um componente estrutural importante.

A geração de postos de trabalho, numa época de transformações céleres, depende de políticas cada vez mais competitivas. Na média, os países estão ajustando bem suas estratégias às mudanças e o desemprego mundial está caindo desde 2013. Alguns tiveram mais sucesso, como a Alemanha, o Japão e o México, com taxas abaixo de 4%.

Outros, como a Grécia, a África do Sul e o Brasil, ainda não conseguiram reformular adequadamente suas políticas e têm índices de desocupação acima de 10%. O desempenho de cada um, na redução da desocupação, reflete os efeitos das ações adotadas em quatro conjuntos de variáveis interrelacionadas: i. as inovações, ii. a globalização, iii. a elasticidade emprego produto e iv. o crescimento.

i. Inovações aniquilam postos de trabalho em algumas empresas, mas também aumentam a produtividade do trabalho e criam outros empregos, com perfis diferentes em outros locais. Alguns países se adaptam mais rápido que outros às mudanças e usufruem seus benefícios.

Exemplificando, nos Estados Unidos de 2010 a 2015, o emprego no setor de tecnologia, de acordo com o Federal Reserve Bank of Saint Louis, cresceu 20,3%, e os salários subiram 20,8%. Empresas como Apple, IBM e Google se destacaram, gerando postos de trabalho naquele país.

Há setores no Brasil, como na produção de aviões, que agregam cada vez mais valor, mas, em média, o desempenho é fraco. Os empregos nos setores mais intensivos em tecnologia encolheram nos últimos anos.

ii. A globalização crescente ampliou o mercado e a concorrência para as empresas e os trabalhadores. Os investimentos que geram ocupações são canalizados para os países onde é menos oneroso produzir e empregar, para servirem de plataformas de exportação para o resto do mundo.

Há classificações internacionais que apontam quais são os mais competitivos. Na América Latina, o Brasil está em penúltimo lugar. Induzindo empresas multinacionais e brasileiras a se instalarem em países vizinhos, a empregar lá e vender aqui. Em vez de exportar bens e serviços, o País exporta postos de trabalho.

iii. A elasticidade emprego produto mede a variação no emprego dada a variação no produto. Supondo que o emprego cresça 1% quando o PIB aumenta 5%, seu valor seria 0,2, que é o resultado da divisão de 1% por

5%. Sobre o ponto de vista do emprego, é conveniente que esse coeficiente seja elevado, quando o PIB está se expandindo.

Uma aproximação de seu valor relativo é a eficiência do mercado de trabalho. É medida pelo Fórum Econômico Mundial, onde o Brasil figura na 117ª posição, entre 138 países analisados. Comparativamente, é ineficiente, com restrições que atrapalham a geração de novos postos de trabalho. A reforma trabalhista avançou em alguns aspectos, mas retrocedeu em outros e ignorou inovações que poderiam aumentar ainda mais a elasticidade emprego-produto.

iv. O crescimento do PIB é condição necessária, mas não suficiente, para impulsionar o emprego. Depende de que setores impulsionam o crescimento e de sua intensidade, que está fraca. Será positivo este ano e algo próximo aos 2% nos seguintes. Está aquém das expectativas de um ano atrás, quando a atual equipe econômica assumiu.

O País está superando vagarosamente a crise. O PIB vai crescer este ano, mas pouco. A velocidade de saída da recessão depende da exatidão do diagnóstico e da combinação das medidas adotadas. O ponto central deste artigo é que o diagnóstico da crise está incompleto e, se forem feitas algumas adaptações na política econômica, o Brasil pode voltar a crescer rapidamente.

Leon Tolstoi escreveu que todas as famílias felizes são parecidas; as infelizes são infelizes cada uma a sua maneira. O mesmo vale para crises. A que a economia brasileira atravessou é peculiar. O país está no que é conhecido como um equilíbrio perverso, ou de Nash, onde todos – governo, cida-

dãos, empresas e setor financeiro – poderiam estar numa posição melhor, se alguns ajustes fossem feitos.

Para resolver uma crise, não há uma receita universal que se aplique a todos os países, nem uma que sirva para um mesmo país todo o tempo. Cada caso é um caso. Na literatura econômica, há vários tipos de crises com magnitudes e velocidades diferentes: cambiais, fiscais, inflacionárias, quebras de safras, de choques de oferta, financeiras e de crédito.

A rapidez e a intensidade da solução dependem de um bom diagnóstico e da aplicação do tratamento adequado.

As estratégias de superação podem ser classificadas em três conjuntos. Um é o da austeridade, foi o que a Grécia adotou a partir de 2008; é a mais comum e a mais demorada e consiste na geração de superávits do setor privado.

Outra maneira de superar crises é chamada de moratória, que pode ser explícita como a Argentina, em 2001, ou através de uma alta brusca da inflação. Tem efeitos positivos no curto prazo, porém deixa sequelas graves, no médio prazo, como pode ser observado no país vizinho.

A terceira forma é a de acertos focados, como fez a Islândia na crise do Lehman Brothers, ou o Brasil com Getúlio Vargas na década de 1930.

Na história econômica brasileira temos o registro de muitas crises, algumas históricas, como a do ouro e a do encilhamento e outras mais recentes, como a da moratória mexicana em 1982 e a do Lehman Brothers em 2008. A questão é que a superação de cada uma delas foi resultado da capacidade do governo em adotar a saída mais adequada para a época.

As velocidades e intensidades das solu-

ções dadas foram diferentes em todos os casos, dependendo das circunstâncias e dos condutores da política econômica do país.

Um exemplo de superação de crise a ser destacado é a do café. Em 24 de outubro de 1929, os Estados Unidos tiveram a queda da bolsa de valores que fez com que o PIB de lá despencasse. Com isso, a demanda de café brasileiro caiu e os preços do produto também.

As exportações em moeda forte caíram de 1929 a 1934, todos os anos. Mas, mesmo assim, já em 1932, o Brasil começou a crescer vigorosamente. A economia tupiniquim se recuperou rapidamente, enquanto o mundo ainda continuava em recessão. Getúlio Vargas escolheu a estratégia de atacar Aspectos Específicos da crise, com a queima de estoques de café, reformas e o desenvolvimento de algumas indústrias.

Crises: Islândia, Grécia, Brasil

Note-se que apesar de ter sido a maior crise mundial do século passado, o Brasil a superou mais rapidamente do que a maioria das economias. O mérito de Getúlio na época foi de agir sobre as causas corretas dos problemas, não dos sintomas.

Cada crise é diferente de todas as demais e cada país é único, ou seja, a Islândia, a Grécia e o Brasil são diferentes. Mesmo assim, é oportuno comparar o desempenho das duas economias europeias para saírem da crise.

O choque nos dois países foi forte, mas enquanto a Grécia adotou a austeridade para superar os problemas, a Islândia escolheu fazer acertos específicos. Os resultados mostram que a solução helênica deixa a desejar quando comparada com a islandesa.

Num primeiro momento, a crise bateu mais forte na Islândia, onde o PIB caiu mais que na Grécia, porém a recuperação foi mais

rápida na Islândia, que no terceiro ano já estava no azul, enquanto que o país helênico só mostrou um número positivo, e mais fraco, no dobro do tempo.

Após sete anos, o PIB da Grécia é 26% inferior ao do início da crise, enquanto o da Islândia é 5% superior. Outros indicadores mostram o desempenho melhor da estratégia islandesa.

A Islândia também mostra uma melhora considerável no índice investimento/PIB que é uma variável chave para projetar o desenvolvimento de um país. A taxa grega era superior à islandesa no começo da crise, mas após dois anos, a vantagem foi invertida e, no ano passado, a taxa helênica era quase a metade da de seis anos antes, enquanto a da Islândia aumentou.

A queda no PIB da Islândia foi maior que o da Grécia, mostrando como o choque foi mais forte lá. Todavia, a partir do segundo ano, o desempenho islandês foi superior ao grego todos os anos. As projeções para os próximos cinco anos feitas pelo FMI mostram um desempenho parecido.

É fato que o nível da dívida da Islândia era 43,8% mais baixo que o da grega, todavia, depois de seis anos, a dívida helênica aumentou 50,2% (mesmo com os abatimentos conseguidos) e a islandesa caiu 15,3%; a diferença entre as duas aumentou para 109,3%. Portanto, uma variedade de desempenho considerável. Todavia, o indicador que mais se destaca é o do desemprego.

Enquanto na Grécia o desemprego está em 25,0% da População em Idade Ativa (PIA), na Islândia esse número é seis vezes menor e está em 4,0%.

A Grécia está no caminho de reduzir a dívida e o desemprego e aumentar o investimento e o crescimento, mas indiscutivelmente numa velocidade muito inferior à da Islândia.

É fato, são duas situações distintas, mas a grande diferença é que enquanto um país apenas reagiu à crise e adotou a estratégia da austeridade, o outro escolheu a de aspectos específicos e teve um desempenho melhor. O ponto a destacar é que o Brasil hoje, se adotar as medidas propostas, pode melhorar rapidamente seu desempenho.

A crise que o Brasil está acabando de atravessar é a maior da qual se tem registro; atualmente, o País tem 5 milhões de empresas inadimplentes, 60 milhões de cidadãos com registros negativos no Serasa, 12 milhões de desempregados e milhares de fábricas, comércios e serviços fechados.

A questão mais importante é identificar o tipo de crise que o país está experimentando, para aplicar o tratamento adequado. É quase consenso entre os analistas que é a dinâmica fiscal que gera falta de confiança e que deve ser enfrentada.

O que este documento aponta é um diagnóstico diferente da maioria e mostra que a crise foi causada por outros dois conjuntos de fatores, um estrutural e outro conjuntural.

Embora a dívida pública seja um problema que deve ser enfrentado, não é o maior responsável pela recessão que o país atravessa. Note-se que apesar do crescimento da dívida, o governo está pagando e honrando seus compromissos e o risco país está caindo, e não subindo.

O EMBI+, que mede o risco Brasil, está bem abaixo que o de um ano atrás. O investimento externo, que correspondia a 3% do PIB antes da crise, atualmente, supera os 4%, corroborando que o estado brasileiro é considerado solvente.

Entretanto, o governo está diagnosticando a crise como se fosse estritamente fiscal, e não o é. O fato é que a dívida do governo começou a crescer após o início da crise, ou

seja, é consequência e não causa dos problemas (embora deva ser enfrentada).

A dívida pública só começou a aumentar rapidamente após o segundo trimestre de 2014, que foi o início da crise. Até esse momento, apresentava uma trajetória estável.

Note-se que o aumento da dívida/PIB é consequência da crise, um sintoma, não é a causa dela. Os gastos começaram a crescer como uma reação equivocada a ela e as receitas a cair por conta dela. Até 2013, inclusive, receitas menos despesas apresentavam um saldo positivo, portanto, contribuíam para reduzir o coeficiente de endividamento do governo, e não para aumentá-lo.

A rápida expansão da dívida pública é resultado da combinação de quatro elementos: o gasto público e os juros, que aumentam a razão, e a receita do governo e a expansão do PIB, que a reduzem.

O gasto do governo, que é o foco principal da política econômica, não é a causa principal nem da crise, nem do rápido crescimento da razão dívida pública/PIB.

Em números redondos, desde o primeiro trimestre de 2014 até julho último, a razão aumentou 22%, que está decomposto da seguinte forma: 7% pela queda do PIB, o denominador da fração, 3% pela queda de receita, 4% por conta do aumento de gastos e os 8% restantes causados pelos juros reais de carregamento da dívida.

A estratégia de controlar gastos tem que ser mantida, mas complementada com medidas adicionais. Há duas causas para o desempenho pífio das contas públicas, uma é a dinâmica do sistema financeiro. É um processo em que o encolhimento e o encarecimento da oferta de crédito se refletem em menos estoques, emprego e atividade. A segunda causa é estrutural – o esgotamento do modelo econômico.

A queda nas concessões tem início em 2014, quando começou a crise. Por conta do enxugamento do crédito, muitas empresas solventes, por problemas de liquidez e ou do alto custo do crédito se tornaram insolventes.

Há uma desalavancagem de empresas e famílias que querem diminuir seu endividamento, pagando mais à vista e, por outro lado, o uso maior do rotativo mostra que é o último recurso antes de se tornarem inadimplentes e que é escolhido por falta de oferta de outras linhas de crédito.

O saldo total que cresce com a taxa de juros e as concessões e cai com as amortizações, e a inadimplência está caindo em valores nominais. Outros indicadores, como a relação crédito/PIB também está diminuindo, apesar de que, comparativamente a outros países, está na metade do potencial.

Inadimplência assustadora

Os números apresentados pelo Banco Central do Brasil mostram que o aumento de margens começou a subir antes da crise, como antecipação de problemas das instituições financeiras para manterem sua rentabilidade. Todavia, no conjunto, agravaram as dificuldades. Taxas mais altas aumentam a rentabilidade no curto prazo e a inadimplência no médio prazo.

Os números da inadimplência são assustadores. Com o nome “sujo”, empresas e famílias têm seu acesso ao crédito comercial dificultado ou totalmente negado. Dessa forma, obrigando uma redução de estoques compulsória.

O aumento da inadimplência começou antes da crise. Nos quatro anos anteriores ao início da crise, quando a economia cresceu 17%, a inadimplência subiu para o setor bancário em 116% e para o setor não bancário (cartões e comércios), 64%.

Após o início da crise, agravou-se ainda mais, mas a relação causa efeito é da intermediação para a atividade econômica, e não no sentido contrário. Os números de recuperações judiciais requeridas apontam que começaram a subir antes da crise, é causa dela, e seu agravamento, consequência. É um redemoinho perverso que urge parar.

Se for considerado que a maioria das empresas que entram em recuperação judicial acaba, mais cedo ou mais tarde, falindo, as sequelas dos problemas financeiros são permanentes.

As causas da crise de crédito podem ser explicadas por um conjunto de quatro fatores que se sobrepõem. O primeiro é um choque de oferta. As incertezas políticas e a operação Lava Jato deterioraram a qualidade de crédito de um conjunto considerável de empresas, em especial a cadeia Petrobras, que consiste de cerca de 20 mil empresas fornecedoras, e as grandes construtoras, responsáveis por 5% do PIB. Agravando o quadro, estão as incertezas no processo que dificultam a avaliação da qualidade de crédito das operações desses segmentos.

Outro conjunto é um equilíbrio perverso de mercado. Uma questão central na teoria econômica, desde sua origem, é o preço e a quantidade de equilíbrio nos mercados em geral, incluindo o do dinheiro. São resultados das ações das ofertas e das demandas que interagem apresentando resultados muito distintos, dependendo das características específicas do produto negociado, das condições tecnológicas, do acesso, da informação, da tributação, da regulamentação, dos participantes, da localização e da interdependência entre elas.

Existem infinitudes de estruturas de concorrência, e elas variam no tempo. A concorrência por si só não garante a eficiência, pelo

contrário pode levar a equilíbrios perversos. Há falhas causadas por regulamentação inadequada, restrições tecnológicas, informação imperfeita, barreiras à entrada e condições econômicas que, em determinados contextos, oneram injustamente muitos, em benefício de poucos.

Não existe "livre concorrência" absoluta. A existência de direitos e obrigações para serem negociados depende de sua definição como tal pela sociedade e de como é protegida por leis. Boas regras bem cumpridas é que fazem bons mercados e são específicas para cada situação.

Existem armadilhas, resultados de comportamentos que levam a resultados perversos, em que lucros econômicos imediatos limitam resultados sustentáveis. A extração de madeira e as queimadas na Amazônia dão lucro a poucos por um curto período em detrimento de um desenvolvimento sustentado da região.

A pesca predatória é outro exemplo, em que os próprios pescadores são os mais prejudicados. Ações imediatistas que levam a perdas maiores ao longo do tempo para todos. O papel dos participantes desses mercados e de seus reguladores é destruir essas armadilhas com normas e incentivos que levem a melhores resultados.

Nos dois casos citados acima, a solução é regulamentar a exploração com práticas sustentáveis, proibindo queimadas, preservando certas áreas e proibindo pesca em determinados locais ou épocas. As restrições limitam algumas práticas gerando grandes benefícios a toda a sociedade por muito tempo. Já existem, mas falta fiscalizar.

No setor financeiro existem armadilhas com efeitos perversos para os bancos e a sociedade que podem ser desmontadas com os incentivos adequados. Corridas bancárias e

bolhas especulativas são as mais mencionadas na literatura, entretanto, existem outras no SFN, como a crise de crédito que o País está experimentando.

A crise atual foi causada por colocar cada vez mais empresas e cidadãos na armadilha da dívida. A tentativa de cada banco melhorar sua posição no curto prazo piora a do conjunto.

A armadilha da dívida é uma situação em que novos financiamentos são necessários para quitar os existentes, a dinâmica torna-se perversa, com os credores exigindo mais garantias, oferecendo menos ou nenhuma linha e cobrando taxas cada vez mais altas.

Há uma destruição de riqueza. A intermediação financeira e a economia são prejudicadas e apenas alguns agentes têm lucros no curto prazo.

A armadilha pode ocorrer por fatores imprevistos, como um acidente, ou vendas aquém do projetado e até irresponsabilidade dos tomadores. Todavia, a dinâmica do setor bancário agrava o problema e em boa parte das situações de inadimplência ele é o responsável. Acontece por conta de um comportamento que faz sentido para cada instituição individualmente, mas que prejudica o conjunto.

A prescrição é clara: complicações têm que ser antecipadas e rapidamente enfrentadas. Ao primeiro sinal de deterioração na solvência de um tomador, deve-se cobrar o que é possível, reduzir seus limites de crédito, elevar as taxas e aumentar as garantias. Com isso, a instituição individual que for mais rápida consegue tirar (extrair) o máximo possível e minimizar suas perdas.

O ponto é que, em determinadas circunstâncias, esse princípio gera resultados perversos. Em situações de deterioração da confiança, a atuação de cada banco, tentando melhorar a sua condição, piora a do conjunto. Como

todos cortam simultaneamente as linhas de crédito, há um enxugamento no mercado, e tomadores solventes, sem a redução da oferta de recursos, ficam inadimplentes por um problema de liquidez. O temor coletivo da piora da capacidade de pagamento de devedores é uma profecia que se autorrealiza.

Os problemas nos subprimes nos Estados Unidos, circunscrito a um segmento do mercado imobiliário, se propagaram a todo o sistema bancário; houve um aperto em todas as carteiras de financiamentos. Limites foram reduzidos, empréstimos deixaram de ser rolados e os critérios de concessão ficaram mais rígidos. A expansão do crédito, que foi um dos motores de expansão da economia norte-americana, se transformou em seu freio. O círculo virtuoso tornou-se vicioso, com a crise de confiança.

Há situações em que alguns emprestadores mudam intempestivamente as condições dos contratos de financiamento para obter lucros maiores no curto prazo e, com isso, ou impõem uma perda de capital ao tomador, ou o sufocam financeiramente. Projetos pessoais ou empresariais que são viáveis a uma dada taxa de juros deixam de sê-lo a custos maiores ou quando a liquidez do sistema desaparece.

O problema é agravado pela fragmentação dos relacionamentos. Boa parte dos agentes tem conta em mais de um banco e possui mais de um cartão de crédito, com limites de crédito que fazem sentido financeiro separadamente, mas em conjunto não.

Quando um cliente começa a aumentar o uso de alguns limites, todos os bancos começam a atuar de maneira a empurrar o cliente para a armadilha, com taxas mais altas e prazos mais curtos.

A dinâmica do sistema precisa ser vista como presente e futuro, a situação do crédito

não é uma relação de equilíbrio. As pessoas olham somente para o curto prazo, as instituições também tendem a se comportar da mesma maneira: otimizar o ganho presente sem avaliar que no longo prazo a demanda irá cair em função da incapacidade de pagamento.

São situações de deterioração da confiança, como a atual, em que a atuação de cada banco, tentando melhorar a sua condição, piora a do conjunto repetido. Como muitos elevam os critérios de concessão, há um enxugamento no mercado, e tomadores solventes, sem a redução da oferta de recursos, ficam inadimplentes por um problema de liquidez.

O terceiro fator causador da crise de crédito é a diluição de dívidas. O processo é resultado da fragmentação do sistema e da dinâmica da crise, o conjunto de financiamentos apresentou uma deterioração de sua qualidade sistêmica.

Como tomadores têm múltiplos relacionamentos financeiros, quando sentem dificuldades em obter recursos em um tomador, recorrem a outro que empresta em condições piores. Com isso, a qualidade de crédito de toda sua dívida piora.

Usando a analogia da pesca. Não é necessário que todos os pescadores pratiquem a atividade de forma predatória; basta que alguns assim o façam, para que todo o conjunto seja prejudicado.

No crédito, todo o conjunto é prejudicado se uma parte dos ofertantes de financiamentos impuser condições draconianas aos tomadores, pois pioram a qualidade do todo.

A obsolescência é o quarto fator da crise de crédito. A inadequação institucional da intermediação financeira é a raiz mais importante dos problemas. É uma carroça. É praticamente a mesma da época da inflação alta, com prazos curtos, múltiplos indexadores, moeda remunerada, tributação ruim,

compulsórios draconianos e uma regulação inadequada.

Até hoje, múltiplos indexadores

Há exatos 25 anos, tanto a taxa Selic como o CDI superaram os 1.000% ao ano, o que era necessário na época para preservar a moeda nacional. Todavia, passado um quarto de século, permanece a mesma estrutura operacional com múltiplos indexadores, moeda remunerada no curto prazo e oferta instável de crédito. Fazia sentido na época, em que a dívida pública era, literalmente, rolada diariamente através do *over*, em razão do déficit público elevado e da baixa classificação de risco do país, que tornavam a escassez de poupanças crônica e crítica.

A captação de poupança no sistema financeiro tinha que oferecer condições muito favoráveis para atrair os recursos excedentes do público. São outros tempos agora, entretanto, o padrão de origem perdura. Ilustrando, a maioria dos depósitos bancários de PF e PJ tem cláusula de resgate antecipado, pode ser sacada imediatamente de uma hora para a outra; assim como quase a totalidade é pós-fixado.

Analisado sob a ótica da dinâmica bancária faz sentido emprestar por prazos curtos. São intermediários, portanto. Se a captação é por prazos curtos e remuneração alta, também têm que emprestar com vencimentos de igual duração e taxas elevadas. Os bancos trabalham “casados”, captando uma moeda líquida e com preço variável e emprestando os recursos da mesma forma com uma margem. É um sistema que opera com baixos riscos de mercado, que se adapta rapidamente aos humores da economia e da volatilidade, dando solidez ao SFN.

Do ponto de vista dos depositantes no Brasil, é o melhor dos mundos, uma moeda

remunerada com liquidez imediata e sem risco de taxa, mas para os bancos é uma matéria-prima cara que exige um caixa alto para fazer frente a saques inesperados e limita os prazos de aplicação.

Além do custo alto e dos prazos curtos, há outro problema grave: é que a moeda remunerada faz com que o efeito sobre a renda da política monetária seja perverso. Quando aumenta a taxa básica, eleva a renda dos aplicadores, e o incentivo a consumir sobe ao invés de diminuir. Isso é parte da explicação de a taxa de juros neutra no Brasil ser mais alta do que na maioria dos países.

Há também outro problema que é a injustiça do sistema de tributações de aplicações. A quase totalidade dos países isenta ou subsidia empréstimos. O Brasil atua no sentido oposto: em vez de tributar quem tem disponibilidades abundantes, o governo tira recursos dos tomadores de crédito que necessitam deles para fazer frente a dificuldades temporárias de caixa, para antecipar decisões de consumo ou para investir e é penalizado. Um despautério.

Enquanto o rendimento do trabalho tem uma alíquota máxima de 27,5%, o resultado de investimentos no mercado financeiro tem uma carga de impostos menor. Em alguns casos, não paga um centavo pelos juros recebidos.

Urge mudar o paradigma do SFN. O Brasil tem um sistema bancário sofisticado e seu desempenho é primoroso em vários aspectos, todavia é medíocre em outros. Atualmente, apresenta três problemas relacionados entre si: queda de rentabilidade, esgotamento precoce de sua capacidade de crescer e falta de legitimidade.

É possível mudar, ter mais crédito, mais barato e bancos mais rentáveis e com legitimidade. Ilustrando o ponto, no Chile, há dez bancos que operam lá e aqui, com rentabilidade semelhante e taxas sete vezes menores.

Trocar as carroças pode implicar resultados surpreendentes

A mudança é demorada e a agenda inclui: redefinições do papel dos bancos estatais, do cadastro, do câmbio, da certificação, da concorrência, da desfragmentação dos relacionamentos, do entulho inflacionário, da inclusão, da indexação, da legitimação dos bancos, de manter a marcação original, de metas, de potência da política monetária, da precificação de operações, da proteção ao consumidor, do redesconto, da regulação, da responsabilização, de subsídios cruzados, de tabelamentos e de transparência, para citar alguns.

O PIB do Brasil, nas últimas décadas, tem crescido a taxas inferiores às do resto do mundo. Urge começar a pensar no Brasil do futuro e começar a mudar. Fazer o que as economias que estão crescendo a taxas elevadas e com inclusão fazem.

O que fazer? Começar a trocar as carroças do crédito, da tributação, do mercado de câmbio, das agências reguladoras, da burocracia, dos cartórios, das concessões, da corrupção, do custo Brasil, das estatais, da estrutura fiscal, da inserção externa, das privatizações, dos privilégios, da saúde, da segurança, da transparência, do judiciário, da administração do estado, do funcionalismo público, da educação por veículos mais eficientes. Com algumas substituições apenas, podemos ter resultados surpreendentes.

Inovação Industrial e Crescimento

ROBERTO NICOLSKY

1. Introdução. O desejo de crescimento

É um legítimo anseio de todo povo que o seu país cresça e que desenvolva a sua economia de modo a promover a melhoria das condições de vida através da redistribuição da renda agregada a todos os segmentos da sua população. A questão a discutir é como realizar esse objetivo com eficácia nas condições existentes no país e no mundo.

O modelo básico dos países não desenvolvidos é da economia do colonizado, ou seja, a exportação de produtos naturais ou primários, em geral matérias-primas, para os países centrais ou para os países desenvolvidos. Assim foi por séculos, até mesmo com países que, em princípio, se libertaram da condição colonial no início do século XIX, como a América Latina (com exclusão do multicolonial Caribe), pois ao se liberar de Espanha e Portugal caíram na zona de influência econômica da Inglaterra e de seu descomunal Império Britânico, continuando a exportar essencialmente matéria-prima (*commodities*).

A importante exceção foram os Estados Unidos da América que proclamaram a in-

dependência ainda no século XVIII e bem no início do século seguinte definiram a sua política de crescimento através da chamada “Carta da Manufatura”, de Alexander Hamilton, seu ministro do Tesouro. A Carta, como o seu nome já evidencia, propunha claramente o caminho da industrialização e da competição no cenário mundial e, principalmente, latino-americano, através da chamada Teoria Monroe, de 1823, do presidente de mesmo nome, que defendia que a América deveria ser para os americanos (do norte).

Os fatos mostraram que o caminho que Hamilton apontou era o certo para crescer e se tornar a maior economia do planeta até os dias atuais, e a Teoria Monroe teve grande influência na política externa dos Estados Unidos, para que o país se transformasse na principal potência mundial. Mas, esse caminho não foi trilhado por nenhum latino-americano. E as tentativas praticamente isoladas do Barão de Mauá foram sufocadas pelos donos dos minérios, do café e do açúcar, ainda em pleno século XIX.

2. II Guerra Mundial, a queda do sistema colonial e suas consequências

A II Guerra Mundial (IIGM), ao enfraquecer os países centrais, acelerou a desarticulação de praticamente todo o sistema colonial existente à época, com a exceção de

ROBERTO NICOLSKY, doutor em física, trabalhou por 20 anos na indústria metalmeccânica em P&D de inovações. Kursou pós-graduação em economia na Faculdade de Economia e Administração da USP (FEA/USP), é professor aposentado de física da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e diretor-presidente da Protec (Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica).

alguns pequenos países, bem como mudou substancialmente as zonas de influência e até dependências econômicas em diversas regiões do mundo. Países, antes dominados, passaram a empreender o caminho do desenvolvimento próprio, geralmente baseados no processo da industrialização tardia. Neste texto, só abordaremos países chamados de não desenvolvidos, à exceção do Japão, pela singularidade de seu rápido crescimento no pós-guerra com base na diversificação da indústria de manufaturas para disputar o comércio mundial.

A possibilidade de se inserir de maneira autônoma no novo cenário de comércio mundial, que passou a ser regulado pelo Acordo de Bretton Woods em reunião com a presença de 45 países (EUA, em julho de 1944), abriu um novo horizonte até aos países derrotados – Alemanha, Itália e Japão –, cuja ânsia por mercados próprios (ou colonizados) deflagrara a IIGM. Para tanto, mobilizaram-se para a conquista do mercado internacional, com políticas públicas que objetivavam a recuperação de suas indústrias preexistentes. Especialmente no Japão, houve uma forte expansão para setores produtivos que antes eram dominados.

E ainda mais para os países dinâmicos chamados de emergentes, alguns até colônias ou economicamente dominados antes da guerra. Todos se basearam no próprio desenvolvimento tecnológico, gerando e agregando inovações industriais, cujo montante pode ser bem avaliado pelas patentes concedidas a esses países pelo USPTO (sigla em inglês do escritório de patentes americano). Isto porque a patente só tem valor territorial e a forma de se comparar é no maior mercado, ou seja, nos EUA.

Por não ter tradição de presença no mercado mundial de manufaturados até a década

de 1930, o Japão imediatamente no pós-guerra começou a comercializar seus novos produtos – na verdade, cópias de baixa qualidade de artigos ocidentais de baixo conteúdo tecnológico, muitos chamados de “bugigangas orientais”. Mas, é esse processo de imitação que responde pelo fundamental aprendizado tecnológico, como muito bem explica o grande ideólogo da Coreia do Sul, Linsu Kim, em seu livro “Da Imitação à Inovação”¹, e em seus textos abaixo² (tradução livre e destaques do autor):

“**Em países desenvolvidos**, ‘aprender pesquisando’ (*learning by research*) por empresas, universidades e institutos tem um papel dominante na expansão da fronteira tecnológica.”

“**Em países em desenvolvimento**, ao contrário, “aprender fazendo” (*learning by doing*) e engenharia reversa **por empresas**, com limitada assistência de universidades e institutos, é o padrão dominante de acumulação de competência tecnológica.”

Sob políticas públicas do MITI (sigla em inglês do Ministério do Comércio Exterior e Indústria), esse foi o conceito que o Japão seguiu e que o levou a construir a sua indústria, sua força tecnológica e a sua riqueza. Foram décadas de imitação com uma contínua introdução de melhorias, isto é, inovações industriais, partindo das mais rudimentares e simples, chegando a grandes sucessos como o walkman, as máquinas fotográficas, os instrumentos óticos, robôs e tantos outros, muitos já fora do âmbito manufatureiro e tudo sob o fomento estatal.

Da década de 1990 em diante, o Japão se tornou líder tecnológico em muitos produtos e subsetores. Hoje, o Japão obtém a outorga de mais de 50 mil patentes no USPTO a cada ano, abaixo apenas dos EUA e quase três vezes mais do que o terceiro gerador, surpre-

endentemente, a Coreia do Sul. O PIB per capita do Japão já está na ordem de US\$ 40 mil, um dos mais altos do mundo.

Partindo de uma infraestrutura arrasada por uma guerra local (1950-1953), mas com envolvimento quase mundial, e com uma renda per capita da ordem de US\$ 80, a Coreia do Sul decidiu se reconstruir, se desenvolver e crescer para atender às necessidades de seu povo. Seus primeiros esforços foram na restauração de seu capital humano pela educação, inclusive a superior. Para tanto, além das suas universidades tradicionais, criou em 1967 o Kist (sigla em inglês do Instituto Coreia de Ciência e Tecnologia), destinado a formar jovens técnicos, engenheiros e outros com a visão crítica indispensável para inovar, e para orientá-los promoveu uma diáspora reversa dos professores e pesquisadores coreanos que resultou num retorno de mais de 1.100 para o novo instituto.

Essa política ainda foi considerada insuficiente e, em 1972, a Coreia promulgou a sua lei de fomento nº 2.399³ que a colocou na rota da imitação adaptada às suas condições dos passos do Japão, do qual havia sido colônia por cerca de 40 anos até a IIGM. Iniciando com cerca de algumas poucas dezenas de grandes grupos empresariais (*chaebol*), a Coreia lançou uma imediata generalização da sua política de fomento aos médios e pequenos empreendimentos, que hoje são mais de 30 mil participando do programa de inovação industrial. A outorga de apenas três patentes pelo USPTO, em 1970, tornou-se mais de 18 mil só no ano de 2015. O valor monetário do PIB per capita médio de seus mais de 50 milhões de habitantes está em cerca de US\$ 27 mil anuais. A riqueza chegou em 50 anos: 1967-2017.

Um fato relevante ocorreu no ano de 1993,

quando a editora da Unesco divulgou a edição do relatório “World Science Report 1993”³, primeiro estudo da entidade mostrando um amplo panorama mundial do que, internacionalmente, chama-se de R&D (*Research and Development*), explicitando com exemplos o papel fundamental exercido pelas políticas públicas de fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no âmbito do setor produtivo desses países emergentes asiáticos, especialmente a Coreia do Sul. Nada do que ocorrera nesses países fora fruto das chamadas leis de mercado, como é hábito cultivar em certos círculos. Muito ao contrário, prevaleceu a determinação dessas sociedades em construir as suas economias para competir com as economias dominantes no mercado mundial. E vencê-las amplamente, como está evidenciado hoje pelas crises dos países centrais, que estão perdendo a competitividade de seus produtos, ou por seu marasmo no crescimento.

Os dados e as informações da referida publicação da Unesco serviram de base a um artigo que foi publicado na Folha de S. Paulo, no dia 5 de janeiro de 1995, quando começava um novo governo. Nesse artigo, cujo título era “O que faz falta à ciência e tecnologia”⁴, discutia-se, talvez pela primeira vez, com dados sobre a Coreia, a necessidade de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento tecnológico em seu lócus natural, a indústria.

O artigo gerou uma polêmica porque propunha que o fomento fosse diretamente às empresas e independentemente de vínculos com universidades e institutos tecnológicos. Nos anos que se seguiram, publiquei muitos artigos bem como outros autores também o fizeram, e o tema foi ganhando fôlego em meio à polêmica sobre a questão crítica do papel das políticas públicas e do processo de mobilização do setor produtivo para esse

tipo de competitividade. A palavra inovação surgiu como um polo atrativo, abrindo novos espaços na mídia impressa e até televisiva.

Nessa fase houve oportunidade de se expor essa preocupação a alguns gestores públicos específicos da área, como presidentes e diretores do CNPq e da Finep, e também a dois ministros de Ciência e Tecnologia, que concordaram, porém nada disso propiciou resultados concretos. Duas constatações emergiram dessa fase. Inicialmente, ficou evidenciada a necessidade de leis específicas para dar base a políticas públicas de fomento tecnológico. Em segundo, mostrou-se necessário que a atuação individual fosse substituída por uma entidade do setor produtivo com representatividade específica para expressar esse posicionamento.

Em 1999, surgiu a oportunidade de visita à Coreia do Sul para conhecer tanto as políticas públicas de fomento à inovação quanto a entidade Koita⁵ (sigla em inglês da Associação Coreana de Tecnologia Industrial). Essa viagem foi propiciada pela minha participação em uma conferência científica. Para melhor aproveitar essa ocasião rara, solicitei a colaboração da embaixada brasileira em Seul, que agendou reuniões no Stepí (sigla em inglês do Instituto de Política em Ciência e Tecnologia), assim como na entidade Koita.

Entretanto, o melhor da visita foi a iniciativa da embaixada de oferecer um almoço, para o qual convidou o professor Linsu Kim, que por 12 anos esteve à frente do Stepí, justamente durante os anos 1980 e parte dos anos 1990, e que à época presidia o órgão de planejamento estatal da economia. Linsu Kim, certamente o principal pensador sobre o desenvolvimento tecnológico de países emergentes de industrialização tardia, conhecia muito bem o Brasil, pois aqui esteve diversas vezes, a Finep e a nossa política de desenvol-

vimento. O diálogo valeu por uma aprendizagem intensiva sobre a política tecnológica.

Um pouco antes da Coreia do Sul, uma outra região independente adotara a rota japonesa, trata-se da Ilha de Taiwan, que antes pertencera à China. Não vou me deter mais sobre esse caso por ser um ponto singular, mas, apenas, informar que hoje os seus quase 24 milhões de ilhéus dispõem de um PIB per capita médio de US\$ 23 mil. Outros países orientais de grande sucesso não serão comentados porque são muito diferentes do nosso caso e não se adequam a nos servir de modelo, basicamente por seus sistemas políticos e pelas implicações econômicas decorrentes. É o caso, principalmente, da China, que iniciou a sua adaptação da rota japonesa à sua estrutura econômica em 1980 e hoje é o segundo PIB mundial.

3. Bases conceituais do desenvolvimento tecnológico

O encontro havido com Linsu Kim e a leitura do seu livro¹ e do artigo² mostraram a inadequação do modelo assumido por nossa política de C&T nessa época para um país emergente, o chamado Modelo Linear^{6,7}. No Modelo Linear, os recursos públicos são direcionados essencialmente para as universidades, esperando-se que estas desenvolvam conhecimento que depois seria transformado em inovação industrial, uma etapa fundamental, que não se sabe quem vai desenvolver, posto que está fora da competência e da missão da universidade e tem que ser resolvida na unidade em que será produzida, então, seria transferido para o tecido produtivo. É o que está proposto nas leis que criaram os diversos fundos setoriais e que retiram recursos do setor produtivo para esse fim. Segundo Linsu Kim, a conexão

com o setor produtivo só é eficiente quando as indústrias já se encontram na fronteira tecnológica, o que é irreal em uma economia ainda em desenvolvimento, como a nossa, salvo raros nichos de excelência. Havia, portanto, a necessidade de um novo conceito de política pública para a tecnologia.

Isso fica ainda mais claro quando examinamos o resultado da tabulação realizada pelo economista russo Guenrich Altshuller^{7,8} com mais de 200 mil patentes, em sua teoria “Innovatrix”⁸. Vemos que as descobertas de novos conhecimentos respondem por menos de 1% das patentes dos países centrais. Ainda que um país emergente produza uma descoberta, a sua base industrial provavelmente não estará apta a transformá-la em produto (o Brasil descobriu o captopril como um novo princípio ativo transformado em medicamento nos EUA), salvo raros nichos de excelência, pois ainda se encontra em processo de “acumulação da competência tecnológica”.

Portanto, apostar uma política de desenvolvimento nas novas tecnologias e produtos é reduzir a chance de sucesso a menos de 1% e desprezar 90% representada pelas inovações que se tornam as soluções de problemas rotineiros de projeto, pequenas melhorias ou invenções que se resolvem na empresa (com recursos) com os conhecimentos da especialidade de uma dada tecnologia.

A visita à Coreia mostrou, também, que o principal indicador universalmente utilizado como medida da eficácia das **políticas públicas de fomento** à inovação é o número de patentes outorgadas no próprio país e no USPTO, quando se deseja comparar o desempenho de países. É óbvio que o número de patentes não explica, isoladamente, o domínio tecnológico, mas está fortemente correlacionado, pois não há desenvolvimen-

to tecnológico sem o correspondente crescimento da geração de patentes.

4. Lema basilar ou condição necessária da inovação industrial: compartilhamento do risco

O que se conclui dos crescimentos rápidos dos países mencionados? Todos foram essencialmente baseados na industrialização tardia visando ser competitivos no mercado externo. Para tanto, deram prioridade ao desenvolvimento de inovações industriais, **compartilhando o risco tecnológico com as empresas através do subsídio direto**, como permite o artigo 8º do acordo, que criou a OMC, mas anteriormente era autorizado pelo GATT (sigla em inglês de Acordo Geral de Tarifas e Comércio), pois todos os países centrais o praticam para se manter na fronteira tecnológica. O resultado pode ser bem avaliado pelo crescimento das patentes outorgadas pelo USPTO. Todos iniciaram imitando e aos poucos foram reduzindo o tempo de atraso na imitação, tornando-se cada vez mais competitivos, porque também elevaram as suas escalas de produção e, por consequência, os seus padrões de produtividade.

Assim, o Japão iniciou o processo de crescimento rápido por sua política pública após o armistício, por volta dos anos 1950, partindo de uma boa base. Vinte anos depois, Taiwan e Coreia do Sul seguiram seus passos, porém partindo do quase zero, mais dez anos e a China (e depois agregando Hong Kong e Macau) se lançou a partir das suas indústrias de base e filiais locais de milhares de empresas de todo o mundo.

A *Tabela 1* (na próx. pág.) resume os resultados obtidos pelos cinco países mencionados em comparação com os nossos re-

Tabela 1: Comparação da Outorga de Patentes USPTO

País	1963: Início da Estatística USPTO	Início da Política Pública	Patentes	2015: Últimos dados USPTO
Japão	407	1950	-	52.409
Taiwan	0	1972	0	11.690
Coreia do Sul	0	1972	7	17.924
China + HK	10	1980	28	8.733
Índia	4	1995	37	3.355
Brasil	17	-	-	323

sultados na geração de tecnologia, medida pela taxa de patentes outorgadas a cada ano no USPTO

Cerca de dez anos após, outro gigante acordou. Em 18 de setembro de 1991, por iniciativa do ministro das finanças, foi promulgada a lei 41/1991, que isentou de impostos e deu imunidades aos recursos trazidos do exterior para investimento. A Índia explodiu como *outsourcer* para o mundo em todas as atividades relacionadas à internet, especialmente software. O governo seguinte, de oposição, não só manteve a lei e os seus estímulos como compreendeu que para a indústria faltava um ingrediente a fomentar: o desenvolvimento de inovações industriais, ou seja, tecnologia. Assim, dois anos após o relatório³ da Unesco (e quase um ano após a publicação do artigo da Folha⁴) a Índia promulgou a sua lei 44/1995, cujo preâmbulo diz explicitamente⁹:

*“An Act to provide for the constitution of a Board for **payment of equity capital** or any other financial assistance to industrial concerns and other agencies attempting development and commercial application of indigenous technology or adapting imported technology to wider domestic applications...”*

A pergunta que não quer calar é: qual a justificativa do compartilhamento do risco? Ora, a resposta, como veremos, é absoluta-

mente cartesiana, pois não há outra maneira, nem mesmo uma “jabuticaba”, comprovada. Senão vejamos: como é a apropriação da receita marginal gerada pelo investimento em P&D (no sentido internacional de R&D)? O empreendedor terá que remunerar os insumos, pagar os salários, depreciar os ativos envolvidos, amortizar os serviços, atender aos juros do capital de giro necessário e, muito especialmente, pagar a sua carga tributária municipal, estadual e federal, e ainda mais a previdência. Essa conta fica em torno de 38% entre nós. E o lucro? Fica em 8% (lucro presumido pelo Imposto de Renda).

Isto quer dizer que o pequeno ou médio empreendedor terá que se arriscar em estruturar uma P&D, uma competência que ele ainda não tem, pois até então não o havia feito, e se não der certo (8 a 9 entre 10 dão errado) ele não terá lucro, mas terá de pagar a carga fiscal de 38%, quase cinco vezes ou mais a estimativa de sua remuneração? Para o pequeno ou médio empresário o lucro significa a remuneração dos sócios e, se a sua gestão for competente, uma reserva para a ampliação do seu capital de giro para pagar menos juros. Quanto sobra? Em média, **falta**. Quando esse empreendedor vai realizar sozinho um programa de P&D? **Nunca**. Conclusão: se tivesse sentido postular a política pública axiomáticamente, **compartilhamento do risco** seria a **condição necessária!**

A pergunta que cabe é: **existe uma condição suficiente?**

5. O exemplo da Índia

Por que a Índia? Além de ser o mais recente a ingressar nesse clube, há apenas 22 anos, é um país mais desigual do que o nosso, com realidade de segregação social (castas), cerca de 30% de analfabetos com um nível de miséria que não se conhece em nosso país, nem mesmo nos grotões mais pobres. Além disso, tem uma infraestrutura muito pior do que a nossa em todos os seus itens necessários, mas especialmente na distribuição de energia. E o nosso parque industrial é incomparavelmente superior em diversificação, mesmo com o da Índia atual. Várias indústrias brasileiras de ponta montaram fábricas lá, por exemplo fabricantes de geradores (pois a energia é instável), incubadoras para berçário (devido à alta mortalidade neonatal) e outras.

O seu PIB monetário foi cerca de US\$ 2,2 trilhões¹⁰ em 2016 e o nosso, cerca de US\$ 1,8 trilhão. Mas, há 22 anos era muito menor do que o nosso. E, se considerarmos o melhor critério, o PPP (sigla em inglês de Paridade no Poder de Compra), a Índia passa a ser a terceira economia com cerca de US\$ 8,7 trilhões em 2016¹⁰, contra US\$ 18,5 trilhões de EUA, US\$ 21 trilhões da China e US\$ 3,1 trilhões do Brasil. Mas, em 1995, tínhamos a mesma ordem de grandeza, cerca de US\$ 1,9 trilhão em valores atualizados. Índia tem 2,8 vezes mais PIB para 6 vezes mais gente. Ainda tem muito que crescer, mas isso não é uma glória para nós.

A indústria indiana, embora ainda não seja tão diversificada como a nossa, pois começou a se expandir após a vigência da lei de fomento, tem grandes impactos no mer-

cado mundial por ser o maior exportador de software, com mais de US\$ 100 bilhões de inteligência indiana distribuída pelo mundo. Em alguns setores, já construiu grupos transnacionais como a Arcelormittal, a maior siderúrgica do mundo, com muitos ativos no Brasil, por exemplo a Cia. Siderúrgica de Tubarão, a Aços Acesita, a Cia. Siderúrgica Belgo-Mineira, a Cia. Siderúrgica Mendes Jr. e outras.

Também a maior forjaria do mundo, com ativos até na Alemanha, Bharat Forge, é indiana. A Tata, famoso grupo diversificado, comprou as marcas automobilísticas Rolls Royce e Jaguar e a Chorus, a maior siderúrgica anglo-holandesa. Outro grande avanço da Índia tem sido em fármacos e medicamentos, e que neste século alcançou cerca de 60% do mercado mundial e americano de genéricos, com algumas empresas já transnacionais como Rambaxy, Cipla, Dr. Reddy e outras. Mais informações podem ser obtidas na literatura¹¹. Além da indústria, a Índia tornou-se a campeã mundial em *call-centers* inteligentes, em pesquisas clínicas para princípios ativos e medicamentos e até em cirurgias programáveis¹¹!

6. Compartilhamento de risco: a condição suficiente

Anteriormente vimos qual a condição necessária a uma política bem-sucedida de desenvolvimento tecnológico. Para responder à questão proposta nesse capítulo vamos analisar a lei 44/1995 da Índia. O exame nos mostra que o único artigo que se refere às atividades do TDB (sigla em inglês de Conselho de Desenvolvimento Tecnológico, como o criado por essa lei) é o artigo 6, cuja redação é quase idêntica à do preâmbulo já visto⁹. Logo, todas as demais possibilida-

des de financiamentos, empréstimos, testes, experimentos, recursos humanos e outros ficaram resumidas à expressão “qualquer outro apoio financeiro” (tradução livre do autor). Isso obedece à lógica de quem pode mais – capital de risco – obviamente poderá menos – as demais formas de apoios que, portanto, dispensam detalhamento, que fica para a regulamentação.

Então como opera essa lei? Criado em 16 de dezembro de 1995, o TDB passa a oferecer às indústrias que desenvolvem inovações próprias ou as que imitam as concorrentes estrangeiras, primordialmente o capital de risco (sem reembolso, sem dívida) para assegurar o sucesso das inovações industriais. E no desenvolvimento de imitações, ou engenharia/química/farmacêutica reversa, com os recursos necessários o sucesso passa a 9 em cada 10. Assim, todas as ofertas de outros apoios convergem pela lei da procura para as indústrias ativas em programas ou projetos de inovações industriais, pois por ser recurso público a sua distribuição é necessariamente aberta e livre para consulta.

Ou seja, a distribuição do capital de risco arrasta ao desenvolvimento e crescimento todas as atividades de apoio, inclusive as universidades, tanto para auxiliar na fase de pesquisa, na montagem de experimentos e no treinamento de recursos humanos. Além do mais, o TDB também oferece recursos para “outras agências”, como reza a segunda parte⁹ do preâmbulo e do artigo 6.

E o rápido crescimento do PIB e das patentes indianas no USPTO mostra que isso de fato ocorre de uma maneira virtuosa, demonstrando e provando que o **compartilhamento do risco tecnológico** não é meramente uma **condição necessária**; é também a **condição suficiente**, pois quando as indústrias começarem a se ativar pelos recursos para as suas imitações e inovações todos os segmentos de fornecedores e serviços serão fortemente sacudidos e se empenharão em crescer e se desenvolver. Melhor do que mil palavras é visualizar a *Tabela 2* abaixo.

7. As nossas opções

O nosso modelo básico no século passado foi o de desenvolver uma indústria local para a substituição de importações e exportar produtos naturais, matérias-primas e produtos primários. Nas últimas décadas, também exportamos alguns produtos industrializados com excedente e outros em que nos tornamos até competitivos em nível internacional.

O Brasil não fez a opção pelo desenvolvimento tecnológico sistêmico e não criou nas décadas de 1980 e 1990 um arcabouço de políticas públicas de fomento efetivo à inovação industrial, embora tenha havido iniciativas positivas de financiamento a juros baixos. O nosso esforço de competição ficou, principalmente, por conta daquelas empresas que deram certo ao se disporem a assumir o próprio risco tecnológico do de-

Tabela 2: Comparação da Índia com Brasil, 1995-2016

Valores em US\$ trilhão aproximados e atualizados						
País	Início da Lei 44/1995		2016		Taxa anual geométrica de crescimento	Fator acumulado 2016/1995
	PIB monetário	PIB em PPP	PIB monetário	PIB em PPP		
Índia	0,5	1,9	2,3	8,7	7,30%	4,42
Brasil	1,2	1,9	1,8	3,1	2,50%	1,67

envolvimento das inovações necessárias para poder disputar o comércio mundial. Infelizmente são poucas.

A comparação com os demais países emergentes, porém, mostra que nos faltavam as políticas públicas indispensáveis de desenvolvimento tecnológico e inovação com a sua condição necessária e suficiente: o compartilhamento do risco tecnológico. Era, portanto, uma questão essencial criar essas políticas pela construção de um Marco Legal de fomento e estímulo notadamente à criação e agregação de inovações competitivas.

A incorporação às políticas públicas dos anseios da sociedade, ou de parte desta, é um processo que exige criatividade para a solução de mobilização dos interessados e de procedimento formal em cada caso, não havendo uma receita única que possa ser aplicada indiscriminadamente. Além disso, há a necessidade de se criar as condições macroeconômicas apropriadas, como a estabilidade da moeda, uma taxa de câmbio adequada, um controle satisfatório das contas públicas e o investimento público em infraestrutura.

Em 1994, ocorreu a bem-sucedida implantação do Plano Real e a consequente queda vertiginosa da inflação, viabilizando a estabilização econômica. O panorama no Brasil mudou completamente. Era possível pensar em longo prazo, desde que se acreditasse que o real daria certo. A questão do crescimento econômico assumiu nova relevância e os seus baixos níveis desde o início da década de 1980 passaram a incomodar alguns segmentos da sociedade. Isso ensejou a oportunidade de se pleitear uma mudança de atitude em relação à inovação tecnológica e à competitividade dos nossos manufaturados no cenário mundial.

A consciência da necessidade de se criar políticas públicas para o fomento ao de-

envolvimento tecnológico brasileiro veio, então, com os exemplos conhecidos dos rápidos crescimentos pela via do desenvolvimento tecnológico de alguns dos países emergentes de industrialização tardia que se destacavam principalmente nas décadas de 1980 e 1990. Naqueles anos, as economias da Coreia do Sul, de Taiwan e da China estavam, aliás como ainda estão, em plena ascensão, em contraste com as nossas “décadas perdidas”, acompanhadas de intensa evolução tecnológica – a Índia ainda não estava entre eles. No Brasil, inovação ainda era uma palavra rara.

Atendendo a essa demanda, foi criada em 20 de fevereiro de 2002, na sede da Abimaq (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos), em São Paulo, a entidade Sociedade Brasileira Pró Inovação Tecnológica – Protec, com 15 associados fundadores, todos entidades industriais. A nóvel entidade foi recebida pelo presidente da República⁷ e imediatamente empreendeu uma campanha para auxiliar os órgãos públicos e o Congresso Nacional na construção de um Marco Legal que viesse a fomentar o desenvolvimento tecnológico pela agregação continuada de inovações industriais competitivas nos produtos e processos de fabricação nacionais.

Baseado na “axiomática” já exposta, foi incluída a condição necessária e suficiente nesse Marco Legal: o compartilhamento do risco! Para todas as indústrias inovadoras inserimos a subvenção econômica (capital de risco) no artigo 19 da Lei de Inovação revista em 2004 (10.973/2004), para apoios a priori. Apenas para as indústrias grandes (as que estão no regime de Lucro Real do Imposto de Renda) foram propostos e aceitos os artigos 39, 40, 42 e 43 da lei 10.637/2002 (Lei da Minirreforma Tributária), que regulavam o reembolso de parte

dos dispêndios em inovações industriais para apoios a posteriori. Esses quatro artigos foram posteriormente transformados no Capítulo III da Lei do Bem (11.196/2005), com substancial redução das alíquotas dos seus benefícios. Em 2010, conseguiu-se uma lei especial para as compras públicas (lei 12.349/2010), dando uma margem de 25% nos preços dos produtos cuja tecnologia de fabricação fora desenvolvida no país.

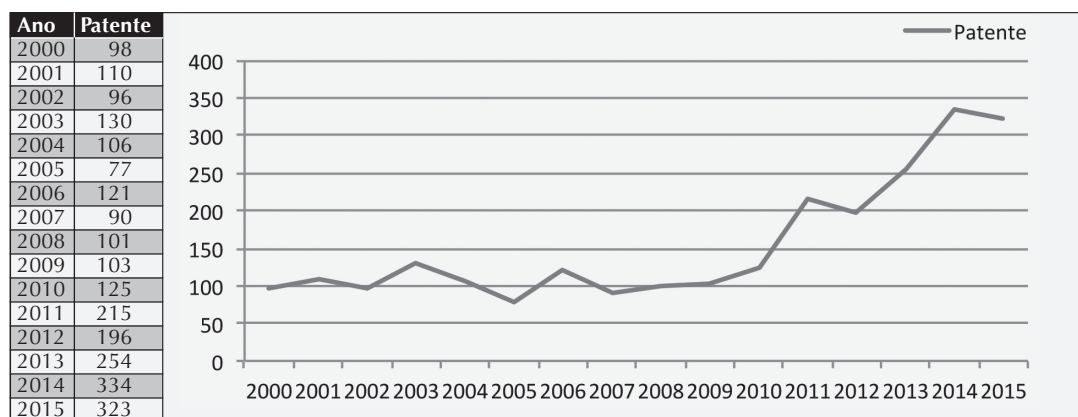
8. Situação presente

A subvenção econômica foi oferecida em pequena proporção (apenas 0,005% do PIB, uma amostra) em editais da Finep entre 2006 a 2009, com um conceito de viés acadêmico, como se fora destinado a atender a encomendas de órgãos públicos, e não para desenvolver imitações e inovações competitivas de interesse do mercado e das indústrias inovadoras. O edital de 2010 foi o edital com o conceito correto, mas pegou a transição de gestões da Finep, e os recursos só foram liberados parcialmente em 2011 e 2012. Não houve mais edital específico, pois os recursos estão sendo usados para reduzir juros de empréstimos, o que não atende ao axioma dessas políticas públicas. Em resu-

mo, os resultados foram escassos e com a suspensão dos editais as empresas pequenas e médias ficaram sem fomento adequado. E não há relatórios críticos dos resultados.

A Lei do Bem tem um conceito correto, mas benefícios pequenos. Está correta porque o seu uso é uma decisão da empresa, atendida a regulamentação. Mas, o benefício máximo na versão original (lei 10.637/ 2002) era de 67% (ainda abaixo do limite do artigo 8 da OMC: 75%), o que na transformação para a lei 11.196/2005 foi reduzido para. A primeira rodada foi em 2006 e teve apenas 130 indústrias, mas a de 2014 (último dado liberado pelo MCTIC) teve 1.206 indústrias com um investimento da ordem de R\$ 8 bilhões, gerando cerca de R\$ 1,5 bilhão de incentivos fiscais para as empresas, Ou 0,025% do PIB, o que ainda é outra amostra. Um montante de impacto no crescimento do PIB seria um incentivo/subvenção de 0,5%, ou seja, 20 vezes maior que o atual. Ante a atual capacidade ociosa das fábricas, isso acarretaria um crescimento do produto industrial da ordem de 10% em dois a três anos, ou 1% do PIB, realimentando um ciclo virtuoso. O reembolso é um compartilhamento do risco, ainda que a posteriori e os seus resultados são evidentes no gráfico 1 das nossas patentes no USPTO.

Gráfico 1: Patente Brasil USPTO



Passamos de uma média de 100/ano para crescimento apreciável, chegando a 323 em 2015. (*Ver gráfico 1*).

A lei 12.349/2010 tem sido utilizada pelo Ministério da Saúde e Ministério da Defesa, onde se concentram as compras públicas, embora com um viés de encomenda tecnológica. Mas, o resultado tem sido satisfatório

e propiciado o desenvolvimento tecnológico de algumas indústrias desses setores.

Espera-se que o tema volte à pauta política em 2018 e surjam candidatos comprometidos com o desenvolvimento tecnológico do país para usufruirmos de um crescimento rápido que reduza efetivamente as desigualdades, como o seu povo merece.

Referências:

1. “Da Imitação à Inovação: A dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia”, Linsu Kim, publicado pela Editora Unicamp, Campinas, 2005.
2. Em revista “Industry and Innovation”, volume 4, Nº 2, página 168, Elsevier, 1997.
3. “World Report on Science 1993”, Unesco, Génève, Suíça, 1994.
4. “O que faz falta à ciência e tecnologia”, Roberto Nicolsky, Folha de S. Paulo, página M2, 5 de janeiro de 1995, site www.protec.org.br
5. Koita, Seul, Coreia do Sul, site www.koita.or.kr
6. “Inovação tecnológica industrial e desenvolvimento sustentado”, página 80, in Parcerias Estratégicas, Nº 13, dezembro de 2001.
7. “Livro Branco da Inovação Tecnológica”, Roberto Nicolsky, Protec 2012, pdf em www.protec.org.br
8. Site www.innovatrix.com.br
9. Idem www.protec.org.br
10. “India Inside: The Emerging Innovation Challenge to the West”, Nirmalya Kumar e Phani Puranam, Harvard Business Review Press, 2011, Cambridge MA, USA.
11. “World GDP Ranking 2017”, site www.knoema.com

O Brasil e a Proteção Internacional dos Refugiados

.....

FERNANDO SIMAS MAGALHÃES
MARIA LUISA ESCOREL DE MORAES

.....

FERNANDO SIMAS MAGALHÃES é subsecretário-geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte do Ministério das Relações Exteriores, com responsabilidades sobre os Departamentos da Europa (DEU), dos Estados Unidos, Canadá e Assuntos Interamericanos (Decin), dos Organismos Internacionais (DOI), de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS) e da Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (Cocit). Diplomata de carreira desde 1980. Foi chefe da Divisão da América Meridional II, assessor do secretário-geral das Relações Exteriores e diretor do Departamento da África. Serviu nas Embaixadas em Washington, Moscou, Quito e Madri e nas Missões junto à Organização das Nações Unidas (ONU) e à Organização dos Estados Americanos (OEA). Foi embaixador no Equador de 2010 a 2015. Atuou como professor-assistente de Temas de Política Internacional e como vice-presidente da Banca Examinadora do LVIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (IRBr).

MARIA LUISA ESCOREL DE MORAES é embaixadora, diretora do Departamento de Organismos Internacionais (DOI) do Ministério das Relações Exteriores, responsável pela orientação e supervisão das divisões das Nações Unidas (DNU), de Paz e Segurança Internacional (DPAZ) e desarmamento e tecnologias sensíveis (DDS). Diplomata de carreira desde 1987, serviu na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York (2001 a 2004) e na Delegação Permanente do Brasil junto à ONU e organismos especializados em Genebra (2009-2014). Serviu, igualmente, nas embaixadas do Brasil em Caracas, Santiago e Wellington (NZ). Preside a Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário no Brasil e é a representante do Brasil na rede internacional de pontos focais da agenda "Mulheres, Paz e Segurança".

Introdução

Em meio a cenário global marcado pelo maior número de deslocados e refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, e no qual muitos países têm buscado restringir a entrada e permanência dessas pessoas em seus territórios, o Brasil se distingue ao adotar, com base em princípios humanitários e preceito constitucional, política de portas abertas, de abrigo e de integração.

Não raras vezes, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) destaca o Brasil como modelo de boas práticas. Cita, em particular, o estabelecimento de estrutura intersetorial para a determinação da condição de refugiado (que envolve a confluência de avaliações do governo, da sociedade civil e do próprio Acnur); os esforços para a integração local, que contam com o apoio de parcerias público-privadas; e o programa brasileiro de reassentamento, fundado em 2002 e responsável pelo acolhimento no Brasil de refugiados que continuam em situação de vulnerabilidade no primeiro país de refúgio.

Embora, até o momento, o referido programa tenha contemplado majoritariamente

refugiados da América Latina (principalmente colombianos), há planos para o acolhimento, pela via do reassentamento, de até 3 mil pessoas afetadas pelo conflito na Síria¹.

Tanto os princípios caros ao direito internacional dos refugiados quanto a estrutura de proteção internacional das pessoas refugiadas foram consagrados na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, marco normativo fundamental da política brasileira de proteção internacional, igualmente reconhecida como legislação modelo, notadamente para a América Latina e o Caribe.

O reconhecimento internacional da legislação brasileira decorre também da definição “ampla” de refugiados por ela adotada. De acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951), é considerada refugiada a pessoa que estiver fora do país de sua nacionalidade em razão de “fundado temor de perseguição” por motivos de (a) raça; (b) nacionalidade; (c) religião; (d) opinião política; ou (e) pertencimento a determinado grupo social. A legislação brasileira reconheceu, adicionalmente, uma sexta hipótese

de refúgio, em linha com a Declaração de Cartagena, fruto da reunião regional, ocorrida em 1984, entre países da América Latina e o Caribe. Trata-se da caracterização da condição de refugiado da pessoa que deixa o país de sua nacionalidade em razão de “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Essa definição ampliada do conceito de refugiado, por si só, permite caracterizar a posição regional como uma das mais modernas e avançadas em termos de proteção.

Outro avanço importante da Lei 9.474 diz respeito ao processo de reconhecimento estatal da condição de refugiado. O artigo 11 da referida lei estabelece a estrutura de proteção das pessoas refugiadas no Brasil, ao criar o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão colegiado competente para analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado. O órgão também é responsável por decidir sobre as hipóteses de cessação e perda da condição de refugiado, além de orientar e coordenar ações necessárias à eficácia da proteção, à assistência e ao apoio jurídico aos refugiados e aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução da lei.

O Conare é integrado por representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde, e da Educação, do Departamento de Polícia Federal, bem como de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País. O Acnur é membro convidado para todas as reuniões do Comitê, com direito a voz, porém sem voto. A composição do Conare consubstancia a estrutura tripartite que, além da determinação da condição de refugiado, também orienta e coordena as políticas públicas voltadas à proteção dessas pessoas.

No âmbito internacional, o Brasil tem

1 O anúncio da disposição brasileira de acolher o número adicional de refugiados sírios, ao longo dos próximos anos, foi feito durante a Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, em 19/9/2016, em Nova York.

2 A Lei 9.474, de 1997, conhecida como “Lei do Refúgio”, dispõe sobre os mecanismos para a implementação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e incorpora alguns dos dispositivos regionais de proteção das pessoas refugiadas, como é exemplo a definição ampliada de refugiado. É resultado de ampla articulação entre o Acnur e os atores do governo e da sociedade civil que se ocupavam do acolhimento de refugiados no Brasil, com vistas a “internalizar efetivamente o mecanismo da Convenção de 1951”, nas palavras de Luis Paulo Telles Barreto (em “Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas / Luiz Paulo Telles Ferreira Barreto, organizador. Brasília: Acnur, Ministério da Justiça, 2010, p. 19). A composição do Conare reflete em boa medida o processo plural e participativo que deu origem à legislação, levando à concepção de sua estrutura “tripartite”.

defendido partilha equilibrada de responsabilidades em relação aos fluxos de refugiados. Na perspectiva brasileira, uma partilha adequada de responsabilidades deve incluir apoio efetivo aos países em desenvolvimento, que hoje acolhem o maior número de refugiados, com vistas a assegurar-lhes os direitos básicos, assim como a ampliação de canais regulares de admissão, a fim de que possam encontrar refúgio nos países que lhes conferem melhor proteção.

Conforme dados do Acnur, 86% da população global de refugiados estão em países em desenvolvimento, sendo 42% em países cujo PIB per capita é inferior a US\$ 5 mil. Trata-se de países, portanto, que muitas vezes enfrentam dificuldades para atender a necessidades da própria população. Esses países, entre os quais Líbano, Jordânia e Turquia, vêm enfrentando desafios concretos que incluem desde a sobrecarga dos serviços públicos e a pressão sobre mercados locais até, em alguns casos, o risco de instabilidade política derivado de tensões entre refugiados e a população local.

O Brasil tem reiteradamente apoiado iniciativas no sentido de ampliar a oferta de assistência técnica e financeira a esses países anfitriões. Ao mesmo tempo, a ajuda aos países receptores não deve ser legitimada como “contrapartida” pelas políticas restritivas praticadas por alguns países desenvolvidos. O Brasil tem defendido que a contribuição financeira, ainda que essencial, não substitui o direito do refugiado ao acolhimento e, portanto, não pode ser aceita como compensação pela adoção de medidas restritivas de controle de entrada e permanência.

Na Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, realizada em Nova York, em setembro de 2016, foi adotada a Declaração de No-

va York (A/Res/71/1), considerada marco para a solidariedade global e a proteção de refugiados em um contexto de deslocamentos sem precedentes. A declaração prevê a adoção, em 2018, de um Pacto Global sobre Refugiados, cujos principais objetivos são aliviar pressões nos países de acolhimento, promover a autossuficiência dos refugiados, estimular soluções duradouras e sustentáveis e apoiar condições nos países de origem para o retorno em segurança e com dignidade de refugiados e deslocados. O Brasil participará ativamente desse exercício e, em fevereiro próximo, sediará reunião regional de consultas da América Latina e Caribe sobre o tema.

Proteção de pessoas refugiadas no Brasil

O Estado brasileiro abriga, hoje, cerca de 9.500 pessoas, de um total de 79 nacionalidades diferentes, com o “status” de refugiados reconhecido pelo Conare. Os maiores grupos de refugiados no Brasil são provenientes da Síria (com cerca de 2.300 casos) de Angola (cerca de 1.420 casos), Colômbia (1.100 casos) e República Democrática do Congo (968). Nos últimos anos, o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado protocoladas junto ao Conare aumentou em cerca de 3.000%, o que vem sobrecarregando o sistema de proteção brasileiro, o qual não previa, em sua origem, procura em tão larga escala.

Isso não obstante, cabe notar esforços recentes que representam avanços institucionais e legislativos em termos de acolhimento e atenção a deslocados forçados, entre os quais a criação de Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados no município de São Paulo (novembro de 2014); parceria e repasse de recursos para implanta-

ção de Centros de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados em Porto Alegre e Florianópolis (janeiro de 2015); tratativas com o INSS sobre consolidação de posição administrativa acerca de pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para refugiados; parcerias com repasse financeiro a entidades especializadas da sociedade civil em apoio a ações de acolhida e proteção de solicitantes de refúgio e refugiados; e doação de US\$ 1.325.556,73 para o Acnur, voltada aos programas de proteção do órgão.

Além dessas ações de cunho executivo, cabe salientar outras iniciativas relevantes, como o programa de vistos por razões humanitárias, a inclusão social por meio do ensino da língua portuguesa e do acesso a postos de trabalho e a atenção prioritária a grupos mais vulneráveis, como as crianças e adolescentes e os apátridas.

Vistos por razões humanitárias

Por meio da Resolução Normativa nº 17 do Conare, o governo brasileiro facilitou, por razões humanitárias, a emissão de vistos para pessoas afetadas pelo conflito na Síria interessadas em obter refúgio no Brasil. Já foram emitidos cerca de 9 mil vistos com base na RN 17 e já há mais de 2 mil refugiados advindos do conflito na Síria reconhecidos pelo governo brasileiro. O programa brasileiro de vistos para fins humanitários foi recentemente prorrogado até 2019 (Resolução Normativa nº 25 de 14/9/2017, do Conare). O programa é exemplo prático da aplicação do conceito ampliado e moderno de refugiado, uma vez que a situação do conflito na Síria caracteriza grave e generalizada violação dos direitos humanos.

A decisão do governo brasileiro decorreu de bem-sucedido programa similar, adotado

em função de fluxo migratório de nacionais haitianos que saíram do país em razão dos efeitos do terremoto ocorrido em 2010.

Inclusão linguística, produtiva e laboral

Um dos principais entraves para uma efetiva integração local é a falta de documentação. Assim, ao solicitar o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, o solicitante recebe um protocolo, que lhe permite inscrever-se junto ao Cadastro de Pessoas Físicas, retirar Carteira de Trabalho e utilizar a rede pública de saúde e de educação.

Outras medidas nesse campo incluem a ampliação da validade do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) de dois para cinco anos; a isenção das taxas de registro e emissão de carteira de identidade para refugiados; a descentralização da emissão da documentação laboral, que passou a ser emitida também em parceria com estados e municípios; e as tratativas com universidades federais para abertura de Grupo de Trabalho sobre a revalidação de diplomas, desburocratização do acesso e continuação de estudos em Instituições de Ensino Superior para refugiados.

Grupos vulneráveis: crianças e adolescentes e apátridas

Nos contextos de deslocamento forçado, crianças e adolescentes, principalmente quando desacompanhadas, são mais suscetíveis a violências de cunho sexual, tráfico de pessoas e trabalho escravo, entre outras ameaças. No âmbito governamental, estão em curso esforços de articulação interministerial para a construção de protocolos e normativas relativas à proteção de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio e refugiadas. Dessa articulação já resultaram

iniciativas como a adoção da Resolução Conjunta nº 1, de 9/08/ 2017, entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e o Conare, relativa à identificação preliminar, à atenção e proteção de crianças e adolescentes desacompanhados e à contratação de consultoria especializada nessa área, por intermédio de parcerias com o Acnur.

Outro grupo especialmente vulnerável é a população apátrida. Ao serem privados de qualquer nacionalidade, os apátridas têm ameaçados seus direitos básicos, como registro civil, acesso à documentação e a serviços públicos de educação e saúde, além de enfrentarem dificuldades de emprego na economia formal. Em última análise, são privados de seus direitos fundamentais por motivos de nacionalidade (no caso, pela sua falta), o que os aproxima por natureza da definição de refugiado.

Em resposta a essa situação e à campanha do Acnur pela erradicação da apatridia³, o Brasil vem trabalhando para promover adequada proteção dos apátridas, a começar pela ratificação da Convenção sobre o Estatuto da Apatridia (Decreto 4.246/2002) e da Convenção para Redução dos Casos de Apatridia (Decreto 8.501/2015). Outras iniciativas do governo brasileiro incluem a Emenda Constitucional n. 54/2007, que elimina os casos dos chamados "brasileirinhos apátridas", e a nova Lei de Migração (Lei 13.455/2017), que prevê dispositivos específicos sobre a proteção do apátrida, procedimento para o "reconhecimento" da condição de apátrida (de forma análoga ao reconhecimento do "status" de refugiado) e processo facilitado de aquisição da nacionalidade brasileira.

.....
3 Ver campanha do Acnur "I Belong", disponível em <http://www.unhcr.org/ibelong>.

Coordenação regional na América Latina e o Caribe

A região da América Latina e Caribe possui tradição histórica, que remonta ao final do século XIX, no tratamento multilateral da questão da concessão do asilo/refúgio, bem como na sua normatização, de que é exemplo o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu (1889), revisito no Segundo Congresso Sulamericano de Direito Internacional Privado, também em Montevideu, o qual aprovou o Tratado sobre Asilo e Refúgio Políticos (1939). A expressão positiva da proteção e asilo nos instrumentos do sistema interamericano pode ser considerada precursora dos instrumentos do sistema universal⁴.

Há pouco mais de 30 anos, os países da América Latina e o Caribe adotaram documento que consagrou padrões elevados de proteção, consubstanciados, principalmente, na extensão do conceito de refúgio, para além dos cinco motivos previstos na Convenção de Genebra de 1951 e de seu Protocolo Adicional de 1967, influenciando, assim, de forma decisiva, as legislações nacionais promulgadas por vários países. Criou-se, dessa forma, um conceito moderno de refugiado, que amplia a abrangência do regime de proteção, ao aumentar o contato com o direito internacional dos direitos humanos, dando garantias de efetivo gozo dos direitos fundamentais por indivíduos em situação de vulnerabilidade.

A Declaração de Cartagena sobre os Refugiados foi adotada em contexto histórico

.....
4 Cf. "El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo asilo/refugio, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos". Franco, Leonardo (org). Buenos Aires: UNLa/ Acnur/Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2003.

específico. Em 1984, a região vivia a fase final de um período turbulento, marcado por conflitos e instabilidade institucional. Como resultado, muitos foram obrigados a deixar seus lares e a buscarem uma nova vida em outros países. Hoje, as circunstâncias mudaram, e a região dispõe de instrumentos políticos e coletivos idealizados para promover e preservar a ordem democrática. Esse quadro é, também, resultado da reação dos países ao contexto político adverso, concretizada na Declaração de Cartagena e nas legislações nacionais dela derivadas.

Em 2014, a cidade de Brasília sediou o encontro Cartagena+30, da qual resultaram dois documentos: a Declaração de Brasília e o Plano de Ação do Brasil (PAB). A contribuição brasileira nessa reunião foi de extrema importância no sentido de reiterar o direito à nacionalidade, considerado fundamental desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e defender a erradicação da apatridia, ao propor o encaminhamento de soluções para a proteção dos indivíduos sem nacionalidade. Além disso, a reunião de Cartagena+30 também permitiu o estímulo a alternativas migratórias, com vistas à facilitação do trânsito de refugiados e à formação de bases bem estabelecidas para o reassentamento.

A Declaração de Brasília e o Plano de Ação do Brasil estipularam o compromisso da região com a promoção de soluções integrais, complementares e sustentáveis, a serem promovidas e desenvolvidas até 2024, que incluem programas de repatriação voluntária, promoção da integração local, o reassentamento solidário, a mobilidade laboral, a necessidade de assegurar trânsito digno e seguro e o compromisso de erradicação da apatridia, entre outras. Estabeleceram também o observatório de direitos humanos

para o deslocamento e enfatizaram a importância de medidas de prevenção e programas específicos, baseados em responsabilidades compartilhadas e diferenciadas, em relação à situação do Triângulo Norte da América Central (composto por El Salvador, Honduras e Guatemala), onde a situação de violência motivada pela ação do crime organizado tem levado ao deslocamento de milhares de pessoas, incluindo crianças desacompanhadas, em direção a outros países da América Central e da América Norte (apenas em 2015, foram registradas cerca de 56 mil solicitações de refúgio em países como Belize, Canadá, Costa Rica, EUA, México, Nicarágua e Panamá).

Com o intuito de impulsionar a cooperação internacional e regional na implementação desses programas, os governos devem elaborar projetos específicos com a colaboração e assessoria técnica do Acnur e de outros organismos pertinentes⁵, além de criar mecanismos de avaliação e acompanhamento do Plano de Ação. O primeiro relatório trienal do PAB será apresentado em fevereiro de 2018, em evento em Brasília, que também servirá como oportunidade para consolidar a contribuição regional para a elaboração do Pacto Global sobre Refugiados.

Deslocamento forçado na fronteira Venezuela-Brasil

O atual contexto sociopolítico venezuelano, que vem gerando instabilidade, insegurança e violações aos direitos humanos, tem provocado deslocamentos forçados de populações civis e comunidades indígenas, que buscam acolhida em países vizi-

.....
⁵ Por exemplo, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH).

nhos, entre os quais o Brasil. A situação é preocupante: mais de 30 mil cidadãos venezuelanos já entraram no País nesse contexto e, apesar de considerar-se um fluxo migratório misto, mais de 15 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado foram protocoladas desde outubro de 2016, sobrecarregando ainda mais o sistema brasileiro de proteção aos refugiados. O principal ponto de ingresso dessas pessoas em território brasileiro é o estado de Roraima, particularmente a cidade fronteiriça de Pacaraima, que não dispõe da infraestrutura necessária para seu adequado acolhimento. A situação dos indígenas Warao é, sem dúvida, a de maior vulnerabilidade: trata-se de grupo étnico que sofre discriminação por parte do nacional venezuelano não indígena, dos grupos indígenas brasileiros da região e da população local, que sente os efeitos da pressão sobre o sistema de saúde local e do aumento dos casos de crime e prostituição.

Considerando a natureza mista do fluxo de nacionais venezuelanos para o Brasil, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) publicou, no início de 2017, a Resolução Normativa nº 126, que permite "ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados" solicitar residência temporária pelo prazo de até dois anos. Essa resolução visa

conferir tratamento migratório adequado aos milhares de nacionais venezuelanos cuja razão para o deslocamento é econômica, não se enquadrando tecnicamente no conceito de refugiado, e contribui para desafogar o sistema nacional de proteção aos refugiados, cuja sobrecarga se deve principalmente ao número elevado de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado meramente para fins de regularização migratória.

Fiel à tradição brasileira de proteção e acolhimento, o governo federal e os governos estadual (Roraima) e municipal (Boa Vista e Pacaraima), com o apoio do Acnur, têm mantido articulação com vistas à identificação de soluções para lidar com a situação dos migrantes venezuelanos que chegam a Roraima. Há necessidade de pronta resposta nas áreas de abrigo, saúde, segurança e regularização migratória, em especial quanto aos indígenas Warao. Apesar das dificuldades, há disposição em buscar soluções e, conjuntamente, implementar ações que assegurem o abrigo, a dignidade e os direitos básicos dos venezuelanos que ingressam em território brasileiro em busca de proteção, segurança e melhores condições de vida.

Considerações finais

A questão dos refugiados é, por sua natureza, um tema de escopo global. O Acnur estima que existam, hoje, 65,5 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo, in-

cluindo 25 milhões de solicitantes de refúgio e refugiados⁶. O atual contexto crítico não parece perto de chegar ao fim ou mesmo arrefecer, de modo que a cooperação internacional no sentido de definir responsabilidades compartilhadas é urgente e necessária. Esperamos que o Pacto Global para Refugiados, a ser adotado no segundo semestre de 2018, mostre o caminho a seguir para tanto. O Brasil está pronto para contribuir com essa tarefa.

Como qualquer problema de ordem global, a crise dos refugiados reverbera no Estado brasileiro e continuará demandando uma série de ações práticas e normativas. Nesse sentido, a vontade política para dar respostas adequadas e tempestivas aos problemas que surgem é fundamental. Não menos importante é a conscientização da população brasileira para o aspecto humanitário do acolhimento de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, de modo a eliminar resquícios de preconceito, xenofobia ou práticas discriminatórias com relação ao estrangeiro, particularmente os refugiados. Os desafios de fato são muitos, mas é preciso enfrentá-los com determinação e boa vontade em nome da proteção e do respeito aos direitos humanos e dos valores humanitários abraçados pela sociedade e pelo governo brasileiro.

.....
6 Dado constante do relatório “Global trends 2016” do Acnur, disponível em <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>

Por uma Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia

.....

BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS

MARINA LACERDA E SILVA

PAULO ROBERTO GITIRANA DE ARAÚJO GUERRA

1. Introdução

Segundo o relatório *Tendências Globais*¹, levantamento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur) em matéria de deslocamento, ao final de 2016, havia cerca de 65,6 milhões de pessoas forçadas a deixar seus locais de origem por perseguição, conflito, violência generalizada ou violações de direitos humanos. Número maior em 300 mil se comparado ao ano anterior. Desse total, cerca de 22,5 milhões eram considerados refugiados, nos termos da legislação internacional – maior número de todos os tempos.

.....
1 Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>
.....

BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS é advogado, professor na Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ), ex-secretário Nacional de Justiça e ex-presidente do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare).

MARINA LACERDA E SILVA é advogada e mestranda em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB).

PAULO ROBERTO GITIRANA de Araújo Guerra, administrador público, mestre em Desenvolvimento Social e em Paz pelas Universidades de Erasmus e da ONU, ex-diretor-adjunto do Departamento de Migrações, do Ministério da Justiça.

De acordo com esse monitoramento das Organizações das Nações Unidas (ONU), em 2016, uma média de 20 pessoas por minuto se tornaram refugiadas, solicitantes de refúgio ou deslocadas internas. Em todo o mundo, 1 em cada 113 indivíduos era refugiado, deslocado interno ou solicitante de refúgio. Tem-se, assim, a maior crise migratória desde a 2ª Guerra Mundial.

Ciente do preocupante cenário internacional e do respectivo impacto para o contexto nacional, bem como de seu papel internacional humanitário, o Brasil, na esteira do que vinha estabelecendo nas últimas décadas, intensificou passos importantes no sentido de aperfeiçoar a legislação, fortalecer as instituições e inovar em mecanismos que pudessem contribuir para o arrefecimento do alarmante quadro.

Em linha com o ordenamento constitucional e com a aprovação da Lei de Refúgio (Lei nº 9.474, de 1997), o país, nos últimos anos, vinha estabelecendo as bases para a construção e consolidação de uma política nacional sobre migrações, refúgio e apatridia, de modo a subsidiar, institucional, estrutural e normativamente, o aperfeiçoamento das políticas públicas direcionadas a esses grupos populacionais.

Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), em sua gestão de 2015/2016, deu início a processo interno de diagnóstico para verificação da infraestrutura, recursos humanos, processos, colaboração da Organização das Nações Unidas, capacitação, saneamento de processos e procedimentos e políticas públicas de integração, com vistas a planejar e executar as ações necessárias ao fortalecimento dos sistemas de refúgio e migração brasileiros.

Percebeu-se que, naquele momento, o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) se encontrava com estrutura precária, fluxos de processos desatualizados, pouca capacitação e explosão meteórica da demanda de pedidos de refúgio diante da grave crise humanitária haitiana e síria. Conforme diagnóstico inédito publicado em 2015 pela SNJ², as solicitações de refúgio ao Estado brasileiro haviam aumentado de 966, em 2010, para 28.385, em 2014. Um crescimento de 2.838%! (dois mil, oitocentos e trinta e oito por cento).

Notou-se também carência de dados e estatísticas oficiais sobre migração e seus fluxos e ausência de legislação e política institucional estruturada sob a perspectiva da justiça e da cidadania capazes de assegurar e expandir direitos de migrantes e apátridas.

A exponencial demanda e frágil estrutura física, de recursos humanos, financeiros e de gestão impunha à Secretaria Nacional de Justiça a elaboração de um plano de trabalho para lidar com o quadro de crise internacional e de deficiências estruturais. Tal plano de trabalho se estruturou em medidas de fortalecimento institucional e medidas de integração de nacionais de outros países.

.....
2 Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf

As medidas de fortalecimento institucional consistiam em reformas de estrutura física e de processos, capacitação, elaboração de políticas públicas, cooperações com outras entidades – governamentais, internacionais e da sociedade civil –, emprego de ferramentas de gestão e de tecnologia da informação, entre outros, visando à eficiência e à efetividade das ações de política nacional de justiça voltadas a migrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas.

As medidas de integração de imigrantes se deram em várias frentes, desde acesso à documentação, ensino de língua portuguesa, assistência social e direito à moradia, educação e saúde, bem como capacitação em gestão empresarial e empreendedorismo, visando promover desde logo sua inserção na sociedade brasileira e, assim, o respeito a seus direitos fundamentais, atendendo-os por meio de políticas públicas integradas.

A Secretaria buscava, dessa maneira, assegurar a observância da Constituição Federal (CF), da Lei de Refúgio e de acordos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Realizando todos os esforços necessários, cumpria-se o dever de garantir a prestação do serviço estatal, que, neste caso, consistia na realização de direitos humanos.

Não se tratava apenas de reconhecer a condição de refúgio ou oferecer acesso aos serviços públicos aos migrantes, mas também de fazê-lo com rapidez e qualidade, de forma a assegurar os direitos humanos básicos e possibilitar a eles, enfim, uma vida sem violência.

Desse modo, é possível perceber que, nas últimas décadas, o Brasil tem ampliado e qualificado sua atuação para integração de imigrantes, mas pode e deve fazer ainda mais, especialmente na conjuntura de agravamento das crises humanitárias ao redor do mundo.

2. Normas nacionais e internacionais sobre tratamento de imigrantes

As três grandes referências da proteção internacional da pessoa humana são o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados, bem como suas interconexões. Todos têm por finalidade a proteção da vida, da saúde e a dignidade dos seres humanos.

O primeiro diz respeito a todas as circunstâncias, de guerra e de paz, e foi desenvolvido por meio de diversos instrumentos internacionais a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. O segundo se aplica somente na vigência de conflitos armados e se ampara em um conjunto de convenções e tratados que regulamentam os métodos e os meios de guerra, em particular, as armas. Já o terceiro oferece proteção e assistência às pessoas que atravessaram uma fronteira internacional e tem sua origem na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951.

Os sistemas de refúgio e migração brasileiros decorrem, normativamente, de acordos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, de determinações basilares da Constituição Federal, da Lei de Refúgio – Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, e da Lei de Migração – Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Em razão disso, antes de expor a concretude das políticas para imigrantes no país, faz-se importante esclarecer seus alicerces.

Constituição Federal

As obrigações, os objetivos e os princípios do Estado brasileiro estão expressos nos art. 1º, incisos I, II, III e IV, art. 3º e art. 4º da Constituição Federal:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.”

Notam-se, assim, expressamente no texto constitucional, os alicerces para o tratamen-

to de imigrantes no país. Esses alicerces não são meramente enunciados programáticos da Carta Magna, mas princípios fundantes de nossa ordem jurídica, a ensejar interpretação e atuação conforme.

É papel do Estado brasileiro tomar as providências necessárias para que os indivíduos tenham condições mínimas de exercer sua cidadania e viver com dignidade, cumprindo, assim, com os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da CF. O refúgio deve ser considerado como um direito fundamental, um mecanismo constitucional de amparo ao solicitante, garantindo a prevalência dos direitos humanos insculpida no inciso II do art. 4º da Carta Magna.

Ademais, não se olvide o teor do art. 5º da CF, *“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...)”*. A isso corresponde que o nacional de outro país, seja ele residente ou refugiado, tem direitos iguais aos dos demais brasileiros, e cabe ao Estado brasileiro assegurá-los.

Decorrem de tais disposições deveres para o Estado Brasileiro como a regularização da situação do imigrante e acolhida humanitária, impedindo-se a devolução ao país onde sua vida e sua liberdade estejam sendo ameaçadas. Quanto aos refugiados, o Brasil não pode ignorar a situação de fragilidade em que se encontram esses indivíduos, sendo sua obrigação analisar e decidir rapidamente as solicitações de concessão de refúgio. Neste caso, o serviço estatal trata de garantir a prevalência dos direitos humanos dos solicitantes, vindo a cumprir exatamente com o disposto nos dispositivos constitucionais acima expostos.

No que se refere aos apátridas, é importante mencionar a Emenda Constitucional nº 54, de 2007, que trata da possibilidade de ser atribuída a nacionalidade brasileira nata aos filhos de pai ou mãe brasileiros nascidos no exterior. A mencionada Emenda permitiu o registro em repartição brasileira competente, não mais exigindo que essas pessoas viessem a residir no Brasil, o que corrigiu uma situação de brasileiros apátridas.

Carta das Nações Unidas (Decreto nº 19.841/45)

O Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, que promulgou a Carta das Nações Unidas, impõe que os membros signatários cumpram as obrigações por eles assumidas:

“Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

...

2. Todos os Membros, a fim de assegurar para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta.”

Na condição de membro signatário dos diplomas internacionais abaixo aduzidos, o Estado brasileiro tem a obrigação de garantir os direitos e vantagens previstos aos nacionais de outros países, sempre com rapidez e qualidade, em atenção aos princípios da eficiência e economicidade insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Decreto de promulgação n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961)

O refugiado é definido pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados como a pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer se valer da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Esse instrumento traz em seu art. 3º a cláusula da não discriminação, pela qual:

“Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.”

Dentre os direitos garantidos ao refugiado, destaca-se a proibição de expulsão ou de rechaço, pela qual nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de forma alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas (artigo 33 da Convenção).

Declaração de Cartagena

A Declaração de Cartagena, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários” (Cartagena, Colômbia, 19-22/11/1984), determina aos países da região que estabeleçam um regime de garantias mínimas de proteção dos refugiados:

“III- O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões: (...) **Oitava - Propiciar que os países da região estabeleçam um regime de garantias mínimas de proteção dos refugiados, com base nos preceitos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e na Convenção Americana dos Direitos Humanos, tomando-se ainda em consideração as conclusões emanadas do Comitê Executivo do Acnur, em particular a n. 22 sobre a Proteção dos Candidatos ao Asilo em Situações de Afluência em Grande Escala.**”

Lei n. 9.474/97 (Lei do Refúgio)

No ordenamento pátrio, no Estatuto do Refugiado – Lei nº 9.474/97 –, estabeleceu-se que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: (a) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; (b) não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; e (c) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Ainda segundo essa norma, o refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos imigrantes no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Foi esse ato normativo que instituiu o Co-

mitê Nacional para Refugiados (Conare), responsável por analisar os pedidos de refúgio, e definiu suas competências, como seguem:

“Art. 12. Compete ao Conare, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.”

Quanto ao processo de refúgio, a Lei nº 9.474/1997 prevê que, ao receber a solicitação de refúgio, a autoridade competente deverá colher as declarações do solicitante e informar ao Acnur sobre o processo de solicitação de refúgio, facultando ao organismo a possibilidade de oferecer sugestões para facilitar seu andamento. Concluída essa fase de instrução, o processo é encaminhado ao secretário-geral do Conare para inclusão em pauta para apreciação e decisão do colegiado.

Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (Decreto de promulgação n. 4.246, de 22 de maio de 2002)

Apátridas são todas as pessoas que não são consideradas nacionais por nenhum

Estado, conforme sua legislação. Sem uma nacionalidade, esses indivíduos não conseguem dispor dos direitos inerentes à condição de nacional de qualquer país. A isso corresponde, por exemplo, falta de acesso à documentação básica de cidadania, o que impossibilita ou torna difícil fazer valer direitos e liberdades fundamentais.

A Convenção de 1954 reconhece a apatridia como um problema internacional e busca garantir que os apátridas desfrutem de normas mínimas de tratamento, garantindo o gozo de todos os aspectos de seus direitos humanos, até que seja encontrada uma solução para seus casos. É uma norma protetiva complementar a outros instrumentos de direitos humanos, prevendo uma série de medidas especiais e práticas para esse grupo vulnerável.

Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (Decreto de promulgação n. 8.501, de 18 de agosto de 2015)

A promulgação da Convenção de 1961 pelo Brasil gera para o país o dever de permanente aperfeiçoamento institucional e normativo com vistas a prevenir e erradicar o fenômeno da apatridia no mundo. Trata-se de importante marco normativo para prevenir casos de apatridia e proteger as pessoas que já se encontrem nessa condição. Antes mesmo de sua promulgação, o Brasil já vinha tomando medidas nesse sentido, como a já mencionada Emenda Constitucional nº 54, de 2007.

Lei de Migrações (Lei nº 13.445, de 24 de maio 2017)

A nova Lei de Migração – Lei nº 13.445, sancionada em maio de 2017 e que entrará em vigor em novembro deste ano, dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e

do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

A norma é resultado do esforço institucional promovido pelo Ministério da Justiça, iniciado em 2013, quando foi criada Comissão de Especialistas com a finalidade de apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil. Foram realizadas diversas reuniões e audiências públicas, bem como se aproveitaram as recomendações da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), ocorrida em 2014, em São Paulo.

Em 2015, o processo legislativo foi catalisado por articulação conjunta do Ministério da Justiça com a Casa Civil, com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), com a Polícia Federal (PF) e com o Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS).

A norma propõe a revogação da Lei nº 6.815, de 1980, obsoleta e formulada sob a égide da doutrina de segurança nacional da ditadura militar. As cinco principais características da Lei são (i) a compatibilização com a Constituição Federal de 1988; (ii) mudança de paradigma da legislação migratória brasileira, para uma perspectiva de justiça e cidadania, direitos humanos e desenvolvimento social e econômico; (iii) consolidação de ações fragmentadas; (iv) reconhecimento e fomento da participação da sociedade civil; e (v) preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico atual.

Esse importante marco para o país visa facilitar o acesso a serviços públicos, desburocratizar procedimentos e explicitar direitos e garantias. Assegura-se ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, a

partir da perspectiva de reconhecimento da imigração como fenômeno inseparável da dignidade humana e do imigrante como elemento constitutivo da história e da cultura do povo brasileiro.

Há, portanto, enorme arcabouço nacional e internacional referente ao tema de migração, refúgio e apatridia a direcionar o Estado brasileiro ao cumprimento dos direitos e garantias previstos para imigrantes em suas mais diversas condições, constituindo verdadeiro dever para o Poder Público.

3. Políticas Públicas para Migração, Refúgio e Apatridia

Promovido o já mencionado diagnóstico institucional, estrutural e normativo das políticas públicas para migração, refúgio e apatridia, fez-se premente o planejamento e execução de diversas ações e mecanismos para assegurar e expandir direitos, provendo acolhimento, assistência, integração e moradia, conforme amplamente documentado no Relatório de Gestão 2015/2016 da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça³.

Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMR)

Foram percebidas como necessárias medidas de planejamento e execução de políticas públicas de acolhimento, assistência e integração consistentes na estruturação da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMR).

Partia-se do entendimento de que a adoção de uma política migratória institucional-

.....
3 Disponível em: http://www.justica.gov.br/noticias/secretaria-nacional-de-justica-e-cidadania-divulga-relatorio-de-gestao-2015-2016/relatorio-de-gestao-snj-2015-2016-versao_divulgacao.pdf

lizada oferece condições ao Brasil para fazer frente à grave crise humanitária que o mundo enfrenta neste momento, permitindo que o país faça jus à sua vocação histórica de ser uma nação acolhedora e promotora dos direitos humanos.

Em 2015, a Secretaria Nacional de Justiça deu início ao processo de formalização e consolidação dessa política, após debates com outros ministérios, acadêmicos e organizações da sociedade civil que trabalham com o tema. Chegou-se a apresentar minuta de decreto da PNMR.

Tratam-se de ações de proteção e de integração dos migrantes à sociedade brasileira, com finalidade de propiciar inclusão social, facilitar a obtenção de documentação migratória, garantir acesso pleno e igualitário a direitos e promover direitos humanos das pessoas migrantes, refugiadas e apátridas.

Em seu funcionamento, previu-se atuação articulada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, além de contar com a participação da sociedade civil e da comunidade acadêmica, criando-se instâncias de governança da política.

Plano de Ação para Imigrantes e Refugiados

Para além disso, foi estruturado e sistematizado Plano de Ação para Imigrantes e Refugiados, com o objetivo de aperfeiçoar a oferta de políticas de educação, saúde, assistência social, integração ao mercado de trabalho e acesso à moradia, a partir da consolidação e sistematização de ações concretas, metas, prazos e responsáveis, dando execução à PNMR. O Plano é composto por dez eixos (educação, trabalho, saúde, fortalecimento institucional, previdência e assistência social, acolhimento, cultura, documentação, habitação e sensibilização).

Rede CRAI – Centro de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados

Em 2014, foi inaugurado o primeiro Centro de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados (CRAI), no município de São Paulo. O CRAI é equipamento público específico para atender a migrantes e a refugiados, oferecendo acolhimento, atendimento especializado, assistência jurídica, psicológica e social, além de oficinas de qualificação profissional. É fruto de parceria entre o governo federal e governos estaduais e municipais.

Em 2015, inaugurou-se a segunda unidade CRAI no município de São Paulo. Em dezembro de 2015, foram assinados dois convênios tripartites, com a prefeitura de Porto Alegre e o governo do Rio Grande do Sul e com o governo de Santa Catarina e a prefeitura de Florianópolis para ampliação da Rede CRAI junto a esses parceiros.

Rede de Solidariedade na Sociedade Civil

Outra frente considerada de extrema relevância foi a de manutenção da rede de parceiros da sociedade civil, com o objetivo de implementar ações de atenção e de integração de migrantes e de refugiados à sociedade brasileira, sempre de forma articulada e complementar, como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e a Cáritas Brasileira.

Política Migratória

Outra prioridade da SNJ foi o aprimoramento da Política Migratória por meio de campanha de sensibilização sobre a migração; do planejamento do Portal de Imigrantes, para que os usuários pudessem acessar informações sobre seus processos e conferir de forma transparente o trabalho desenvolvido pelo Ministério; e, especialmente, da execução de uma Política Migratória Humanitária para os cidadãos haitianos.

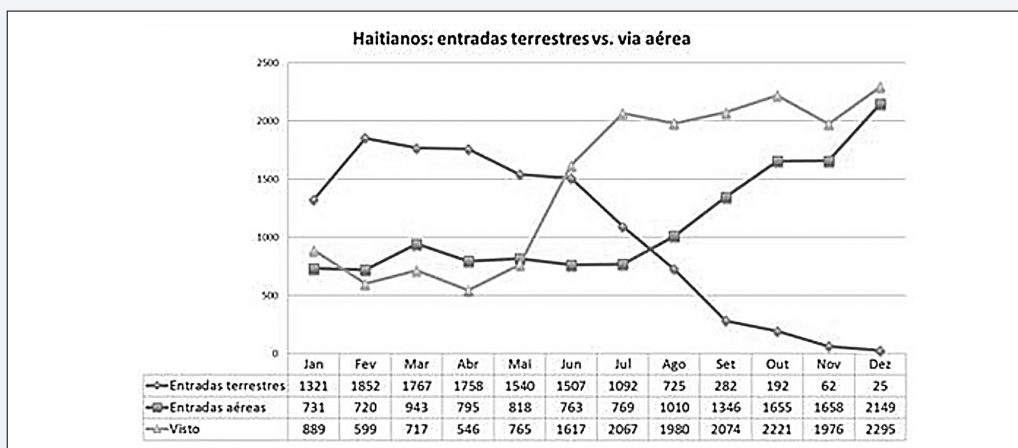
Merece destaque a **Política Migratória Humanitária para os cidadãos haitianos – caso emblemático de solução de crise migratória** – que conseguiu reverter e melhorar o cenário nacional de assistência a imigrantes haitianos no Brasil.

Tratou-se de plano de ação focado em quatro eixos: ajuste da rota migratória, acolhimento, mobilidade e assistência, regularização definitiva e campanha de sensibilização.

Por meio de parceria com outros órgãos do governo federal, governos estaduais e municipais, além de entidades da sociedade civil, houve queda de 98% no número de imigrantes que entravam no Brasil por via terrestre – caracterizada por situações de violações de direitos humanos por grupos criminosos.

Com o programa de emissão de vistos humanitários em Porto Príncipe, permitiu-se e estimulou-se que os haitianos viessem de avião, de forma mais segura e planejada. A nova política possibilitou ainda melhor programação, supervisão e controle pelo Estado brasileiro no acolhimento, na mobilidade e na assistência social aos imigrantes, por meio de ação articulada e em parceria com governos estaduais e municipais.

Permitiu-se, além disso, que haitianos que haviam entrado e se estabelecido no país nos últimos quatro anos solicitassem residência permanente no país, promovendo sua regularidade migratória definitiva.



Política de Refúgio

Conforme amplamente aqui exposto, o Brasil tem o dever de proteção aos refugiados e aos solicitantes de refúgio. Em razão disso, e diante do diagnóstico realizado, que revelou situação institucional precária, a SNJ, na condição de presidência do Conare, priorizou uma série de medidas nessa área para promover a reestruturação administrativa e o fortalecimento desse órgão.

Pela primeira vez, desde a existência do Conare, o Poder Público deu publicidade e transparência integral aos números de que dispunha e nas condições de que dispunha, em duas edições do chamado “Refúgio em Números”. De igual modo, em prol da transparência e do acesso à informação, as ações de

fortalecimento do sistema de refúgio brasileiro foram amplamente divulgadas à sociedade pelo Ministério da Justiça em seu site oficial, em entrevistas e eventos realizados sobre o tema.

Foram algumas dessas medidas: reforma da estrutura física do Conare, descentralização territorial desse órgão, melhoria do processo de elegibilidade, revisão do sistema de solicitação, criação de indicadores para consolidação de bases de dados, aperfeiçoamento do roteiro de entrevista, identificação de perfil de origem e causa dos solicitantes, procedimentos de checagem de informação para identificação das vedações legais de reconhecimento de refúgio, procedimentos para concessão de vistos especiais, entre outras, melhor elucidadas abaixo:

- **Reforma do espaço físico do Conare:** possibilidade de entrevistas por videoconferência, melhores condições de trabalho dos servidores, solução aos problemas de armazenamento dos processos.
- **Descentralização do Conare:** implementação de unidades no Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre para melhor atender aos solicitantes de refúgio e refugiados.
- **Recursos humanos:** ampliação do número de estagiários e da alocação de funcionários públicos (empregados da Infraero devidamente capacitados), auxílio do Acnur mediante colaboração de consultores na melhoria do processo de elegibilidade e criação de banco de voluntários para auxílio em pesquisas e outras tarefas.
- **WikiRefúgio:** criação de plataforma de dados sobre países de origem dos solicitantes de refúgio para subsidiar a análise e acelerar a emissão de pareceres pelo Conare.
- **Melhoria de processos:** adoção de formulários e melhoria do trabalho do Departamento da Polícia Federal; desenho de procedimentos padrões para fluxos de informações conforme legislação nacional; identificação da necessidade de procedimento de segurança; identificação da necessidade de capacitação dos servidores em consulado; formulação, pela primeira vez, de um roteiro de entrevista; identificação de fluxos de refúgio, de imigração ou mistos; identificação de tendências migratórias (haitianos, angolese, congolese); auxílio nas maiores demandas presenciais; e na informação sobre direitos e garantias para os refugiados segundo compromissos internacionais e legais assumidos pelo país.
- **SisConare:** criação de um sistema digital de processos que facilitará o trâmite de processos e a consolidação de base de dados.
- **Adesão ao QAI – Quality Assurance Initiative** (Iniciativa de Garantia de Qualidade), estratégia implementada pela ONU em vários países com o objetivo de avaliar e promover a qualidade e a eficiência dos procedimentos de determinação da condição de refugiado.
- **Redução do passivo de processos** que superaram mais de 64 mil nos últimos anos.
- **Treinamento** e capacitação.
- **Programa de vistos especiais** para pessoas afetadas pelo conflito sírio
- **Aprimoramento de políticas** de integração de refugiados: acesso à documentação, ensino de língua portuguesa, assistência social e direito à moradia.
- **Projeto Refugiado Empreendedor:** parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae para oferecer capacitação em gestão empresarial, facilitando sua inclusão social.
- **Cooperação com o Acnur** para aprimoramento de metodologias e técnicas de análise e processamento de diferentes dados e indicadores, avaliação de cenários e desenvolvimento de novas abordagens de financiamento.
- **Início das tratativas** para retomada do Programa de Reassentamento de refugiados.
- **Campanha de sensibilização** sobre refúgio.

Política de Apatridia

Nesse período, promulgou-se a já mencionada extremamente importante Convenção das Nações Unidas para a Redução dos Casos de Apatridia (de 1961) no Brasil. Também nessa seara, a desburocratização do Decreto de Migração, por meio do Decreto nº 8.757, de 10 de maio de 2016, proporcionou avanço, posto que extinguiu a exigência de que o migrante, ao se naturalizar, renunciasse expressamente à sua nacionalidade anterior.

Por fim, por ação SNJ, a Lei de Migrações passou a contemplar também a disciplina do regime de reconhecimento e de proteção de apátridas no Brasil.

4. Considerações Finais

A adoção de uma política nacional sobre migrações, refúgio e apatridia voltada à consolidação de programas, ações e projetos que garantam direitos a esses cidadãos, sua regularização e documentação, bem como que promovam sua integração à sociedade, é medida premente de justiça e cidadania capaz de promover desenvolvimento social e econômico.

O debate, a formulação, a construção e a implementação de uma política nacional dessa natureza têm relevância de ordem humanitária, internacional, estratégica e histórica.

Em primeiro lugar, uma política para esse público parte do reconhecimento dos fenômenos migratórios como inseparáveis da dignidade humana, que não é territorializada, mas universal. A essas pessoas cabem direitos e acesso a serviços essenciais em qualquer ordem jurídica democrática, por imperativo humanitário e de solidariedade.

Em segundo lugar, a concepção dessa política obedece a razões jurídicas, substanciadas nos amplamente demonstrados compromissos constitucionais, legais e

internacionais, assumidos pelo Estado brasileiro, que deles não pode se esquivar, sob pena de fazer ruir suas próprias bases.

Uma terceira ordem trata das razões estratégicas para a adoção de uma política nacional sobre migrações, refúgio e apatridia, ligadas ao desenvolvimento nacional. Sobre isso, é preciso reconhecer que o boom demográfico brasileiro está previsto para se encerrar na próxima década. A isso corresponde que a nossa população está em processo de envelhecimento e deve enfrentar os problemas sociais e econômicos que daí advêm. Por conta disso, o país poderá se beneficiar dos imigrantes e refugiados para restabelecer a população economicamente ativa e realizar a compensação previdenciária, como fizeram outros países em desenvolvimento.

Ademais, é preciso lembrar que as pessoas em deslocamento, por seu perfil e vivência, tendem ao empreendedorismo, forte gerador de emprego e renda. Tem-se aí um vetor de desenvolvimento social e econômico, mesmo em um cenário de crise econômica, que precisa ser reconhecido e potencializado, superando suposições meramente preconceituosas e discriminatórias.

Outrossim, é imprescindível que o Brasil, por coerência histórica, acolha tais pessoas, já que somos um país forjado por nacionais de outros países – seja, infelizmente, por deslocamento forçado, como foi o caso da escravidão; seja por imigrantes europeus e refugiados da primeira e segunda guerras mundiais.

Por fim, é preciso destacar que, por meio de uma atuação humanística e garantidora em relação aos imigrantes, o Brasil tem a conquistar papel de proeminência na cooperação internacional – o que lhe alçaria melhores posições nos debates multilaterais, respeito nos fóruns internacionais e confiança do ambiente internacional.

The background is an abstract composition of warm, earthy tones including shades of beige, tan, and light brown. It features soft, flowing lines and geometric shapes that create a sense of depth and movement. A central vertical element has a subtle, textured pattern.

INTERESSE NACIONAL

www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com