

INTERESSE NACIONAL

ANO 11 • NÚMERO 42 • JULHO – SETEMBRO 2018 • R\$ 30,00

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

A Privatização do Setor de Energia Elétrica

José Luiz Alquéres

Concentração e Concorrência no Setor Financeiro Brasileiro

Cleveland Prates

Corrupção Combate-se com Democracia

Bruno Brandão

Guilherme France

Desburocratização e Cidadania: Um Projeto de Revitalização Democrática

Daniel Bogéa

Uma Proposta Suprapartidária de Estratégia para a Educação Básica Brasileira e Prioridades para 2019-2022

Priscila Fonseca da Cruz

Olavo Nogueira Batista Filho

Gabriel Barreto Corrêa

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Uma Agenda Para o Desenvolvimento

José Antônio Marcondes de Carvalho

Nicola Speranza

Fake News, Desordem Informativa e seus Conflitos

Cláudio Roberto Barbosa

ISSN 1982-8497



9 771982 849420

INTERESSE 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 11 • Número 42 • Julho-Setembro de 2018

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

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

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

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

CIRCULAÇÃO

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

ASSINATURAS

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

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

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

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

PUBLICIDADE



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

Printed in Brazil 2018

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

ANO 11 • NÚMERO 42 • JULHO-SETEMBRO DE 2018

6 Apresentação

ARTIGOS

9 A Privatização do Setor de Energia Elétrica

JOSÉ LUIZ ALQUÉRES

A desestruturação das últimas décadas vai exigir estudos prévios do novo ambiente regulatório para que a privatização da Eletrobras, ainda que rápida, atenda ao maior interesse público e deixe estruturado um setor apto a responder às demandas de um mundo em profundas mudanças tecnológicas em todas as atividades produtivas. Segundo o autor, “não é aceitável o modelo proposto pelo governo no atual Projeto de Lei que compromete irremediavelmente o futuro do setor elétrico, além de desvalorizar o patrimônio público”. “A prioridade seriam as linhas de transmissão das empresas controladas da Eletrobras, compostas em sistemas regionais que deveriam ser vendidas em conjunto. Em seguida, as geradoras regionais, respeitando as bacias hidrográficas, o que exigirá um maior cuidado para não se destruir o imenso patrimônio técnico e empresarial intangível

construído por estas diferentes culturas empresariais de praticamente 70 anos de funcionamento. A Chesf deve ficar fora desta operação bem como a bacia do Rio Tocantins, que deverão ser profundamente estudadas em conjunto para efeito de transposição e integração de gestão”, sugere o autor.

23 Concentração e Concorrência no Setor Financeiro Brasileiro

CLEVELAND PRATES

Existe um consenso na sociedade brasileira que associa o elevado nível de concentração bancária, hoje vigente no país, aos elevados preços (tarifas bancárias e taxas de juros) praticados aos consumidores pelas instituições financeiras. Essa percepção se agrava na medida em que as recentes quedas das taxas de juros primárias (Selic) não foram acompanhadas por uma redução proporcional dos juros ao consumidor final. Segundo o autor, “uma análise dos condicionantes econômicos do mercado financeiro nacional indica que a estrutura atual, caracterizada por poucos conglomerados verticalizados, possibilita, e muitas vezes incentiva, que sejam adotadas condutas coordenadas ou unilaterais por parte

dessas instituições de maneira a afetar a concorrência e seus clientes. E o melhor indicativo de que isso tem de fato acontecido são os números de reclamações e processos na esfera do consumidor e os casos com questionamentos de condutas anticompetitivas levadas ao Cade e ao próprio Bacen”.

35 **Corrupção combate-se com democracia**

BRUNO BRANDÃO

GUILHERME FRANCE

A Transparência Internacional Brasil e organizações da sociedade civil com longo histórico de atuação no combate à corrupção – Observatório Social do Brasil, Instituto Ethos, Instituto Cidade Democrática, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e Contas Abertas – lançaram a campanha Unidos contra a Corrupção. O objetivo é pausar as eleições de 2018 com vistas a promover uma renovação democrática do Congresso Nacional, liderada por candidatos com um passado limpo e comprometidos com um amplo pacote de reformas legislativas – as Novas Medidas contra a Corrupção. Trata-se do maior pacote anticorrupção já desenvolvido no mundo, o qual reúne 70 projetos de lei, propostas de emenda à Constituição e projetos de resolução. Se aprovadas, essas reformas permitirão que o país avance ainda mais no combate à corrupção e, por consequência, no fortalecimento da democracia.

43 **Desburocratização e Cidadania: um Projeto de Revitalização Democrática**

DANIEL BOGÉA

O autor argumenta que o processo de burocratização irrefletida é um dos aspectos mais subestimados do processo de erosão democrática que o Brasil vivencia. Para além dos escândalos de corrupção e das recorrentes crises políticas e econômicas que marcaram os últimos cinco anos, o processo de afastamento cada vez maior entre Estado e cidadão é reforçado por um sentimento de impotência perante a máquina pública e de oposição entre as exigências estatais e as reais necessidades da sociedade. É justamente nesse contexto que uma agenda de desburocratização deve assumir prioridade. “A implementação de uma agenda de desburocratização é a mais promissora estratégia política de revitalização da democracia brasileira”, defende o autor.

51 **Uma Proposta Suprapartidária de Estratégia para a Educação Básica Brasileira e Prioridades para 2019-2022**

PRISCILA FONSECA DA CRUZ

OLAVO NOGUEIRA BATISTA FILHO

GABRIEL BARRETO CORRÊA

A despeito de avanços que precisam ser reconhecidos, as políticas educacionais brasileiras não têm tido força suficiente para garantir melhorias significativas na qualidade da educação básica em todo o

território nacional. A estratégia proposta pelos autores parte de duas importantes premissas. A primeira delas é que processos de mudanças estruturantes em educação dificilmente serão efetivados se não forem desencadeados de maneira sistêmica e com alto grau de coerência entre as diferentes políticas. A segunda premissa é que para impactar a aprendizagem, o esforço da política educacional precisa se concentrar naquilo que ocorre dentro da sala de aula. Ou seja: o foco deve estar na melhoria da prática pedagógica dos professores e no fortalecimento da relação professor-aluno.

68 Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Uma Agenda para o Desenvolvimento

JOSÉ ANTÔNIO MARCONDES DE CARVALHO
NICOLA SPERANZA

Em setembro de 2015, foi adotada por consenso nas Nações Unidas a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de orientar as políticas de desenvolvimento e seu acompanhamento nos níveis nacional, regional e mundial até 2030. “Não deixar ninguém para trás” é o lema da nova Agenda e dos 17 ODS e das 169 metas nela contidos. Em vez de tratar dos desafios de desenvolvimento de forma estanque e segregada, a Agenda 2030, que declara em seu título a ambição de “transformar nosso mundo”, propõe uma abordagem inovadora que almeja o rompimento do ciclo da pobreza e a redução da desi-

gualdade e da degradação ambiental. Embora o conceito do desenvolvimento sustentável não seja uma novidade, é a primeira vez que um instrumento internacional de grande abrangência busca orientar, na forma de objetivos e metas específicos e sistemáticos, as políticas nacionais para o atingimento do desenvolvimento sustentável, o que requer a transformação dos estados e a criação de instituições funcionais.

73 Fake News, Desordem Informacional e seus Conflitos

CLÁUDIO ROBERTO BARBOSA

Na era da informação, as mentiras continuam a existir. O impasse a que se chega é a necessidade da já denominada sociedade de informação ter dados confiáveis, que possam sustentar a ainda crescente escalada de serviços. É necessária uma correta regulamentação jurídica para se alcançar um resultado eficiente. Para o autor, uma regulamentação ampla e geral certamente não será observada em um futuro próximo, mas existem algumas providências que podem ser adotadas imediatamente, especialmente de empresas de mídias sociais e setores afins. “Como exemplo, independentemente dos escândalos, o Facebook já anunciou que todos os anúncios vinculados deverão fazer referência à empresa financeiramente responsável por eles, exemplo que, apesar de algumas críticas, foi bem recebido e pode inspirar novas práticas do setor.”

Apresentação



Esta edição circula com a data de julho a setembro, mês que antecede as eleições gerais no País. Nesta etapa, os pré-candidatos à Presidência da República, espontaneamente ou provocados por jornalistas, opinam sobre assuntos polêmicos. Um deles é a privatização da Eletrobras. Muitos revelam ser contra a venda da estatal, enquanto especialistas expõem os critérios que deveriam nortear a retirada do Estado do controle de parte do sistema elétrico brasileiro. Outro tema controverso da agenda política é a concentração bancária e a necessidade de tornar o sistema financeiro nacional mais competitivo para beneficiar o consumidor final, de quem são cobradas tarifas bancárias elevadas, assim como juros.

Essas duas questões são tratadas detalhadamente na edição, que também traz artigos sobre corrupção e democracia, desburocratização e cidadania, uma proposta de estratégia para a educação básica brasileira, visando ao período 2019-2022, além de recomendações da “agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” e um panorama sobre o assunto do momento: *fake news* ou notícias falsas, que deverão impactar fortemente a campanha eleitoral.

José Luiz Alquéres, ex-presidente da Light e da Eletrobras e ex-secretário nacional de Energia, escreve sobre a privatização do setor de energia elétrica. Para ele, “regras bem definidas devem preceder a privatização, especialmente num governo de baixíssima credibilidade pública”. Segundo o governo, a intenção é “vender a Eletrobras para investidores financeiros como forma de democratizar o capital”. O modelo proposto no Projeto de Lei segue o formato denominado “Corporation”, um tipo societário incomum no Brasil. “Na prática, isto implica perder o chamado ‘prêmio de controle’, pois o formato proposto é favorável à entrada de especuladores em detrimento de um desejável investidor estratégico. O Brasil necessita de um setor eficiente, competitivo, com baixo risco regulatório para amparar a desejada retomada de investimento de que necessita. Esta retomada só se conseguirá com boa parte dos ativos da Eletrobras privatizados e de algumas de suas empresas controladas”, defende o articulista.

Cleveland Prates, sócio-diretor da MicroAnalysis, ex-conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e ex-secretário adjunto de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazende-

da, analisa o tema da concentração bancária. O texto aborda aspectos concorrenciais que vão além da própria questão da concentração financeira. “Se, por um lado, não há como ignorar que alguns dos problemas apontados no estudo contratado pela Febraban são de fato relevantes e contribuem para a redução da eficiência no setor e a elevação de custos, que acabam por ser repassados para os clientes das instituições bancárias, por outro, nada naquele documento autoriza a afirmar que o setor financeiro no Brasil é competitivo e atende, dentre os princípios eminentemente capitalistas, aos interesses da sociedade”, diz o autor.

A onda de corrupção que varre o País, afeta a economia e indis põe a sociedade com a classe política, acirra ânimos de uma parcela da população que clama pela volta dos militares. O artigo de Bruno Brandão e Guilherme France, da Transparência Internacional Brasil, menciona que, em um ano eleitoral, em que prevalece o sentimento de que a classe política como um todo é corrupta, “ganham tração as forças que se apresentam como antipolíticas, ou seja, que apresentam soluções fora do âmbito da política, fora do âmbito da própria democracia”. Não existe autoritarismo íntegro, afirmam os autores, que acrescentam: “se a corrupção coloca em risco a democracia, existe ampla evidência de que é em um regime democrático que uma sociedade tem mais chances de, no longo prazo, enfrentar este problema social”.

O quarto artigo da edição, do advogado e cientista político Daniel Bogéa, diretor-executivo do Instituto Desburocratizar (Idesb), ensina que, “do ponto de vista con-

ceitual, a desburocratização deve ser enquadrada como um direito do destinatário de serviços públicos, seja o cidadão, a empresa ou a sociedade civil em geral. A essência do conceito é tornar todo o ciclo de vida desses agentes mais simples e descomplicado. O autor elenca 12 diretrizes principais para uma política efetiva de simplificação no Brasil, levando-se em conta suas dificuldades culturais, suas dimensões continentais e sua história político-social. O objetivo da desburocratização é a valorização da cidadania e a revitalização democrática, diz.

Na linha de propostas suprapartidárias de estratégias para o governo que tomará posse em janeiro de 2019, Priscila Fonseca da Cruz, Olavo Nogueira Batista Filho e Gabriel Barreto Corrêa, do Movimento Todos pela Educação, afirmam que o desafio da educação básica brasileira não é conjuntural. “Trata-se, indiscutivelmente, de um problema de ordem complexa, que exigirá o desencadeamento de uma série de medidas articuladas pelos próximos governantes eleitos. Para que isso se concretize, é essencial que se construa uma estratégia de médio e longo prazos bem delineada (ainda ausente no âmbito da política educacional brasileira), coordenada pelo governo federal (Ministério da Educação) em parceria com estados e municípios. Tal estratégia deve apontar quais ações precisam ser continuadas e aprimoradas, quais novas medidas precisam ser introduzidas e como estabelecer uma maior coerência entre todas elas.”

Os diplomatas José Antônio Marcondes de Carvalho e Nicola Speranza escrevem sobre a “Agenda 2030”, que contém os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

(ODS) e suas 169 metas. Lançada em 2015, a “agenda” culmina em um longo processo histórico de debate sobre desenvolvimento, remetendo-nos a mais de 40 anos de negociações internacionais e construção de consensos. No Brasil, foi criada em outubro de 2016, por meio de decreto presidencial, a Comissão Nacional para os ODS (CNOODS), com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030. Os autores mencionam diversas iniciativas no âmbito da Comissão. Alguns dos 17 ODS são: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

Calcula-se que cerca de 12 milhões de pessoas difundem notícias falsas sobre política no Brasil, de acordo com levantamento do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas

para o Acesso à Informação (GPOPAI) da Universidade de São Paulo (USP). Considerada a média de 200 seguidores por usuário, o alcance pode chegar a praticamente toda a população brasileira, diz o advogado Cláudio Roberto Barbosa, especializado em Direito Digital e Propriedade Intelectual, sócio de Kasznar Leonardos. O autor aborda alternativas jurídicas para responder à gravidade do problema. “Uma regulamentação ampla e geral certamente não será observada em um futuro próximo, mas existem algumas providências que podem ser adotadas imediatamente, especialmente de empresas de mídias sociais e setores afins”, observa. “Como exemplo, independentemente dos escândalos, o Facebook já anunciou que todos os anúncios vinculados deverão fazer referência à empresa financeiramente responsável por eles, exemplo que, apesar de algumas críticas, foi bem recebido e pode inspirar novas práticas do setor”.

OS EDITORES

A Privatização do Setor de Energia Elétrica

.....

JOSÉ LUIZ ALQUÉRES

1. As estatais comprometem o funcionamento do regime democrático

Devastada ao final da Segunda Guerra Mundial, a Europa abraçou a ideia de que a criação de sociedades de maior bem-estar estaria no socialismo. Partidos de cunho social-democrata, democrata cristão, puramente socialista e comunista ganharam grande proeminência em toda parte com exceção da Península Ibérica, onde regimes autoritários se afirmaram.

Naquele contexto, onde a reconstrução de uma infraestrutura urbana e produtiva se impunha, os Estados constituíram-se em grandes mobilizadores de poupanças nacionais e internacionais. Cada país visualizou-se como uma ilha e possuía sua indústria estatal de telefonia, automobilística, siderúrgica, de energia elétrica, de petróleo, etc. As economias de um modo geral se fecharam, e o clima das privações dos anos de guerra ajudou na aceitação de sacrifícios para concentrar recursos na reconstrução

.....
JOSÉ LUIZ ALQUÉRES é engenheiro civil, ex-presidente do Conselho de Administração da Eletrobras, ex-presidente da Light, da Eletrobras, ex-secretário nacional de Energia. Presidiu a Associação Comercial do Rio de Janeiro. É vice-presidente honorário do Conselho Mundial de Energia e conselheiro do Clube de Engenharia.

dos parques produtores. O ambiente de Guerra Fria reforçava as tendências de alinhamento político militar a blocos de poder e de autoeficiência.

A nacionalização destas indústrias também pareceu em alguns casos melhorar a distribuição de renda. Não que isto ocorresse automaticamente, pelo simples fato de o Estado criar empresas, mas como decorrência de circunstâncias peculiares de uma situação pós-guerra, em que é comum a melhor distribuição de riqueza decorrente da destruição do grande capital, como já observou o economista Thomas Piketty.

Ao final deste período de reconstrução, que durou cerca de 30 anos (“les trente glorieuses”), com a sociedade mais rica e com o empoderamento do consumidor – que nesta altura já demandava por melhores serviços, custos mais baixos e capacidade de escolher – as estatais naturalmente tornaram-se alvo de muitas críticas porque, como sempre ocorre neste tipo de empresa, serviam primordialmente a seus governos (e não a seus Estados) e/ou a seus empregados e sindicatos (e não a seus consumidores).

Tal experiência no mundo e também no Brasil indica que a privatização das atividades produtivas, especialmente dos chamados serviços de utilidade pública, prestados a todos os consumidores de forma equâni-

me, é algo que deve ser considerado à luz do momento e do estágio da economia de cada país, da sua cultura e, ainda também, de suas potenciais condições de crescimento.

Este artigo aborda o processo de transformação do setor de energia elétrica no contexto da modernização do Estado brasileiro em curso nos últimos anos. Longe estamos da década de 1930, do “Estado Corporativo”, em que o Código de Águas foi publicado, ou do final da década de 1980, quando uma Constituição idealista e afastada do momento econômico do mundo criou dificuldades para uma adequada gestão orçamentária nacional. O setor já experimentou reformas liberais, ajustes macroeconômicos, restrição a investimentos, manipulação de tarifas, intensificação de fluxos internacionais de capitais... No plano macro, hoje observa-se a desconstrução de um mundo imperial e o surgimento da multipolarização econômica – com a emergência da China, a falência das ideologias e o crescente pragmatismo político. Enquanto isso ocorre, muitos suspiram por uma inviável volta ao passado.

Mais recentemente, com a queda do crescimento mundial, observamos o recrudescer da xenofobia, uma crise ambiental sem precedentes e a carência de canais de representação da enorme diversidade das populações do mundo por razão de nacionalidade, sexo, etnia, religião, ou por questões econômicas.

A convivência com enormes incertezas nos leva a ter que considerar, nos planos empresariais, a flexibilidade para se adequar a novos modos de morar, trabalhar, valores e costumes da sociedade que evoluem mais rápido do que as instituições, sempre um (ou mais) passo atrás e, por vezes, engessadoras do progresso.

Assim, constatou-se em estatais, pouco ágeis pelas imposições legais peculiares de entidades públicas, uma série de condições negativas comuns:

- apropriação do poder pelas corporações de empregados em conúbio com os políticos que delas extraem benefícios para si em detrimento da sociedade e dos *stakeholders*;
- crescente corrupção nas relações com o Estado e fornecedores, manifestada na concessão de contratos, benefícios e vantagens indevidas;
- baixa eficiência, levando a pouca competitividade com os novos *players* locais ou de outros países;
- forte dependência de transferência de recursos orçamentários estatais para seu equilíbrio financeiro; e
- crescente reivindicação dos consumidores pelo aumento na qualidade do atendimento e na diminuição do custo do serviço.

Tais fatores apareciam combinados a preços artificialmente reduzidos, dando impressão aos consumidores finais que elas eram muito eficientes. A realidade, porém, é que os custos reais eram (como sempre) imputados disfarçadamente à sociedade sob a forma de impostos ou de subremuneração dos ativos estatais, gerando desequilíbrio nas contas nacionais, aumento da desigualdade e inflação.

No Brasil, esta regra sempre se confirmou mesmo com o país tendo vivido situações políticas de tendências diversificadas (sendo comum em qualquer destes cenários nacionais a grande incerteza regulatória).

Getúlio Vargas, nos anos 1930, fomentou a siderurgia nacional, a nacionalização do setor elétrico e o início do setor de petróleo estatal. Juscelino Kubitschek trouxe a abertura para a indústria pesada, naval, automobilística e química. Os militares nacio-

nalizaram o que restou do setor elétrico, os portos, as telecomunicações, os computadores, a pesquisa agropecuária e formularam a famosa política “integrar para não entregar”, responsável por um grande desenvolvimento de infraestrutura em paralelo a uma enorme agressão ambiental na Amazônia.

Estas ações entraram em forte questionamento no início dos anos 1980 e se agravaram em 1988 com a Constituição, cujo lado bom era voltado para prevenir a volta de regimes autoritários e o lado negativo era garantir a consolidação de “direitos adquiridos” no período anterior – porém impossíveis de serem pagos pelas novas gerações, como se veria. O país ficou engessado num modelo anacrônico e corporativista. Filhos e netos obrigados a pagar pela incúria dos pais.

Importantes segmentos de produção ficaram presos em tal camisa de força e pouco após a promulgação do novo texto constitucional começaram a emitir sinais de que não seria possível funcionar a contento. Não se passaram nem dois anos e os setores de energia e petróleo já enfrentavam grandes dificuldades, procurando encontrar saídas que viabilizassem as crescentes demandas da sociedade. A eleição do presidente Collor e a sua campanha de privatização das estatais (associadas pejorativamente a paquidermes) é um exemplo disso. A resistência patrimonialista dos reais “donos do poder”, como os chamou Raymundo Faoro, foi enorme, porém.

A despeito de uma série de importantes iniciativas ocorridas nos governos Collor, Itamar e FHC, o Estado voltou a se tornar presa fácil de interesses corporativos e fisiológicos devidamente mascarados com pitadas de anacrônicas ideologias.

Deste apanhado histórico uma lição fica clara: os regimes de exploração de serviços

públicos estão intimamente relacionados com o funcionamento da política e da economia dos países. Quando há predomínio de estatais, há benefícios para poucos – notadamente os políticos, empresas corruptas, corporações sindicais, etc., em detrimento do povo. São regimes patrimonialistas, em que as empresas estatais lutam para sobreviver de forma a manter o status quo. Elas indiretamente viraram a maior fonte de financiamento de campanhas políticas. Juntamente com aqueles que delas se aproveitaram, funcionam de modo a preservar o passado, os direitos adquiridos e seus eternos campos privativos de caça, uma verdadeira ameaça para a democracia.

Economias modernas favorecem um maior número de empresas atuando em competição. Isto exige autoridades reguladoras fortes para impedir abusos de poder econômico e, neste século XXI, parecem apontar para a importância de limitar o capital estrangeiro por país de origem a não mais de 10% a 15% dos setores de que participam, sob pena de forte descaracterização do setor nacional ou empresas de economias grandes monopolizarem serviços em países menos capitalizados. Esta questão é vivenciada no Brasil, atualmente, onde vemos um forte crescimento do capital chinês no setor elétrico.

2. Ascensão e queda do setor de energia elétrica estatal

Embora presentes antes de 1990 – importantes pelo pioneirismo, mas insignificantes em seu peso frente ao total do mercado – foi somente no governo Collor de Mello que as privatizações no Brasil começaram a acompanhar o movimento iniciado no mundo cerca de dez anos antes.

Competitividade, informática, economia em rede, produtividade, cadeias internacionais de produção foram conceitos que passaram a ser não só conhecidos e praticados no país, mas incentivados por órgãos oficiais como BNDES, Embrapa, Ministério da Ciência e Tecnologia e outros. Em visita à Europa, o presidente Collor dirigiu um carro de última geração. Ainda sob o impacto da experiência, teve um encontro com empresários na Suíça e disparou uma de suas frases de impacto: “Os carros brasileiros são carroças”. Ao regressar, enviou para o Congresso um projeto de lei que revogava a retrógrada Lei de Informática que então vigorava. Um divisor de águas para nós.

As empresas estatais, por outro lado, encasteladas nos seus privilégios, monopólios e corporativismos variavam entre fazer corpo mole ou oposição declarada, acusando os modernizadores de “modistas”, “neoliberais”, “entreguistas”, “vendidos”, etc. Não raro, interesses fisiológicos de políticos e fornecedores davam as mãos e juntavam-se a estas vozes refratárias às mudanças, o que só aumentava nossa distância de uma sociedade do conhecimento e da primazia dos consumidores.

Voltemos um pouco no tempo para tratar especificamente do setor de energia elétrica. Historicamente, este setor teve por característica sistêmica uma proteção da exposição aberta à competição e manteve-se fechado. Seu programa de expansão amparava-se no discurso da racionalidade desejável, baseada no conceito de *least cost solution* (solução de menor custo). Este conceito pode ser explicado como a promoção da expansão do sistema com a devida tempestividade e com o adicionamento progressivo de unidades produtivas de custo crescente. Em outras palavras, as usinas

e as correspondentes linhas de transmissão iam sendo adicionadas ao sistema interligado numa escala crescente de custos. Isto permitia se ter um crescimento relativamente discreto no tempo do chamado “custo marginal de expansão”, tirando partido da diversidade das características geográficas, climáticas e da concentração de mercado existente no Brasil.

Delírio político

Esta boa metodologia foi manipulada e distorcida em larga escala quando o governo resolveu forçar a entrada de uma usina de custo mais elevado na sequência de custo mínimo: a usina nuclear de Angra I (por sinal, construção atribuída à Construtora Odebrecht, depois famosa por outros motivos). A partir daí o que era exceção virou regra. O governo Maluf, no Estado de São Paulo, incluiu na programação três hidrelétricas – Rosana, Taquaruçu e Três Irmãos – para agradar a diferentes empreiteiras, num claro desafio a uma racional programação. Encaixou-se, ademais, em pleno regime militar a grande hidrelétrica de Itaipu, deslocando dezenas de usinas hidrelétricas menores, porém mais competitivas e, ainda, assinou-se com a Alemanha um Acordo para a construção de oito usinas nucleares, tudo isso antes de 1976. Constatamos hoje, 33 anos depois, o absurdo ao ver que apenas uma delas está em operação, embora os custos do programa tenham sido estratosféricos.

Algumas ações setoriais se contrapunham a esse delírio político como a Lei de Itaipu de 1974, que disciplina a operação interligada do sistema em bases cooperativas e, mais tarde, em 1988, o Decreto que criou o Plano Decenal de Expansão do Setor de Energia Elétrica e o seu Grupo Coor-

denador de Planejamento da Expansão (GCPS). O Plano Decenal era construído sob a filosofia do mínimo custo de expansão. A Eletrobras, responsável pelo secretariado, reordenou a concessão de seus empréstimos para as usinas e linhas ali incluídas e, mais tarde, vinculou a inclusão das obras à obediência às regras ambientais constantes dos seus Planos Diretores de Meio Ambiente do Setor Elétrico (PDMA).

Conseguiu-se assim, mesmo sendo o setor quase predominantemente estatal até o ano de 1995, uma racionalidade de expansão pensada sempre num horizonte de 25 anos. O custo de adaptação foi significativo. Em torno de 1990, cerca de 22 hidrelétricas iniciadas por pressão política, sem fundos para implantá-las e sem mercado para consumir a energia que seria por elas gerada, tiveram que ser reprogramadas e muitas interrompidas por anos a fio. O excesso de oferta de energia foi oferecido a preços pífios via as chamadas ETST (energia temporária para substituir energias térmicas) e outras formas que amparavam um enorme subsídio à produção de alumínio, ferroligas e outros produtos eletrointensivos, favorecidos no II PND (governo Geisel) a um enorme custo orçamentário e de endividamento público.

No momento de maior visibilidade e de glória da engenharia nacional marcado pela inauguração de Itaipu, a maior usina do mundo, os bons tempos já haviam passado. Isso me lembra a inauguração da grande praça da Catedral de São Pedro no Vaticano, quando a igreja, não mais monolítica, fragmentava-se pelas inúmeras religiões da Reforma. Quando a prioridade deixou de ser construir um número limitado de obras para administrar sistemas complexos e servir milhões de consumidores que se urbani-

zavam, a incapacidade estatal de gestão apareceu em verdadeira grandeza.

Em 1992, era patente e inquestionável a insuficiência de fundos públicos por parte da Eletrobras. Suas controladas (Furnas, Chesf, Eletronorte e Eletrosul) tiveram que estudar novas formas de financiamento e, assim, vimos algumas usinas serem concluídas em arranjos com a iniciativa privada (via licitações). Temos os casos das usinas de Serra da Mesa (Furnas) e de Itá (Eletrosul), além da usina de Jaguará (Cemig). No contexto de um paradigma setorial mais aberto, criou-se o Sintrel (Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica), o *open access* ao sistema de transmissão em 1993.

No governo FHC, privatizações setoriais

Em fevereiro de 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso fez aprovar no Congresso uma lei permitindo que serviços públicos de energia elétrica fossem prestados em caráter de concessão pela iniciativa privada, promovendo algo carente de regulamentação desde a Constituição de 1988.

As privatizações setoriais começaram em agosto de 1995 pela distribuidora Escelsa, de controle federal. Em julho do ano seguinte, viu-se o mesmo ocorrendo com a Light, também concessionária federal na época. É de se registrar que foi um processo conduzido muito rápido. Não havia sequer uma verdadeira agência reguladora devidamente “atualizada” no setor elétrico, tendo a Aneel sido criada depois. Seguiu-se uma sucessão de privatizações de empresas estaduais, todas em precaríssimo estado de funcionamento.

Este processo de privatização iniciado pelas distribuidoras era altamente desejável, pois passando-se a dispor de ‘agentes

racionais' (em oposição aos agentes políticos de até então) na ponta de recebimento do preço pago pelos consumidores, fiscalizados por uma nova agência reguladora, criava-se um fluxo confiável de dinheiro para pagar a energia suprida na maioria pelas geradoras federais (Furnas, Chesf, Eletronorte, Eletrosul, Itaipu) e as estaduais (Cesp, Cemig e Copel). Na conjuntura anterior, era frequente e usual o calote das distribuidoras estaduais nas geradoras de energia sem que houvesse vontade política ou meios próprios para o simples corte de fornecimento àquelas que não pagavam. As privatizações, além de sanear a inadimplência interna ao setor, criavam a perspectiva de um fluxo confiável de recebíveis capaz de assegurar a compra no longo prazo de energia a ser gerada por futuras usinas a serem construídas.

Tudo parecia, portanto, caminhar bem, tendo se observado até mesmo a privatização da primeira grande geradora, a Eletrosul, adquirida pela Tractebel (hoje Engie), empresa que demonstra a maior eficiência e valorização entre empresas privadas donas de hidrelétricas (e ainda há quem afirme serem “imprivatizáveis”).

Naquele momento, 1999, o processo é interrompido em função de:

- forte reação política comandada pelo então governador Itamar Franco, do estado de Minas Gerais à privatização das geradoras hidrelétricas, Furnas em particular, com repercussões fisiológicas e corporativas no Congresso Nacional (não possíveis de serem enfrentadas por um governo FHC de maioria parlamentar precária);
- divulgação de um novo modelo de funcionamento do setor de energia elétrica contratado com consultora estrangeira, infelizmente eivado de profundas distorções e

desconhecimento quanto ao real funcionamento do setor elétrico brasileiro; e

- crise econômica e cambial conjugada a uma restrição na oferta de energia elétrica que pegou o governo (especialmente as autoridades econômicas) de surpresa, embora vozes tivessem cansado de apontar os riscos de racionamento.

Desta situação resultou um corajoso e detalhado relatório elaborado no governo FHC e na condução de mais uma reforma da regulação do Setor de Energia Elétrica, desta vez materializada por Dilma Rousseff, então ministra de Minas e Energia já no governo Lula da Silva. Embora com o grande mérito de criar uma estrutura interessante para os novos leilões das hidrelétricas e das linhas de transmissão, outros problemas – como a sistemática de formação dos preços e a promoção de uma boa engenharia de projetos – não foram atacados como se deveria.

MP 579 levou o setor à ruína

Cabe aqui adicionar duas notas lamentáveis sobre a atuação governamental nesta época. A primeira, vimos distribuidoras estaduais de energia das regiões Nordeste e Norte que não haviam sido privatizadas e, portanto, imersas em todo tipo de vícios corporativos e ineficiência que as caracterizavam, serem “transferidas” para a Eletrobras. A segunda, para forçar uma redução tarifária, o governo emite a MP 579, saudada na época como “excelente” pela curta visão peculiar das federações de indústrias e outros áulicos. Ao se transformar em lei, a MP levou o setor à ruína. Os conselheiros da Eletrobras que votaram a favor da adesão aos seus termos foram multados pela CVM. Vale notar que a Aneel coonestou a ação daquele governo. Essa MP extraiu valores da

base de remuneração das empresas e impôs tabelas de custos operacionais irreais.

Ao final do período Dilma, o setor de energia elétrica comandado pelo que há de pior na política corrupta e fisiológica (com poucas exceções, como o correto presidente da Eletrobras), encontrava-se estruturado da seguinte maneira:

- uma empresa federal, a Eletrobras, tentando controlar uma grande bagunça formada por empresas que representavam 30% da geração do país (Furnas, Chesf, Eletrosul, Eletronorte, Itaipu e Nuclebras) e cerca de 50% do sistema interligado de transmissão, além de deter em torno de 49% do capital de cerca de 170 sociedades de propósito específico;
- um parque gerador de propriedade da Cemig, Copel, Cesp e de algumas empresas privadas que vieram adquirindo usinas destas empresas dentre as quais a State Grid, EDP, Engie e dezenas de outras empresas na área de geração eólica;
- um significativo número de empresas de transmissão proprietárias de linhas e instalações de transmissão;
- empresas privadas de distribuição atendendo a cerca de 70% do mercado brasileiro, (grande parte hoje de controle internacional) com a notável exceção da Energisa, uma empresa nacional com mais de 100 anos de idade.
- menos de 10% do mercado total atendido por empresas federais de distribuição (a caminho de privatização ou venda de concessão), geridas predatoriamente pela Eletrobras, localizadas nas regiões Norte e Nordeste;
- cerca de 20% do mercado nacional atendido pelas empresas estaduais Copel, Cemig, Celesc e CEEE com diferentes graus de dificuldades operacionais e financeiras para manter suas concessões;

- um dinâmico mercado livre com mais de 100 comercializadores de energia, responsáveis por cerca de 30% da energia consumida no país.

Além disso, órgãos de coordenação e fiscalização, em geral vítimas das mesmas distorções, como Aneel, ONS, CMSE, CCEE, EPE e miríades de representações corporativas povoavam o quadro de entidades atuantes.

3. O setor de energia elétrica no governo Michel Temer

O presidente Michel Temer tomou posse em maio de 2016. Uma nova composição do Conselho da Eletrobras se deu em 25 de julho de 2016 e sinalizava o propósito de privatização com uso da maior experiência histórica neste tipo de processo visando valorizar o patrimônio público e assegurar o funcionamento adequado para os consumidores pós-privatização.

Antes que pudessem pensar em qualquer futuro no médio prazo, os membros do Conselho eleitos em 2016 tiveram que se debruçar em questões operacionais da holding e suas controladas. Não lhes foram disponibilizados meios adequados de apoio, porém, e com frequência se viam engessados pelas inflexibilidades e controles – legais e/ou burocráticos – das estatais que, se corrupção não previnem, ineficiência, pelo menos, asseguram. Frustrando ainda mais as pretensões de quem almejava uma mudança expressiva na condução da política de energia elétrica, viram-se muitos dirigentes executivos de sofrível desempenho (indicações políticas sem o devido respaldo de competência técnica) das controladas serem mantidos em seus postos.

Ciente de sua responsabilidade histórica,

o Conselho eleito concentrou esforços na melhora de controles, apoio às ações executivas ligadas ao arquivamento dos relatórios 20F, sustados pela SEC desde 2014, e na criação de condições que evitassem a exclusão da Eletrobras na Bolsa de Nova York (o que implicaria o vencimento imediato de R\$ 30 bilhões em dívidas).

O Conselho igualmente acompanhou e colaborou da melhor forma com a Comissão de Investigação presidida pela ministra Ellen Gracie na difícil tarefa de identificar e quantificar operações de desvio de fundos efetuadas e apontar responsáveis.

A partir de 12 de outubro de 2016, com os balanços de 2014 e 2015 aprovados pela SEC e BNY devidamente arquivados, a empresa suspirou aliviada. Apesar de auxiliado pela Lei das Estatais, o Conselho teve então que se dedicar a uma ferrenha resistência às abundantes tentativas de nomeações políticas para cargos no setor. De forma surpreendente, após anos de atos de gestão questionável – especialmente no que se refere à ocupação indevida de cargos-chave para a boa eficiência do setor – parecia que a lição não estava aprendida.

Na Assembleia de abril de 2017 – quando aos dois balanços em atraso anteriormente aprovados somaram-se a aprovação e o sucessivo arquivamento do balanço do ano de 2016 –, deixaram de integrar o quadro de conselheiros, já ao final de seus respectivos mandatos: José Luiz Alquéres, Mozart Araújo (ex-presidente da Chesf) e Ana Paula Vescovi (da Secretaria do Tesouro Nacional). A nova presidente do Conselho, conselheira Elena Landau, renunciou dois meses depois. Até então, apesar de cobranças do Conselho e do interesse do presidente executivo da Eletrobras, nada de relevante no tocante ao progresso das privati-

zações havia ocorrido. Na realidade, para muitos ficou claro que não haveria vontade política maior para levar uma privatização correta a cabo.

Em julho, o MME apresentou a Consulta pública CP 33 com propostas diversas sobre a reforma do Setor Elétrico. Embora com algumas omissões de pontos importantes, tinha o mérito de levar o assunto ao debate público, tendo recebido nos meses subsequentes um número significativo de sugestões dos agentes setoriais (cerca de 900!).

Compensação para a Eletrobras

Uma das propostas da CP33 consistia na chamada “descotização” de usinas controladas da Eletrobras. Isto é, a possibilidade de a Eletrobras devolver ao poder concedente a concessão antes recebida para explorar as referidas usinas hidrelétricas, notadamente aquelas que tiveram o preço da energia gerada baixado por força da MP 579 do governo Dilma. Com isso, o poder concedente poderia realizar nova licitação, e os interessados em explorar o potencial de geração de tais usinas poderiam agora fazê-lo com preços praticados no mercado livre. Naturalmente, isto permitiria uma arrecadação substancial de recursos via cobrança de outorga para a União, além de uma compensação para a própria Eletrobras, que se viu antes lesada pela infeliz MP 579. O estranho, porém, é que havia possibilidade da própria Eletrobras utilizar a dita compensação para participar dos certames novamente e, assim, voltar a explorar tais geradoras (desta vez sendo remunerada em bases de mercado). Explicar esta “aberração” é simples: a mesma Eletrobras que devolve a concessão recebida (que rende pouco) poderia vencer depois uma lici-

tação e obter nova concessão (que renderá mais do que a atual sob o novo contrato) pagando “en passant” uma nova outorga à União. Fica patente, porém, o primarismo do artifício legal que se pretende empregar.

Foi neste contexto então, às pressas, anunciada como complemento a esta “criativa” maneira de fazer caixa para a União a diluição do controle da Eletrobras sob forma de sua transformação em um tipo societário denominado “corporation”. Trata-se de modelo de sociedade anônima raro no Brasil, que permitiria a existência de um verdadeiro paradoxo gerencial: fundos de investimento e investidores denominados de curto prazo deterem o comando de um negócio que obrigatoriamente deve olhar para um futuro bem à frente e estudar calculadamente cada passo e investimento, diferindo-se bastante das atividades típicas de investidores puramente financeiros.

O descaramento público anunciado para aprovar esta solução sob a forma de medidas para comprar apoio de deputados no Congresso é por demais vergonhoso para se repetir aqui. Aparentemente não vai funcionar.

Havia dentre outros descuidos na proposta a questão da impossibilidade constitucional de privatizar Itaipu e Nuclebras, para as quais posteriormente anunciou-se criar estatais para assumi-las.

Para piorar as coisas, 20 meses depois de a Assembleia da Eletrobras de julho de 2016 aprovar a privatização das distribuidoras federais, o governo parecia surpreendido com o montante das dívidas e sem saber ao certo quem deveria assumi-las: a Eletrobras ou a União? Diga-se, dívidas estas resultantes do lastimável estado que a politicagem as deixou sob complacentes gestões anteriores à atual da Eletrobras e omissão da própria Aneel.

Entre o início do segundo ano do governo Temer e o início do terceiro, agora em maio de 2018, nenhum progresso objetivo ocorreu, a não ser a recém anunciada “perda de interesse” do governo na privatização, que, parece, era motivada mesmo por pressão da área econômica para arrumar algum recurso para fechar o balanço anual.

Em suma, pode-se dizer que nesta fase mais recente, a partir de 2016, ocorreram alguns progressos operacionais representativos na governança e na repressão à corrupção. Decepciona, porém, a estagnação na condução de uma privatização correta, o que aparentemente nunca foi levado a sério pela área política do governo – tendo sido seu anúncio inicialmente animador para alguns técnicos de alta competência e outros iludidos de boa-fê e que hoje se encontram descrentes do compromisso e da capacidade do governo.

4. Diretrizes que a privatização deve considerar

4.1 A questão tecnológica

Existe a mais absoluta unanimidade nas políticas energéticas de todos os países que elas devam ser desenvolvidas tendo em mente um futuro mais sustentável para o planeta. Isto implica a presença cada vez maior de fontes de geração descentralizadas renováveis, com o mix de produção de energia mais adequado a cada região.

Pelas dimensões continentais brasileiras, é de se esperar que venham a existir mais eólicas e solares no Nordeste ou mais gás natural no Sudeste (associado ao pré-sal). É esperado também um maior peso da auto-produção, da redução dos custos dos painéis solares e de melhoria da eficiência e do cus-

to das baterias de acumulação (o que hoje limita o uso dos painéis fotovoltaicos). A expansão das redes inteligentes transformará os consumidores em “prosumidores”, ou seja, eles poderão tanto receber quanto produzir/fornecer energia para a rede pública.

As empresas devem se acomodar a estas geografias de produção diferenciadas. A era das grandes usinas e extensas linhas de transmissão acabou. A decisão de fazer Itaipu, por exemplo, foi tomada quando a capacidade instalada do Brasil era inferior à da Usina (12 GW comparáveis aos 12,6 GW originais de Itaipu). Mesmo prevendo crescimento do mercado de uma forma conservadora, daqui a 20 anos Itaipu estará atendendo a menos da metade da carga da região Sul, tornando-se, portanto, um recurso local.

O sistema elétrico nacional deve ser pensado em torno de umas 8 ou 10 macrorregiões elétricas, tão autossuficientes quanto possível, interligadas por linhas de transmissão em corrente contínua. Isto deve se dar de forma distinta da que ocorria no passado, quando linhas de transmissão eram construídas para escoar a energia de uma nova usina para centros de carga distantes. As mudanças da natureza da carga (mercado) e da topologia do sistema elétrico recomendam que a transmissão seja estruturada em sistemas regionalizados, que possuam padronização e responsabilidade técnica integrada na fase de operação e manutenção, o que exigirá alteração na forma atual de se efetuar os processos licitatórios da expansão da rede básica.

Somando estas duas tendências da geração e transmissão, vemos que tanto a confiabilidade dos sistemas quanto a boa competição sugerem unidades regionais distintas tanto de geração quanto de transmissão. Manter tudo concentrado como

está – na Eletrobras – contraria esta tendência, limita a velocidade da evolução tecnológica e não favorece a busca da competitividade. Isto já se observa, aliás, na teimosia em desenvolver usinas no frágil ecossistema da Amazônia, construir linhas de transmissão de 2.400km de extensão até o Sudeste e outras concepções hoje injustificáveis, podendo até estas linhas de transmissão ficarem subcarregadas antes de serem amortizadas, gerando um sobre-custo gravoso para os consumidores.

4.2 A adequada gestão ambiental

No contexto em que 195 países do globo firmaram o Acordo de Paris, o compromisso assumido pelo Brasil foi aumentar a participação de bioenergia sustentável em sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030. A grandeza e a importância do Brasil como país que ainda tem o privilégio de contar com reservas naturais expressivas em relação ao resto do mundo não parecem compatíveis com a proposta de modernização do setor elétrico que tem sido divulgada atualmente pelo governo.

Tome-se como exemplo a gestão de bacias hidrográficas. A proposta em curso indica que o problema estaria equacionado por meio do pagamento de cerca de R\$ 350 milhões reais/ano para um programa de recuperação de nascentes dos afluentes do rio São Francisco. É algo extremamente acanhado face ao valor da energia gerada pela atual capacidade instalada do Grupo Eletrobras e, indo além, representa apenas um

valor irrisório diante das necessidades desta bacia. Agravando-se a situação, nada se menciona a respeito de outras bacias.

A constituição desta nova Eletrobras, uma megaempresa integrada, não atende às diversidades ambientais e sociais do nosso país e nem a um modelo moderno de gestão integrada visando aos usos múltiplos da água.

4.3 Valorização do patrimônio público

Hoje, é ponto pacífico na avaliação das empresas que uma parte crescente do seu valor apresenta-se sob a forma de capital intangível. Sua marca, suas patentes, suas pessoas, sua reputação, sua capacidade de atuar nos contextos em que desenvolve suas atividades, em suma, sua cultura empresarial. As empresas controladas da Eletrobras, neste aspecto, são profundamente diferentes entre si, como não podia deixar de ser, atuando em regiões diversificadas e enfrentando, cada uma com suas peculiaridades, problemas de toda ordem. Estas controladas vêm ao longo de seus vários anos de atuação adquirindo valorosa bagagem e enriquecendo sua cultura empresarial própria.

Não surpreende, portanto, que tais empresas sejam procuradas por diversos investidores nacionais ou estrangeiros para parcerias de investimento em virtude do profundo grau de conhecimento adquirido localmente. A Eletrobras participa de mais de 170 diferentes Sociedades de Propósito Específico (SPE) que atuam na geração ou na transmissão. O modelo proposto de diluição do capital, fazendo que os 49% a serem detidos pela Eletrobras não pesem mais do que 10% em termos de voto, representa uma devastadora destruição deste capital intangível formado por importantes

culturas técnicas, comerciais e institucionais diferenciadas e construídas ao longo dos últimos 70 anos.

É também consenso no mundo empresarial e no mercado de capitais que aquele que paga mais por uma empresa (reconhece maior valor) é o chamado acionista estratégico. Há mesmo uma gradação em Bolsa de Valores do tipo de investidores. O especulador compra barato e sai quando tem um ganho compensador, na maioria das vezes rápido. Sair significa vender para um aplicador mais estável: um Fundo de Investimento, que manterá certa quantidade de ações em sua carteira e as irá trocando na medida das suas necessidades e do seu potencial de valorização. Este, por sua vez, sai – desinveste –, vendendo para um Fundo de Pensão que tem mais ou menos as mesmas necessidades, mas, em geral, pode manter a ação mais tempo em carteira, desde que sua performance seja boa. Este último, por sua vez, no devido tempo de honrar resgates dos contribuintes dos seus planos de previdência, vende as ações detidas para um investidor estratégico, assim chamado por ser uma empresa do mesmo setor do projeto. A ideia é que este investidor estratégico torne-se dono do controle da empresa para poder consolidar o resultado em seu balanço, retirando mais valor da operação eficiente e não tendo a intenção primordial de se desfazer das ações com sua valorização, mas sim remunerar-se com dividendos.

Ora, conforme declarações de representantes do governo, a intenção é “vender a Eletrobras para investidores financeiros como forma de democratizar o capital”. Vimos acima que o modelo proposto no Projeto de Lei segue o formato denominado “Corporation”, um tipo societário incommon no Brasil. Na prática, isto implica

perder o chamado “prêmio de controle”, pois o formato proposto é favorável à entrada de especuladores em detrimento de um desejável investidor estratégico. Ressalto que não quero com isso depreciar de forma alguma a importância do especulador na dinâmica do mercado de capitais (onde ele tem seu papel). Vemos que há um abuso da expressão “democratização do capital” neste caso, pois aqui o maior benefício para o consumidor e para o Estado seria ter a Eletrobras sendo gerida de maneira eficiente, com visão de longo prazo e estrutura operacional experiente e familiarizada com o setor. Deve-se evitar ao máximo a má experiência da Corporation observada no caso da “Oi”, empresa de telefonia na qual grupos societários que detêm participação no controle vivem em implacável disputa (bem documentada quase diariamente nas páginas da imprensa especializada), enquanto a empresa tenta sobreviver com uma dívida imensa.

Vinculado ao ponto acima está a total impropriedade de se ter acionistas de curto prazo determinando decisões estratégicas em negócio de longuíssimo prazo e de permanentes responsabilidades ambientais. Há lições como as do desastre de Mariana a se ter em mente. Hoje, a Vale honra seu compromisso histórico com o vale do Rio Doce que lhe deu o nome e procura uma solução para os problemas causados pela Samarco, uma empresa da qual participava do controle. E se ela fosse uma Corporation de acionistas eventuais? Certamente estes levariam o investimento à perda e desapareceriam nas brumas de longas ações judiciais.

A criação de uma “golden share” é outro ponto absolutamente negativo na visão do mercado de capitais. Desvaloriza a companhia. Para quê? Para nomear um conselhei-

ro presidente e ter uns poderes de veto em matérias meio obscuras, poderes em geral que podem não vir a ser razoáveis como temos visto com frequência ocorrer quando partem do governo.

4.4 Contexto setorial com regras definidas

A pesar das notáveis melhorias operacionais na Eletrobras conseguidas sob a liderança de seu competente presidente, os aspectos positivos destes dois anos agora completados do governo Michel Temer se devem mais aos atos de alguns poucos gestores abnegados do setor elétrico do que à vontade política. As grandes definições setoriais, os passivos de GSF, passivos do programa nuclear, passivos das empresas do Amazonas com a Petrobras e Eletrobras, valores de CDE questionados pela Aneel, dívidas das distribuidoras, impairments em balanços, investigações de corrupção em curso e outros muitos problemas escondidos atrás de siglas enigmáticas para a maioria das pessoas restam em aberto. A quanto monta este total de passivos? Quanto dele vai recair na Eletrobras ou na União? Qual será a arte para fazê-lo aterrissar no bolso dos consumidores? São pontos importantes a serem resolvidos já, ou pelo menos, perfeitamente balizadas as suas consequências sobre a Eletrobras.

O Brasil necessita de um setor eficiente, competitivo, com baixo risco regulatório para amparar a desejada retomada de investimento de que necessita. Esta retomada só se conseguirá com boa parte dos ativos da Eletrobras privatizados – não há dúvida – e de algumas de suas empresas controladas. Existem outras, porém, como as nucleares e Itaipu em que isto não é possível constitucionalmente. Há o caso de uma geradora

como a Chesf, de complexa privatização face os usos múltiplos da escassa água da sua bacia, em que sua atuação transcende a mera responsabilidade setorial no campo da eletricidade para ser a grande fonte de água para 30% da população brasileira. Lembro aqui que esta empresa e seus negócios deverão ser profundamente afetados por eventual – e provável, ao que parece – transposição de águas da bacia do Rio Tocantins para a do São Francisco.

Em suma, regras bem definidas devem preceder a privatização, especialmente num governo de baixíssima credibilidade pública.

4.5 Monopólio público, monopólio privado?

A história nos mostra que não foi desejável e, de fato, não se fez no passado a privatização do conjunto da Telebras, da Portobras, da Siderbras e outras holdings criadas em momento de concentração autoritária dos poderes no governo federal. Teve-se em mente o esforço de Roosevelt em quebrar monopólios e incentivar a forte competição que leva ao progresso. Esta privatização de uma Eletrobras unificada neste país patrimonialista e de instituições frágeis, conforme proposto no Projeto de Lei, pode se constituir em grande ameaça à própria democracia brasileira, criando um “polvo multitentacular” privado já ruim em si – e, por incrível que pareça, pior ainda se for eficiente porque, além de inibir completamente a competição e asfixiar os *players* privados de menor porte (que ele poderá ir adquirindo ao seu bel prazer), teria um poder de pressão sem similar no país. Seria como uma espécie de PDVSA, gigante petrolífera que é o pilar da economia venezuelana. A recente greve de caminhoneiros

nos dá dimensão do que seria a eventual paralização de um gigante que proporciona serviços essenciais – como esta Eletrobras concebida no Projeto de Lei.

5. Sugestão para a privatização

A rota da privatização deve ser outra, e não a do atual Projeto de Lei. Um modelo de privatização é algo complexo que demanda estudos profundos. Além dos cuidados apontados no item 4 acima, devemos lembrar de algumas importantes diretrizes.

Tratemos primeiro das distribuidoras de energia federalizadas. No caso (nada improvável) de falta de interessados no leilão previsto no Projeto de Lei, deveriam tais distribuidoras ser objeto de oferta para operação por prazo de oito anos por empresas concessionárias já estabelecidas no Brasil e que estejam em dia com suas obrigações. Poderia haver uma cláusula prevendo que o governo, ao final deste período e caso os gestores queiram exercer a opção de se tornar proprietários, receba o valor igual à metade da valorização das ações conseguida por eles no período, sendo que as empresas gestoras seriam obrigadas a abrir cerca de pelo menos 40% do capital destas distribuidoras ao final do quarto ano.

As SPE de Transmissão, Eólicas e outras já estão sendo vendidas e deverão ser integralmente repassadas ao setor privado. Em paralelo, todos os ativos operacionais poderiam ser passados para uma pessoa jurídica holding de participações societárias (algo como uma “Eletropart” – talvez a LightPar possa ser usada para isso). Tal holding teria uma estrutura societária de controle “espelho” da Eletrobras, abrigando sua participação nas ações das controladas. Isso não requer qualquer mudança legal.

Em seguida, aqui deve se estudar os aspectos societários. Poderia se oferecer a troca de ações dos acionistas privados da Eletrobras por ações desta “Eletropart”. É bem possível que isso já permitisse que ficassem na Eletrobras apenas as suas funções constitucionais (Itaipu, Nuclear e outras) e na “Eletropart” as operacionais e, assim, estes temas bem melhor resolvidos do ponto de vista funcional.

Evitar concentração de propriedade do setor

A “Eletropart”, que deteria os ativos operacionais das controladas e das SPE, poderia, então, cuidar da respectiva privatização. A prioridade seriam as linhas de transmissão das empresas controladas da Eletrobras, compostas em sistemas regionais que deveriam ser vendidos em conjunto. Em seguida, as geradoras regionais, respeitando as bacias hidrográficas, o que exigirá um maior cuidado para não se destruir o imenso patrimônio técnico e empresarial intangível construído por estas diferentes culturas empresariais de praticamente 70 anos de funcionamento. A Chesf deve ficar fora desta operação bem como a bacia do Rio Tocantins, que deverão ser profundamente estudadas em conjunto para efeito de transposição e integração de gestão.

A concentração de propriedade do setor deveria ser evitada com instrumentos próprios. Por exemplo, nenhuma empresa indivi-

dualmente ou grupo de empresas com capital de origem de um país estrangeiro poderia deter mais de 10% a 15% dos ativos de cada tipo (geração, transmissão, distribuição).

Permaneceria existindo a Eletrobras, detentora dos ativos nucleares e Itaipu, como determina a Constituição, com as funções promocionais de desenvolvimento, redução de desequilíbrios regionais, gestão do Cepel e outras que possam ser necessárias num ambiente de transição energética.

O mercado livre deve ser ampliado com redução do atual nível de carga para que os consumidores a ele tenham acesso, resguardada a condição de fornecedores de “última instância” para as distribuidoras.

É importante para ensejar a convergência do gás/eletricidade a criação de novo marco legal energético para o gás. O atual é simplesmente vexaminoso e responsável pelo atraso do país neste campo vital para a competitividade.

Por fim, deve-se ter em mente que a desestruturação das últimas décadas vai exigir estudos prévios do novo ambiente regulatório para que a privatização, ainda que rápida, atenda ao maior interesse público e deixe estruturado um setor apto a responder às demandas de um mundo em profundas mudanças tecnológicas em todas as atividades produtivas. Não é aceitável o modelo proposto pelo governo no atual Projeto de Lei que compromete irremediavelmente o futuro do setor elétrico, além de desvalorizar o patrimônio público.

Concentração e Concorrência no Setor Financeiro Brasileiro

.....
CLEVELAND PRATES

1. Introdução

O objetivo deste breve artigo é fazer um convite à reflexão sobre o processo de concentração bancária pelo qual o país passou nas duas últimas décadas. O que se pretende é identificar problemas e apontar algumas possíveis linhas de atuação para o Estado brasileiro.

Esta proposta se justifica principalmente pelo fato de que há um senso comum na

sociedade brasileira que associa o elevado nível de concentração bancária, hoje vigente no país, aos elevados preços (tarifas bancária e taxas de juros) praticados aos consumidores destas instituições. E esta percepção se agrava, na medida em que as recentes quedas das taxas de juros primárias (taxa Selic) não foram acompanhadas por uma redução proporcional dos juros ao consumidor final.

Por sua vez, as instituições financeiras têm se contraposto a esta tese. A Febraban¹ tem sugerido, por exemplo, que os elevados juros bancários estariam associados, em boa medida, ao alto nível de inadimplência, ao excessivo custo financeiro e a custos regulatórios e tributários.²

De uma maneira geral, o foco analítico de toda esta questão tem se concentrado na composição dos *spreads* bancários, que, de maneira simplificada, nada mais é do que a diferença entre a taxa de juros cobrada aos tomadores de crédito e aquela paga aos depositantes de recursos nas instituições financeiras. Nesta linha, muito recentemente, o Banco Central do Brasil (Bacen) divulgou um Relatório de Economia Bancária, cujo

.....
CLEVELAND PRATES TEIXEIRA é mestre em Economia de Empresas pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-SP), bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP). É sócio-diretor da MicroAnalysis, tendo trabalhado na elaboração de pareceres e na coordenação de projetos nas áreas financeira, de regulação e de defesa concorrência nos mais diversos setores da economia. Foi conselheiro do Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, secretário adjunto de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda e coordenador-geral de Comércio e Serviços e de Investigação de Cartéis da mesma Secretaria. Prestou ainda consultoria para organismos governamentais nacionais (Ipea) e internacionais (UNCTAD e Banco Mundial). Fez parte do Conselho Federal do Fundo Gestor dos Direitos Difusos do Ministério da Justiça e do Conselho do IBRE (Instituto Brasileiro de Economia) da Fundação Getulio Vargas. É também professor de cursos de Microeconomia, Análise Econômica do Direito, Antitruste e Regulação do GVLaw - programa de pós-graduação da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo, coordenador do MBA Regulação de Mercados da FIPE-USP (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) e professor da disciplina de Organização Industrial na mesma instituição.

.....
1. Federação Brasileira de Bancos.

.....
2. Ver, por exemplo, “Workshop com Jornalistas. Estudo do Spread Bancário. Accenture, Outubro/2017. Acesso em 07/06/2018. Disponível em: https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Estudo%20do%20Spread%20Bancário_out_17.pdf.

objetivo seria fazer uma análise dos componentes do custo de crédito e *spread* bancário em conjunto com aspectos relativos à concentração e competição.³ Não obstante, a ausência de concorrência não se materializa apenas sobre esta variável, podendo ter implicações sobre outros preços no setor.

Com o objetivo de dar maior clareza sobre os principais aspectos que envolvem a discussão aqui apresentada, este texto foi dividido em quatro partes, além desta introdução. Assim, na próxima seção, encontram-se expostos, de maneira crítica, os principais argumentos apresentados pelas instituições financeiras e, em parte, referendados pelo próprio Banco Central. A ideia aqui foi identificar algumas possíveis fragilidades e incoerências de forma a contribuir para uma análise mais objetiva do problema associado aos juros brasileiros.

Já na seção 3, a intenção foi trazer para a discussão as variáveis econômicas chaves que determinam o grau de competição nos mercados em geral e, em particular, no setor bancário. O objetivo foi alertar para o fato de que podemos ter sido permissivos com um nível de concentração bancária desnecessário, e sem que houvesse eficiências associadas a este processo que pudessem ser capturadas pela sociedade. Ademais, há que se questionar se a passividade diante da conformação do setor ao longo dos anos, que levou ao que se conhece na literatura econômica como conglomerados verticalizados, não poderia ter contribuído para a redução da competição no setor.

De maneira complementar, a seção 4 foi reservada para apontar quais são as políti-

cas públicas disponíveis para elevar o nível de eficiência no setor e reduzir de maneira consistente as taxas de juros e outros preços praticados no mercado bancário. Mais especificamente, a intenção foi lembrar que uma combinação entre medidas regulatórias e políticas de defesa da concorrência e do consumidor mais ativas podem melhorar o bem-estar do consumidor do setor no país. Finalmente, na seção 5 estão brevemente descritas as principais conclusões desta reflexão.

2. Os argumentos apresentados pela Febraban e a recente análise realizada pelo Banco Central do Brasil

Esta seção está centrada na análise dos estudos apresentados pela Febraban e Bacen, citados na introdução deste artigo. O objetivo, nesta etapa, é indicar que muito mais do que uma conclusão certa e definitiva sobre os efeitos da concentração bancária sobre *spread* bancário e concorrência, esses documentos incorporam muito mais um conjunto relativamente semelhante de fatos estilizados, que não autorizam que se faça qualquer afirmação sobre eventuais “disfuncionalidades” presentes no mercado bancário nacional.⁴

Para entender melhor o ponto central da crítica aqui exposta, há que se ter clareza de que em economia a explicação para fenômenos que se pretende estudar quase nunca está

3. Relatório de Economia Bancária, Volume 1 | Número 1 | 2017. Divulgado em 12.06.2017. Acesso em: <http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Relatorio%20Economia%20Bancaria.pdf>.

4. O termo “disfuncionalidade” aqui empregado pode ser entendido como fricções presentes no mercado (como elevadas barreiras à entrada e presença de assimetrias de informações) que não permitem que sejam gerados os melhores resultados para a sociedade avaliados em termos de preço, quantidade e qualidade. Para mais detalhes, ver, por exemplo, European Commission (2004), “Identifying and tackling dysfunctional markets”. Note submitted to OECD for discussion at the joint meeting of the Competition Committee and the Committee on Consumer Policy, 13 October 2004.

associada a uma única causa.⁵ Ao contrário, modelos econômicos tendem a incorporar conjuntamente uma série de variáveis (denominadas explicativas ou independentes) para explicar as razões de movimentos de outras variáveis (explicadas ou dependentes). Nesta linha, ao se isolar um par de variáveis (por exemplo, concentração e *spread* bancário) e tentar inferir qualquer relação direta entre elas, podemos incorrer em uma série de erros que resultam em conclusões equivocadas sobre a verdadeira correlação entre elas.⁶

Ademais, para se ter segurança sobre os resultados obtidos, existem testes estatísticos que devem ser realizados e dentre os quais algum que permita identificar a causalidade do fenômeno. Seria como responder ao “dilema de Tostines”. No caso dos estudos do Bacen e da Febraban, um bom exemplo seria investigar se é a inadimplência que faz com que a taxa de juros se eleve ou vice-versa. Note-se que a resposta a esta pergunta pode, inclusive, incorporar uma bicausalidade, isto é, que os dois fenômenos se determinam e reforçam, formando um *looping*, o que sugeriria que a autoridade regulatória deveria atuar sobre a variável que tivesse de fato controle.

Em última instância, ao ignorar os problemas aqui descritos, estaríamos incorrendo em um erro de se fazer uma “correlação espúria”, ou seja, poderíamos entender equivocadamente que haveria autêntica relação

de causalidade entre duas ou mais variáveis econômicas, quando na realidade não há nada que confirme isso. Seria como se, por exemplo, atribuíssemos o aumento da quantidade de chuvas nas florestas tropicais à elevação da inflação no Reino Unido.

É principalmente com base nos aspectos aqui descritos que os dois estudos devem no máximo ser entendidos como uma prospecção incipiente sobre os problemas competitivos associados ao setor bancário nacional.

No caso particular da Febraban, esta entidade tem procurado justificar os elevados juros cobrados pelas instituições financeiras a partir de quatro aspectos, conforme estudo contratado à Accenture: (i) alto nível de inadimplência observado; (ii) excessivo custo financeiro (associado às políticas monetária e fiscal adotadas pelo governo); (iii) diferentes custos operacionais (como aqueles relativos à legislação trabalhista e a obrigações regulatórias); e (iv) custo tributário.⁷

Vale inicialmente destacar que o estudo não evidencia a razão da escolha da amostra para comparação internacional, limitada a 13 países. Não obstante, tomada como um objeto meramente ilustrativo, e não comprobatório, permite que se tenha uma primeira ideia da situação do país.

Sob o aspecto microeconômico, são apresentados argumentos que de fato podem ter impacto direto sobre o custo do dinheiro no país. O custo financeiro, por exemplo, associado às elevadas alíquotas de compulsórios exigidos pelo Bacen, o crédito direcionado e até mesmo o efeito do déficit público do governo (este não explicitamente citado), podem reduzir a

5. Por exemplo, o porquê de os preços subirem em determinado mercado ou das quantidades ofertadas se reduzirem em outro.

6. Apenas para citar um exemplo, um dos maiores problemas é o que se denomina em econometria de “omissão de variável relevante”. Ao não incorporarmos uma variável que seja importante para explicar o comportamento do que se pretende estimar, poderemos sobre-estimar a importância das demais variáveis do modelo econômico que criamos.

7. Ver, por exemplo, “Workshop com Jornalistas. Estudo do Spread Bancário. Accenture, Outubro/2017. Acesso em 07/06/2018. Disponível em: https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Estudo%20do%20Spread%20Bancário_out_17.pdf.

oferta de crédito disponível pelos bancos e elevar a taxa de juros. Não obstante, por si só, pouco provavelmente estes problemas seriam suficientes para explicar o nível de *spread* que observamos no país.

Há um outro grupo de argumentos que apontam para questões que são comuns a outros setores da economia, como, por exemplo, as disfuncionalidades ligadas ao excesso de burocracia, à legislação trabalhista, à complexidade do nosso modelo tributário e à própria insegurança jurídica. Também devemos lembrar que custos regulatórios afetam outros setores, como o de telecomunicações e elétrico. Entretanto, os níveis de lucratividade do setor bancário tendem a ser bem mais elevados do que a maioria dos demais.

Aqui, vale pontuar que a seleção da amostra de segmentos da economia para efeito de comparação da lucratividade no Brasil concentrou-se em grande medida em oligopólios que incorporaram problemas concorrenciais. Ademais, a própria escolha do ROE (no caso, Retorno sobre o Patrimônio Líquido) como parâmetro não parece ser a mais adequada para avaliar o grau de competição vigente.⁸

De toda forma, é interessante perceber, mesmo assim, que os setores que têm um nível de lucratividade maior são aqueles associados aos próprios bancos em alguma medida, via modelo de conglomeração (seguradoras, previdência, capitalização, planos e seguros saúde) ou outros muito concentrados, como papel e celulose e farmacêutico. Ademais, os dados relativos à comparação

internacional do setor bancário não permitem afirmar que estamos em uma situação tão confortável sob o prisma da sociedade.

Um outro aspecto que deve ser questionado no estudo diz respeito à tentativa de desqualificar qualquer inferência sobre concentração de mercado ao *spread* bancário por meio de um gráfico comparativo com a amostra de 13 países. Aqui há dois problemas básicos. O primeiro é que o número ínfimo da amostra, por si só, não autoriza qualquer conclusão. Além disso, como já mencionado, utilizar uma mera correlação diz muito pouco sobre a determinação de variáveis econômicas.

Note-se que as críticas aqui levantadas não implicam afirmar que as variáveis sugeridas pela entidade não tenham relevância sobre as taxas de juros e *spreads* bancários. A inadimplência, por exemplo, pode sim interferir no modelo de precificação dessas instituições, mas caberia investigar em que medida ela é, além da causa, consequência dos próprios juros praticados. Os custos relacionados à forma como a política monetária é utilizada (crédito direcionado e compulsório) também merecem uma reflexão maior. De maneira similar, há uma série de outros problemas que também afetam os demais setores da economia e que precisam ser resolvidos. Entretanto, as questões apontadas no estudo da Accenture não autorizam afirmar que o setor é, de fato, competitivo e que atende perfeitamente aos interesses da sociedade.

Em uma linha próxima ao estudo ora comentado, o Bacen, em seu documento, avaliou a concentração e *spread* com base em dados europeus e concluiu que não existe uma relação direta entre essas variáveis. Ademais, sugeriu que, a exemplo do resto do mundo, o Brasil viu a concentração ban-

8. Em realidade, para efeito de análise do grau de concorrência, o ideal seria a utilização do lucro econômico, e não um parâmetro que indicasse o lucro contábil do setor. Neste sentido, seria mais interessante fazer uso do EVA (*Economic Value Added*).

cária se elevar a partir de 2008 em razão da crise financeira mundial.⁹

É fato que, conforme veremos na próxima seção, a concentração em qualquer mercado é condição necessária, mas não suficiente para que um setor tenha um nível de concorrência reduzido. Mas, ao contrário da afirmação do Banco Central, não há qualquer indício de que a crise financeira de 2008 tenha afetado as instituições financeiras da mesma maneira que em outros países, uma vez que o setor era (e ainda é) bastante fechado, com pouca

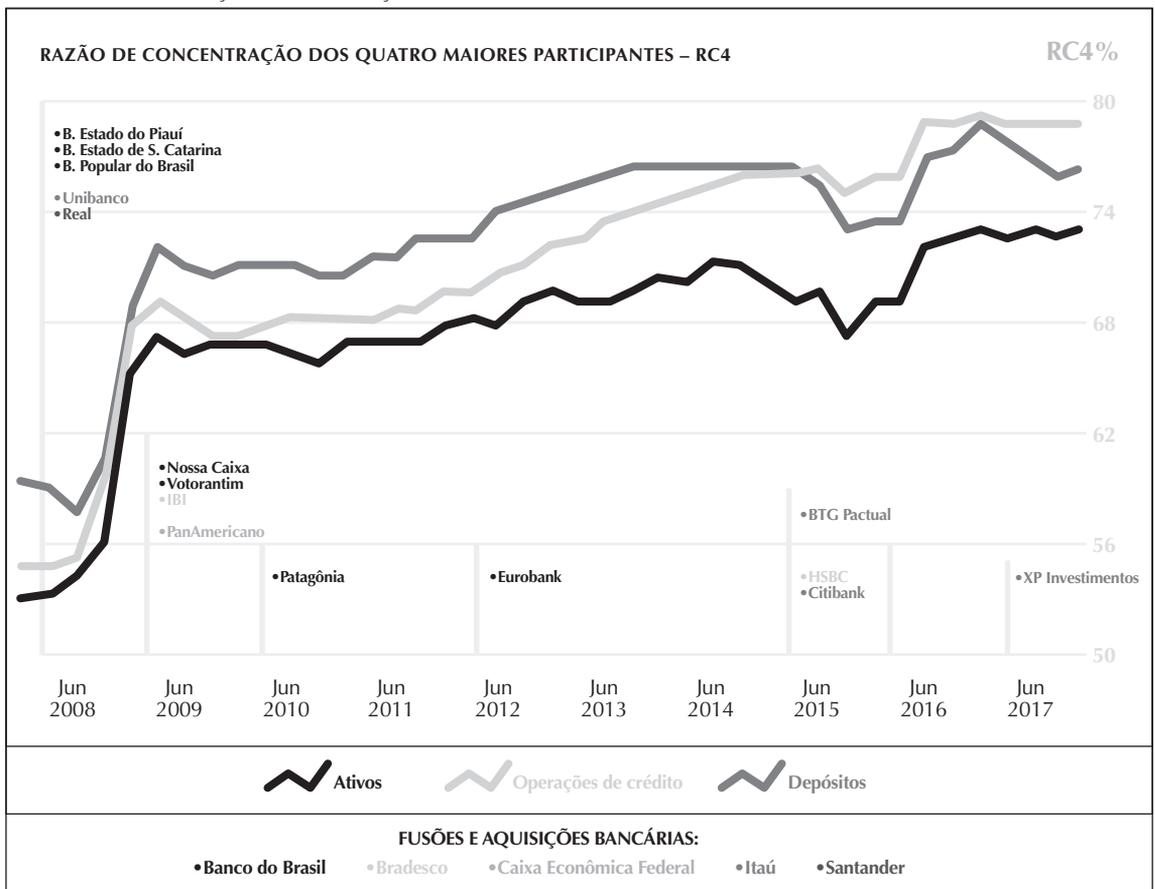
comunicação com o mercado financeiro internacional e com muito menos exposição ao risco. Enfim, há muito mais sinais de que esta concentração se elevou pelo processo de fusões e aquisições no setor no período, com a permissão do Cade e a aceitação de maneira pouco transparente do Bacen.¹⁰ Os gráficos abaixo ilustram a questão.

Conforme se observa, o grande salto no nível de concentração deu-se a partir de 2007 e a consolidação em 2008/2009. Neste período, o Santander adquiriu o Banco Real, o Itaú comprou o Unibanco e o Banco do Brasil adquiriu alguns bancos estaduais, entre eles

9. Na página 90, pode-se ler: “Embora os níveis de concentração sejam relativamente persistentes, na maioria dos países, a concentração aumentou após a crise global financeira de 2008. Por essa medida, o Brasil apresentou aumento do nível de concentração no período, figurando em 2016 no grupo de países com os sistemas bancários mais concentrados, que inclui Austrália, Canadá, França, Holanda e Suécia.”

10. A ausência de transparência aqui apontada diz respeito à ausência de documentos públicos que justificassem as razões para as aprovações das concentrações bancárias por parte do Bacen.

Gráfico 1: Evolução da concentração do mercado bancário



Fonte: Bacen e construção a partir de informações de sites especializados

Quadro 1: Decomposição do ICC médio ajustado

Em proporção (%) do ICC médio ajustado

Discriminação	2015	2016	2017	Média
1. Custo de captação	40,84	39,70	37,03	39,19
2. Inadimplência	20,85	23,25	24,10	22,74
3. Despesas administrativas	14,88	-14,61	16,09	15,19
4. Tributos e FGC	13,81	13,74	13,93	13,83
5. Margem financeira do ICC	9,61	8,69	8,84	9,05
ICC médio ajustado (1+2+3+4+5)	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Bacen

a Nossa Caixa. Uma segunda elevação pode ser observada a partir da compra do HSBC pelo Bradesco e, em menor escala, do Citibank pelo Itaú.

Visando inferir que a concentração bancária não tem gerado resultados ruins para a sociedade, o Banco Central procurou trabalhar em três frentes. A primeira, por meio do que se conhece com Indicador de Custo de Crédito (ICC), que procura estimar o custo médio sob a ótica do tomador, relativa às operações de crédito ainda abertas no sistema. Mas, para isto, o Bacen fez um ajuste em sua metodologia de cálculo do ICC (Indicador de Custo de Crédito), o que reduziu a Margem Financeira (aquela que remunera as instituições pela atividade de crédito) de algo em torno de 20% para aproximadamente 9%. Em outras palavras, o indicador dos lucros dos bancos não seria mais tão elevado com operações de crédito quanto se costumava considerar.¹¹ Neste novo cenário, o custo de captação e o de inadimplência passaram a representar algo em torno de 60%, conforme se observa no quadro 1.¹²

11. O Bacen também utilizou dados comparativos de ROE entre países, mas estendeu a amostra para um número de 21. O que se percebe neste caso é que o Brasil fica em uma posição intermediária, tendo um retorno maior do que os países desenvolvidos.

12 O custo com captação indica as despesas das instituições financeiras com o pagamento de juros nas suas captações de recursos. Já aquele relativo à inadimplência captura perdas decorrentes do não recebimento de dívidas ou juros, incluindo aqui os descontos concedidos.

Apesar de não haver muita clareza sobre a razão da mudança da metodologia do ICC, a questão central a respeito deste indicador envolve entender em que medida mudanças nos ambientes tributário e regulatório e, principalmente, nos incentivos concorrenciais poderiam contribuir para reduzir o custo total para o tomador do crédito.

A segunda frente de trabalho adotada pelo Bacen foi a de estimar dois indicadores que procuram avaliar o grau de competição vigente no mercado: o de Lerner e o de Boone.¹³ Vale ressaltar que o índice de Lerner, que vinha mostrando uma elevação da competição (na visão do Bacen), passou a sofrer uma inflexão a partir de meados de 2013. E mesmo o índice de Boone também mostrou uma inflexão para o caso específico dos bancos públicos. Neste cenário, não se pode afirmar que há tanta clareza sobre a sugerida melhoria das condições competitivas no mercado bancário brasileiro.

Finalmente, a última frente envolveu apontar a relevância e o crescimento das novas tecnologias para a redução de custos do setor e para a possibilidade da entrada

13. O Indicador de Lerner busca avaliar a capacidade dos bancos de exercer o poder de mercado ao praticar taxas de juros de crédito relativamente elevadas em relação aos seus custos, sem que incorram em perda significativa de seus clientes. Já o indicador de Boone mede a sensibilidade da participação de mercado das instituições financeiras ao seu custo marginal. Infelizmente, o Bacen não disponibilizou os dados para a verificação da metodologia descrita.

de novos competidores, particularmente as Fintechs.¹⁴ Este talvez seja o ponto mais importante destacado no relatório do Bacen, mas cuja importância e peso para concorrência devem ser relativizados para que não se crie uma expectativa excessiva sobre os resultados futuros para a concorrência.

3. Determinantes do nível de concorrência no mercado e eficiência no mercado

Se por um lado a concentração de mercado pode reduzir a concorrência e elevar preços no mercado, por outro, devemos lembrar que este processo também pode implicar redução de custos associados a ganhos de escala. O grande problema é que não é trivial saber, a priori, qual seria o nível ótimo de concentração em um dado setor, quanto menos no bancário.

Note-se que concentrar o crédito em poucas instituições não é necessariamente algo desejável, que tenha como garantia o fortalecimento do sistema bancário. Em primeiro lugar, porque a concentração excessiva, ao contrário de gerar ganhos de escala e de escopo, pode implicar a redução do nível de eficiência e (gerar deseconomias), o que poderá impactar nos custos e preços praticados no setor. Ademais, na medida em que a oferta de crédito se concentre ainda mais, pode-se incorrer no conhecido efeito derivado do risco moral (*Moral Hazard*).¹⁵ Ou se-

ja, essas instituições, sabendo de sua importância e da presença do sistema garantidor hoje existente, podem se sentir compelidas a mudar seus respectivos comportamentos, tornando-se mais lenientes e menos eficientes na concessão de crédito. De uma maneira mais clara, instituições financeiras de porte excessivo podem se sentir “grande demais para quebrar”, sabendo que o Estado irá socorrê-las para evitar maiores problemas no mercado. Neste sentido, se tornarão mais confortáveis para agirem de maneira menos prudente. Sendo isto verdade, o efeito será a elevação do risco sistêmico, afetando a saúde do sistema financeiro.

Uma análise mais geral sobre o nível de competição no setor pode ser realizada a partir de uma visão estrutural, típica da área de defesa da concorrência, contemplando as seguintes questões: (i) como está conformado o setor e qual o grau de concentração; (ii) se a rivalidade entre as empresas participantes do mercado é efetiva; e (iii) a entrada nos mercados de atuação para novas empresas seria fácil.

No que diz respeito à conformação do setor, é nítido que estamos tratando de bancos múltiplos, que atuam em vários segmentos de mercado, caracterizando o que se conhece na literatura econômica como conglomerados. E isto se torna tão mais verdade na medida em que percebemos que esses mesmos bancos também têm atuado em áreas correlatas, como seguros, por exemplo. Além do mais, essas mesmas instituições têm se verticalizado, atuando em mercados como os de bandeiras de cartões, concorrendo com Visa, Mastercard e outros, além do próprio segmento de credenciamento, que envolve a relação com comerciantes que precisam realizar suas transações efetuadas por meio de cartões de

14. Fintechs podem ser entendidas como uma espécie de startups que oferecem inovações financeiras, habilitadas por tecnologias que podem resultar em novos modelos de negócios, aplicativos, processos ou produtos associados a serviços financeiros.

15. Risco Moral pode ser entendido como a mudança de comportamento de um agente econômico diante dos diferentes contextos em que venha a se encontrar. Por exemplo, uma pessoa que faça um seguro de um carro, pode se sentir menos preocupada em tomar precauções adequadas para evitar acidentes e roubo de seu veículo.

débito e crédito. E, exceto no segmento de cartões de crédito, em qualquer outro que se analise, a concentração de mercados das cinco maiores instituições financeiras do país está acima de 80%, o que indica uma nítida dominância coletiva das empresas verticalizadas, facilitando a adoção de condutas coordenadas, sejam elas explícitas ou tácitas.¹⁶ Também é fato que, por serem grandes conglomerados verticalizados, há maior chance de emergirem condutas unilaterais que visem excluir concorrentes do mercado, tais como discriminação no acesso à infraestrutura bancária de compensação, subsídios cruzados e outras mais que comprimam a margem de lucros de concorrentes menores ou aqueles que tentem entrar em nichos de mercado.

A avaliação do grau de rivalidade presente nos mercados pode envolver a identificação e a análise de diversas variáveis econômicas, tais como preço, relevância da marca, capacidade de oferta disponível, etc. Esta análise tende a ser mais complicada quando tratamos de mercados de dois lados com fortes externalidades de rede, com por exemplo o mercado de bandeiras (cartões de crédito e débito).¹⁷

De maneira geral, a rivalidade no mercado bancário comercial brasileiro não apresenta características claras de competição

16 As condutas coordenadas explícitas envolvem acordos explícitos entre concorrentes, ou seja, cartéis. Já os acordos tácitos derivam da interação constante entre concorrentes no mercado de tal sorte que eles passam a convergir em condutas que impliquem a elevação de preços, a redução da oferta ou do nível de qualidade do serviço prestado.

17 Para que um mercado seja considerado de dois (ou mais) lados, há que se assumir que mudanças nos preços relativos entre os dois lados do mercado impliquem alguma alteração na quantidade agregada ofertada e consumida. No caso em questão teríamos uma plataforma (Bandeiras) que colocariam em contato os lojistas, por meio das credenciadoras (Rede e Cielo, por exemplo, com os consumidores (portadores de cartões) por meio dos bancos emissores (Bradesco, Itaú, etc.).

acirrada, seja no segmento de pessoas jurídicas, seja no de pessoas físicas, ao contrário da visão do Bacen. Aliás, tomando por base a tradicional teoria da demanda quebrada, o que se nota no Brasil é um movimento assimétrico de preços, que sobe com clara facilidade, mas incorpora uma rigidez absoluta para baixo, principalmente quando falamos em tarifas bancárias. Também não se observam movimentos significativos de participação de mercado, sendo que as maiores instituições financeiras têm se mantido como líderes e a concentração tem se elevado significativamente ao longo do tempo, inclusive por meio de aquisições de outras instituições.

A análise das condições de entrada, por sua vez, segue critérios específicos que envolvem a possibilidade de uma nova empresa se estabelecer no mercado de maneira lucrativa e ser uma competidora efetiva. Quanto maiores forem as barreiras estruturais identificadas, principalmente as que exigem gastos potencialmente irrecuperáveis, maiores serão os custos e riscos envolvidos neste processo. Neste cenário, para que a entrada seja lucrativa, as oportunidades de vendas disponíveis no mercado deverão ser mais elevadas.

Devemos ainda lembrar que, além das barreiras estruturais intrínsecas ao mercado financeiro, há outras artificiais que podem ser construídas pelos bancos já estabelecidos no mercado, que inibem o desenvolvimento de novos competidores. Um exemplo típico é a utilização de mecanismos de travas bancárias na concessão de empréstimos, quando não guardam qualquer proporção com o valor captado e impedem que comerciantes busquem novas fontes de financiamento mais baratas, inibindo o acesso de concorrentes a esses

clientes e o próprio mercado de crédito.¹⁸ Não por outra razão, há hoje em andamento no Cade e no próprio Bacen uma série de questionamentos sobre a postura das grandes instituições financeiras brasileiras que tratam da construção de barreiras estratégicas. Também se discutem ações associadas à venda casada que, além de afetar a concorrência, podem ter implicações na área da defesa do consumidor.

O que fica evidente é que o nível de concorrência vigente no setor parece longe de ser considerado ideal, merecendo dos órgãos públicos uma maior atenção.

4. Políticas públicas aplicáveis ao setor bancário

A “intervenção” do Estado sobre setores da economia se justifica em situações muito específicas, quando forem observadas falhas de mercado que impeçam seu bom funcionamento.¹⁹ No caso do setor financeiro, encontramos ao menos duas boas razões para que isso ocorra: (i) conglomerados com forte poder de mercado (ii) e a presença de assimetrias informacionais. Enquanto a primeira delas se reflete sobre o trinômio preço-quantidade-qualidade, a segunda também interfere na capacidade dos consumidores em identificar serviços que mais os satis-

façam (aos menores custos), tornando-os, no limite, “prisoneiros temporários” de contratos com cláusulas não equilibradas entre as partes (bancos e clientes) e com pouca transparência nas informações.

Note-se, entretanto, que a intervenção em tais situações não deve ser realizada sobre os preços (juros e tarifas bancárias, no caso), mas sim sobre variáveis econômicas que elevem a eficiência no mercado e o torne mais competitivo e “justo” nas relações de consumo. Sob o ponto de vista prático, para lidar com os problemas aqui identificados, o Estado tem três instrumentos: (i) a regulação econômica, (ii) a política de defesa da concorrência e (iii) a política de defesa do consumidor.

Na esfera regulatória, o Bacen deve ter fundamentalmente o foco em três objetivos. O primeiro deles é reduzir as barreiras à entrada de novas empresas no mercado, revisando normas que exijam custos elevados e assimétricos para que novos concorrentes se estabeleçam, mas obviamente seguindo critérios prudenciais. Neste escopo, devem se enquadrar inclusive os aspectos que simplifiquem procedimentos, adequando-os aos perfis dos diferentes tipos de instituições, permitindo o desenvolvimento das Fintechs e até a maior abertura e estímulo para que instituições financeiras estrangeiras possam operar no país.

O segundo objetivo deve se concentrar em definir regras efetivas que desestimulem que conglomerados financeiros já estabelecidos criem barreiras artificiais à entrada de novos concorrentes. Neste grupo de medidas, devem ser incluídas, por exemplo, proibições à criação de restrições ou limitações à interoperabilidade de sistemas de compensações financeiros para novas instituições financeiras, bem como

18 De maneira muito simples, a trava bancária pode ser entendida como um valor que o comerciante tem direito de receber no futuro (recebíveis de vendas realizadas), mas que fica detido pelo fornecedor do crédito como garantia pela concessão do empréstimo. O que não parece razoável, e tem sido uma prática encontrada no mercado, é o comerciante ter em recebíveis futuros um valor de R\$ 1 milhão, por exemplo, e ao pedir um empréstimo no valor de R\$ 200 mil ficar com a totalidade desses recebíveis travados por quem empresta. Isto impede que este comerciante ofereça o restante de seus recebíveis como garantias para pedir novos empréstimos.

19 Mais precisamente, quando o mercado, por conta própria, não é capaz de prover um grau adequado de benefícios para a sociedade.

normas que impeçam a adoção de estratégias discriminatórias ou aquelas condutas que criem custos assimétricos para novos *players* no mercado. Note-se que, neste processo, seria salutar que o Bacen tivesse uma total interação com o Cade, na medida em que muitos dos problemas que chegam ao órgão antitruste derivam exatamente da ausência ou da pouca efetividade das normas hoje existentes. Em particular, o excessivo tempo para que este tipo de diretiva seja colocado em prática e a ausência de fiscalização e punições têm contribuído para o descrédito no setor sobre as reais intenções dos dois órgãos.

Já o terceiro envolve corrigir problemas de assimetria informacionais que tenham impacto tanto sobre a concorrência como sobre questões relativas ao campo da defesa do consumidor. No aspecto concorrencial, a implementação do cadastro positivo, por exemplo, pode facilitar que novos competidores e instituições menores no mercado financeiro avaliem melhor o risco dos vários perfis de clientes das grandes instituições e, consequentemente, tenham condições de fornecer crédito a juros mais competitivos. Já na área da defesa do consumidor, a exigência de mais transparência nos contratos, com efetiva e rápida punição em caso de descumprimento e incorporação de “cláusulas leoninas”, pode elevar a eficiência e a satisfação no processo de escolha dos clientes e até mesmo impedi-los de ser “aprisionados” (fidelizados involuntariamente) a relações comerciais não desejadas.

Na esfera de defesa da concorrência, por sua vez, há um espaço muito grande para melhorias. Há que se ressaltar que o impasse entre competências de atuação entre o Cade e o Bacen, que se iniciou na

década passada e ainda não está pacificado, pode ser uma possível explicação para a atuação tímida do órgão antitruste ao longo dos anos. Não obstante, existe no Congresso uma discussão, que se arrasta há anos, cujo objetivo é deixar claro que a limitação de atuação do Cade se restringirá apenas a casos de concentração que envolvam risco de afetar a higidez do sistema financeiro.²⁰

Apesar desta questão não estar concluída, o que se observa é que o Cade tem adotado uma postura muito condescendente no processo de análise de concentrações bancárias, impondo apenas restrições comportamentais pouco efetivas para a aprovação de grandes fusões, como a compra do HSBC pelo Bradesco, ou não atentando para as verdadeiras implicações concorrenciais da compra de participação acionária de novos modelos de negócios financeiros por conglomerados tradicionais, como foi o recente caso Itaú / XP. Na mesma linha, o órgão antitruste também tem sido tímido nas análises de condutas no setor, procurando adotar uma postura muito mais de conciliadora (árbitro) entre concorrentes atuantes no mercado do que propriamente exercido sua função judicante. E neste processo, o maior risco é o de que decisões não sejam tomadas em tempo econômico adequado, desestimulando novos investimentos e a entrada de potenciais concorrentes no mercado.

Finalmente, há que se pontuar que o Estado tem, ainda, como instrumento de atuação a defesa do consumidor. E neste caso, o primeiro objetivo, além de reduzir as assimetrias informacionais aqui já apontadas

.....
20 Em outras palavras, quando uma das instituições financeiras envolvidas na operação estiver quebrada, podendo gerar uma desconfiança generalizada na sociedade, contaminando outras instituições sadias.

na esfera regulatória, deve ser criado algum mecanismo contínuo de educação financeira que permita que os consumidores tomem decisões mais eficientes, elevando seu grau de satisfação.

Ademais, é fundamental que o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)²¹ tenha como *target* reduzir o custo de transação dos consumidores no processo de busca de seus respectivos direitos. Nesta linha, a manutenção de um cadastro integrado com o Bacen, procurando identificar condutas recorrentes que afetem o consumidor, criando normas regulatórias e adotando medidas efetivas nas esferas administrativa e judiciária, podem contribuir, sobremaneira, para desonerar o consumidor de recorrer constantemente ao judiciário ou simplesmente abrir mão dos seus direitos.

E neste aspecto, ainda, é imprescindível também que o judiciário seja mais uníssono em suas decisões, criando jurisprudências coerentes, com aplicabilidade uniforme em todo território nacional, e incorporando em suas decisões princípios que permitam restabelecer o verdadeiro dano gerado aos consumidores (sejam individualmente ou de maneira coletiva), bem como aspectos que desestimulem que tais condutas se repliquem ao longo do tempo. Nesta linha, a adoção de princípios básicos já incorporados no que se conhece hoje como Análise Econômica do Direito aplicada ao direito civil ou mesmo criminal, em casos mais extremos, podem ser bons balizadores para elevar a eficiência no setor financeiro.

.....
21 O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) congrega Procons, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacias de Defesa do Consumidor, Juizados Especiais Cíveis e organizações civis de defesa do consumidor, devendo atuar de forma articulada e integrada com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon).

5. Conclusões

Ao longo deste texto foram apontados aspectos concorrenciais que vão além da própria questão da concentração financeira. Se, por um lado, não há como ignorar que alguns dos problemas apontados no estudo contratado pela Febraban são de fato relevantes e contribuem para a redução da eficiência no setor e elevação de custos, que acabam por ser repassados para os clientes das instituições bancárias, por outro, nada naquele documento autoriza a afirmação de que o setor financeiro no Brasil é competitivo e atende, dentre os princípios eminentemente capitalistas, aos interesses da sociedade.

Nesta linha, até mesmo o Bacen reconhece que há espaço para elevar a concorrência, ainda que seu relatório recente procure descharacterizar qualquer relação entre concentração e ausência de *spreads* bancários elevados, e apresentar indicadores que supostamente demonstrem que o sistema financeiro é competitivo.

Em realidade, uma análise dos condicionantes econômicos do mercado financeiro nacional indica que a estrutura atual, caracterizada por poucos conglomerados verticalizados, possibilita, e muitas vezes incentiva, que sejam adotadas condutas coordenadas ou unilaterais por parte dessas instituições de maneira a afetar a concorrência e seus clientes. E o melhor indicativo de que isso tem de fato acontecido são os números de reclamações e processos na esfera do consumidor e os casos com questionamentos de condutas anticompetitivas levadas ao Cade e ao próprio Bacen.

Para reverter este cenário, cabe lembrar que o Estado possui mecanismos próprios de atuação que podem auxiliar a corrigir essas disfuncionalidades associadas às falhas de

mercado identificadas. Mais precisamente, uma combinação de aprimoramento regulatório, maior ênfase em atuações nas esferas antitruste e de defesa do consumidor podem melhorar substancialmente o ambiente competitivo no setor e gerar benefícios para toda a sociedade.

Finalmente, há que se destacar que a

análise aqui empreendida, realizada de uma maneira mais agregada e geral, longe de ter a pretensão de dar resposta definitiva e única para os problemas aqui apontados, deve ser entendida como uma contribuição para que sejam delineados caminhos futuros de pesquisas e definidas diretrizes conjuntas de atuação dos órgãos de Estado aqui citados.

Corrupção Combate-se com Democracia

.....

BRUNO BRANDÃO
GUILHERME FRANCE

A corrupção tem profundos impactos em uma sociedade. Ela prejudica a provisão dos serviços públicos, aprofunda as desigualdades e coloca em risco a própria democracia. Afinal, democracias sustentam-se exatamente nas instituições que são corroídas pela corrupção.

O que vimos no Brasil, ao longo dos últimos anos, é uma crescente insatisfação popular com as principais instituições políticas nacionais. A Presidência da República, o Congresso Nacional e os partidos políticos, principalmente, são cada vez mais alvos de desconfiança por parte do público em geral. Em contraponto, ganham popularidade instituições percebidas como apolíticas, como a Igreja e as Forças Armadas.

Não é coincidência que esse processo tenha se desenrolado em paralelo ao avanço de investigações que evidenciaram múl-

tiplos esquemas de corrupção no seio do Estado brasileiro. Desde 2014, a Operação Lava Jato, e outras que surgiram na sua esteira, têm exposto uma ampla rede de corruptos e corruptores que inclui ministros, parlamentares, governadores, funcionários públicos, empresários e intermediários. As investigações encontram-se em estágios variados, mas a percepção de que a maioria dos políticos esteve de alguma forma envolvida nestes esquemas é difícil de ser contestada. O que parece prevalecer é o sentimento de que a classe política como um todo é corrupta.

Exatamente em um ano eleitoral, a consequência dessa percepção é clara: ganham tração as forças que se apresentam como antipolíticas, ou seja, que apresentam soluções fora do âmbito da política, fora do âmbito da própria democracia. O surgimento de propostas autoritárias alimenta-se exatamente da descrença em relação às instituições políticas que sustentam a democracia. E algumas destas propostas pretendem carregar justamente a bandeira do combate à corrupção como instrumento de legitimação.

Falaciosa, entretanto, esta pretensão. As histórias brasileira e mundial ensinam que regimes autoritários são terrenos férteis para a corrupção. A experiência recente do perío-

.....
BRUNO BRANDÃO é mestre em Gestão Pública pela Universidade de York (Reino Unido) e em Relações Internacionais pelo Instituto Barcelona de Estudos Internacionais. Diretor-executivo da Transparência Internacional Brasil. E-mail: bbrandao@br.transparency.org

GUILHERME FRANCE é mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getulio Vargas. Advogado e consultor da Transparência Internacional Brasil. E-mail: gfrance@br.transparency.org

do da ditadura militar no Brasil não foge a esta regra, ainda que o tema não tenha sido estudado a contento. O surgimento recente de documentos históricos que trazem à luz episódios de corrupção no período entre 1964 e 1985 ganha especial relevância para derrubar o mito do “autoritarismo íntegro”.

O nexó entre democracia e corrupção

Se a corrupção coloca em risco a democracia, existe ampla evidência de que é em um regime democrático que uma sociedade tem mais chances de, no longo prazo, enfrentar este problema social. A experiência internacional aponta este caminho: entre os 20 países onde a percepção de corrupção é menor, de acordo com o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, todos são Estados democráticos, com uma longa história de respeito às instituições. Conforme nos aproximamos do fim daquele ranking, entre os países com maior percepção de corrupção, multiplicam-se os regimes autoritários, como Venezuela, Coreia do Norte e Irã¹.

Regimes autoritários tendem a ser menos transparentes, o que, em si, impede o exercício do controle social. Nesse caso, a ausência de escândalos de corrupção não é sinônimo de integridade, mas sim de repressão a críticas e a opositores. Os órgãos de controle, nestes regimes, têm sua atuação limitada e agem sem independência, assim como o Poder Judiciário. A ausência de eleições impede que os eleitores retirem do poder políticos corruptos, e a pobreza do debate político impede que opositores controlem efetivamente a atuação dos incumbentes.

1. Os dados relativos ao Índice de Percepção da Corrupção se encontram disponíveis em <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>

Estudos indicam que há um período de estabilização, logo após a democratização, em que é comum a elevação nos níveis de corrupção. No longo prazo, todavia, a tendência é que países que dão continuidade ao experimento democrático superem esse período inicial e alcancem uma progressiva redução da corrupção. A indicação clara de estudos que comparam a evolução de dezenas de países é a de que o fortalecimento da democracia conduz à redução da corrupção².

Apesar disso, parece ser cada vez mais difundida no Brasil a noção de que o autoritarismo ou o militarismo são remédios para a corrupção na política. O recuo da confiança na democracia tem sido apontado por diversas pesquisas de maneira perturbadora.

O Instituto Datafolha tem demonstrado, nos últimos anos, uma curva decrescente de apoio à democracia entre brasileiros. Após atingir um pico de apoio de 66% em dezembro de 2014 – justamente após as eleições presidenciais, vale lembrar –, este apoio vem caindo. Pesquisa realizada em setembro de 2017 indicou que apenas 56% dos brasileiros considerava a democracia uma forma de governo mais adequada do que as demais. Enquanto isso, 17% preferiam uma ditadura e 21% indicaram não ter preferência entre os dois modelos³.

2. KOLSTAD, I.; WIIG, A. Does democracy reduce corruption? *Journal Democratization*, v. 23, n. 7, 2016, p. 1196-1215; KUBBE, I. **Corruption in Europe: Is it all about Democracy?** Nomos, 2015; MCMANN, K. M.; SEIM, B.; TORELL, J.; LINDEBERG, S. I. I. **Democracy and Corruption: A Global Time-Series Analysis with V-Dem Data.** V-Dem Working Paper 2017, n.43; ROCK, M. Corruption and Democracy. *The Journal of Development Studies*, v. 45, n.1, 2009, p. 55-75; TREISMAN, D. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, v. 76, 2000, p. 399-457;

3. DATAFOLHA. **Temas Políticos – 27 e 28/09/2017.** Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/10/03/0fd1b3a0cedd68ba47456fb25b.pdf>>. Acesso em 29 maio 2018.

Outras pesquisas indicam apoio ainda menor para a democracia. O Latinobarômetro, em sua última pesquisa realizada (2017), mostrou que o Brasil apresentou péssimos resultados no que se refere à avaliação da democracia. O apoio à democracia no país despencou 22 pontos percentuais de 2015 (54%) a 2016 (32%) e, apesar de uma melhora no resultado de 2017 (43%), alcançou o nível mais baixo da região, perdendo apenas para o México em menor apoio ao sistema democrático.

Ainda na mesma pesquisa, pediu-se aos entrevistados que avaliassem de 0 a 20 pontos a democracia em seu país. O Brasil obteve a pior nota na região, com uma avaliação de 4,4 oferecida por seus cidadãos. Apenas 13% dos brasileiros consideraram-se satisfeitos com a democracia no país⁴.

Não é surpresa que, nesse cenário, a avaliação do brasileiro sobre algumas das principais instituições políticas seja bastante negativa. O AmericasBarometer, pesquisa conduzida pelo Latin America Public Opinion Project da Vanderbilt University, segue a mesma linha das demais pesquisas. Aponta que apenas 52,4% dos brasileiros consideram a democracia a melhor forma de governo possível – um resultado melhor apenas que o de outros seis países nas Américas. Indo além, para a relação entre os impactos da corrupção e a legitimidade da democracia, essa mesma pesquisa indica que 34,6% dos brasileiros apoiaria um golpe militar em um cenário de corrupção prevalente – mas se fosse o presidente fechando o Congresso, e não um golpe aplicado por militares, o apoio cairia para 19,5%.

Em um último resultado especialmente preocupante em ano de eleições gerais,

.....
4. LATINOBARÔMETRO. **Informe 2017**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em 11 jun. 2018.

apenas 23,4% confiam no processo eleitoral brasileiro – o penúltimo pior resultado do continente⁵.

Corrupção na ditadura militar brasileira

A partir dessa análise, levanta-se o questionamento: por que, na experiência brasileira, o período da ditadura militar continua sendo percebido, por parcela significativa da população, com nostalgia e seu retorno como panaceia para os problemas atualmente enfrentados?

Sem dúvida, existem razões diversas que atraem parcela da população para este caminho. Certo conservadorismo social, reação à criminalidade ou até uma expectativa de crescimento econômico acelerado – ainda calcada na memória do milagre econômico – seriam alguns deles. Entretanto, a razão mais recorrente no debate público atual tem sido a percepção de que a intervenção militar seria a medida necessária para pôr fim à corrupção no Brasil.

A mesma desconfiança que acometeu os Poderes Executivo e Legislativo não atingiu as Forças Armadas. O Índice de Confiança Social, do Ibope, atribuiu, em 2017, 68 pontos às Forças Armadas, contra 14 pontos para o presidente de República e 18 pontos para o Congresso Nacional. Ambas as instituições seguem em tendência de queda acentuada nos últimos anos. Em 2012, a Presidência alcançava 63 pontos e o Congresso, 36 pontos⁶.

.....
5. COHEN, M.; LUPU, N.; ZECHMEISTER, E. **The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17**. Disponível em: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf>. Acesso em 29 maio 2018.

6. IBOPE. **Confiança no presidente, governo federal e Congresso Nacional é a menor em 9 anos**. Disponível em: <<http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/>>. Acesso em 29 maio 2018.

Na mesma linha, o Índice de Confiança na Justiça, produzido pela FGV Direito SP, aponta as Forças Armadas como a instituição na qual os brasileiros mais confiam, com 56% de apoio. Nesse índice, o governo federal recebe a confiança de 6% dos brasileiros e o Congresso Nacional de 7%⁷.

O desafio se torna, portanto, evidenciar a inadequação de uma intervenção militar mesmo que compreendida como necessária, por parte da população, para o que seria entendido como um “bem maior”. Esse desafio se intensifica frente à dificuldade de se desmitificar a impressão de que não havia corrupção naquele Estado brasileiro comandado pelos generais, brigadeiros e almirantes.

A história da ditadura brasileira está longe de ser adequadamente compreendida e ensinada. Novos capítulos surgem a cada dia, como evidenciou o surgimento de telegrama, nos arquivos históricos norte-americanos, indicando que a alta cúpula do governo militar brasileiro, incluindo os generais Figueiredo e Geisel, tinha conhecimento das execuções de opositores do regime⁸. A insistência em se virar a página dessa história sem terminar de escrevê-la⁹ é um equívoco que mostra suas consequências mais evidentes e nocivas na nostalgia, entre segmento da população brasileira, em relação a este período.

7. FGV DIREITO SP. **Relatório ICJ Brasil 1º semestre/2017**. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf>. Acesso em 29 maio 2018.

8. DAL PIVA, J. **Memorando da CIA mostra que Geisel soube e autorizou execuções de presos políticos**. Rio de Janeiro, 10 maio 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/memorando-da-cia-mostra-que-geisel-soube-autorizou-execucoes-de-presos-politicos-1-22670587>>. Acesso em 11 jun. 2018.

9. EL PAÍS. **Ivo Herzog: “O Brasil insiste em virar a página da ditadura, mas sem escrevê-la antes”**. São Paulo, 24 maio 2018. Disponível em: <>. Acesso em 10 maio 2018.

Os custos da política econômica que gerou o milagre econômico brasileiro são bem conhecidos por todos que viveram as décadas seguintes. Recessão, hiperinflação e altas taxas de desemprego foram algumas das consequências adversas daquela política. A repressão política, a violação de direitos humanos e a supressão de liberdades fundamentais, praticadas durante esse período, também são razoavelmente bem documentadas a partir do trabalho das diversas comissões da verdade. Já o nível de corrupção que dominava a estrutura do Estado brasileiro durante aquele período continua objeto de conjecturas.

Desconhecimento sobre a corrupção nos governos militares

Não é difícil entender porque investigações não avançaram na seara da corrupção. A vítima da corrupção é a sociedade como um todo, de maneira que a descentralização elimina incentivos individuais e pessoais de se buscar a Justiça. Difícil de se comprovar, o fenômeno oculto da corrupção depende de extensa e custosa investigação. A base documental, em muitos casos, nem sequer existe mais. Prescritos, os crimes de corrupção também não produzem o tipo de repulsa social permanente que desaparecimentos forçados, assassinatos e torturas causam.

Em um cenário em que parte significativa da população considera uma guinada para o autoritarismo como a melhor solução para o problema da corrupção no Brasil, essa lacuna em nossa história torna-se particularmente perigosa. A partir deste desconhecimento, flerta-se com a típica solução em que se mata o paciente para curar a doença.

Na ausência de documentos brasileiros, um importante recurso nesse esforço de reconstrução histórica tem sido os arquivos estrangeiros. Recentemente, foi descoberto um telegrama enviado, em 1984, pela Embaixada dos Estados Unidos para o Departamento de Estado em que o tema principal era justamente a corrupção. Nele, descrevia-se um contexto em que múltiplos escândalos de corrupção envolvendo altas autoridades, nenhum dos quais alvo de investigação, havia erodido a confiança do público no governo militar. A impopularidade do general Figueiredo devia-se, em parte, na avaliação dos diplomatas norte-americanos, ao sentimento de impunidade que atentava contra a legitimidade do governo. Mesmo os militares de níveis mais baixos da hierarquia teriam passado a defender uma “volta aos quartéis” em função da percepção de que o poder havia corrompido os líderes militares¹⁰.

Outros documentos recentemente descobertos e efetivamente analisados se referem a uma investigação de superfaturamento na compra, pela Marinha brasileira, de seis fragatas a serem construídas pela empresa Vosper Thornycraft, do Reino Unido. A partir da análise de documentos dos arquivos históricos britânicos, o pesquisador João Roberto Martins Filho concluiu que os britânicos descobriram indícios de irregularidades, que, por instruções do governo brasileiro, não foram investigadas a fundo e sequer reparadas.

Pelos indícios encontrados, o estaleiro britânico obtinha desconto de seus fornecedores, mas não os repassava para o compra-

dor – o governo brasileiro. As notas fiscais emitidas não correspondiam, assim, ao valor efetivamente desembolsado pela empresa. Diante dessas evidências, o governo brasileiro não só impediu o aprofundamento das investigações, com a ida de autoridades britânicas ao Brasil, como recusou receber um montante substancial – 500 mil libras, em 1978 – em indenização¹¹. Claramente, a preferência dos governantes brasileiros era evitar abrir uma caixa preta recheada de irregularidades. Preservar a imagem de integridade era mais importante do que recuperar os recursos perdidos em desvios de corrupção.

Relação entre empreiteiras e o Estado

A perturbadora relação entre empreiteiras e o Estado brasileiro – exposta à luz, como nunca antes, pela Operação Lava Jato – tem origens históricas mais distantes e é no período da ditadura militar que se consolida. Essa relação foi objeto de estudo detalhado de Pedro Henrique Pedreira Campos em sua tese de doutorado, *A Ditadura dos Empreiteiros*, levando-o a concluir que as poucas acusações de irregularidades no período eram resultado do “amoraçamento dos mecanismos de fiscalização e divulgação das irregularidades, que, crê-se, eram até mais frequentes que nos períodos de maior abertura política”¹².

As práticas que denotam a existência de corrupção nessas relações não são tão dife-

10. LOYOLA, L. Telegrama secreto dos EUA relata corrupção na ditadura militar. **O Globo**, 4 jun. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/telegrama-secreto-dos-eua-relata-corrupcao-na-ditadura-militar-22742570>>. Acesso em 10 jun. 2018.

11. BUARQUE, D. Ditadura abafou apuração de corrupção dos anos 70, revelam documentos britânicos. **Folha de S. Paulo**, 2 jun. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/ditadura-abafou-apuracao-de-corrupcao-dos-anos-70-revelam-documentos-britanicos.shtml>>. Acesso em 10 jun. 2018.

12. CAMPOS, P. H. P. **A Ditadura dos Empreiteiros**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese (Doutorado em História Social). Universidade Federal Fluminense, 2012, p. 469.

rentes daquelas descobertas por investigações recentes. Apresentação de propostas irrealistas em processos licitatórios apenas para, posteriormente, alavancar os valores cobrados com aditivos; conluio com empresas de projetos e consultores para a obtenção de informações privilegiadas sobre obras a serem licitadas; atrasos propositais para pressionar políticos, em período eleitoral, a liberar verbas sem controle; formação de carteis entre licitantes; dispensas de licitação irregulares; “concorrência dirigida”; obtenção de emendas parlamentares para garantir obras; estas eram apenas algumas das táticas empregadas por empreiteiras para se beneficiar.

Os episódios que vêm à tona com os escassos estudos sobre o tema não pretendem delinear a história da corrupção durante o período da ditadura militar. Servem apenas para exemplificar não só o quão corriqueiras eram as práticas de irregularidades, mas também para evidenciar como pouco mudou nos últimos 40 anos. De fato, a grande novidade é que estes esquemas de corrupção finalmente começam a ser investigados e, seus responsáveis, condenados.

Impossível não notar que a conjunção de fatores que permitiu o sucesso destas investigações recentes – a independência do Ministério Público e do Judiciário, a garantia da liberdade de imprensa e o avanço da transparência e do controle social, entre outros – é absolutamente inimaginável em um regime autoritário.

Eleições de 2018: oportunidade à frente

Entre as muitas vantagens da democracia, o ano de 2018 traz a oportunidade de que a sociedade brasileira exerça seu poder de escolha e transforme as instituições que

estiveram, até o momento, sob alvo de sua crescente desconfiança.

Confiante no poder do voto, a Transparência Internacional Brasil, em parceria com organizações da sociedade civil com longo histórico de atuação no combate à corrupção – Observatório Social do Brasil, Instituto Ethos, Instituto Cidade Democrática, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e Contas Abertas –, lançaram a campanha Unidos contra a Corrupção¹³.

O objetivo desta campanha é justamente pautar as eleições de 2018 com vistas a promover uma renovação democrática do Congresso Nacional, liderada por candidatos com um passado limpo e comprometidos com um amplo pacote de reformas legislativas – as Novas Medidas contra a Corrupção. Trata-se do maior pacote anticorrupção já desenvolvido no mundo, o qual reúne 70 projetos de lei, propostas de emenda à Constituição e projetos de resolução.

Se aprovadas, estas reformas permitirão que o país avance ainda mais no combate à corrupção e, por consequência, no fortalecimento da democracia.

Como não poderia ser diferente para um projeto com esta pretensão, as Novas Medidas contra a Corrupção foram construídas a partir de um processo amplo e democrático que envolveu diversos setores da sociedade. Participaram deste processo membros da academia, advogados, membros do Ministério Público e do Judiciário, integrantes de órgãos de controle, agentes públicos e funcionários do setor privado. Foram consultadas mais de 300 organizações da sociedade civil e, a partir de uma inovadora ferramenta de participação popular no processo legisla-

13. Disponível em: <<http://unidoscontraacorrupcao.org.br/>>. Acessos em 11 jun. 2018.

tivo – o Wikilegis –, a sociedade teve a oportunidade de comentar, criticar e apresentar sugestões às propostas.

As 70 medidas estão distribuídas em 12 blocos, arrançados de maneira temática:

- I – Sistemas, Conselhos e Diretrizes Nacionais Anticorrupção;
- II – Participação e controle social;
- III – Prevenção da corrupção;
- IV – Medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos;
- V – Responsabilização de agentes públicos;
- VI – Investidura e independência de agentes públicos;
- VII – Melhorias do controle interno e externo;
- VIII – Medidas anticorrupção no setor privado;
- IX – Investigação;
- X – Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal;
- XI – Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa;
- XII – Instrumentos de recuperação do dinheiro desviado.

O fortalecimento de processos inerentes à democracia encontra-se no cerne deste pacote. As eleições nos últimos ciclos – a Operação Lava Jato mostrou –, foram contaminadas por esquemas que corromperam a escolha dos eleitores, gerando a posterior desconfiança nas instituições-chave do sistema político nacional. O financiamento das campanhas teve origem, em inúmeros casos, nos recursos desviados por empresas contratadas pela Administração Pública. A Justiça Eleitoral se mostrou incapaz de assegurar a

integridade destes pleitos e os partidos políticos foram veículos para a inserção de recursos de ‘caixa 2’ nas campanhas eleitorais.

Por esta razão, no bloco IV, estão incluídas medidas que pretendem conferir maior efetividade à legislação eleitoral, garantindo os instrumentos necessários para que o Ministério Público Eleitoral fiscalize e identifique irregularidades. São também medidas previstas para reabilitar o papel dos partidos políticos no processo democrático: o incremento da sua transparência, a implementação de mecanismos que garantam a integridade de seus processos decisórios e a possibilidade de responsabilizá-los efetivamente caso cometam irregularidades.

Sobre a questão do financiamento eleitoral, buscou-se um equilíbrio entre a necessidade de se garantir meios lícitos para que candidatos financiem suas campanhas e o imperativo de se limitar a influência de recursos privados no processo eleitoral. Uma redução dos recursos de origem pública, destinados às campanhas eleitorais, também foi prevista. A redução dos custos destas campanhas parece, no cenário atual, a melhor saída para reduzir a possibilidade de captura do processo eleitoral por interesses privados.

Para além dos processos eleitorais, buscou-se também enfrentar a impunidade pela introdução de medidas que garantiriam a efetiva responsabilização de agentes políticos corruptos, como a redução drástica das hipóteses do foro por prerrogativa de função e a proibição do indulto para condenados por crimes de corrupção. A ideia é que a impunidade de uns contamina as instituições como um todo, prejudicando a confiança que os cidadãos depositam nelas.

O compromisso com a democracia é essencial não apenas ao sucesso dessa empreitada anticorrupção, mas também aos fins

mesmos da luta contra a corrupção: a promoção da justiça social e o combate às desigualdades. Por esta razão, incluímos um terceiro elemento entre os critérios desta campanha para a renovação do Congresso Nacional: é indispensável que os candidatos demonstrem um compromisso com a democracia.

A captura da bandeira anticorrupção por aventureiros autoritários é inadmissível não só porque contraria a experiência e o receituário das melhores práticas internacionais, mas por ser absolutamente falaciosa do ponto de vista histórico e condenável do ponto de vista moral.

Desburocratização e Cidadania: um Projeto de Revitalização Democrática

.....
DANIEL BOGÉA

Em célebre discurso, o escritor anglo-saxão David Foster Wallace¹ conta a seguinte parábola:

“Dois jovens peixes estão nadando e encontram, ao acaso, um peixe mais velho nadando na direção contrária, que acena para eles e diz: ‘Bom dia, meninos, como está a água?’ E os dois jovens peixes continuam nadando por um tempo, até que um deles olha para o outro e fala: ‘O que diabos é água?’”²

.....
1. Devo a referência a Cass Sunstein, na obra “*The ethics of influence: government in the age of behavioral science*”, publicada em 2016, pela Cambridge University Press.

2. Tradução livre de: “There are these two young fish swimming along and they happen to meet an older fish swimming the other way, who nods at them and says ‘Morning, boys. How’s the water?’ And the two young fish swim on for a bit, and then eventually one of them looks over at the other and goes ‘What the hell is water?’”. Um filme de curta duração com a versão completa do discurso pode ser acessado em: https://www.youtube.com/watch?v=fGCo_wx97mo

.....
DANIEL BOGÉA é diretor-executivo do Idesb - Instituto Desburocratizar. Advogado e cientista político, possui mestrado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo e é mestrando em Ciência Política na Universidade de Brasília. Foi bolsista do Tarello Institute for Legal Philosophy da Università degli Studi di Genova (Itália) e realizou treinamento em regulação na London School of Economics and Political Science (Reino Unido). Membro da Comissão de Juristas da Desburocratização do Senado Federal. É profissional certificado pela APMG International, em programa concebido pelo Banco Mundial para atuar em parcerias público-privadas (CP3P-F). E-mail: daniel@desburocratizar.org.br

O autor esclarece que o ponto da história é mostrar que nossas realidades mais importantes e óbvias são muitas vezes mais difíceis de serem detectadas e discutidas.

Entendo que isso diz muito sobre a relação do brasileiro com a burocracia. Por aqui, os entraves burocráticos estão para o cidadão e para a empresa como a água está para os jovens peixes da história de Wallace. Naturalizamos sua existência e, com isso, acabamos por perder gradativamente a capacidade crítica de perceber obrigações burocráticas como necessárias ou excessivas; elas são, simplesmente, parte da vida. Isso não quer dizer, contudo, que essa assimilação foi pacífica ou mesmo que não gerou efeitos deletérios.

Ao contrário, neste artigo, argumento que esse processo de burocratização irrefletida é um dos aspectos mais subestimados do processo de erosão democrática que vivenciamos. Para além dos escândalos de corrupção e das recorrentes crises políticas e econômicas que marcaram os últimos anos, o processo de afastamento cada vez maior entre Estado e cidadão é reforçado por um sentimento de impotência perante a máquina pública e de oposição entre as exigências estatais e as reais necessidades da sociedade. É justamente nesse contexto que uma agenda de desburocratização deve assumir prioridade.

Defendo a construção de uma política permanente de desburocratização que tenha como alvo o cidadão e assuma como princípio-guia a confiança nas relações Estado-sociedade. Em linha com o que já anunciava há décadas Helio Beltrão, é preciso voltarmos nossos esforços ao óbvio e alçar como objetivos “três coisas muito simples de enunciar e muito difíceis de levar a cabo”³, nomeadamente (i) fazer funcionar aquilo que já existe; (ii) obter um mínimo de coordenação entre os vários órgãos do governo; e (iii) executar, com ânimo determinado, as soluções que estão no consenso geral.

A tarefa de simplificação tem como principal adversário um processo crescente do que chamo de institucionalização do sentimento de desconfiança recíproca. Isso se reflete em uma lógica estatal legiferante que parece crer cegamente em leis e regras detalhadas como fórmula para evitar fraudes e controlar, nos mínimos detalhes, a conduta de agentes públicos e privados. O resultado é, invariavelmente, o oposto do pretendido: o cipoal de regras e obrigações impostas sem qualquer tipo de análise do custo e do benefício ou controle de estoque regulatório gera enorme insegurança jurídica e cria complicações excessivas justamente aos sujeitos de boa-fé, abrindo, por outro lado, novos espaços para a atuação de interesses espúrios que se socorrem da burocracia justamente para praticar corrupção. A precariedade da solução conferida por essa cultura da desconfiança tornou-se até ditado popular: “são criadas dificuldades para se vender facilidades”.

Como vencer esse desafio? Proponho um olhar para o futuro que seja bem informado pelo passado, buscando as virtudes e os des-

caminhos de políticas de simplificação no Brasil, e beba na fonte de experiências exitosas de outros países. Em particular, resgato o Projeto Cidadão de Helio Beltrão como uma iniciativa que esteve centrada no foco correto e que merece ser resgatada. Além disso, explico uma experiência recente que abrangeu inovações institucionais bem-sucedidas na realização de uma agenda de desburocratização permanente e atenta às reais necessidades da sociedade, nomeadamente o programa Simplex, implementado em Portugal.

A essência de minha tese é que a implementação de uma agenda de desburocratização é a mais promissora estratégia política de revitalização da democracia brasileira. Mais consensual do ponto de vista técnico que propostas de reforma tributária e menos contaminada por interesses partidários que sugestões de reforma política, a implementação de uma política radical e permanente de desburocratização oferece um caminho para reaproximar governantes de cidadãos, a partir de mecanismos que os tornem efetivos participantes e tomadores de decisões.

Isso não implica, contudo, uma visão ingênua que percebe essa mudança como decorrente de mera tomada de decisão ou petição de princípio. Os desafios para que se alcancem resultados positivos são consideráveis. Por isso, um exame dos fracassos e conquistas de nosso passado pode fornecer lições fundamentais. Ao fim e ao cabo, apenas a partir de ações concretas nos planos técnico, político e cultural poderemos unir desburocratização e cidadania como um projeto efetivo de revitalização democrática.

O que é desburocratização?

Em primeiro lugar, é preciso abandonar uma ideia equivocada que caracteriza a

3. BELTRÃO, Helio. (2002) *Descentralização e liberdade*. Brasília: Instituto Helio Beltrão e Editora da Universidade de Brasília, p. 54-55.

desburocratização como antônimo de burocracia. Essa perspectiva está associada a duas conclusões apressadas: (i) a de que o melhor desenho institucional é aquele que reduz o aparato burocrático do Estado ao patamar mínimo possível; e (ii) a de que a tarefa de desburocratização envolve uma cruzada contra burocratas e a estrutura estatal.

Quanto ao primeiro ponto, é de fundamental importância a distinção entre considerações de ordem político-ideológica sobre o tamanho ideal do Estado e o cerne da desburocratização. A desburocratização não diz respeito a um olhar interno à administração que concentra atenções sobre a racionalização de processos e reformulação de organogramas. Seu alvo deve ser a ponta do processo: as necessidades do cidadão, da empresa e da sociedade civil em geral. Igualmente, não se cuida de uma visão pré-concebida sobre o tamanho ideal do Estado, mas antes uma prática institucional que verte todo funcionamento da máquina à realização de seu fim último: servir ao público.

Por isso mesmo Cass Sunstein, professor da escola de direito de Harvard e coautor da aclamada teoria do *nudge* com o economista Richard Thaler, afirma que “sem uma redução substancial em suas funções, o governo pode ser bem mais efetivo, bem menos confuso, bem menos contraproducente e muito mais útil se optar, sempre que possível, por maior simplicidade”⁴. O autor norte-americano traz uma imagem que ilustra bem qual deve ser o papel de um governo mais simples. Não se trata de um Estado mínimo, mas antes de um Estado que funcione como um *tablet*: intuitivo, voltado para o usuário, claro e muito simples, não obstante ser resultado de um complexo encadeamento de diferentes tecnologias.

4. SUNSTEIN, Cass. (2013) *Simpler: the future of government*. New York: Simon & Schuster, p. 11.

É justamente por isso que a simplificação não se associa a uma posição ideológica específica e assume contornos mais consensuais na agenda política. Não há discordâncias quanto à necessidade de um governo que funcione melhor para o cidadão (ao menos antes de descermos a detalhes de cada programa específico).

Em segundo lugar – e pelos mesmos motivos –, deve-se enfatizar que a desburocratização não é um processo de desvalorização de servidores públicos. Estes, aliás, são algumas das principais vítimas de excessos. Como bem lembrado pela clássica obra de Herbert Kaufman, “os custos, inconveniências e encargos de entaves governamentais oprimem funcionários estatais tanto quanto qualquer outra pessoa”⁵. Sendo assim, a burocracia estatal deve ser aliada, e não adversária, de uma agenda transformadora de desburocratização.

Do ponto de vista conceitual, a desburocratização deve ser enquadrada como um direito do destinatário de serviços públicos, seja o cidadão, a empresa ou a sociedade civil em geral. A essência do conceito é tornar todo o ciclo de vida desses agentes mais simples e descomplicado, abandonando o culto à autoridade em favor de um viés finalístico e “amigável ao usuário” (*user friendly*) da máquina pública.

Ou seja, não cabem objeções à agenda de desburocratização a partir de uma defesa teórica do conceito weberiano de burocracia. Tal como percebido pelo sociólogo germânico, o avanço em prol de um corpo burocrático técnico e insulado politicamente constitui passo fundamental para a superação do autoritarismo. Não é essa burocratização weberiana que se combate aqui, mas antes aquela burocratização bem ilustrada na obra de Franz Kafka, a

5. KAUFMAN, Herbert. (2015) [1977] *Red tape: origins, uses, and abuses*. 2. ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, p. 22.

partir da qual entraves burocráticos se descolam de sua nobre pretensão inicial e acabam por conformar um fim em si, com requintes sórdidos de irracionalidade. Aqui, a burocratização kafkaniana apenas serve para afastar o Estado da sociedade, colocando o cidadão em segundo plano, na condição de mero súdito (ou administrado, na roupagem conferida pela linguagem jurídica contemporânea).

É esse conceito popular de burocracia, assim encarada como a complicação desmedida e injustificada imposta pelo governo, que deve constituir o cerne de uma política que retome o fim último do aparato governamental. Creio que esse é um caminho pouco explorado e com maior potencial de realização prática de um profundo processo de reaproximação entre Estado e sociedade, ressignificando nosso processo democrático.

Como a obra de Kafka deixa claro, não estamos diante de uma jabuticaba, um problema peculiar do contexto brasileiro. Podemos identificar em diferentes contextos alguns problemas comuns decorrentes dessa burocratização desvirtuada. Aspectos como obrigações irrelevantes ou desnecessárias, obrigações sobrepostas ou contraditórias, obrigações obsoletas decorrentes de inércia estatal são reclamações recorrentes da sociedade em face do Estado⁶. O que parece ser particular à realidade tupiniquim é o grau dessa insatisfação e a dificuldade em se gerar um movimento de ruptura.

Alguns dos alvos dessa agenda de simplificação, por conseguinte, devem ser (i) o culto ao papel⁷, aos processos e aos contro-

6. Ver capítulo I de KAUFMAN, Herbert. (2015) [1977] *Red tape: origins, uses, and abuses*. 2. ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

7. Para uma análise antropológica desse culto a documentos, ver DaMATTA, Roberto. (2002) *A mão invisível do Estado: notas sobre o significado cultural dos documentos na sociedade brasileira*. *Anuário Antropológico*, n. 99, pp. 37-64.

les, em uma tentativa de virada cultural contra o princípio da desconfiança; (ii) impulsos centralizadores com vocação autoritária e pouco atentos às particularidades de cada região do país; (iii) o desconhecimento do sentido prático de ritos e exigências desnecessárias; e (iv), mais recentemente, a digitalização da burocracia desnecessária, em uma deturpação da tecnologia como potencial ferramenta de simplificação.

Afinal, as vítimas da burocracia excessiva são o cidadão e a empresa, mas, em última instância, a própria democracia. Esse custo é bem apurado por pesquisas de opinião, como o levantamento de 2015 da CNI/Ibope, em que 77% dos entrevistados consideraram o Brasil um País muito burocrático ou burocrático, 74% achavam que o excesso de burocracia faz o governo gastar mais do que o necessário e 72% concordavam com a afirmação de que a redução da burocracia deveria ser uma das prioridades do governo. Em pesquisa mais recente da Fiesp/IPSOS, de 2017, o percentual da população que considerava o Brasil burocrático subiu para 84%, enquanto 78% acreditavam que a burocracia é um estímulo à corrupção e, de outro lado, apenas 36% consideravam que o governo tem condições de implementar políticas de desburocratização.

Em termos de competitividade global, de outro lado, os efeitos da burocratização são claramente elevados no Brasil em comparação com outros países. Não por outra razão, o País ocupa posições preocupantes no relatório Doing Business 2018, publicado pelo Banco Mundial. No ranking, o Brasil ocupa o 125º lugar entre os países mais fáceis para se fazer negócios; enquanto na categoria “abertura de negócios”, estamos no 176º lugar; e na categoria “pagamento de impostos”, ocupamos apenas o 184º lugar.

Helio Beltrão e o Programa Nacional de Desburocratização

O Programa Nacional de Desburocratização, planejado e instituído no âmbito dos esforços de modernização dos anos de 1970 e liderado por Helio Beltrão, constitui até os dias de hoje uma experiência paradigmática no combate à complicação governamental. O grande pioneirismo do Programa foi a instituição de um esforço centrado no cidadão, com a compreensão da desburocratização como um direito humano (algo especialmente radical se considerado o contexto autoritário da época). O autor norte-americano Gerald Caiden destaca o aspecto inaugural da agenda brasileira de desburocratização: servimos de exemplo para a América Latina e nossa abordagem foi replicada em tentativas de reforma administrativa ao redor do mundo⁸.

Formalmente iniciado em 1979, o Programa tinha como objetivos básicos a eliminação de exigências desnecessárias, a substituição de controles prévios por controles posteriores e fiscalização por amostragem, a melhora no atendimento ao público e, fundamentalmente, a defesa do princípio de presunção da veracidade. O ideal era a formatação de todo sistema administrativo a partir da crença na honestidade das pessoas, conferindo-se mais importância ao fato do que ao documento e sem atormentar o cida-

dão com excesso de controles. Isso, aliás, não pode ser confundido com ingenuidade do administrador: a presunção de veracidade estabelece a confiança como premissa, porém também se embasa em um sistema punitivo rigoroso e eficiente para combater os casos de fraude, que são perniciosos, mas sempre minoritários. Como dizia Beltrão, "a administração pública herdou do passado e entronizou em seus regulamentos a centralização, a desconfiança e a complicação. A presunção da desonestidade, além de absurda e injusta, atrasa e encarece a atividade privada e governamental"⁹.

Outro traço inovador do Programa foi a metodologia de trabalho, fundada na verificação *in loco* das reais necessidades da sociedade, inclusive a partir de pesquisas de opinião. Para se estabelecer um roteiro eficaz, houve a compartimentalização entre o Projeto Cidadão, o Projeto Empresa e o Projeto Administração. Além disso, a estratégia de mobilização da sociedade civil conferiu prioridade a medidas de maior alcance popular, num esforço constante de comunicação, alicerçada em uma clara demonstração de apoio da cúpula política.

Algumas das medidas importantes no âmbito do Projeto Cidadão estiveram centradas na substituição de atestados por declarações do interessado, a dispensa de autenticação de cópias, a simplificação de procedimentos burocráticos, como a concessão de passaporte e a obtenção de carteira de motorista¹⁰. Ocorre que muitas dessas medidas acabaram sendo revertidas com o passar do tempo, demonstrando a força dos interesses

8. Relacionando os principais elementos da desburocratização, Caiden observa que "All these elements are contained in the National Debureaucratization Program in Brazil, a model for other countries in Latin America, first launched in 1967 by Helio Beltrao", além de registrar que "The main thrusts of the Brazilian program—deregulation, decentralization, modernization, personalization, and greater public accountability—have been repeated elsewhere around the globe." CAIDEN, Gerald. (2001) Administrative reform, in: Ali Farazmand (org.), *Handbook of comparative and development public administration*. New York: Marcel Dekker, p. 659.

9. BELTRÃO, Helio. (2002) *Descentralização e liberdade*. Brasília: Instituto Helio Beltrão e Editora da Universidade de Brasília.

10. BELTRÃO, Helio. (1981) Programa Nacional de Desburocratização. *Revista de Direito Administrativo*, v. 15, n. 3.

incrustados na burocracia desnecessária. Por mais que a criação dos juzgados de pequenas causas e a lei da microempresa tenham sido legados duradouros do Programa, os retrocessos posteriores em outras frentes podem ser reputados à dificuldade de manutenção de uma agenda permanente, com prioridade política e a sociedade civil mobilizada.

Ou seja, o projeto de revitalização democrática a partir da desburocratização parece depender da criação dessa agenda permanente¹¹. Ocorre que a frustração parece inevitável quando percebemos que impulsos momentâneos dos sucessivos governos nessa temática não lograram êxito nessa construção institucional. Desde o regime militar, o único presidente que não emitiu decreto sobre desburocratização foi Itamar Franco¹². Reputo esse fracasso à descontinuidade de iniciativas e à ausência de transparência e monitoramento, que geram falta de engajamento da alta administração e da sociedade como um todo, que segue nadando nas águas burocráticas de Foster Wallace sem contestar sua existência.

A experiência portuguesa como virada institucional

Defendo que a mudança de nossa trajetória institucional, a partir de uma reconstrução da agenda de desburocratização que seja apta a aproximar sociedade de Estado, revitalizando o sentimento de cidadania, pas-

11. Para um argumento aprofundado sobre como construir uma agenda permanente no contexto brasileiro de crise, ver artigo que publiquei nesta Revista Interesse Nacional, juntamente com João Geraldo Piquet Carneiro, intitulado “A desburocratização como agenda permanente”.

12. E.g. Decretos 83.740/79, 92.486/86, 99.179/90, 3.335/00, 5.378/05, 8.414/15 e 9.094/17. Para uma análise crítica sobre a resiliência do reconhecimento de firma, ver BASTOS JR., José Constantino. (2018) Reconhecimento de firma – burocracia que custa a morrer. *Espaço Democrático*.

sa por quatro aspectos: (i) precisamos mobilizar a população a participar do esforço de simplificação a partir da criação de novos espaços institucionais; (ii) devemos incorporar novas ferramentas tecnológicas a partir de uma lógica simplificadora; (iii) além de também aprender com as melhores práticas internacionais; e (iv) precisamos nutrir incentivos ao engajamento político no tema.

A experiência portuguesa diz muito sobre isso. Marcado por uma cultura cartorial que também foi importada pela colônia americana, recentemente Portugal realizou um movimento de virada que se promoveu pelo programa Simplex. Enquanto por aqui ainda há aqueles que se colocam como vítimas de um passado insuperável, decorrente da herança portuguesa, por lá, os gajos já cuidaram de transformar sua realidade e reformatar o funcionamento do Estado.

Iniciado em 2005, o Simplex também abordou de forma diferenciada a simplificação do ciclo de vida de cidadãos e empresas. Entre outras diretrizes, teve particular importância uma integração promovida entre diferentes pastas da administração a partir de uma coordenação central que manteve preservadas as particularidades de cada espaço e que contou com o prestígio político da cúpula de governo. Como afirma a responsável pela criação do Simplex, a necessidade de se criar estruturas de coordenação para o desenvolvimento desse tipo de projeto, situada no centro do governo, pode ser explicada “não tanto pela sua complexidade técnica, mas muito mais pela colaboração permanente que exigem entre diferentes serviços, desde a fase de concepção à sua implementação e financiamento”¹³.

Essa interoperatividade governamental foi
13. MARQUES, Maria Manuel Leitão. (2009) *Serviço público, que futuro?* Lisboa: Almedina, p. 32.

combinada com a instrumentalização de mecanismos participativos para se aferir as necessidades sociais prementes. Entre os princípios arrolados, portanto, estão (i) a regulação proporcional ao risco; (ii) a partilha de informações entre diferentes órgãos de governo; (iii) a fixação de um ponto único de contato para facilitar a comunicação do cidadão com o Estado (balcão único); (iv) a adoção de linguagem simples e clara, (v) o fomento à participação; (vi) a abertura de dados da maneira mais transparente possível; e (vii) a criação de métodos de mensuração de custos burocráticos, combinada com uma cultura de avaliação.

Isso tudo se deu no âmbito de grandes eixos da modernização administrativa. As ideias de simplificação e qualidade foram alçadas a princípio tanto da relação Estado-cidadão como da relação Estado-mercado. Isso demandou uma reorganização completa dos serviços públicos, com desmaterialização promovida por tecnologia e reavaliação de procedimentos a partir de seu fim social último. Nesse contexto, a sociedade civil foi instada a participar do processo não apenas como detentora de direitos, mas também como participante responsável pelo espaço público¹⁴.

Os resultados são impressionantes. O país deixou posições modestas em rankings internacionais para ocupar posição de vanguarda, na avaliação de entes como Banco Mundial e OCDE. Ainda em 2007, a Comissão Europeia já reconhecia que Portugal “ultrapassava todos os países membros” e rumava à posição de grande *benchmark* europeu. Mais do que isso, os lusitanos continuaram, por mais de uma década, com uma agenda perene nessa temática.

As grandes lições para o contexto brasileiro parecem ser as seguintes:

1. importância de *momentum* político e eleição de prioridades (vitórias rápidas e representativas);
2. reforma como uma agenda permanente – institucionalização de comitês e mecanismos de coordenação;
3. estabelecimento e cumprimento de metas rígidas;
4. mensuração de resultados e monitoramento ao longo do tempo;
5. criação de orçamento próprio para o programa facilita engajamento dos órgãos públicos.

Revitalizando nossa democracia

Neste artigo, apresentei um diagnóstico que também reputa ao afastamento entre burocracia e necessidades sociais uma das causas do momento de desilusão com a democracia. A partir de tal premissa, tentei construir o argumento de que o caminho mais promissor para a revitalização de valores democráticos seria pela construção institucional de uma agenda perene de desburocratização. Isso se deveria ao teor consensual dessa pauta, em contraste com outras reformas estruturantes que enfrentam forte oposição política.

O desafio, contudo, não é pequeno. Por isso, busquei jogar luz sobre alguns pontos que devem ser enfrentados com coragem. A experiência portuguesa merece ser estudada profundamente por representar uma solução bem-sucedida em um contexto cultural que não se distancia muito do nosso. E é justamente no campo da cultura que reside nosso principal entrave: precisamos vencer o princípio da desconfiança, em um contexto no qual dados apontam para patamares sem precedentes de desconfiança nas relações interpessoais¹⁵.

14. MARQUES, Maria Manuel Leitão. (2009) *Serviço público, que futuro?* Lisboa: Almedina, pp. 23-25.

15. Ver <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/so-7-dos-brasileiros-confiam-nos-outros-como-superar-a-desconfianca-0v4qlubk0vbqvotrm8na4rqj5>

Nesse cenário, percebo 12 diretrizes principais para uma política efetiva de simplificação no Brasil, levando-se em conta suas dificuldades culturais, suas dimensões continentais e sua história político-social:

1. eleger como fim último o interesse do cidadão, contribuinte e usuário de serviços públicos, e não apenas o interesse da própria administração;
2. reconhecer o caráter político do empreendimento, o que demanda vontade e ação da cúpula dos três poderes;
3. reconhecer o desafio cultural de modificar posturas, rotinas e comportamentos;
4. identificar, de forma seletiva e gradual, as prioridades;
5. valorizar o servidor público e seu papel imprescindível como agente de mudança;
6. estabelecer alianças com as “ilhas de ex-

celência e experiência” da administração e proteger o gestor inovador;

7. assegurar o tratamento diferenciado a distintas realidades (desigualdades regionais, mpes), abandonando soluções padronizantes;
8. investir na cidadania como mecanismo de fortalecimento de nossa democracia;
9. mobilizar a sociedade civil para que ela participe e monitore os esforços de desburocratização;
10. fomentar espaços transparentes e perenes de diálogo público-privado;
11. incorporar novas tecnologias para melhorar a vida do usuário, digitalizando serviços úteis;
12. desenvolver técnicas e metodologias de mensuração de custos e benefícios de serviços, como parâmetro para melhorar a qualidade das regras e eliminar obrigações excessivas.

Uma Proposta Suprapartidária de Estratégia para a Educação Básica Brasileira e Prioridades para 2019-2022

.....

PRISCILA FONSECA DA CRUZ
OLAVO NOGUEIRA BATISTA FILHO
GABRIEL BARRETO CORRÊA

.....

PRISCILA CRUZ é presidente-executiva e cofundadora do movimento Todos Pela Educação. É mestre em Administração Pública pela *Harvard Kennedy School of Government*, graduada em administração de empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Foi coordenadora do Ano Internacional do Voluntário no Brasil, projeto que recebeu o destaque das Nações Unidas em 2001. Ajudou a fundar o Instituto Faça Parte em 2002, onde atuou como coordenadora até 2005. Em 2012, recebeu o Prêmio Jovem Liderança na Educação, do Grupo Estado, e o Prêmio Darcy Ribeiro, concedido pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados ao Todos Pela Educação. Em 2017, foi finalista do Prêmio Cláudia, na categoria Políticas Públicas.

OLAVO NOGUEIRA FILHO é diretor de Políticas Educacionais do movimento Todos Pela Educação. É formado em Administração pela Universidade de Notre Dame (EUA) e pós-graduado em Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública (CLP). Trabalhou por três anos na ONG Parceiros da Educação (2010-2013) e outros três anos na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (2013-2016), tendo atuado como assessor do Secretário da Educação, Diretor de Tecnologias Educacionais e Coordenador de Informação, Monitoramento e Avaliação.

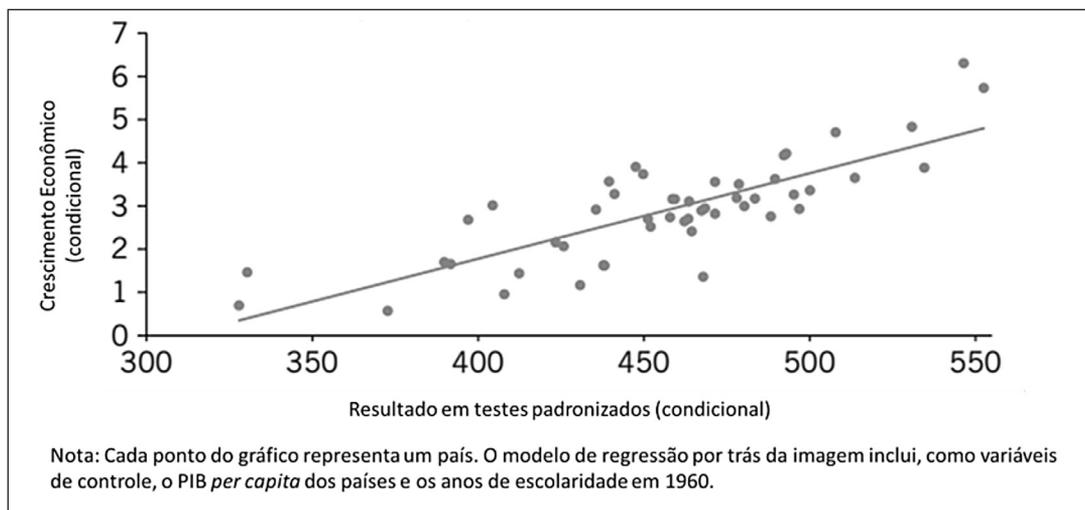
GABRIEL BARRETO CORRÊA é gerente de Políticas Educacionais do movimento Todos Pela Educação. É graduado e mestre em Economia pela Universidade de São Paulo. Trabalhou com consultoria para empresas na Bain&Company e foi consultor temporário na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação).

O Brasil vive hoje um momento instável e de grandes obstáculos políticos, econômicos e sociais. Os governos eleitos em 2018, tanto em âmbito nacional quanto estadual, terão a responsabilidade de promover mudanças estruturantes no País, de modo a assegurar que o processo de retomada econômica e de melhoria do quadro social atualmente instalado se dê de maneira consistente e duradoura. Neste cenário, é fundamental que a educação básica ganhe prioridade na agenda política brasileira, uma vez que não há país social e economicamente desenvolvido sem educação de qualidade.

1. O papel da Educação como pilar de desenvolvimento do País

Para o Brasil de fato avançar rumo a um País melhor para todos os seus cidadãos, é condição necessária garantir o crescimento econômico sustentável e a contínua redução da pobreza e das desigualdades sociais que o afligem. E conforme as pesquisas indicam e diversos exemplos comprovam, não será

Gráfico 1: Desempenho escolar e crescimento de longo prazo do PIB *per capita* (1960-2000)



Fonte: Hanushek e Woessmann (2015)

possível fazer isso sem educação básica de qualidade para todos.

Antes de tudo, a educação é um direito individual de todos, assegurado na Constituição Federal, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”¹. Muito mais do que mera instrução, é a educação que, em última instância, garante aos indivíduos sua plena liberdade, permitindo que cada cidadão atinja sua total potencialidade para alcançar seus objetivos de vida, sejam eles quais forem. Além disso, pesquisas comprovam que a educação aumenta a produtividade dos indivíduos², permitindo um maior leque de opções no mercado de trabalho e melhores condições ao longo de toda a vida.

É preciso compreender também que os ganhos de uma boa educação não são apenas individuais e um fim em si só. A educação é aspecto fundamental para o desenvolvimen-

to de uma sociedade. E, por mais que a compreensão e a mensuração de seus efeitos no progresso de uma nação ainda sejam limitadas, já há consensos importantes.

Um deles refere-se ao impacto da educação no crescimento econômico. Há décadas, pesquisadores vêm tentando quantificar esse impacto – e os resultados empíricos mais recentes são consideráveis³. Um dos trabalhos mais relevantes na área⁴ mostra que grande parte da diferença entre as taxas de crescimento econômico de longo prazo dos países pode ser explicada por diferenças na qualidade da educação oferecida à sua população. Esse resultado é ilustrado no gráfico acima (*Gráfico 1*), que apresenta, para 50 países, o quanto o crescimento do PIB *per capita* de 1960 a 2000 esteve relacionado com a qualidade da educação.

1. Constituição Federal, Capítulo III, artigo 205.

2. Um bom resumo desta literatura pode ser encontrado no livro “A ignorância custa um mundo: O valor da educação no desenvolvimento do Brasil”, de Gustavo Ioschpe (2004).

3. Os trabalhos de maior relevância deste debate são os do economista Eric Hanushek, da Universidade de Stanford. Sua pesquisa é debatida pelos mais influentes estudiosos sobre os determinantes do desenvolvimento de países, sendo reconhecidos por economistas como Daron Acemoglu (Instituto de Tecnologia de Massachusetts - MIT) e Dani Rodrik (Universidade de Harvard).

4. “*The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*” (2015), de Eric Hanushek e Ludger Woessmann.

O cálculo estatístico por trás da análise do gráfico aponta que um aumento de 100 pontos no resultado médio de um país na avaliação internacional de desempenho escolar do Pisa⁵, promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), está associado a 2 pontos percentuais a mais na taxa de crescimento anual média do PIB per capita deste país. As conclusões são categóricas: não há prosperidade duradoura de uma nação sem a oferta de uma educação de qualidade.

Para melhor ilustrar esse resultado, vale citar que essa diferença de 100 pontos no Pisa é aproximadamente a diferença entre o resultado dos alunos brasileiros e o resultado médio dos países membros da OCDE, e que um avanço nessa direção levaria o Brasil a se colocar em torno da 30ª posição dentre os sistemas educacionais do mundo avaliados pelo teste (atualmente, figura entre a 59ª e 65ª posição, a depender da área de conhecimento).

Importante ressaltar também o significado de um aumento médio de 2 pontos percentuais na taxa anual de crescimento econômico: um país que cresça sua renda per capita com uma taxa média de 4% ao ano por 25 anos terminará esse período com um PIB per capita aproximadamente 60% maior do que um país que tenha, no mesmo período, uma taxa média de crescimento 2 pontos percentuais menor, ou seja, de 2% ao ano. É uma diferença enorme em um período relativamente curto, e é ainda mais significativa para o Brasil, que oscila entre a 70ª e a 80ª posição de PIB per capita no mundo. Isso, é claro, levando em consideração as estimativas sobre a relação entre a qualidade educacional e o crescimento econômico dos países, observada durante a segunda metade do

5. Equivalente a 1 desvio-padrão nos resultados do Pisa (*Programme for International Student Assessment*).

século passado. Nos dias de hoje, em que o conhecimento se apresenta cada vez mais como variável central para o aumento da produtividade e da competitividade, a relevância da educação para o desenvolvimento dos países passa a ser ainda maior. Afinal, em tempos de avanços impressionantes das novas tecnologias, da inteligência artificial e dos processos de automação nos mais diversos setores, especialistas já antecipam que a capacidade dos países em responder a essas demandas por meio de seus sistemas de educação será determinante para o desenvolvimento econômico e social das nações⁶.

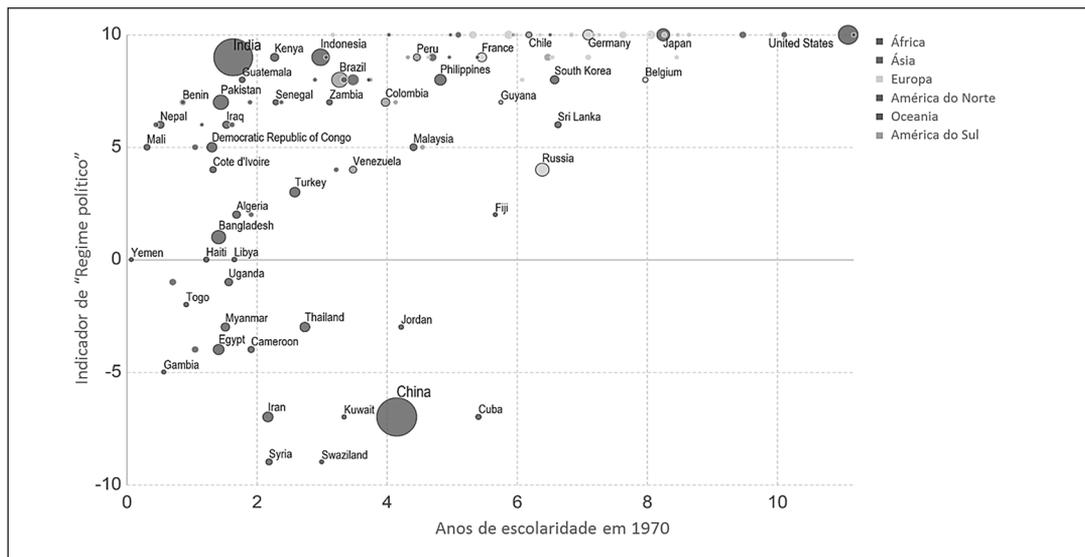
Além da relação direta entre educação e crescimento econômico, há também uma vasta literatura científica que explora os efeitos de uma melhor educação em diversas outras dimensões da vida e na construção de sociedades inclusivas e socialmente justas⁷. Por exemplo, há evidências bem estabelecidas entre indicadores educacionais e a saúde dos indivíduos, a redução da mortalidade infantil, a redução de crimes, o aumento de engajamento cívico e as melhorias em outras medidas de bem-estar da população, como felicidade e autoestima.

Ademais, diante um cenário global em que o enfrentamento da disseminação do ódio, do desrespeito à diversidade e da descrença nos valores democráticos se apresenta como um enorme desafio a grande parte dos países (entre eles o Brasil), a educação terá papel cada vez mais imprescindível na promoção da cidadania, da justiça, do respeito mútuo, da construção de uma socieda-

6. Por exemplo: “*AI as the next GPT: a Political-Economy Perspective*”, Manuel Trajtenberg (2018) e <https://exame.abril.com.br/tecnologia/o-brasil-esta-pronto-para-a-industria-4-0/>

7. Esse tema vem sendo tratado há décadas por pesquisadores de diversas áreas, incluindo ganhadores de prêmios Nobel como Gary Becker e James Heckman.

Gráfico 2: Correlação entre a média de escolaridade da população de 15 a 64 anos em 1970 e indicador de regime político em 2015 (sendo -10 o "mais autocrático" e +10 o "mais democrático")



Fonte: Ourworldindata⁹

de mais colaborativa e pacífica e no fortalecimento da própria democracia. Sobre esse último tema, o gráfico acima (*Gráfico 2*) ilustra a relação positiva entre educação e democracia, mostrando que países que tinham médias de escolaridade mais altas nos anos 1970 possuem maiores chances de terem, atualmente, regimes políticos democráticos. Ainda que essa correlação não implique causalidade (os dados não provam que um aumento de escolaridade necessariamente causa “efeitos democráticos” em qualquer lugar do mundo), um conjunto de pesquisas acadêmicas empíricas reforça a força da relação ao controlarem os resultados por diversas outras características de países⁸.

Por fim, pesquisas já apontam com alto grau de segurança que a educação deve ser considerada variável central para a redução

das desigualdades¹⁰, aspecto que ainda é característica marcante do cenário social brasileiro e que, se não combatida, impossibilitará que o Brasil se torne um país verdadeiramente desenvolvido.

2. Não “qualquer” Educação, tem que ter qualidade

Aumento de escolaridade sozinho não produz os efeitos positivos, tanto individuais quanto para toda a sociedade. É fundamental que haja qualidade, ou seja, aprendizagem significativa, pertinente e contemporânea. Educação de qualidade é aquela que prepara para a vida em uma sociedade cada vez mais complexa. Ela garante os conhecimentos para entender a cultura acumulada da humanidade e as bases científicas da transformação da vida. Na escola, as crianças estão no início de uma jornada de desenvolvimento pessoal, ao mesmo tempo em que aprendem a colocar o conhecimento a serviço do coletivo. A escola do século

8. Lutz, W., Crespo Cuaresma, J., & Abbasi-Shavazi, M. J. (2010). Demography, education, and democracy: Global trends and the case of Iran. *Population and Development Review*, 36(2), 253-281.

9. <https://ourworldindata.org/democracy#correlates-of-democratic-rule>

10. “Educação e Desigualdade”. Naercio Menezes Filho (2001).

21, que queremos e precisamos, é aquela em que aprendemos a conhecer, a ser, a conviver e a fazer (Jacques Delors).

De acordo com a recém aprovada Base Nacional Curricular Comum, a Educação deve assegurar as competências, que são a “mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver as demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho)”.

Avançar no sentido de melhorar a qualidade e a equidade da educação básica não será tarefa fácil. Apesar de termos incluído milhões de crianças, que até há pouco tempo sequer frequentavam a escola (em 1980, 40% da população em idade escolar estava fora da escola), e de melhorias nos indicadores dos anos iniciais do ensino fundamental (do 1º ao 5º ano) nos últimos anos, ainda não encerramos o capítulo da exclusão escolar e, de modo geral, seguimos muito distantes de conseguir assegurar que todos os alunos brasileiros alcancem níveis adequados de aprendizagem. Da alfabetização ao ensino médio, permanecemos com resultados educacionais críticos e que não vêm apresentando tendências promissoras.

Indiscutivelmente, o maior desafio da educação brasileira atualmente é o desafio

da aprendizagem. Uma das formas de acompanharmos a aprendizagem é a partir dos resultados das avaliações educacionais de larga escala. No Brasil temos a Avaliação Nacional da Alfabetização (Ana), Prova Brasil e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e internacionalmente vamos tomar como referência o *Programme for International Student Assessment* (Pisa) realizado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A crise de aprendizagem dos alunos brasileiros está ilustrada nos gráficos a seguir (*Gráficos 3 e 4*), que mostram o percentual de alunos com aprendizagem adequada¹¹ em matemática e em língua portuguesa em cada ano/série, desde 1997 até 2015. Como pode-se observar, houve crescimento considerável ao longo dos anos para os anos iniciais do ensino fundamental, mas para os anos finais e o ensino médio o indicador apresenta níveis baixíssimos, com estagnação/tendência de queda nos últimos anos¹².

11. Para “nível de aprendizado adequado” utilizaram-se os parâmetros estabelecidos pelo Movimento Todos Pela Educação, que foram definidos como pontuações mínimas na escala do Saeb para representar níveis adequados de habilidades. Para mais detalhes, acessar: <https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf>

12. Os indicadores de 2015 para Língua Portuguesa são: 55% dos alunos com aprendizagem adequada no 5º ano do ensino fundamental, 34% no 9º ano e 28% na 3ª série do ensino médio.

Gráfico 3: Percentual de alunos com aprendizagem adequada em Matemática – 1997 a 2015

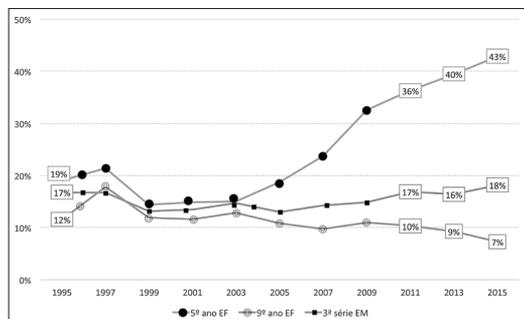
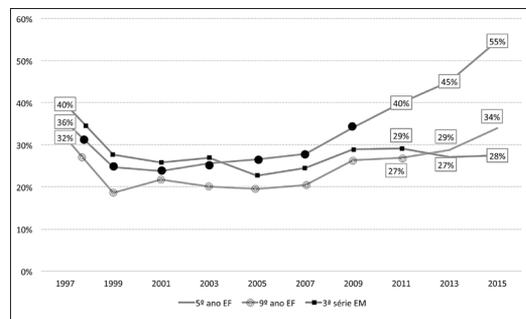


Gráfico 4: Percentual de alunos com aprendizagem adequada em Língua Portuguesa – 1997 a 2015



Fonte: Inep/MEC. Cálculo: Todos Pela Educação

Fonte: Inep/MEC. Cálculo: Todos Pela Educação

A figura a seguir (*Figura 1*) sintetiza o que ocorre na trajetória escolar dos alunos brasileiros desde os anos iniciais do ensino fundamental até a conclusão do ensino médio, evidenciando como os resultados vão piorando ao longo dos anos em termos de conclusão e aprendizagem adequada.

Figura 1: Evolução dos alunos na educação básica. Quadro Síntese 2015¹³



Fonte: IBCE/Pnad. Inep/MEC. Anuário da Educação 2018 (ainda não divulgado)

13. *Para calcular a taxa de conclusão do ensino fundamental anos iniciais, consideramos os jovens com 12 anos completos em 31 de março de 2015. Para a taxa de conclusão do ensino fundamental anos finais, jovens com 16 anos completos em 31 de março de 2015. Para a taxa de conclusão do ensino médio, jovens com 19 anos completos em 31 de março de 2015.

Nossos problemas na aprendizagem também ficam nítidos em comparações internacionais, em que o Brasil apresenta grandes lacunas em relação a outros países. Segundo a avaliação do Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), que é aplicada a estudantes de 15 anos, o Brasil oscila entre a 59^a e a 65^a posição dentre os 70 países e economias participantes¹⁴, conforme indicado nas figuras abaixo. É fundamental destacar que, para além de o País se encontrar entre as últimas posições, não apresentamos progresso nas últimas três edições da avaliação¹⁵.

Analisando conjuntamente os dados apresentados acima, é irrefutável a constatação de que o cenário da educação básica brasileira é bastante grave. Os “objetivos-fim” das políticas educacionais ainda estão longe de serem atingidos e, além dos resultados médios serem muito insatisfatórios, há relevante desigualdade nas oportunidades oferecidas.

Ou seja, a despeito de avanços que precisam ser reconhecidos, as políticas educacionais brasileiras não têm tido força suficiente para garantir melhorias significativas na qualidade da educação básica em todo o território nacional, em particular no que diz respeito aos indicadores de aprendizagem que apresentam tendências de desaceleração / estagnação (en-

14. No total, participaram da avaliação do Pisa 72 países/economias em 2015. No entanto, Cazaquistão e Malásia não são países contabilizados nos rankings já que a cobertura do teste foi insuficiente para assegurar comparabilidade de suas avaliações.

15. É importante reconhecer que o Brasil apresentou avanço significativo na avaliação de matemática do Pisa entre 2003 e 2012. Em 2003, a média brasileira foi de 356 e em 2012, chegou a 389, registrando um dos maiores saltos no período. No entanto, conforme mostrado no gráfico, houve redução considerável entre 2012 e 2015. Em leitura, o País apresentou média de 396 em 2000 e 403 em 2003. Para ciências, a OCDE só disponibiliza em seu banco de dados resultados a partir de 2006 (já apresentados no gráfico).

Figura 2: Resultados do Brasil no Pisa – Matemática – 2015

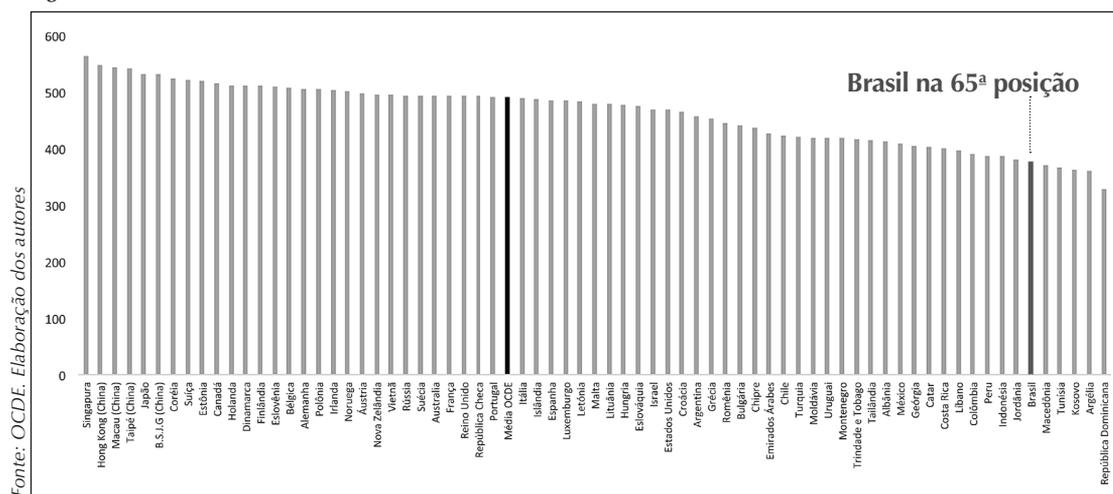
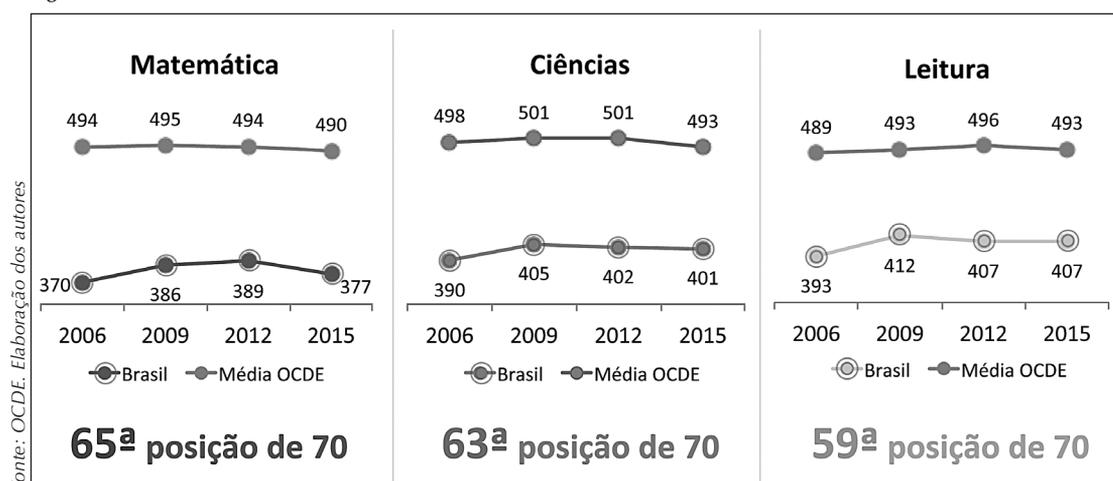


Figura 3: Resultados do Brasil no Pisa – 2006 a 2015



sino fundamental anos finais) e retrocesso (ensino médio). Avanços significativos usualmente são conquistados por poucas escolas, que, quando não são resultado de práticas de seleção dos melhores alunos¹⁶, podem ser consideradas, de modo geral, “ilhas de excelência”¹⁷.

Educação de qualidade também é aquela

16. “Seleção velada em escolas públicas: práticas, processos e princípios geradores”. Antônio Augusto Gomes Batista; Vanda Mendes Ribeiro; Maurício Êrnica. (2015).

17. “Efeito de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental”, José Francisco Soares e Maria Teresa Gonzaga Alves. Cadernos de Pesquisa v.43 n.149 p. 492-517 maio/ago. 2013.

com mais equidade. Infelizmente, nosso sistema educacional atua no sentido de manter e aprofundar as diferenças de oportunidades. O desequilíbrio começa logo cedo na vida escolar. As crianças de escolas com nível socioeconômico mais alto (1º quintil) têm desempenho adequado em matemática no 3º ano do Ensino Fundamental (EF) cinco vezes maior que as de escolas mais pobres (5º quintil). Uma diferença que aumenta ao longo dos anos, chegando a ser 22 vezes maior no 9º ano do Ensino Fundamental.

O gráfico abaixo (*Gráfico 5*) ilustra essa situação, apresentando o grau de desigualdade nos resultados de matemática do 5º ano da rede pública, a partir de comparação por nível socioeconômico (NSE). Percebe-se que a diferença entre níveis socioeconômicos não só é alta, como vem aumentando ao longo do tempo.

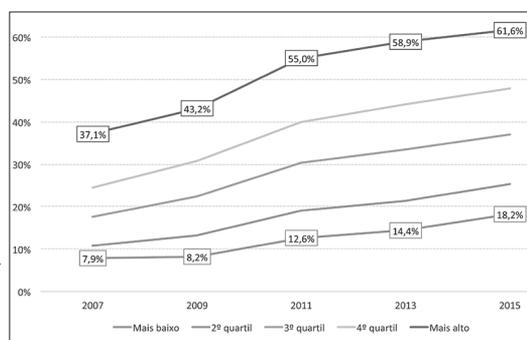
Diante desse cenário, fica evidente que o desafio da educação básica brasileira não é conjuntural. Trata-se, indiscutivelmente, de um problema de ordem complexa, que exigirá o desencadeamento de uma série de medidas articuladas pelos próximos governantes eleitos.

Para que isso se concretize, é essencial que se construa uma estratégia de médio e longo prazos bem delineada (ainda ausente no âmbito da política educacional brasileira), coordenada pelo governo federal (Ministério da Educação) em parceria com estados e municípios. Tal estratégia deve apontar quais ações precisam ser continuadas e aprimoradas, quais novas medidas precisam ser introduzidas e como estabelecer uma maior coerência entre todas elas.

3. O que temos a nosso favor

A boa notícia é que já existem algumas redes municipais de ensino de pequeno e médio portes que conseguem promover resultados de excelência com equidade (como o caso já

Gráfico 5: Percentual de alunos com aprendizagem adequada de Matemática, por Nível Socioeconômico – 5º ano do Ensino Fundamental



bastante conhecido de Sobral, no Ceará¹⁸) e alguns estados que, frente a cenários de baixo nível socioeconômico, têm apresentado índices de aprendizagem próximos – ou até superiores – ao de estados mais ricos (destacam-se aqui Ceará, Pernambuco e Acre). Tais experiências, somadas aos exemplos de algumas políticas de redes estaduais que ocupam as primeiras posições no Ideb, não só devem servir como inspiração, mas também como importantes referências para a construção de uma estratégia nacional. Ou seja, a despeito de um cenário geral ainda crítico, temos iniciativas em solo brasileiro que mostram ser possível fazer melhor. O desafio é como fazer melhor em escala. E é exatamente nesse sentido que a proposta a ser apresentada no próximo capítulo visa oferecer caminhos.

O período crítico pelo qual o Brasil passa abre espaço para uma rediscussão das prioridades nacionais e traz consigo a oportunidade de se avançar em uma agenda de reformas e medidas transformadoras, na qual as políticas educacionais precisam estar inseridas. Isso se torna ainda mais importante com as eleições que se aproximam, uma vez que o início de novos mandatos usualmente traz oportunidades significativas para a adoção de ações estruturantes.

O próprio estágio de desenvolvimento da política educacional brasileira gera uma possibilidade ímpar para avanços. A homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)¹⁹, ocorrida em 2017 para as

18. “O sucesso de Sobral”. João Batista Araujo e Oliveira (2013). <http://alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Sobral-IAB-20150106.pdf>

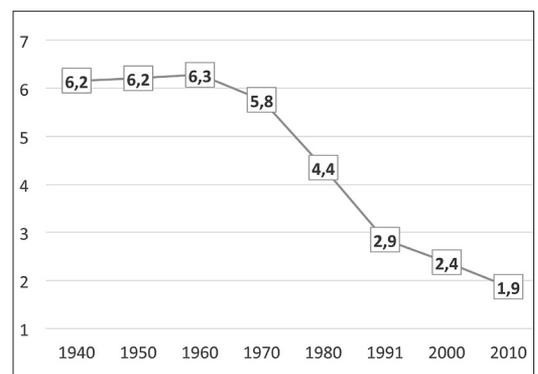
19. Documento que define o conjunto de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica brasileira. Em dezembro de 2017, o Ministério da Educação homologou a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para as etapas da educação infantil e ensino fundamental (1º ao 9º ano).

etapas da educação infantil e do ensino fundamental, exigirá que todas as redes de educação do País, públicas e particulares, adaptem seus currículos, propostas pedagógicas, materiais, avaliações e programas de formação de professores. Como observado em outros países²⁰, esse processo, se bem implementado, pode desencadear mudanças positivas significativas. Afinal, a explicitação do que todo estudante brasileiro tem direito a aprender é condição necessária para uma estratégia sistêmica voltada à melhoria dos resultados educacionais. Em sentido similar, tal avanço se soma ao fato de termos, ao longo das últimas décadas, criado e fortalecido um robusto sistema de avaliação da educação básica (Saeb) – eixo fundamental para a viabilização de um projeto educacional nacional – e um sólido sistema de financiamento redistributivo (Fundef/Fundeb) que, ainda que tenha espaço para aprimoramentos, foi capaz de melhorar sensivelmente a capacidade de provisão educacional dos municípios e estados mais pobres do País. Nesse último caso, inclusive, destaca-se o momento único para a promoção de melhorias ao mecanismo que, como veremos detalhadamente mais à frente, obrigatoriamente terá de passar por uma revisão até 2020 (ano limite da vigência da atual lei que o rege). Se bem conduzida, esta revisão pode ser crucial para que se aprimorem, em particular, as condições de oferta nas redes que atendem a contextos socioeconômicos mais desafiadores.

Por fim, o momento demográfico pelo qual o Brasil passa também apresenta uma oportunidade relevante. Estamos no fim do chamado “bônus demográfico”, situação em que o contingente populacional em ida-

de ativa é elevado quando comparado ao contingente de inativos, favorecendo o desenvolvimento econômico. Por mais que não tenhamos aproveitado este fenômeno em sua totalidade²¹, os próximos 5 a 10 anos serão os últimos em que tal cenário se configurará. Aumentar o nível educacional da população ativa brasileira é condição essencial para aproveitarmos o final deste ciclo e para que estejamos preparados para um cenário onde haverá mais pessoas inativas do que ativas economicamente. Além disso, o fato de que ao longo dos anos cada vez menos crianças ingressarão nas escolas devido às menores taxas de natalidade (tendência já observada ao longo das últimas décadas para todas as faixas de renda, conforme indicado pelo gráfico abaixo – *Gráfico 6*) deflagra um ambiente propício para a viabilização de mudanças importantes no conjunto das políticas educacionais, como, por exemplo, o aumento da jornada escolar diária sem a necessidade de grandes planos de construção de novos prédios e a possibilidade de ampliação do investimento por estudante frente a um cenário econômico adverso.

Gráfico 6: Taxa de fecundidade da população brasileira



Fonte: IBGE/Censos Demográficos

.....
21. Relatório de Monitoramento Global 2015/2016: Metas de Desenvolvimento numa Era de Mudança Demográfica (Banco Mundial e FMI).

.....
20. A experiência do Chile e da Austrália podem ser citadas como exemplos.

Diante desse contexto, um esforço real e efetivo que seja capaz de superar os desafios históricos da educação básica brasileira ganha ainda maior relevância. A janela de oportunidade é única. A hora é agora.

4. Uma proposta de estratégia para a educação básica brasileira

Diante do cenário descrito, a pergunta central passa a ser: como romper com a preocupante tendência dos resultados educacionais e promover um salto de qualidade na educação básica brasileira? A proposta aqui elaborada visa responder a essa questão, apresentando uma estratégia informada pelas evidências, conhecimentos teóricos e experiências exitosas nacionais e internacionais. É importante registrar que sua proposição surge no sentido de fazer avançar o Plano Nacional de Educação (PNE)²², que representa a síntese dos grandes desejos a serem perseguidos pelo País na área da educação.

4.1. Visão de futuro: aonde queremos chegar

Tomamos como referência as metas do Movimento Todos Pela Educação, que foram construídas por especialistas técnicos e pactuadas por diversos atores da sociedade civil em 2006²³, além de terem sido incorporadas pelo PNE em 2014 em 8 de suas metas²⁴. Essas metas são:

.....
22. O Plano Nacional de Educação foi promulgado em 2014 e tem vigência até 2024. Ele elenca um conjunto de 20 metas (tanto de resultados “fim” quanto de “meios” para atingi-los) e mais de 250 estratégias associadas a cada uma delas.

23. Para maiores detalhes, consultar: <https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf>. <https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf>

24. Metas 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9.

AS METAS DO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO²⁵

Meta 1 – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola

Até o ano de 2022, 98% das crianças e jovens entre 4 e 17 anos devem estar matriculados e frequentando a escola ou ter concluído o Ensino Médio.

Meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos

Até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura, escrita e matemática até os 8 anos ou até o final do 2º ano do Ensino Fundamental.

Meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado à sua série

Até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é adequado para seu ano.

Meta 4 – Todo aluno com o Ensino Médio concluído até os 19 anos

Até 2022, ao menos 95% dos jovens brasileiros de até 16 anos deverão ter concluído o ensino fundamental e 90% dos jovens de até 19 anos deverão ter concluído o ensino médio.

.....
25. Além das 4 metas apresentadas no quadro, o Movimento Todos Pela Educação possui uma 5ª meta, que é: “Até 2010, mantendo-se até 2022, o investimento público em Educação Básica obrigatória deverá ser de 5% ou mais do Produto Interno Bruto (PIB).” Como essa meta não diz respeito especificamente aos resultados educacionais e está sendo cumprida pelo País, esse documento não a referencia como uma meta da estratégia apresentada.

Por mais que o prazo definido para tais metas (2022) se aproxime e que ainda estejamos consideravelmente distantes de efetivamente alcançá-las, entendemos que elas são marcos importantes que expressam adequadamente a ambição por trás da proposta a seguir.

Importante destacar que as metas também estão correlacionadas com o que foi proposto na “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, elaborada pela Organização das Nações Unidas em 2015, que apresenta um conjunto Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados pelos países signatários²⁶. As metas do ODS 4 – Educação de Qualidade – visam “assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, além de promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”, objetivo comum ao que propõe este documento.

4.2. Premissas e princípios orientadores

A estratégia aqui proposta parte de duas importantes premissas. A primeira delas é que processos de mudanças estruturantes em educação dificilmente serão efetivados se não forem desencadeados de maneira sistêmica e com alto grau de coerência entre as diferentes políticas. Ainda que isso não signifique encarar todos os desafios simultaneamente, com a mesma ênfase de energia, recursos e foco, a melhoria pontual e isolada de algumas políticas públicas não será capaz de reverter a crítica situação que o Brasil vivencia atualmente. Em outras palavras, se o objetivo é a promoção de um salto de qualidade, não basta o País resolver uma ou duas questões de maneira exemplar. Sistemas de alta complexidade, tal como o da educação, exigem uma coordenação capaz de estabele-

cer articulação e coesão entre as diferentes mudanças que precisam ser promovidas. É exatamente o que mostra a literatura sobre reformas educacionais de sucesso no mundo: não há bala de prata – é o efeito da interação entre diferentes medidas que consegue produzir impacto substancial²⁷.

A segunda premissa fundamental por trás da estratégia é que as políticas educacionais não podem apenas “tangenciar” a sala de aula (por exemplo: “basta melhorar a gestão do sistema”). Para de fato impactar a aprendizagem, o esforço da política educacional precisa se concentrar naquilo que ocorre dentro da sala de aula. Ou seja: o foco deve estar na melhoria da prática pedagógica dos professores e no fortalecimento da relação professor-aluno. Todas as demais ações, direta ou indiretamente, precisam criar condições para que se avance nesse sentido.

Uma vez apresentadas as premissas, elencam-se abaixo cinco princípios que representam os alicerces daquilo que virá mais adiante. Eles ajudam a tornar mais transparentes os valores e as crenças que orientaram a elaboração desta proposta.

Princípio 1: Aprendizagem para o desenvolvimento integral da pessoa;

Princípio 2: A definição de qualidade envolve necessariamente o conceito de equidade e inclusão;

Princípio 3: Professor é aspecto central, sem o qual não avançaremos;

Princípio 4: Se queremos dar um salto, a educação precisará também do apoio das outras áreas;

.....
26. <http://www.agenda2030.com.br/>

.....
27. “Large scale reform comes of age”, Michael Fullan (2009)

Princípio 5: Precisamos conciliar a resolução de uma agenda básica com as demandas contemporâneas.

4.3. A estrutura de organização da estratégia

A proposta que será apresentada parte de um entendimento inicial de que a baixa qualidade educacional no País pode ser explicada essencialmente por desafios de duas naturezas: desafios de ordem política e desafios de ordem técnica.

Por mais que o objetivo da estratégia seja fundamentalmente propor como atacar os desafios de ordem técnica, é preciso contextualizar o que são esses desafios políticos. Em resumo, destaca-se que há no Brasil baixo incentivo dos governantes para atuar politicamente pela educação e, mais especificamente, pela aprendizagem. Por atuar politicamente pela educação / pela aprendizagem, refere-se aqui à blindagem da pasta de ingerências político-partidárias e clientelismos, à estruturação de equipes de alta qualidade técnica, à decisão de dar continuidade de políticas de sucesso iniciadas por gestões anteriores, à exigência da implantação de ações respaldadas pelas evidências e pelo conhecimento acumulado e à força política para enfrentar eventuais resistências a processos de mudança. Ainda que existam exemplos recentes que sugerem associação entre boas gestões educacionais e benefícios eleitorais subsequentes, de modo geral o custo político de não se dedicar à educação permanece sendo visto pelos governantes como baixo e o benefício de promover mudanças estruturantes não é percebido como garantidor de frutos eleitorais, tornando o ato de priorizar a educação dependente da visão particular de cada político. Se essa questão não for devidamente equalizada, di-

ficilmente veremos as recomendações aqui propostas sendo de fato implementadas em todo território nacional. Nesse sentido, para além da introdução de mecanismos de incentivos e induções que serão apresentados mais adiante, destacamos aqui que parte importante do enfrentamento desse desafio está na atuação dos órgãos de controle (por exemplo, tribunais de contas e Ministério Público). Para além do processo de fiscalização e coibição do uso indevido do recurso público, um trabalho pautado pela incidência em questões que de fato apoiam a melhoria da educação, tais como a garantia de vagas e da matrícula nas etapas obrigatórias ainda não universalizadas, a cobrança por condições básicas de infraestrutura escolar e o incentivo a políticas educacionais com amplo respaldo na literatura baseada em evidências (conforme detalharemos mais à frente), pode representar contribuição significativa frente ao cenário acima descrito.

No que tange aos desafios de natureza técnica (escopo principal da estratégia delimitada), podemos classificá-los em três grandes eixos. O primeiro deles refere-se aos fatores intraescolares essenciais à aprendizagem dos alunos e que são responsabilidade direta da política educacional. O segundo eixo refere-se à estrutura de gestão da política educacional em nível de sistema, que no contexto atual tem comprometido diretamente a garantia dos fatores intraescolares em escala. Por fim, o terceiro refere-se a fatores extraescolares, que não estão inteiramente sob responsabilidade da gestão da educação, mas também possuem forte influência no processo de aprendizagem das crianças e jovens e podem, em alguma medida, ser afetados pela política pública. É a partir desses três eixos que se constitui a proposta de estratégia.

Eixo 1: Fatores intraescolares

O primeiro grande eixo se concentra nos fatores essenciais que impactam a aprendizagem de um estudante e estão sob gestão da política educacional. Tais elementos possuem um amplo respaldo da literatura embasada em evidências e em conhecimentos teóricos, e podem ser entendidos como elementos-chave para que uma escola alcance bons resultados educacionais.

De forma resumida, esse eixo destaca a relevância da garantia de recursos pedagógicos básicos (currículo, materiais de apoio para alunos e professores, avaliações formativas e programas de reforço/recuperação), de professores bem preparados, motivados e com boas condições de trabalho, de uma gestão escolar focada na aprendizagem dos alunos e de um modelo de escola cuja estrutura e funcionamento estimulem a aprendizagem.

Eixo 2: Gestão do sistema educacional

Se queremos alcançar melhores resultados para todos os alunos brasileiros, os fatores intraescolares apontados no eixo 1 precisam ser assegurados em todas as escolas do País. Isso não será feito se continuarmos formulando políticas de forma pontual e desarticulada. O eixo 2 desta estratégia busca, então, propor como assegurar consistência, coerência e articulação entre as diferentes políticas educacionais de modo a induzir e a viabilizar a adoção desses elementos em nível de sistema. Ele é dividido em quatro pilares: governança do sistema, gestão das redes de ensino, sistema de financiamento da educação básica e sistema de avaliação.

Apesar de esses quatro pilares poderem ser aprimorados de forma individual, o cerne desta estratégia está na defesa da articulação entre eles. Para isso, o ponto de partida da proposta é que o Ministério da Educação co-

ordene uma definição pactuada com estados e municípios de parâmetros nacionais de qualidade da oferta da política educacional, que devem orientar todas as redes do País. Tais parâmetros envolveriam, por exemplo, a definição de qual é a oferta mínima de recursos pedagógicos que todas as redes devem ter, parâmetros básicos para os planos de carreira de professores, referenciais para as políticas de seleção de diretores, dentre outros. Conforme será aprofundado adiante, essa definição seria central para promover maior coesão entre os quatro pilares deste eixo e para a política educacional como um todo²⁸.

Eixo 3: Fatores extraescolares

Esse eixo aborda três elementos que não estão inteiramente sob responsabilidade da política educacional (“fatores extraescolares”), mas que são fundamentais para os resultados que se pretende atingir. São eles: participação das famílias na educação dos filhos, o desenvolvimento das crianças na primeira infância e as políticas voltadas à juventude. Como será exposto posteriormente, esses fatores estão intimamente relacionados às desigualdades existentes no Brasil e dependem de uma abordagem de outras áreas articulada às políticas educacionais.

Nota-se, portanto, que apesar de a estruturação da estratégia destacar seus três eixos separadamente, eles estão completamente interligados. É o que se ilustra na próxima página (*Figura 4*), apresentando esquematicamente a estratégia proposta. No centro, estão os objetivos-fim (acesso, permanência e aprendizagem de todos os alunos), que dão tangibilidade à visão de futuro exposta na

.....
28. Como exemplo prático de tais parâmetros, consultar os “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil”, estabelecido pelo Ministério da Educação em 2006: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/paraqualvol2.pdf>

subseção anterior. Ao redor desses objetivos, está o primeiro eixo da estratégia, que traz os fatores intraescolares. Em seu entorno, estrutura-se o eixo 2 (“gestão do sistema”), que tem suas partes interligadas para demonstrar a importância da articulação entre elas por meio da definição pactuada de parâmetros nacionais de qualidade da oferta. E, ligado diretamente aos grandes objetivos, está o terceiro eixo, que diz respeito aos fatores extraescolares.

4.4. Políticas prioritárias para o início da gestão federal 2019-2022

Para dar início à implementação da estratégia apresentada em âmbito nacional, sugere-se

a seguir um conjunto de sete políticas prioritárias a serem desencadeadas pelo governo federal já no começo da próxima gestão. As recomendações estão subdivididas nos três eixos que compõem a estratégia: (1) fatores intraescolares, (2) gestão do sistema educacional e (3) fatores extraescolares.

Importante destacar que as medidas aqui propostas para o governo federal não visam sugerir uma lógica intervencionista de ação. Com exceção àquilo que é de atribuição direta da União (ex: formação inicial de professores), as demais ações estão ancoradas no princípio da coordenação, indução e apoio para criação de melhores condições para que as redes de ensino liderem os esfor-

Figura 4: Estratégia para a educação básica



ços de execução das políticas educacionais junto às suas escolas. Se as políticas aqui indicadas forem de fato priorizadas e bem implementadas, temos convicção que os próximos governos estarão dando passo fundamental para que o País avance no sentido de uma educação significativamente melhor para todas as crianças e jovens brasileiros.

Eixo 1 – Fatores Intraescolares

1) Professor: carreira e formação

Criar política nacional de valorização e profissionalização docente, que dê início a uma profunda ressignificação da carreira e das estruturas de formação inicial e continuada dos professores (em linha com a Macrodiretriz 2), com destaque para:

- Estabelecer medidas que apoiem as redes de ensino na reestruturação das carreiras de professores tais como: estabelecimento de um marco referencial nacional (definição de conhecimentos e competências profissionais esperados de todo professor), certificação nacional docente, apoio para elevação da remuneração e indução de alterações na legislação dos planos de carreira;
- Reformular as estruturas curriculares e o sistema de regulação dos cursos de pedagogia e licenciaturas, a fim de aproximar a formação inicial de professores às demandas da prática pedagógica e da BNCC;
- Apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios na reformulação das suas políticas de formação continuada a partir das diretrizes recentemente estabelecidas pelo Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e Undime (União dos Dirigentes Municipais de Educação).

2) Efetivação da Base Nacional Comum Curricular em todas as redes de ensino

À luz da homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação infantil e ensino fundamental, oferecer apoio e incentivo às redes de ensino para que aprimorem a qualidade do atendimento e suas políticas pedagógicas básicas (em linha com a Macrodiretriz 1), com destaque para:

- Dar continuidade à atual política de coordenação e apoio ao processo de adaptação/construção dos currículos estaduais e municipais (em regime de colaboração);
 - ▶ Para os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), dar particular atenção à introdução de inovações que reconheçam os desafios específicos dessa etapa.
- A partir da BNCC-EI, instituir política nacional de fortalecimento da qualidade do atendimento nas creches e pré-escolas, por meio da redefinição de parâmetros nacionais de oferta e da indução e apoio federal para adoção desses parâmetros por todas as redes do País;
- No ensino fundamental, apoiar e induzir o fortalecimento de elementos essenciais para a gestão pedagógica das redes (com ações de apoio diferenciadas dependendo do estágio de cada uma), com ênfase em garantir a disponibilização de:
 - ▶ Materiais de apoio de qualidade (ex: planos de aula e sequências didáticas) para alunos e professores, com formação específica aos docentes para sua implementação;
 - ▶ Avaliações diagnósticas de aprendizagem atreladas ao currículo, que contemplem um processo ágil de devoluti-

va dos resultados com fácil leitura pelos professores e gestores escolares;

- ▶ Materiais de reforço e recuperação bem estruturados e políticas efetivas de correção de fluxo.

- Adaptar políticas nacionais de natureza pedagógica à BNCC, como o Programa Nacional do Livro Didático, as políticas de disponibilização de recursos digitais e as avaliações externas (Ana, Prova Brasil/Saeb).

3) Alfabetização

Aprimorar a política nacional de alfabetização na idade certa, tendo a indução do regime de colaboração entre estados e municípios e o reconhecimento dos diferentes contextos como premissas da atuação federal (em linha com as Macrodiretrizes 1, 2, 3, 9 e 10), com destaque para:

- Introduzir lógica de apoio do Ministério da Educação às redes de ensino por “grupos característicos de redes” (*clusters* que consideram o resultado educacional atual e o contexto socioeconômico), tendo como princípio norteador da política o fortalecimento do regime de colaboração entre estados e municípios para:

- (i) Garantir ou fortalecer a oferta de recursos pedagógicos específicos para o processo de alfabetização em todas as redes;
- (ii) Apoiar ações de formação continuada específica aos atuais professores alfabetizadores;
- (iii) Apoiar a formação dos atuais gestores escolares (diretores e coordenadores pedagógicos) dos anos iniciais do ensino fundamental;
- (iv) Apoiar a oferta de programas de reforço e recuperação para alunos que já deveriam estar alfabetizados;

- (v) Introduzir incentivo financeiro aos municípios vinculado a avanços nos resultados de alfabetização.

4) Novo modelo de ensino médio

Aprimorar a política de fomento à expansão da jornada escolar e coordenar/apoiar os Estados na reorganização da estrutura de funcionamento do ensino médio no sentido da diversificação curricular a ser definida pela BNCC (em linha com as Macrodiretrizes 4 e 5), com destaque para:

- Apoiar e induzir a expansão de novos modelos de ensino médio em tempo integral, com ênfase para escolas em zonas de maior vulnerabilidade socioeconômica, fazendo da ampliação da carga horária um elemento promotor de um novo modelo de escola que seja capaz de tornar a experiência escolar mais atrativa e incentivar o protagonismo juvenil dos estudantes;
- Continuar o processo de discussões a respeito da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio, tanto no processo pré-homologação (caso ele não seja finalizado em 2018), quanto nas discussões junto aos estados sobre sua implementação;
- Apoiar técnica e financeiramente os estados na operacionalização das mudanças na estrutura curricular (itinerários formativos) e na ampliação da jornada escolar prevista em lei;
- Fortalecer o itinerário profissionalizante no novo ensino médio, criando mecanismos efetivos para garantir a expansão e a qualidade da oferta nas redes estaduais.

Eixo 2: Viabilizadores em nível de sistema

5) Governança e gestão das redes

Reestruturar as regras de governança do sistema educacional a partir da criação de um Sistema Nacional de Educação e criar política de apoio à melhoria da qualidade da gestão em todos os níveis (em linha com as Macrodiretrizes 7 e 8), com destaque para:

- Unificar as instâncias de pactuação federativa existentes em um espaço tripartite (União, Estados e Municípios) de permanente diálogo e articulação entre as diferentes esferas;
- Estabelecer, na instância tripartite pactuada, parâmetros nacionais de qualidade para a oferta da educação básica, dando referências para todas as redes de ensino sobre suas políticas educacionais (ex.: oferta mínima de recursos pedagógicos que todas as redes devem ter, parâmetros básicos para os planos de carreira de professores, referenciais para as políticas de seleção de diretores, dentre outros);
- A partir da definição dos parâmetros, estabelecer de maneira mais clara as normas, competências e responsabilidades de cada ente federativo, rediscutindo o grau de autonomia e responsabilização dado a cada um e induzindo o fortalecimento do regime de colaboração;
- Aprimorar a gestão administrativa e orçamentária do Ministério da Educação, para que consiga atuar com mais ênfase como coordenador do sistema e melhor executar as políticas nacionais prioritárias;
- Criar política de apoio e indução à melhoria da gestão das Secretarias municipais e estaduais.

6) Financiamento: mais redistribuição e indução para a qualidade

Realizar alterações legais nos mecanismos de financiamento da educação básica, em especial no Fundeb, tornando-os mais eficientes, redistributivos e indutores de qualidade (em linha com as Macrodiretrizes 9 e 10), com destaque para:

- Fazer do Fundeb um instrumento de financiamento permanente, tornando-o mais redistributivo e indutor de qualidade, por meio de alterações nas regras de redistribuição intraestadual do fundo e nos critérios para recebimento da complementação da União, além da ampliação do valor dessa complementação para elevar o patamar mínimo de investimento por aluno;
- Introduzir critérios socioeconômicos nas ponderações das linhas de transferências legais da União, visando promover maior equidade no financiamento da educação;
- Revisar, de forma pactuada, as transferências voluntárias, limitando seu volume e discricionariedade e introduzindo princípios de redistribuição e indução de qualidade;
- Promover a reformulação das regras de distribuição do ICMS entre os estados e seus municípios, atrelando parte da parcela distribuída aos municípios a avanços nos resultados educacionais, de modo a incentivar politicamente melhorias na aprendizagem.

Eixo 3: Fatores extraescolares

7) Primeira Infância: uma agenda intersetorial

Instituir nova política nacional de desenvolvimento de crianças de 0 a 6 anos por meio de ações intersetoriais envolvendo educação, saúde, assistência social, cultura e esporte (em linha com a Macrodiretriz 12), com destaque para:

Com base no marco legal da primeira infância, criar política nacional intersetorial para o desenvolvimento infantil, articulando educação, saúde, assistência social, cultura e esporte, na qual esteja explícito o nível básico de atendimento que toda criança brasileira tem direito a receber.

5. Conclusão

Conforme apresentado ao longo desse artigo, a necessidade de se avançar com uma estratégia sistêmica para a educação básica brasileira surge como resposta ao cenário atual do País, assolado por questões econômicas, políticas e sociais, e pela constatação de que a situação de nossa educação ainda é bastante crítica. Nossas crianças e jovens, por mais que estejam indo para a escola, não estão aprendendo o quanto deveriam. Temos um desafio enorme, que só será superado com um projeto robusto, que parta de uma

visão holística e dê ênfase a mudanças estruturantes informadas pelas pesquisas, conhecimento teórico acumulado e experiências de sucesso nacionais e internacionais.

É nesse sentido que é apresentada essa proposta de estratégia para a educação básica de modo a servir de referência para que os próximos governantes possam aproveitar a curta janela de oportunidade que os primeiros meses de gestão oferecerão para a introdução de uma agenda de transformações ambiciosas.

Ressalta-se, por fim, que a força da estratégia delineada está não só no conteúdo individual de cada proposta apresentada, mas sim na articulação entre elas. Posto de outra forma, se isoladamente muitas das diretrizes e prioridades não representam tamanha novidade para quem acompanha e participa do debate educacional brasileiro, é na conexão e na coerência entre as partes que está, precisamente, aquilo que entendemos ser inovador. Afinal, como argumentado, só assim acreditamos ser possível reverter um cenário tão desafiador na educação e avançarmos rumo a um futuro melhor para o Brasil e para todos os brasileiros.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Uma Agenda Para o Desenvolvimento

.....

JOSÉ ANTÔNIO MARCONDES DE CARVALHO
NICOLA SPERANZA

Lançada em 2015, a Agenda 2030 contém os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas e culmina um longo processo histórico de debate sobre desenvolvimento, remetendo-nos a mais de 40 anos de negociações internacionais e construção de consensos. Trata-se do coroamento de um esforço que as Nações Unidas e seus países membros empreenderam com o objetivo de fazer frente aos principais desafios que se apresentam ao mundo desde as últimas décadas do sécu-

JOSÉ ANTÔNIO MARCONDES DE CARVALHO, diplomata desde 1976, é formado em Direito e tem longa experiência com negociações internacionais em temas econômicos e regionais. Chefiou, durante oito anos, o Departamento de Integração Regional do Itamaraty. Serviu nas embaixadas do Brasil em Washington e Havana e na Missão junto à ONU, em Nova York. Foi embaixador na Representação Permanente do Brasil junto à FAO e na Embaixada em Caracas. Assumiu, em agosto de 2013, o cargo de subsecretário-geral de Meio Ambiente, Energia e Ciência e Tecnologia no Ministério das Relações Exteriores do Brasil e é o negociador brasileiro para mudança do clima e temas de desenvolvimento sustentável.

NICOLA SPERANZA, diplomata desde 2003, é formado em Economia e atuou nas áreas de temas sociais, direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Chefiou a Assessoria de Relações Internacionais do Ministério das Cidades e atualmente chefia a Divisão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério das Relações Exteriores. Serviu nas embaixadas do Brasil em Beirute e em Paris.

lo passado e que permanecem atuais, se não ainda mais prementes.

O desenvolvimento sustentável: uma perspectiva histórica

A ideia de desenvolvimento sustentável ganhou corpo inicialmente no contexto dos debates ambientais e teve seu marco fundador na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, em 1972. Os especialistas e, principalmente, os governos dos países mais desenvolvidos, que lançaram o tema, começavam a avançar para a ideia de que a expansão dos modelos econômicos vigentes levaria à exaustão no uso de recursos naturais e provocaria danos irreversíveis nas dinâmicas de equilíbrio biológico e climático do planeta. Estava implícita a noção de que era necessário fazer uso mais comedido dos recursos naturais e energéticos, sob risco de cataclismo ambiental.

Os países em desenvolvimento, então chamados de subdesenvolvidos, perceberam nessa proposta uma preocupante tentativa de congelar o *status quo* do desenvolvimento econômico em favor dos países ricos, que já haviam atingido elevado patamar de bem-

-estar social e de consumo. O eventual cerceamento no uso de recursos naturais, de que as nações em desenvolvimento dispunham em abundância, impediria qualquer processo de desenvolvimento econômico por parte desses países. À época, o Brasil opôs-se firmemente a essa tentativa de restrição de suas possibilidades de crescimento e desenvolvimento, o que lhe trouxe custos políticos consideráveis, cabendo-lhe, injustamente, a reputação de devastador ambiental. Nos anos que se seguiram, imagens de queimadas na Amazônia começaram a correr mundo afora, associadas a campanhas de desinformação e equívocos conceituais de toda sorte, como a ideia de que a região seria o pulmão do mundo.

Diante do avanço das legítimas preocupações ambientais globais e confrontado com suas necessidades de desenvolvimento e uma imensa dívida social a ser saldada, o Brasil engaja-se decididamente no debate multilateral acerca do desenvolvimento sustentável. Propõe, no entanto, que a discussão sobre o desenvolvimento sustentável passe a levar em consideração igualmente preocupações de ordens econômica e social.

O protagonismo do Brasil nas discussões foi acompanhado por um despertar interno quanto à importância das questões ambientais e à responsabilidade que o País detém nas várias frentes do desenvolvimento sustentável. Além do governo, a própria sociedade, por meio de organizações não governamentais e do setor privado, passa a envolver-se na matéria, o que permitiu que nossas posições negociadoras também evoluíssem e ganhassem maior grau de legitimidade.

Essa nova abordagem possibilitou não apenas um amadurecimento de nossas posições, mas também uma transformação da imagem do Brasil no plano internacional. O

engajamento mostrou que o País dispunha de experiências relevantes na promoção do desenvolvimento sustentável, como no caso de sua matriz energética limpa, e que, a despeito dos problemas, não se subtraía às responsabilidades em relação a seu patrimônio ambiental. Da mesma forma, assinalou as imensas disparidades econômicas entre o Norte e o Sul, indicando a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos no que se refere aos níveis de emissão de poluentes, de geração de resíduos e de uso dos recursos naturais. Isso proporcionou um tratamento mais equilibrado do tema, trazendo para as discussões elementos como consumo e produção, de cujas responsabilidades as economias mais avançadas tentavam esquivar-se.

Princípio das responsabilidades comuns

Essa mudança de percepção e atuação possibilitou ao Brasil sediar, 20 anos depois de Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro. Considerada a maior e mais importante conferência internacional já ocorrida até então, compareceram ao encontro 108 chefes de estado e governo, num total de 172 delegações estrangeiras, além de maciça participação de atores não governamentais. A Rio-92 serviu para consolidar a consciência de que o desenvolvimento sustentável é, sobretudo, um debate sobre desenvolvimento. Esse deve servir às pessoas e às sociedades, a fim de que estas possam realizar suas potencialidades, levando em consideração as particularidades de cada nação e as restrições de ordem física que a realidade material impõe. Além disso, fixou-se o conceito de que, embora as responsabilidades sejam comuns a toda a humanidade, os países desenvolvidos têm o dever histórico e

moral de arcar com uma fração maior dos custos de adaptação e mitigação, sem cercar o acesso ao desenvolvimento àqueles países onde há significativas dívidas sociais a serem resgatadas. É de responsabilidade dos países desenvolvidos, ademais, prover os meios financeiros, tecnológicos e de capacitação aos países em desenvolvimento para que estes possam fazer frente aos desafios do desenvolvimento sustentável. Foi nesse âmbito que se estabeleceu o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, conceito caro aos países em desenvolvimento e contrapartida necessária que os países desenvolvidos tiveram de aceitar em troca do envolvimento de todos nos debates sobre desenvolvimento sustentável.

Os anos que se seguem à Rio-92 testemunharam um expressivo crescimento econômico mundial, em razão, principalmente, da decidida entrada da China nos mercados globais e da expansão capitalista nos antigos países de economia planificada. A nova geração de riqueza e a elevação dos padrões de consumo em praticamente todos os países imprimiram um ritmo ainda maior de utilização de recursos naturais e energéticos. O desenvolvimento sustentável frente à globalização foi o elemento que permeou a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, em Joanesburgo. Apesar das dificuldades e de poucos avanços, o encontro logrou manter os principais progressos conceituais até então conquistados.

Ainda que o volume total de recursos naturais empregados tenha crescido consideravelmente no período, observaram-se também mudanças cada vez mais importantes nos padrões de produção e geração de energia, no surgimento de novas tecnologias e, sobretudo, na importância política que o tema do desenvolvimento sustentável ganhou. É nesse período,

por exemplo, que as evidências científicas a respeito do aquecimento global e do fenômeno da mudança do clima ganham maior robustez, conferindo prioridade às negociações internacionais sobre o assunto no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), processo este que também havia sido lançado por ocasião da Rio-92.

Rio + 20: responsabilidades comuns, porém diferenciadas

Além da generalização dos debates ambientais no plano internacional, outros temas ganham relevância e são objeto de tratamento no contexto das Nações Unidas. Questões como o direito ao desenvolvimento, os direitos da criança e da mulher, os direitos humanos em geral e assuntos de população compõem conjunto de elementos que vão-se incorporando ao cabedal multilateral e aos consensos internacionais acerca do significado do desenvolvimento sustentável.

Considerações sobre sustentabilidade ganham espaço no comércio internacional, onde cresce a ênfase sobre temas como poluição, resíduos e responsabilidade social. Cada vez mais, empresas, marcas e produtos tendem a ser avaliados também a partir de parâmetros de desenvolvimento sustentável, com impactos sobre a lucratividade e a sobrevivência dos negócios.

Nesse contexto, nos primeiros anos do século XXI, o mundo passa por dois grandes abalos de natureza política e econômica: os atentados terroristas nos Estados Unidos, em setembro de 2001, e a crise financeira de 2008, que engendram mudanças importantes nas prioridades e nas preocupações dos países, principalmente dos mais desenvolvidos. Desafios de segurança internacional

passam a disputar a atenção política e os recursos com a agenda de desenvolvimento sustentável. E o temor em relação ao desemprego e à retração econômica despertaram maior ceticismo a respeito da adoção de políticas inovadoras que visem ao uso mais moderado de recursos e ao emprego de novas tecnologias, diante da incerteza quanto aos impactos sobre a competitividade.

O Brasil volta ao centro do palco dos debates sobre o desenvolvimento sustentável em 2012, ao sediar, novamente no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Em contexto político distinto de 1992, o encontro viu recrudescidas as diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, quando aqueles, sobretudo europeus, buscaram dar sobre peso ao pilar ambiental do desenvolvimento sustentável, procurando eximir-se de seus compromissos de financiamento aos países em desenvolvimento. Os problemas econômicos por que passavam os países desenvolvidos, agravados pela crise financeira de 2008, fizeram com que estes tentassem transferir aos países em desenvolvimento e aos chamados emergentes suas obrigações em termos de financiamento e de preservação ambiental.

Sob a presidência brasileira, a conferência logrou reafirmar a centralidade dos três pilares – econômico, social e ambiental – do desenvolvimento sustentável. A Rio+20 não seria transformada em uma conferência meramente ambiental, como parecia ser o anseio de muitos dos países desenvolvidos. Ainda que as metas estipuladas em conferências anteriores em termos de ajuda ao desenvolvimento nem sequer tenham sido atingidas e não tenha havido novos engajamentos por parte dos países ricos, a conferência logrou preservar o legado conceitual

positivo da Rio-92. O documento final do encontro, intitulado “O futuro que queremos”, reafirma de maneira central o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Assentada sobre dois eixos principais, “economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza” e “estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável”, a Rio+20 logrou revigorar os processos multilaterais de discussão e deliberação acerca do desenvolvimento sustentável. Abriu espaço nas negociações internacionais para temas emergentes, tais como agricultura, água, cidades, transportes, oceanos, gênero, e propôs a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Nos três anos que se seguiram à Rio+20, as Nações Unidas e seus países-membros, por meio do Grupo de Trabalho Aberto sobre Desenvolvimento Sustentável, empenharam-se em preparar um documento que dispusesse de um número de objetivos de desenvolvimento sustentável que levassem em conta as três dimensões do desenvolvimento sustentável e servisse de orientação para a agenda de desenvolvimento da ONU para além de 2015. A nova agenda deveria ser construída levando-se também em conta a experiência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), lançados em 2000 e que encerrariam seu ciclo de implementação naquele ano, com resultados relevantes na redução da pobreza em muitos países.

Os ODS não apenas substituíram os ODM, mas expandiram sua abrangência, tanto no plano conceitual como no geográfico. Ao incorporarem os princípios do desenvolvimento sustentável, os ODS não se restringiram aos países em desenvolvimento,

mas a todo o planeta, no entendimento de que a sustentabilidade é um projeto comum a todos os países e que ninguém a havia atingido plenamente.

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Em setembro de 2015, foi adotada por consenso nas Nações Unidas a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de orientar as políticas de desenvolvimento e seu acompanhamento nos níveis nacional, regional e mundial até 2030. “Não deixar ninguém para trás” é o lema da nova Agenda e dos 17 ODS e das 169 metas nela contidos. Em vez de tratar dos desafios de desenvolvimento de forma estanque e segregada, a Agenda 2030, que declara em seu título a ambição de “transformar nosso mundo”, propõe uma abordagem inovadora que almeja o rompimento do ciclo da pobreza e a redução da desigualdade e da degradação ambiental.

Embora o conceito do desenvolvimento sustentável não seja uma novidade, é a primeira vez que um instrumento internacional de grande abrangência busca orientar, na forma de objetivos e metas específicos e sistemáticos, as políticas nacionais para o atingimento do desenvolvimento sustentável, o que requer a transformação dos estados e a criação de instituições funcionais. O bem-estar material ganha legitimidade quando conjugado com fórmulas que garantam a autonomia dos indivíduos no âmbito político e no exercício da vida em comunidade, levando em consideração sua relação com a natureza e o uso de recursos naturais necessários à sua sobrevivência.

A Agenda 2030 não requer a reinvenção da roda. Novas tecnologias e políticas públicas devem ser combinadas com as que já

existem, levando em conta os novos contextos. Há fartas evidências de normas e políticas que têm produzido bons resultados, tanto no Brasil como em outros países. As comunidades têm demonstrado grande capacidade de inovação e adaptação. Existem igualmente modelos de parcerias que envolvem diferentes países, esferas de governo, grupos sociais, setor privado, setores informais, organizações não governamentais e outros que têm logrado conjugar as inovações sociais com os imperativos de cunho ambiental. O networking possibilitado pelas tecnologias de informação e comunicação abre portas para o compartilhamento de baixo custo de experiências inovadoras, com o envolvimento de múltiplos atores e permitindo, em muitos casos, a superação de dicotomias como Estado versus mercado. A Agenda 2030 combina, de modo ambicioso e inovador, os desafios centrais com que se defronta a humanidade neste início de século XXI com uma aposta no uso e no aperfeiçoamento de instrumentos políticos eminentemente democráticos.

O Brasil e a Agenda 2030: negociações, implementação e acompanhamento

Ainda durante a negociação da Agenda 2030 e dos ODS em Nova York, por iniciativa do Ministério das Relações Exteriores, foi constituído Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que reuniu 27 pastas governamentais e promoveu consultas à sociedade civil e outros atores interessados. O resultado desse processo foi o documento “Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira”, que norteou os negociadores brasileiros, em consonância com o espírito participativo propugnado pela Agenda 2030.

Durante as negociações, o Brasil foi firme defensor do legado da Conferência Rio+20, sobretudo no que se refere à priorização da erradicação da pobreza. Durante todo o processo, enfatizou-se a importância de se construir uma cultura de integração temática, de forma a evitar abordagem fragmentada, numa linha de coerência com as posições do País desde Estocolmo e da Rio-92.

O maior desafio dos ODS constitui a sua implementação, já que envolve mudanças em muitas das formas como são estruturadas e conduzidas as políticas públicas, além de criatividade no uso dos instrumentos já existentes. Embora os objetivos e as metas tenham sido definidos para os governos nacionais, esta não é uma agenda que se limite ao poder central. Sua efetividade depende da participação das outras esferas de governo e da sociedade.

Tendo como referência a experiência do GTI, foi criada, em outubro de 2016, por meio de decreto presidencial, a Comissão Nacional para os ODS (CNODS), com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil. A CNODS é órgão de caráter consultivo, presidido pela Secretaria de Governo da Presidência da República e integrado por oito representantes governamentais, sendo um de governo estadual e um de municipal, além de oito representantes da sociedade civil, do setor privado e da academia, selecionados por meio de edital, para mandato de dois anos. A Comissão pode convidar também outros especialistas no curso de suas atividades e tem como órgãos assessores permanentes o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Dada a abrangência da Agenda 2030, a Comissão deve atuar como facilitadora dos pro-

cessos democráticos de participação, visando inicialmente à familiarização com os ODS. A difusão da linguagem e dos princípios que norteiam o desenvolvimento sustentável poderá contribuir de forma relevante para a integração e a eficiência das políticas públicas. A organização da Agenda 2030 na forma de objetivos e metas específicos, devidamente elencados e numerados, contribui para sua melhor compreensão e identificação por parte dos agentes públicos e da sociedade como um todo. O principal propósito da Comissão será permitir com que o Estado e a sociedade se apropriem da Agenda 2030, compartilhando seus valores e adaptando-os à realidade brasileira.

Plano de ação 2017-2019

A pesar de seu pouco tempo de existência, a CNODS já lançou planos, estratégias e realizou eventos, em cooperação com inúmeros parceiros, para fazer chegar ao conhecimento dos brasileiros a Agenda 2030, instando-os à participação nos rumos do processo de desenvolvimento do País.

A Comissão lançou seu Plano de Ação 2017-19, composto por cinco eixos: gestão e governança da CNODS; disseminação da Agenda 2030; Agenda 2030 Brasil – internalização, territorialização e interiorização; e acompanhamento e monitoramento. Cada eixo conta com objetivos, resultados esperados, produtos, prazos e atores responsáveis por sua execução durante o biênio 2017-19.

A CNODS lançou também o “Prêmio ODS Brasil”, com o objetivo de incentivar, valorizar e dar visibilidade a práticas que contribuem para o alcance das metas da Agenda 2030 em todo o território nacional. O prêmio é dividido em quatro categorias: (i) Governos – práticas desenvolvidas pela administração direta e indireta dos estados,

Distrito Federal e municípios; (ii) Organizações com fins lucrativos; (iii) Organizações sem fins lucrativos; e (iv) Instituições de ensino, pesquisa e extensão. A CNODS realizou seminários em todas as unidades da Federação para divulgar o prêmio.

O Ipea tem promovido diversos encontros para tratar da adequação das 169 metas dos ODS à realidade brasileira. Foram formados grupos de representantes de diferentes órgãos governamentais para discutir as metas propostas para cada um dos 17 ODS. Desse trabalho, surgirá relatório com as propostas das metas nacionais, inspiradas nas metas globais e adaptadas à realidade brasileira, para apreciação e eventual aprovação da CNODS. Esse processo tem dado à Agenda 2030 capilaridade nos órgãos governamentais, permitindo que os ODS comecem a orientar a pauta de políticas públicas de longo prazo do governo federal e subsidiem a elaboração do Plano Plurianual (PPA) do período 2020-2023 e dos ciclos subsequentes.

O IBGE tem atuado para organizar a atuação dos produtores de informação, para viabilizar a construção conjunta de indicadores nacionais para os ODS. Foi lançada a plataforma ODS, que reúne os indicadores para os ODS, com fichas metodológicas, tabelas, gráficos e mapas. Por meio dessa ferramenta, é possível conhecer em que etapa de construção encontra-se cada indicador, bem como identificar os que ainda não dispõem de dados ou metodologia definida e ainda aqueles que não se aplicam ao País.

O trabalho da CNODS contará com o auxílio de Câmaras Temáticas, que discutirão os ODS de maneira transversal e integrada, de forma a tornar a análise coerente e compatível com o equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável para cada uma das polí-

ticas públicas em execução ou que virão a ser lançadas. O objetivo é fazer com que as preocupações com a sustentabilidade passem a perpassar de maneira perene a elaboração das políticas públicas.

Outra iniciativa em andamento no poder público ocorre no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), que começa a introduzir critérios de sustentabilidade nos mecanismos de prestação de contas e transparência do Estado. Os ODS e suas metas têm inspirado e instruído esse processo.

Cabe mencionar igualmente alguns dos esforços empreendidos pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) na difusão e territorialização dos ODS. Essas iniciativas incluem, entre outros, (i) a publicação do “Guia para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros”; (ii) a chamada “Mandala ODS Municipal”, ferramenta destinada a diagnosticar, monitorar e avaliar o desempenho dos municípios em relação à implementação dos ODS; e (iii) a realização de mesas temáticas e eventos de divulgação da Agenda 2030.

Fórum dos países da América Latina e do Caribe

O acompanhamento global da implementação da Agenda 2030 dá-se sob os auspícios do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC, na sigla em inglês), por meio do Fórum Político de Alto Nível (HLPF, na sigla em inglês), instância que também teve sua origem na Rio+20 e que sucedeu a antiga Comissão de Desenvolvimento Sustentável. Durante período de vigência da Agenda 2030, o HLPF deverá reunir-se no mês de julho de cada ano e desempenhará a função de acompanhamento por meio de dois principais mecanismos: (i)

debates gerais sobre um conjunto pré-definido de temas; e (ii) seguimento das estratégias nacionais de implementação mediante a apresentação de Relatórios Nacionais Voluntários. O Brasil apresentou seu primeiro relatório em 2017, ocasião em que delineou as principais estratégias da CNODS e dos demais parceiros. No plano regional, criou-se o Fórum dos Países da América Latina e do Caribe para o Desenvolvimento Sustentável, no seio da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Essa esfera regional tem o papel de adaptar a Agenda 2030 às particularidades da região e propiciar o compartilhamento de experiências entre os países. O primeiro encontro do Fórum Regional ocorreu na Cidade do México, de 26 a 28 de abril de 2016, e o segundo, em Santiago do Chile, de 18 a 21 de abril de 2018.

Um caminho para o futuro

O compromisso que a Agenda 2030 cria é de natureza política, em que se busca robustecer o contrato entre as pessoas e seus governos. Isso é feito por meio da incorporação às políticas públicas de fundamentos de consenso e preocupações globais incontornáveis, a fim de revigorar esse contrato.

A busca de coesão política em torno da Agenda 2030 contribui para adequar o modelo de desenvolvimento brasileiro, incorporando de forma crítica e democrática os preceitos do desenvolvimento sustentável. A atuação da sociedade brasileira é claro testemunho de sua capacidade de transformação ao longo de todas essas décadas, e isso não se resumiu a

ações governamentais, mas ao envolvimento e à criatividade da sociedade civil, do setor privado, das iniciativas no âmbito local, no nível das famílias e dos indivíduos.

As ações da CNODS, por exemplo, têm encontrado enorme receptividade nos vários âmbitos em que tem atuado. Há um desejo vivo por novos modelos e parâmetros, inclusive em instâncias sociais que costumam estar mais à margem das decisões de poder. Os ODS constituem uma linguagem comum, democrática e mobilizadora de sociedades modernas e dispostas a levar adiante transformações ousadas e necessárias em seu modelo de desenvolvimento.

A Agenda 2030 constitui, pois, uma oportunidade ímpar para a adoção de um novo paradigma de desenvolvimento para o País. A CNODS vem trabalhando no sentido de consolidar e institucionalizar a Agenda e sua plena implementação como política de Estado, acima de conjunturas de curto prazo.

Os caminhos para a implementação da Agenda 2030 no Brasil estão dados: uma sociedade dinâmica, ainda que injusta, um estado com a capacidade institucional de conduzir esse processo, meios materiais para tanto, um patrimônio ambiental invejável e a aceitação no bojo da sociedade da responsabilidade de fazer bom uso desse ativo. O desenvolvimento sustentável não nos é estranho, ao contrário, serviu-se da experiência brasileira para constituir-se conceitualmente. Uma aposta nesse sentido certamente traria bons frutos.

.....
O texto integral em português da Agenda 2030 pode ser encontrado em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_devsust/Agenda2030completoportugus12fev2016x.pdf

Fake News, Desordem Informacional e seus Conflitos

.....
CLÁUDIO ROBERTO BARBOSA

O domínio exercido pelos diversos agentes sobre a veracidade da comunicação e sua relação com o poder não é algo que pode ser considerado novo. Séculos atrás Sun Tzu já ensinava que todas as estratégias estão baseadas em inverdades. Na segunda guerra mundial, ao debater o impacto e a necessidade de manipular informações antes da invasão da Normandia, Winston Churchill afirmou em discurso que “na guerra, a verdade é tão preciosa, que deve ser protegida por mentiras como guarda-costas”¹.

Na era da informação, as mentiras continuam a existir. A transmissão de gigabytes e gigabytes de informação em poucos instantes está disponível para virtualmente qualquer indivíduo. Esta facilidade, algo impen-

sável tempos atrás, potencializa o impacto das mentiras na comunicação. Se a transferência de um conhecimento exigia, em décadas passadas, recursos físicos e financeiros, a mesma transferência pode ser feita atualmente por frações de centavos. Este volume de informação disponível acarreta uma angústia ao usuário que simplesmente não consegue avaliar com profundidade as notícias que recebe e, ao mesmo tempo, impulsiona-o para serviços que filtram notícias de acordo com suas preferências.

O impasse a que se chega é a necessidade da já denominada sociedade de informação ter dados confiáveis, que possam sustentar a ainda crescente escalada de serviços.

Fake news

Neste mar de informações, o primeiro aspecto que deve ser considerado, portanto, são as notícias falsas, ou seja, fake news. Este termo já está tão cotidianamente usado que não exige itálico ou aspas ao ser usado em língua portuguesa. Ao se tornar um lugar comum, perdeu parte de seu significado e passou a ser usado indistintamente para justificar situações nas quais uma pessoa questiona a procedência ou a veracidade da informação. O termo tornou-se mero adjetivo, en-

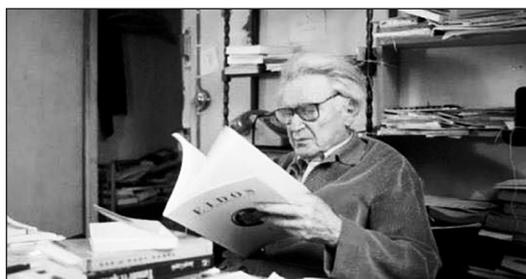
.....
1. BROWN, Anthony Cave. Bodyguard of Lies. New York: Harper and Row, 1975. p. 10 (“*In wartime, truth is so precious that she should always be attended by a bodyguard of lies*”).

.....
CLÁUDIO ROBERTO BARBOSA é advogado especializado em Direito Digital e Propriedade Intelectual. Sócio de Kasznar Leonardos. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) com especialização em direito empresarial. Mestre em Propriedade Intelectual pela The George Washington University (GWU). Mestre em Direito Internacional e doutor em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo (USP). Conselheiro da Revista Interesse Nacional.

quanto as causas e os efeitos deste fenômeno são graves e muito mais complexos do que uma simples inverdade. Os efeitos negativos acumulam-se e colocam em cheque as instituições dos principais governos.

Quanto ao impacto, calcula-se que cerca de 12 milhões de pessoas difundem notícias falsas sobre política no Brasil, de acordo com levantamento do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação (GPOPAI) da Universidade de São Paulo (USP). Considerada a média de 200 seguidores por usuário, o alcance pode chegar a praticamente toda a população brasileira.

Considerando o volume, não é difícil encontrar exemplos de divulgação de notícias falsas criadas ou reproduzidas sem qualquer questionamento. A necessidade de comunicação é inerente ao ser humano e é uma das explicações sobre o volume de publicações, seja por diversão, seja pela necessidade de reforçar a compreensão de uma opinião, muitas vezes sem uma consciência do efeito deletério. Um exemplo interessante é a seguinte publicação divulgada em mensagens do Facebook em meados do ano passado:



“Por incrível que pareça, a melhor definição do regime Temer veio do leste europeu. Segundo Slobodan Pirokevic (*foto*), politicólogo e professor emérito da universidade de Zagreb-Süd, em recente entrevista ao Bratislava Zeitung, “o governo Temer é um mix da Camorra, do tea party e da tigrada do mercado, tudo junto e misturado”.

(*Post no Facebook, maio de 2017*)

A dissonância entre o conteúdo agressivo do texto e a imagem deveria ser suficiente para chamar a atenção de um leitor incauto. Qualquer cuidado e pesquisa prévia (“fact check”) demonstraria que o mencionado e emérito professor Slobodan Pirokevic não existe, assim como tampouco existe sua universidade. Independentemente da evidente falta de veracidade, a mensagem circulou velozmente no Facebook. Em verdade, a foto corresponde ao escritor e filósofo romeno, radicado na França, Emil Cioran, falecido em 1995, sem a oportunidade de opinar sobre acontecimentos políticos recentes do Brasil. Sendo este apenas um exemplo, pode-se calcular em uma acirrada campanha eleitoral a quantidade de mensagens deste ou de outro matiz político que circulará em meios digitais.

O interesse e a questão subjacente à circulação destas informações também demonstram diversas vertentes e matizes. É clara a existência de grupos que assumem a deliberada intenção de mascarar ou criar fatos falsos, com intenções políticas ou vinculadas a interesses sociais, religiosos ou simples e meramente econômicas. Existem também fundamentos sociais e psicológicos baseados no desejo de pertencimento e reforço da posição individual em um grupo social. Ideologias à parte, pode-se afirmar que grande parte dos grupos visa à remuneração decorrente de propagandas on-line associadas à quantidade de acessos.

Neste aspecto, é importante discutir a relação entre mídias sociais e fake news. Se inverdades e mentiras sempre circularam em ambientes sociais, políticos e econômicos, existe uma razão pela qual o fenômeno atualmente tomou proporções diferentes, e a resposta não está apenas identificada na capacidade de processamento dos novos siste-

mas digitais ou na velocidade de comunicação trazida pela internet. Obviamente, a velocidade foi um catalisador, mas é mais provável que a resposta esteja na descentralização e na substituição dos veículos de comunicação de massa.

Grandes jornais, cadeias de rádio e televisão sempre tiveram uma posição de evidência e facilidade de controle sobre a informação. Episódios da imprensa mundial, como o retratado no filme “The Post”, envolvendo a divulgação dos documentos conhecidos por “The Pentagon Papers”², exigiam veículos de comunicação fortes e aptos a contrapor o governo, ao mesmo tempo que permitiam criar versões únicas e coerentes dos principais fatos, conquistando a credibilidade social.

A partir do momento em que a informação foi descentralizada, três fatores operaram como catalisadores ao que se pode considerar uma quebra de confiança nos veículos de informação. O primeiro fator foi a multiplicação de fontes produtoras de notícias, as quais estão fora de controles tradicionais (regulatórios, sociais e jurídicos) impostos aos veículos de comunicação tradicionais. O segundo fator, ainda mais importante, foi a possibilidade de parametrização das informações enviadas pelas mídias sociais de acordo com as preferências dos usuários, sejam estas expressas ou identificadas pelo padrão de navegação. As notícias são recebidas exatamente pelas pessoas que querem e estão abertas a recebê-las sem críticas, permitindo que os usuários ainda possam multiplicar seu impacto pela redistribuição das mesmas. Como terceiro fator, a interconexão e a possibilidade de encaminhamento automático (por programas geral-

mente chamados de “bots”) permitem o impulsionamento e a disseminação para grupos igualmente favoráveis ao conteúdo, acelerando e aumentando a capilaridade de sua distribuição.

Percebe-se que as mídias sociais, pelo seu próprio desenho e algoritmos, operam como centros de criação e disseminação de notícias em um poderoso mecanismo de retroalimentação, criando o que já conhecemos como bolhas sociais.

Bolhas sociais

Em artigo recente de Sérgio Branco publicado na Revista Interesse Nacional³, abordou-se o fenômeno face à criação de uma bolha social, com todos seus impactos, incluindo as possíveis conexões e relações legislativas. Mencionava, citando o livro de Eduardo Magrani, “Democracia Conectada”⁴, que “os filtros-bolhas podem ser definidos como um conjunto de dados gerados por todos os mecanismos algorítmicos utilizados para se fazer uma edição invisível voltada à customização da navegação on-line. Em outras palavras, é uma espécie de personificação dos conteúdos da rede, feita por determinadas empresas como o Google, através de seus mecanismos de busca, e redes sociais como o Facebook, entre diversas outras plataformas e provedores de conteúdo”⁵. Continuam os autores afirmando sobre a satisfação e o prazer do usuário em ter um mundo próprio, um mundo idealmente compartimentalizado, no qual apenas os elementos agradá-

2 SHEEHAN, Neil. *The Pentagon Papers*. New York: Bantam Books. 1971.

3. BRANCO, Sergio. *Fake News e os Caminhos para Fora da Bolha*. São Paulo: Revista Interesse Nacional, Agosto- Outubro de 2017. p. 51.

4. MAGRANI, Eduardo. *Democracia Conectada. A Internet como Ferramenta de Engajamento Político Democrático*. Curitiba: Juruá, 2014; p. 118.

5. BRANCO. Id. p. 52.

veis são incluídos, enquanto os demais são barrados e excluídos.

A bolha social não é feita apenas de inclusões e exclusões do próprio usuário. Os próprios algoritmos das redes sociais reforçam deliberadamente esta sensação, pois replicam e mostram ao usuário conteúdos similares a outros com que ele já concordou. Em resumo, um determinado conteúdo que é aprovado pelo usuário atrai conteúdos similares, também aprovados pelo usuário, criando uma retroalimentação excludente de características semelhantes. Em um site voltado à música popular, o algoritmo tende a mostrar músicas semelhantes às já aprovadas, visando à fidelização do usuário. Não existe qualquer intenção de mostrar novos conteúdos. Em um site que discute tendências de investimentos, certamente serão mostrados conteúdos vinculados às tendências e padrões das carteiras de investimento do usuário, ao passo que outras opções/tendências dificilmente serão apontadas.

A alienação causada pelas bolhas sociais pode criar situações e efeitos deletérios e perniciosos, ainda que inteiramente baseados em fatos verificáveis e oriundos de meios de comunicação tradicionais, pois dependem mais da percepção dos interlocutores. O ex-presidente dos Estados Unidos, Barak Obama, em um programa no qual é entrevistado pelo jornalista David Letterman, destaca seu inconformismo com o problema. Aponta que “um dos maiores desafios que temos em nossa democracia é o grau em que as pessoas não compartilham a mesma base comum de fatos (...), pois atuam em universos informacionais completamente diferentes. Se alguém assiste à Fox News, vive em um planeta diferente daquele que ouve NPR (...). Vive em bolha e este é o motivo pelo qual a política está

tão polarizada.”⁶ Qualquer comparação com a polarização do Brasil após o resultado da eleição de 2014, e o acirramento político que se seguiu, não é mera coincidência. Ainda que possa ser considerado um efeito deletério inevitável da facilidade proporcionada pelo ambiente virtual de navegadores e mídias sociais, a sensação de acirramento das posições é palpável. O problema se agrava quando caminhamos para situações que vão além da bolha social.

Notícias falsas, desinformação e “malinformação”

Esta percepção dos problemas e a constância em que o assunto é diariamente discutido enfraquecem a terminologia. A diluição do significado de fake news assim como a importância do fenômeno foram aspectos estudados por Hossein Derakhshan, escritor iraniano, preso por seis anos ao disseminar tecnologia e liberdade de informação de forma não completamente aceita em seu país. Escreveu juntamente com Claire Wardle um estudo patrocinado pelo Conselho da Europa denominado “desordem informacional”⁷, no qual aponta que o termo fake news é vazio, uma palavra que poderia ser substituída por três outras, cada qual dentro de seu contexto, sugerindo-se os termos representados no quadro da próxima página:

6. NETFLIX. Barak Obama. Entrevista com David Letterman. Acessível em: <https://www.netflix.com/title/80209096>

7. WARDLE, Claire. DERAKSHAN, Hossein (et alli). Information Disorder. Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. Europe: Council of Europe, 2017. Acessível em <https://shorensteincenter.org/information-disorder-framework-for-research-and-policymaking/>

NOTÍCIAS FALSAS
Conexões Falsas
Conteúdo Enganoso

DESINFORMAÇÃO
Falso Contexto
Conteúdo Manipulado
Conteúdo Fabricado

MALINFORMAÇÃO
Vazamentos
Discurso de Ódio

Wardle e Derakhshan diferenciam situações considerando-as em seus detalhes, pois identificam situações que apenas parecem semelhantes. Principiam por destacar com maiores detalhes a questão das notícias falsas, sendo aquelas relacionadas a um erro não intencional, como o mau uso de estatísticas ou de citações. Aponta também para os casos nos quais uma imagem antiga ressurge em um outro contexto. Um dos exemplos clássicos desta situação refere-se à imagem de um tubarão, originalmente fotografado pelo renomado fotógrafo Thomas P. Peschak da National Geographic, a qual foi alterada para ilustrar a suposta existência de tubarões em várias imagens de inundações causadas por furacões nos Estados Unidos, incluindo montagem de tubarões em rodovias inundadas no Texas. Neste caso, não existe um dano imediato ou a intenção de causar qualquer dano real, por mais que o efeito acarretado no receptor da informação seja deceptivo e possa provocar uma falsa percepção de realidade.

Nas duas categorias seguintes, desinformação (“disinformation”) e “malinformação” (“mal-information”) realmente existe a intenção de causar um prejuízo, ainda que as formas sejam diferentes. A desinformação é uma situação na qual a informação é falsa, ou manipulada para deliberadamente alterar a realidade percebida, ou potencialmente usada para causar danos a alguém. Anúncios em mídias sociais destinados a eleitores americanos

durante a eleição presidencial seriam um exemplo disso⁸. Finalmente, a “malinformação” ocorre quando informações genuínas são usadas para causar danos a alguém (por exemplo, pornografia de vingança).

As situações mencionadas demonstram situações mais graves. A pornografia de vingança nada mais é do que o ato de expor na internet fotos e/ou vídeos íntimos de terceiros sem o seu consentimento, com o objetivo exclusivo de constranger e humilhar; foi a primeira situação a ser tipificada como crime e regulamentada no âmbito do Marco Civil da Internet⁹.

A perplexidade em tratar estas situações sob o prisma jurídico não é nova, podendo-se resgatar o próprio dilema jurídico que surge com a chantagem. Em uma situação

8. Matéria da revista Época de 23 de abril de 2018 aborda a eleição norte-americana. Cf. BORGES, Helena. *O exército de pinóquios*. São Paulo: Epoca, 2018. (As fake news se tornaram assunto debatido mundialmente a partir da escandalosa revelação de uma fábrica de mentiras favoráveis a Donald Trump durante a eleição americana. Os Veles boys, como ficaram conhecidos em referência à pequena cidade de 45 mil habitantes da Macedônia, onde habitam, são jovens que criaram mais de 140 sites e enriqueceram à custa de quem acreditava em sua invenções, publicadas nas semanas finais da corrida eleitoral de 2016.)

9. Brasil. Lei nº 12.965/14. (Art. 21. *O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo.*”)

clássica de chantagem, o criminoso exige uma determinada compensação para não divulgar determinada informação. A perplexidade jurídica surge com relação à informação envolvida, pois se é um ilícito, o chantageador seria obrigado a reportar o ilícito às autoridades. Por outro lado, se é uma informação que pode acarretar um constrangimento, mas sua divulgação não está adstrita por uma dada determinação legal, pode ser divulgada. O ponto central desta dificuldade na legislação está focado na dificuldade em definir o ponto de contato entre o fenômeno a ser legislado e seus efeitos, considerando a existência de princípios constitucionais que permeiam a discussão, particularmente a liberdade de expressão.

Desinformação, liberdade de expressão e territorialidade

São episódios claros de “malinformação” são assuntos que podem ser juridicamente tratados com base na legislação comum vigente, seja pelas regras comuns ou pela solução legislativa adotada pelo Marco Civil da Internet, as situações relativas às notícias falsas não são tão simples. As notícias falsas raramente alcançam, por si, o limiar de anti-juricidade suficiente a causar algum impacto social. Em outras palavras, as notícias falsas desconectadas de seus efeitos seriam consideradas situações corriqueiras. Isto posto, resta compreender os limites entre as situações de desinformação e liberdade de expressão, a categoria de fake news intermediária.

Evidentemente, a questão do balanceamento incide no ponto central das opiniões relativas às demais liberdades, como manifestações políticas, sociais, religiosas e econômicas, representando as garantias constitucionais essenciais. Não obstante, a divul-

gação de informações de cunho estético e criativo como crítica ou humor pode ser utilizada como parâmetro inicial, cabendo examinar um exemplo publicado pelo site Sensacionalista:

“ARRAIAL DOS TUCANOS – A Copa do Mundo do Brasil vai começar de uma forma inusitada. Graças aos esforços da bancada nacionalista, Saci Pererê vai dar o pontapé que abrirá os jogos. O Saci, porém, será atuado para não provocar reações contrárias politicamente corretas. “Ele não usará cachimbo”, explicou um funcionário da Fifa.

Tradicionalmente, o show de abertura é feito por artistas locais no mundo inteiro. Supersticioso, o Saci está cumprindo um ritual para que tudo dê certo na abertura. “Hoje, eu tentei pisar com o pé direito no chão assim que acordei. Mas infelizmente não deu”, disse ele. Há quem acredite que, por ser uma lenda, o Saci não aparecerá para todos. O argumento é fortemente rebatido pelos organizadores. “O saci estará lá, sim, assim como o legado da Copa”, afirmou Joseph Bate Nossa Carteira.

A escolha do Saci provocou ciúme em outros seres do Folclore nacional. A Mula Sem Cabeça disse que o Saci só vai abrir a Copa porque entrou pelo sistema de cotas para negros e deficientes.”¹⁰

As publicações críticas e humorísticas de aparência real levam a outro elemento fundamental desta discussão extremamente complexa: colocam no receptor da comunicação a chave para modular uma informação que poderia ser considerada falsa. Estudo publicado na PUC-MG demonstra a existên-

10. SENSACIONALISTA. Saci Pererê vai dar o pontapé inicial da Copa no Brasil. Disponível em: <https://www.sensacionalista.com.br/2014/06/12/saci-perere-vai-dar-o-pontape-inicial-da-copa-no-brasil/>

cia de um possível gênero linguístico baseado em notícias, segundo a autora “falsas notícias humorísticas são textos cômicos publicados em diversos sites humorísticos e acreditamos, até o momento, serem um gênero emergente, as pseudonotícias”¹¹, concluindo após a análise de alguns exemplos sobre a importância das tecnologias da comunicação e destacando que novas tecnologias possibilitam mudanças nos relacionamentos sociais e nos processos de textualização bem como novos gêneros. A dificuldade em identificar pontos objetivos de restrição prévia colocam em cheque a possibilidade de que algum texto ou notícia possa ser objeto de uma avaliação prévia.

Este questionamento permeou a discussão do Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre as biografias (ADIN 4815,), importante decisão do Supremo Tribunal Federal relatada pela ministra Cármen Lúcia, a qual julgou a exigência de autorização de familiares ou pessoas para textos biográficos, afirmando que o “direito à liberdade de expressão é outra forma de afirmar-se a liberdade do pensar e expor o pensado ou o sentido. E é acolhida em todos os sistemas constitucionais democráticos. A atualidade apresenta desafios novos quanto ao exercício deste direito. A multiplicidade dos meios de transmissão da palavra e de qualquer forma de expressão sobre o outro amplia as definições tradicionalmente cogitadas nos ordenamentos jurídicos e impõe novas formas de pensar o direito de expressar o pensamento sem o esvaziamento de outros direitos, como o da intimidade e da privacidade. Mas, em toda a história da humanidade, o que se

tem como fio condutor de lutas de direitos fundamentais é exatamente a liberdade de expressão. Quem, por direito, não é senhor do seu dizer não se pode dizer senhor de qualquer direito.”¹²

Considerando a orientação traçada pelo Supremo Tribunal Federal, percebe-se que qualquer regulamentação que exija uma análise prévia do conteúdo não seria aceitável, devendo-se analisar e sancionar os efeitos posteriores da notícia. Contudo, uma regra neste sentido (absolutamente razoável sob o prisma de direitos civis em que eventual excesso possa ser convertido em uma indenização após uma longa discussão judicial) exige uma resposta imediata em situações eleitorais, como a ocorrida no Brasil em 2014 ou nos Estados Unidos em 2016.

Neste ponto, à discussão sobre a velocidade da decisão alia-se, ainda, a problemática básica da internet: a inexistência de fronteiras correspondentes aos espaços jurisdicionais dos Estados. É necessário um dimensionamento da resposta para superar a dificuldade em assegurar eficácia às eventuais decisões, sejam estas administrativas ou judiciais dentro do fenômeno de desterritorialização intrínseca à internet e redes sociais¹³. A perplexidade de Pierre Lévy, abordando a virtualidade e fenômenos espaço-temporais causados pelas novas tecnologias, demonstra que a indefinição dos meios modernos de informação quanto à desterritorialização aponta para soluções de aplicação jurisdicional extraterritorial como tem sido uma opção em novos regulamentos como o GDPR (General Data Protection Regulation – Regulamentação Geral de Proteção

11. SILVEIRA, Karina. Falsas notícias humorísticas: um estudo do gênero à luz do ISD e da Linguística Textual. Belo Horizonte: Cadernos ESPUC, n. 29, 2016. Acessível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernosespuc/article/download/P2358-3231.2016n29p60/11249>

12. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.815. Ata nº 16, de 10/06/2015. DJE nº 124, divulgado em 25/06/2015.

13. LÉVY, Pierre. O que é o virtual?. [Trad. de Paulo Neves]. São Paulo: Editora 34, 1996. pp. 13 - 21.

de Dados) e, sob alguns aspectos, o próprio Marco Civil da Internet.

A notícia enquanto informação e um enfoque sistêmico

Visando à sua regulamentação, a notícia sofre de um problema adicional, uma ausência de definição jurídica, especialmente porque em sua essência é um fato jurídico que não pode ser apropriado. A notícia enquanto fato é considerada um bem fora de comércio, ao contrário da matéria redigida pelo jornalista que é uma propriedade intelectual de seu autor. Desta forma, é fundamental atribuir à notícia-fato a relevância jurídica que a própria sociedade já percebeu.

A notícia enquanto informação é, economicamente, um bem público, porque pode ser consumida por várias pessoas, simultaneamente, sem qualquer atenuação de suas características. Todavia, bens públicos acarretam um problema específico que é a falta de motivação para produzi-los, pois não é eficiente despender tempo e esforço para a produção de um bem não-rival e não excludente. Esta situação, em que a oferta não consegue atender à demanda sem uma intervenção externa, é denominada, em economia, uma “falha de mercado” (market failure) e, para contorná-la, é necessária uma intromissão: atribui-se ao bem público uma exclusividade, transformando-o em bem privado sob o ponto de vista econômico.

Assim, com algumas condições específicas (limitações de procedimento, escopo e duração) e por uma definição jurídica, poder-se-ia atribuir exclusividade à informação, ou seja, atribuir-se ao titular daquele direito o poder de evitar que terceiros alterem características intrínsecas da informa-

ção. É importante, ainda, assinalar que poderia ser considerada a caracterização da informação como um bem público puro, visando preservar os efeitos econômicos da informação. Dentro desta possibilidade um possível sistema a ser explorado para eventual controle estatal seria considerar a notícia-informação dentro de um sistema social sob a perspectiva de Luhmann.

Cristiano Carvalho, em artigo que explora outro contexto, explica que “[o] sistema social é uma espécie de sistema comunicacional, da mesma forma que uma rede de telefonia é, com a diferença que o primeiro é uma ordem espontânea (no sentido hayekiano), natural. Seus elementos, como bem aponta Luhmann, não são pessoas, mas sim atos comunicacionais emitidos por elas. [...] [À] medida que as ordens sociais se tornam mais complexas, outros subsistemas vão surgindo no seu seio. Do ponto de vista desses subsistemas, o macrosistema social é o ambiente de entorno. Esses subsistemas acabam desenvolvendo uma racionalidade própria, através de um código binário específico. O código binário do subsistema moral é o moral/imoral, o do subsistema político é o poder/não poder, o do econômico é o ter/não ter e o do subsistema jurídico é o lícito/ilícito. Através desse código que denota um valor/desvalor, os subsistemas processam as informações advindas do ambiente, de forma a se adaptarem a ele.”¹⁴.

Desta forma, partindo das características dos sistemas sociais, a informação pode ser examinada em padrões diferentes do padrão binário “verdadeiro / não verdadeiro” atualmente adotado), que depende da avaliação externa. A informação é uma relação que de-

14 CARVALHO, Cristiano. *Tributação e economia*. In: Direito e economia. [Org. Luciano Benetti Timm]. São Paulo: IOB Thomson, 2005. p. 98. .

pende de vários agentes, mas a capacidade de informar é uma característica intrínseca, motivo pelo qual o composto binário “informa / não informa” pode substituir o paradigma original. O binômio baseado como informação pode, ainda, ser usado para, junto com análises econômicas de eficiência na comunicação das notícias. A definição da informação, enquanto componente intrínseco de um sistema social, permitiria seu controle pelo binômio “informação / não informação”¹⁵

Todos os aspectos mencionados demonstram a importância da informação/base de conhecimento e de sua correta regulamentação jurídica, para alcançar um resultado eficiente. Porém, as necessidades concretas avançam e não podem aguardar soluções que demandariam estudos, negociações e tramitações, as quais provavelmente serão extremamente mais demoradas do que soluções intermediárias.

Transparência, educação e verificação

Uma regulamentação ampla e geral certamente não será observada em um futuro próximo, mas existem algumas providências que podem ser adotadas imediatamente, especialmente de empresas de mídias sociais e setores afins. Como exemplo, independentemente dos escândalos, o Facebook já anunciou que todos os anúncios vinculados deverão fazer referência à empresa financeira-

15 Cumprir-se-ia a orientação dada por GUNTHER TEUBNER: para eliminação das incongruências do sistema jurídico, racionalizando-o. Cf. TEUBNER, Gunther. *O direito como sistema autopoiético*. [Trad. de José Engrácia Antunes]. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989. p. 25. [P]odemos finalmente, com Luhmann, tentar tornear o próprio problema, interpretando os padrões resultantes como uma estrutura de ordem, como um desenvolvimento morfogenético do sistema, e procurando obter soluções sociais para a autorreferência através da ocultação e neutralização dos paradoxos, reinterpretando-os como uma contradição pura e simples ou com o auxílio doutras técnicas idênticas de 'desparadoxização.'”).

mente responsável por eles, exemplo que, apesar de algumas críticas, foi bem recebido e pode inspirar novas práticas do setor¹⁶.

A verificação de notícias por entidades independentes e meios de comunicação também é um movimento importante. No Brasil pode ser citada como exemplo a atuação da Agência Lupa¹⁷, que se apresenta como “a primeira agência de notícias do Brasil a se especializar na técnica jornalística mundialmente conhecida como fact-checking”, acompanhando o noticiário diário de política, economia, cidade, cultura, educação, saúde e relações internacionais para corrigir informações imprecisas e divulgar dados corretos. Outros veículos também têm disponibilizado serviços de “fact-checking” aos seus usuários. Por exemplo, o jornal “O Estado de S. Paulo” criou o “Estadão Verifica”, que permite ao cliente enviar notícias, documentos, imagens para serem verificados. Essas soluções permitem que a confiança nas instituições, veículos de comunicação e nas próprias notícias seja restabelecida.

Internacionalmente é reconhecida a “The Digital Polarization Initiative”, lançada e patrocinada pela American Association of State Colleges and Universities. Nas palavras de seu líder, é um esforço para uma ampla investigação de cruzamento de dados de “fact-check”, permitindo aos estudantes compreender os mecanismos e preconceitos de empresas de mídias sociais, indo além da

16 HELBERGER, N. et al. *Dear Mark: An Open Letter to Mark Zuckerberg in response to his statement on political advertising on Facebook*. Disponível em: https://www.dropbox.com/s/7v3vpk9yw5sa18b/Dear%20Mark_final..pdf?dl=0 (*Transparency is a first step in the right direction. Digital political advertising operates in a dynamic tension between data and humans, commerce and politics, power and participation. Some of these tensions can be resolved by transparency, others not. The way forward is to engage with governments, regulators, election monitoring bodies, civil society and academics to develop public policies and guidelines for ensuring fairness, equality, and democratic oversight in digital political campaigns.*”).

17. <http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/>

simples verificação para compreender quais fatos podem estar incompletos¹⁸.

Alternativas jurídicas e a regulamentação da propaganda política

O controle de informações políticas isentas nunca foi um pressuposto do Estado de Direito. Os receios trazidos por movimentos totalitários e o cerceamento de direitos políticos, em vários países, sempre foi a regra, e não a exceção. Conceder ao Estado tal escrutínio é um claro risco democrático. Como contraponto, percebe-se que o cidadão, em outras esferas, é amparado pelo Estado quando considerado menos capaz de outros. No âmbito das relações de consumo, por exemplo, existe uma presunção de que o consumidor é vulnerável e hipossuficiente.

Como definir fatos condicionantes a uma opinião política? O indivíduo, o cidadão no exercício de seu direito privado é considerado e deve ser munido de todas as informações necessárias para sua escolha consciente. Um aforisma creditado ao senador norte-americano Daniel Patrick Moynihan é que todos têm direito à sua opinião, enquanto ninguém pode ter direito a ter seus próprios fatos.

Em que pese a dificuldade do tema, a necessidade reguladora avançou em alguns meses, de forma inovadora. Sem adentrar nas questões mais difíceis, o Tribunal Superior Eleitoral, representado por seu presidente, ministro Luiz Fux, destacou que serão buscados como objetivo a integridade das eleições e a preservação da liberdade de expressão, destacando que a Resolução publicada em 2017¹⁹ prevê expressamente a regu-

18. <http://www.aascu.org/AcademicAffairs/ADP/DigiPo/>

19 TSE. Resolução n. 23.551, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições.

lamentação da propaganda política na internet, buscando o controle de um sistema que, na prática, é de difícil controle.

Observa-se, por exemplo, que o artigo 23, IV, da Resolução n. 23.551 afirma que “A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada (...): IV – por meio de blogues, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por: (...) b) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdo.”

As regras consubstanciam, ainda, a possibilidade de ordens judiciais de remoção de conteúdo destacando ainda aspectos consolidados na jurisprudência como, por exemplo, o fato que a ordem judicial que determinar a remoção de conteúdo divulgado na internet fixará prazo razoável para o cumprimento, não inferior a 24 (vinte e quatro) horas, e deverá conter, sob pena de nulidade, a URL do conteúdo específico. Como todo regulamento, seu aperfeiçoamento dependerá dos testes de realidade, especialmente pela novidade da discussão.

Conclusão

A questão das fake news é um fenômeno complexo e moderno e exigirá uma resposta coesa e ampla da sociedade. Como todo fenômeno complexo, depende de um engajamento social e de uma visão ampla, sendo possível às instituições existentes uma solução aprimorada. Medidas pontuais dos governos e da própria sociedade civil visam restabelecer e têm restabelecido a credibilidade nas informações, devolvendo o novo *status* de informação à notícia, aspecto que é fundamental para o desenvolvimento e a ampliação da sociedade da informação.

São Paulo, 13 de junho de 2018.