

# INTERESSE NACIONAL

ANO 15 • NÚMERO 57 • ABRIL - JUNHO 2022

[www.interessenacional.com.br](http://www.interessenacional.com.br) e [www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com)

**A escola brasileira para o século XXI**

Fernando Schüler

**Favela cocria e implementa ações  
de transformação em território próprio**

Eduardo Lyra

**Polarização do trabalho e populismo**

José Pastore

**O puritanismo laico dos movimentos identitários**

Lygia Maria Rocha

**Quem precisa de general quando  
generais agem por consenso?**

Pablo Cerdeira

**O Brasil e os novos mercados de carbono**

Edson Silveira

Alexandre Ywata

Demétrio Florentino de Toledo Filho

**Investimento estrangeiro em terras e  
créditos de carbono no Brasil**

Mário Lewandowski

**O Brasil e a OCDE: um longo caminho**

Rubens Barbosa

# C-390 MILLENNIUM MISSÃO CUMPRIDA

A aeronave multimissão C-390 MILLENNIUM está servindo à Força Aérea Brasileira, cumprindo as expectativas e apoiando no combate à Covid-19. O C-390 é também a aeronave escolhida por Portugal e pela Hungria para atender a seus próprios e exigentes requisitos operacionais. Combinando sistemas avançados e tecnologias comprovadas com uma rede mundial de fornecedores respeitáveis, o C-390 MILLENNIUM é uma adição versátil a qualquer força aérea e é a aeronave mais confiável, fácil de operar e eficiente da sua categoria.

#ParaUmMundoDiferente



c-390.com

Registro fotográfico realizado pela Força Aérea Brasileira em uma das missões de combate à COVID-19 no Brasil.

 **EMBRAER**

CHALLENGE.  
CREATE.  
OUTPERFORM.

INTERESSE  
NACIONAL

# INTERESSE NACIONAL

Ano 15 • Número 57 • Abril-Junho de 2022

Editora  
Marili Ribeiro

Editor Responsável  
Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

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

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

PUBLICIDADE



[atendimento@lemidia.com](mailto:atendimento@lemidia.com) • (11) 3078-5840

[www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com) • ISSN 1982-8497

*Imagem da capa:* [www.pixabay.com](http://www.pixabay.com)

# Sumário

ANO 15 • NÚMERO 57 • ABRIL–JUNHO DE 2022

## Apresentação

## ARTIGOS

### 1 A escola brasileira para o século XXI

*O filósofo Fernando Schüller reflete neste artigo sobre a educação no Brasil. “Nas escolas estatais, apenas 18,4% dos alunos do último ano do ensino fundamental alcançam aprendizado satisfatório, em matemática, contra 55,8%, no setor privado”. As razões do fenômeno envolvem a soma de exclusão socioeconômica e deficiências específicas de gestão nas redes públicas. Criou-se um apartheid educacional, e o caminho para superá-lo seria a implementação de programas desenhados à luz da melhor experiência nacional e internacional.*

### 2 Favela cocria e implementa ações de transformação em território próprio

*Ativista social e líder da ONG Gerando Falcões, Eduardo Lyra aponta que nas favelas vivem cerca de 18 milhões de pessoas, ou 8% da população brasileira, número que disputaria com o Rio de Janeiro o 3º lugar entre os estados mais populosos do País. Diante desses dados, propôs o projeto Favela 3D – Digna, Digital, Desenvolvida –, que pretende ser laboratório social, no qual testam novas estratégias de combate à pobreza, para que sejam mais eficientes e, principalmente, replicáveis em todo o território nacional.*

### 3 Polarização do trabalho e populismo

*No seu artigo, o sociólogo José Pastore analisa as consequências sociais da tecnologia na sociedade. A globalização e a modernização prometeram um mundo mais igualitário, mas, com o tempo, geraram muitas contradições e crescente desigualdade. Nos últimos anos, o sentimento de perda potencializado pelas redes sociais, mina a saúde de muitas democracias. Por força da entrada maciça de tecnologias no ambiente de trabalho, a classe média está sendo*

*espremida, observando-se, em contrapartida, ligeiro crescimento das classes mais altas e grande expansão das mais baixas, o que agrava a desigualdade social. É a polarização do trabalho provocada pelo avanço tecnológico.*

#### **4 O puritanismo laico dos movimentos identitários**

*Especialista em Comunicação, Lygia Maria Rocha descreve aqui um fenômeno que afeta a todos: “Para não incorrer na ‘obsessão pelo detalhe’ puritano – que considera determinadas práticas, objetos e palavras do cotidiano como do mal ou do bem, de forma apriorística –, é necessário conhecer o funcionamento da língua, os mecanismos de atribuição de sentido, as condições dos efeitos pragmáticos da linguagem e perceber que o significado das palavras só se constitui plenamente em contextos de interação. Afinal, não faz o menor sentido que movimentos identitários usem a mesma lógica autoritária e moralista que pretendem combater. Censura não se combate com mais censura, e sim com mais liberdade.”*

#### **5 Quem precisa de general quando gerais agem por consenso?**

*Pablo Cerdeira, advogado com foco em tecnologia, estuda a fundo a dimensão e o potencial dos impactos das criptomoedas e dos criptoativos no mundo atual. Neste artigo, ele traça um cenário desde o seu uso em áreas de conflitos deflagrados, até sua adoção por criminosos. Depois, destaca que, muito em breve, o mundo será forçado a uma reestruturação de sistemas monetário e financeiro, o que, conseqüentemente, talvez afete, até mesmo, o equilíbrio de forças entre as nações. E alerta que os envolvidos com esse novo mundo “não pararão por aí”.*

#### **6 O Brasil e os novos mercados de carbono**

*O trio de executivos no Ministério da Economia Edson Silveira, Alexandre Ywata e Demétrio Florentino de Toledo Filho avaliam que o Brasil poderá ter um papel de destaque nessa nova configuração dos mercados globais de carbono. Neste artigo, apresentam o panorama atual dos mercados internacionais, ressaltando questões para a inserção do Brasil nos novos mercados globais e discutem a importância do mercado doméstico para o melhor aproveitamento do potencial brasileiro de geração de créditos de carbono.*

#### **7 Investimento estrangeiro em terras e créditos de carbono no Brasil**

*O economista Mário Lewandowski aponta problemas operacionais para quem tenta estruturar fundo de investimentos no Brasil, para capturar e comercializar*

*créditos de carbono associados à agricultura. Informa que todos dizem respeito a como os créditos de carbono são inerentemente ligados à terra e ao seu manejo e como novos formatos são necessários para que haja maior eficiência e atratividade a este tipo de investimento vis-à-vis outros investimentos mais tradicionais. Superando estas questões, o Brasil pode facilmente se tornar um dos principais destinos para os investimentos mundiais de combate às mudanças climáticas sem perder sua vocação agrícola.*

## **8 O Brasil e a OCDE: um longo caminho**

*O diplomata Rubens Barbosa lembra que a adesão à OCDE não poderá ser ignorada nos debates para a próxima eleição presidencial, até pelas contradições existentes e porque ela vai apontar para o rumo que a sociedade brasileira quer seguir. Ele lembra que o PT tem se posicionado contra o ingresso do Brasil na OCDE, por não ver vantagem. Lula recusou, em 2007, convite para o ingresso. Ele manterá essa posição? Bolsonaro, por seu lado, se reeleito, vai mudar a política ambiental em relação à Amazônia?*

# Apresentação

---

A escola brasileira para o século XXI é um dos temas que foram abordados pelos valorosos articulistas convidados para atual edição da *Revista Interesse Nacional*. Em seus 15 anos de existência, a publicação, por meio de seu Conselho Editorial, sempre abriu espaço para debate de ideias e defesa de propostas em ambiente democrático. A questão da educação, que no Brasil soma exclusão socioeconômica e deficiências de gestão na área pública, assim como o desenvolvimento de projetos e estratégias de combate à pobreza nas favelas, replicáveis em todo o território nacional, são apresentados aos leitores neste número. Em ano de eleições, torna-se particularmente relevante trocar conhecimento.

Outra questão que se destaca nos confrontos cotidianos do universo on-line nas redes trata de embates com o uso da linguagem frente às críticas de movimentos identitários. Há quem considere palavras portadoras “do bem o do mal”, atribuindo-lhes significados nem sempre cabíveis no contexto de interação. Cabe censurar expressões de uso milenar diante de interpretações recentes?

No âmbito dos trâmites financeiros vale compreender melhor a dimensão e o potencial dos impactos das tais criptomoedas e criptoativos, os quais estão invadindo o mundo financeiro e pondo de pernas para o ar certas noções desde sempre observadas, como é o caso da moeda nacional. Outra novidade no mercado de valores será a configuração de geração e comercialização dos créditos globais de carbono, assunto abordado em dois artigos na edição. Afinal, o Brasil pode facilmente se tornar um dos principais destinos para os investimentos mundiais de combate às mudanças climáticas sem perder sua vocação agrícola.

Por fim, a Revista ainda ressalta o destino da futura adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que não poderá ser ignorada nos debates para a próxima eleição presidencial, até pelas contradições existentes e porque ela vai apontar para o rumo que a sociedade brasileira quer seguir.

Boa leitura!

OS EDITORES.

# A escola brasileira para o século XXI



■ **FERNANDO SCHÜLER** é doutor em Filosofia e mestre em Ciências Políticas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pós-doutorado pela Universidade de Columbia, EUA. Professor do Insper e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Foi secretário de Justiça e Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul

Na virada do ano, Michael Bloomberg, ex-prefeito de Nova Iorque, lançou um amplo programa para incentivar a expansão das escolas charter nos Estados Unidos. Serão US\$ 750 milhões em investimentos, nos próximos cinco anos, para apoiar a criação de novas escolas, premiar as melhores iniciativas e avaliar resultados. “A educação pública americana está quebrada”, ele diz, em seu editorial no *The Wall Street Journal*. Entre 2005 e 2017, ele observa, estudantes de escolas charter tiveram ganhos significativamente superiores aos estudantes de escolas públicas tradicionais, sendo que os maiores ganhos se concentraram justamente entre alunos negros e de menor renda.

O quadro brasileiro é ainda pior do que a realidade americana. Dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2019, mostram que apenas 5,2% de nossos estudantes do 3º ano do ensino médio nas escolas estaduais alcançaram um aprendizado adequado em matemática, contra 41,3%, nas escolas da rede privada. Nosso problema reside fundamentalmente na baixa qualidade da oferta estatal de educação. Ao contrário, porém, do que ocorre nos EUA, nossa elite parece não ter acordado para o problema. Prosseguimos apostando em modelo que cronicamente apresenta resultados decepcionantes, e só faz aumentar nossa já aguda desigualdade social. De onde provém nossa resistência em buscar formas inovadoras, na gestão educacional? E quais as alternativas que temos disponíveis para iniciar uma transformação efetiva?

## ■ O debate da Constituinte

Já no debate da constituinte, em 1987, estava presente a confusão tradicional no debate educacional brasileiro entre o caráter público do ensino, isto é, a garantia da educação básica como um direito universal, e o monopólio estatal sobre a gestão das escolas. As discussões, em um certo momento, se concentraram em torno da seguinte questão: se os recursos públicos deveriam ser aplicados exclusivamente no

modelo estatal ou se haveria espaço para parcerias público-privadas, por meio do financiamento do ensino gerenciado por instituições privadas.

O debate opôs, desde o início, dois grupos de opinião. O primeiro, majoritário na subcomissão, argumentando favoravelmente ao monopólio estatal da educação pública. Seu slogan: “dinheiro público para a escola pública”. O segundo grupo, minoritário, argumentando que o essencial era a qualidade da prestação dos serviços educacionais, não importando que sua gestão fosse estatal ou privada. O representante talvez mais enfático da primeira posição foi o professor Florestan Fernandes, constituinte por São Paulo. Logo no início dos trabalhos, ele fala do “processo de aceleração da acumulação capitalista na esfera da educação” e alerta que o Estado não deveria “dividir os seus recursos com a indústria do ensino”. Seu argumento é essencialmente ideológico. Em sua perspectiva, havia o setor privado e seus “interesses” de um lado, e de outro, o setor estatal, única possibilidade de expressão de um tipo de racionalidade pública na educação.

A posição alternativa foi representada por organizações como a Associação de Educação Católica no Brasil, por meio de seu presidente, Padre Agostinho Castejon. Ele dizia concordar com o bordão “dinheiro público para escola pública”, mas se perguntava sobre o que exatamente se entendia por escola pública. A partir daí, propunha uma distinção, sob certo aspecto nova no debate brasileiro de então, entre uma esfera pública estatal e uma esfera pública não estatal. “Somos contra a estatização e contra o monopólio”, diz. Seu argumento é essencialmente gerencialista. O foco, ele diz, não deve ser o tipo de sistema, mas qualidade do resultado educacional. “Defendemos uma escola pública estatal gratuita e de qualidade, e também uma escola pública não estatal gratuita e de qualidade, como opção para aqueles que quiserem escolher esta escola.”

Por ampla maioria, o plenário da Constituinte aprovou a instituição de um modelo misto – estatal e privado – de gestão da educação pública. Sua melhor expressão se encontra na redação do Art. 213º do texto constitucional, onde se lê: “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”. Foi uma vitória da tese de Agostinho Castejon, contrária ao monopólio estatal da educação. O ponto é que foi uma vitória sem maior significado prático.

Nos anos que se seguiram, consolidou-se no País, seja na legislação infraconstitucional, seja pela pressão das corporações públicas, um modelo de monopólio estatal do ensino público. Precisamente, o modelo que havia sido vencido, na Constituinte. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), instituído em 2007, talvez seja a melhor expressão deste processo, com sua vedação de aplicação dos recursos nas redes filantrópicas, em direta

contradição com o prescrito na Constituição, em seu Artigo 213º. Ainda agora, em 2020, este mesmo modelo foi reforçado, inscrevendo-se na Constituição Federal a obrigatoriedade da aplicação de no mínimo 70% dos recursos do Fundo para os “profissionais da educação básica em efetivo exercício”, refletindo a capacidade de pressão do forte lobby corporativo no Congresso Nacional.

Os resultados desse processo são bastante conhecidos. Nas escolas estatais, apenas 18,4% dos alunos do último ano do ensino fundamental alcançam aprendizado satisfatório, em matemática, contra 55,8%, no setor privado. Os dados do Pisa vão na mesma direção. As razões que levam a este fenômeno envolvem a exclusão socioeconômica e deficiências bastante específicas da gestão de nossas redes públicas. Fomos criando, ao longo do tempo, um “apartheid educacional”. Famílias de classe média migraram para o setor privado de ensino, permanecendo os mais pobres à mercê do monopólio estatal do ensino público. O Estado, que deveria promover a igualdade de oportunidades, termina por atuar na direção contrária.

## ■ As iniciativas de modernização

O modelo de gestão pública instituído na Constituição de 1988 tornou a prestação estatal de serviços públicos, no Brasil, um permanente exercício de precariedade. Isto não acontece apenas com a educação, mas também com a gestão de hospitais, presídios, espaços de cultura e esportes. O traço definido do modelo é a rigidez burocrática. Rigidez na política de pessoal, com o Regime Jurídico único dos Servidores (RJU) e a estabilidade plena no emprego; rigidez no sistema de compra de bens e serviços, com a Lei 8.666/93. Rigidez na falta de autonomia orçamentária e gerencial das unidades prestadoras de serviços, ausência de avaliação de desempenho e regras meritocráticas. Este estado de coisas foi amplamente diagnosticado quando do processo da reforma do Estado, entre 1995 e 1998.

A alternativa a este estado de coisas foi desenhada no próprio processo da reforma: a ideia de que cabe ao Estado assegurar a prestação dos serviços educacionais, mas não necessariamente efetivar sua execução direta. De um modo geral, há três grandes modelos, nesta direção: o financiamento direto aos alunos, nos chamados modelos de voucher educação; os modelos de contratualização com organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, que seguem, em linhas gerais, a experiência das escolas charter, nos Estados Unidos; e o modelo das parcerias público-privadas (PPPs), originárias da Lei 11.079/04.

Quando se discutem novas formas de contratualização, é comum escutar que se está “retirando dinheiro das escolas públicas”. Trata-se de um equívoco. Os recursos públicos não pertencem a este ou àquele sistema, mas aos contribuintes. O dever do Estado é assegurar o direito à educação, não à gestão

estatal da educação. Outra ideia frequente diz que “o Estado não pode abrir mão de suas responsabilidades”, na educação. Parece se entender que, ao estabelecer contratos com organizações privadas, o governo estaria “perdendo o controle” sobre as escolas.

De fato, a realidade é oposta. Os modelos de contratualização surgiram precisamente para que os governos retomassem o controle sobre a prestação de serviços aos cidadãos. Quem, afinal de contas, efetivamente controla a performance de uma escola pública tradicional? Os professores têm, em regra, estabilidade no emprego e não são individualmente avaliados. Mesmo que o fossem, que tipo de consequências isto teria sobre suas carreiras? O regime jurídico dos servidores é avesso à meritocracia e tende a proteger o servidor. As escolas, por sua vez, não são organizações que possam ser avaliadas por um organismo independente, tampouco responsabilizadas por seus resultados. Os secretários, de um modo geral, terminam reféns de uma estrutura sobre a qual têm muito pouco ou nenhum controle. Do outro lado do jogo, a capacidade de pressão de pais estudantes por melhor qualidade, no ensino, é praticamente nula. O sistema como um todo tende à inércia.

## ■ O modelo das PPPs

O interesse pelo modelo das PPPs em educação cresceu, nos últimos anos, a partir da experiência bem-sucedida de gestão da rede de escolas infantis na periferia de Belo Horizonte, lançada em 2012 pela prefeitura da capital mineira. A PPP foi feita com foco tanto na construção como na gestão operacional das escolas. O tempo médio de construção das unidades no modelo PPP foi quase metade do tempo gasto pelo governo, nas unidades públicas tradicionais. Constatou-se que os diretores de unidades geridas via PPP dispunham, em média de 25% a mais de tempo de dedicação às atividades pedagógicas, em vez das tarefas de gestão, do que seus pares no modelo estatal tradicional.

O dado talvez mais relevante do modelo é seu sistema de avaliação de desempenho e remuneração variável. A empresa pode sofrer uma perda de até 20% de sua remuneração caso faça uma pontuação baixa nas variáveis de controle de desempenho, auferidas por verificador independente, a partir de uma cesta de indicadores previstos em contrato. A PPP apresenta seus pontos fortes precisamente onde nosso modelo estatal tradicional é frágil. Ela retoma a *accountability* do sistema, em ampla escala, a partir do detalhamento de indicadores de desempenho; gera uma relação estável e de longo prazo entre contratador e contratado, que ultrapassa governos e não deixa o setor educacional à mercê de humores políticos. E amplia a capacidade dos gestores pedagógicos de lidar com as questões que realmente interessam à educação, ao invés de concentrar sua energia em “apagar incêndios” no dia a dia.

O aspecto relevante é o ganho que o novo design organizacional pode representar. No debate brasileiro, é comum se acentuar aspectos como “formação de professores” ou “capacitação de diretores”, omitindo-se inteiramente o aspecto da escola como organização. Isto inclui sua maior ou menor autonomia para tomar decisões, realizar compras com agilidade, contratar dirigentes por mérito, contratar bons professores e demitir professores improdutivos, buscar recursos extraorçamentários, desenvolver projetos com o mercado e incorporar novas tecnologias, com rapidez. A pergunta simples a fazer: nossa estrutura burocrática estatal é capaz de atender a estes desafios? Em boa medida, é para suprir estas exigências que se implantou, no País, o modelo das PPPs. Alguns de seus predicados mais evidentes incluem:

- 1. Incremento** da capacidade de investimento, por parte do Estado. O setor privado investe na frente, podendo construir integralmente uma escola, como ocorreu em Belo Horizonte, ou reformar estruturas existentes. O faz, em regra, com maior agilidade e cumprimento de prazos preestabelecidos.
- 2. Contratação** de longo prazo. Contratos de até 35 anos tendem a oferecer estabilidade e tecnicidade à gestão educacional, evitando a crônica instabilidade do mundo político interfira, indevidamente, no planejamento e na operação das escolas.
- 3. Fixação** de metas de desempenho, em contrato. O desenho do contrato permite ao governo estipular padrões de qualidade e metas a serem obtidas. Permite igualmente fixar um padrão remuneratório que torna o parceiro privado responsável não perante o mercado, mas ao conjunto de indicadores de desempenho previamente estabelecido e devidamente acompanhado por um verificador independente.
- 4. Ganhos** de escala. Contratos via PPP são próprios para operações em grande escala, tendo a capacidade de mobilizar investidores, em virtude dos prazos longos de execução, sistema de garantias e segurança jurídica oferecido pela legislação brasileira.

## ■ O modelo das escolas charter

O Brasil desenvolveu, desde os anos 90, um conjunto de instrumentos legais para a gestão contratualizada de serviços públicos, com organizações da sociedade civil. A primeira legislação, nesta direção, foi a Lei 9.637/98. Nos anos seguintes, multiplicaram-se legislações de contratualização, via modelos de Organizações Sociais, em Estados e municípios brasileiros. O Estado de São Paulo avançou rapidamente neste processo, com sua rede de hospitais geridos por Organizações

Sociais, bem como de equipamentos culturais, como a Pinacoteca do Estado de São Paulo e a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo. Como corolário deste processo, tivemos a aprovação do novo marco regulatório da sociedade civil, através da Lei 13.019/14, que padronizou, em nível nacional os processos de contratualização com organizações civis. A partir desse novo marco jurídico, qualquer atividade não exclusiva de Estado, seja na educação, saúde ou área social, pode ser objeto de execução em parceria, via termos de fomento ou colaboração.

Numa rápida comparação entre os modelos tradicional de gestão estatal da educação e os modelos de gestão por contratos, temos a seguinte configuração:

<b>Sistema público tradicional</b>	<b>Sistema de gestão por contratos</b>
Secretarias de educação são estruturas centralizadas, com servidores estatutários, sob comando de dirigentes comissionados por extração política	Secretarias passam a ser estruturas enxutas, com foco na regulação do sistema, gestão de contratos, incremento da qualidade e avaliação do ensino
Professores são vinculados à estrutura central das secretarias, sob a lógica do regime jurídico único dos servidores (RJU), e designados para as diferentes escolas	Professores são contratados por escola, via CLT, por critérios de mérito, a partir de processos simplificados de seleção coordenados pelas próprias escolas
As secretarias controlam as escolas, centralizando orçamentos, nomeações, matrículas e alocação de professores	Escolas são dirigidas por organizações privadas com ou sem fins lucrativos, a partir da regulação e supervisão da secretaria
Sistemas de compras de bens e serviços é feito via Lei 8.666/93, em toda a estrutura educacional	Sistema de compras descentralizado, tendo as escolas a autonomia para instituir sistemas próprios de compras, estabelecido nos contratos de gestão
Escolas não sofrem consequências, em regra, pelo seu bom ou mau desempenho	Escolas são responsabilizadas pelos resultados alcançados, podendo ser penalizadas ou ter o contrato rescindido, em caso de má performance
Escolas padronizadas, a partir dos parâmetros desenhados e do controle realizado pela Secretaria	Escolas oferecem diversidade de abordagens, a partir do histórico e do perfil das instituições parceiras
Estudantes designados para estudar na escola do bairro, determinada pela Secretaria	Sistema busca oferecer aos alunos o mais amplo direito de escolher a escola onde estudar

O modelo de gestão por contratos é bem representado, no plano internacional, pela experiência das escolas charter, nos Estados Unidos, que são escolas geridas por organizações civis mediante contratos com os governos. O Center for Research on Educational Outcomes, da Universidade de Stanford, mostrou que, na média, elas superam as escolas públicas tradicionais, em escala nacional. Alunos estudando quatro anos ou mais em escolas charter ganham dois meses/ano adicionais de aprendizagem em leitura e mais de dois meses em matemática, em comparação com alunos de escolas públicas tradicionais.

Ainda recentemente, o Instituto Fordhan apresentou uma pesquisa abrangendo mais de 400 áreas metropolitanas nos Estados Unidos, mostrando que o aumento das matrículas em escolas charter impacta positivamente o rendimento dos alunos, incluindo-se aí os matriculados no ensino tradicional. “Uma elevação de zero a 10% nas matrículas em charter”, diz o estudo, “corresponde a um ganho de 0,25 em testes padronizados, em matemática, entre estudantes economicamente vulneráveis”. O aumento das matrículas na rede charter igualmente leva a uma redução significativa no gap de resultados considerando-se aspectos raciais e socioeconômicos.

Enquanto nos Estados Unidos as redes charter já atendem a mais de 7% dos estudantes, ainda estamos engatinhando no tema, no Brasil. Nos últimos anos, duas experiências ganharam algum destaque. Uma delas realizada pela Prefeitura de Porto Alegre, que estabeleceu três parcerias com escolas privadas, em fins lucrativos, sendo duas escolas católicas e uma organização civil adotando o método Lumiar de ensino. A outra iniciativa foi desenvolvida pelo Estado de Minas Gerais, através do projeto Somar, e consiste na contratualização da gestão de três escolas, na periferia de Belo Horizonte. Ambas as iniciativas foram realizadas via Lei 13.019/14.

## ■ Os modelos de voucher educação

A liberdade de escolha educacional apresenta, em primeiro lugar, um sentido ético. A formação educacional é parte essencial da constituição da personalidade individual, e é natural que os pais queiram desempenhar um papel ativo na escolha da escola em que seus filhos irão estudar. A adoção dos chamados voucher educacionais pode também levar a um incremento da qualidade do ensino, via aumento da competição entre as escolas. Isto dependerá do modelo regulatório adotado. De um modo geral, a literatura mostra que países em que as escolas privadas são fortemente financiadas pelos governos (casos como Suécia, Bélgica e Holanda), o hiato socioeconômico que separa os setores público e privado, na educação, é significativamente menor. O financiamento pode ser feito a partir de modelos, os mais diversos, desde o subsídio parcial, integral até a oferta de bolsas

para alunos de menor renda ou com abrangência universal. No âmbito da OCDE, o México apresenta a maior assimetria entre os alunos dos setores público e privado e é, simultaneamente, um dos quatro países do bloco com menor subsídio público ao setor privado. Representa o modelo do “apartheid educacional”, semelhante ao caso brasileiro.

O Brasil desenvolveu um dos mais robustos programas de voucher educação, no plano global: o ProUni. Pesquisa realizada pelo Ipea, com base nos resultados do Enade, entre 2015 e 2017, mostrou que os alunos com bolsa integral do ProUni tiveram um desempenho, em média, 10% superior aos alunos não bolsistas. A experiência do ProUni põe por terra muitos dos mitos que envolve o tema da livre escolha educacional. Mitos em regra eivados de preconceitos, como a ideia de que “os mais pobres não sabem escolher”. Ou ainda a ideia vaga segundo a qual programas de voucher seriam de difícil implementação, em larga escala.

A pergunta relevante a ser feita, é: se um programa como o ProUni funcionou no ensino superior, por que programas nesta direção não poderiam funcionar, no ensino básico? Nosso conservadorismo faz com que cronicamente evitemos esta pergunta. E quando ela é feita, tendemos a responder rápido demais. O melhor caminho seria a implementação de programas piloto, desenhados à luz da melhor experiência nacional e internacional. Experiências de “escolha educacional controlada”. Programas devidamente focalizados, para alunos de menor renda; que ofereçam suporte para a adaptação dos alunos e em que as escolas credenciadas atendam a padrões de qualidade previamente definidos.

Nenhuma dessas iniciativas de modernização é contraditória com a oferta público-estatal da educação. É preciso, no entanto, oferecer alternativas. Observar e aprender com a experiência internacional. Dar autonomia a nossos gestores, para que definam modelos de gestão a partir da realidade das diferentes regiões brasileiras. Dar consequência, enfim, ao sentido dado pela Constituição à gestão educacional brasileira e, até hoje, nunca realizado. ■

# Favela cocria e implementa ações de transformação em território próprio



■ **EDU LYRA** é ativista social, fundador e CEO do Instituto Gerando Falcões, ONG voltada à promoção social de jovens. Eleito “30 Under 30” pela Revista Forbes por sua atuação

Na última década, o número de favelas no Brasil dobrou. De acordo com o IBGE, os chamados aglomerados subnormais – áreas de padrão urbanístico irregular, carentes de serviços públicos essenciais como saneamento e, não raro, localizadas em áreas de risco – eram cerca de 6.300 em 2010. Hoje, são pelo menos 13.750. O dado é do Instituto Data Favela e foi divulgado em dezembro de 2021.

Ainda segundo o IBGE, as favelas estão espalhadas por mais de 700 cidades de todas as regiões do país e comportam algo como 5,12 milhões de domicílios. Quase 90% dessas comunidades estão em regiões metropolitanas.

Estima-se que nas favelas vivem cerca de 18 milhões de pessoas, ou 8% da população brasileira. Se as favelas fossem um estado, estaria disputando com o Rio de Janeiro o 3º lugar entre os mais populosos do País. Os dados também são de uma pesquisa do ano passado, do Instituto Locomotiva junto ao Data Favela e à Gerando Falcões. O mesmo levantamento mostra que 27% dos moradores já tiveram um familiar encarcerado e que 44% já foram vítimas de preconceito por esse motivo.

Trago esses dados para pintar com números algo que é evidente a qualquer um que observe a realidade brasileira com alguma sensibilidade. Nosso país enfrenta mazelas sociais que, de tão antigas, às vezes parecem incuráveis. É o caso da pobreza, da desigualdade, do racismo. Favelas são expressões dessas mazelas, bem como o resultado de escolhas históricas que garantiram a continuidade de tal situação.

A pandemia agravou todos esses problemas. A população periférica, geralmente impedida de realizar qualquer isolamento social e sem acesso a um bom serviço de saúde, foi a mais afetada pela Covid-19. Ainda de acordo com a Pesquisa Locomotiva/Gerando Falcões, nove em cada dez moradores de favela não possuem plano de saúde. Um estudo do epidemiologista Paulo Lotufo, da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, indica que a letalidade do

Coronavírus pode variar em 60% na comparação entre bairros ricos e pobres de uma mesma cidade.

Os impactos indiretos da pandemia também foram desiguais. Os moradores das favelas foram os mais afetados pelo desemprego, pelo aumento da inflação, pela redução na renda no caso de trabalhadores informais. O nosso levantamento comprovou que apenas 14% eram empregados com carteira assinada. Oito em cada 10 tiveram a renda comprometida no período pandêmico.

## ■ Derrubando muros de crenças limitantes e construindo pontes

Com isso, problemas que muitos consideravam superados voltaram a assombrar os lares brasileiros: no final de 2021, mais da metade da população brasileira – cerca de 116 milhões de pessoas – vivia em situação de insegurança alimentar, caracterizada pela incerteza de que será possível realizar uma próxima refeição. Desse contingente, cerca de 20 milhões estavam de fato passando fome, segundo balanço da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

Em suma, a chegada da pandemia em um País já brutalmente desigual como o Brasil nos levou à beira de um colapso social. Evitamos o pior, em grande medida, graças ao trabalho do terceiro setor, que ganhou protagonismo inédito. No auge da crise sanitária, o país quebrou recordes de doações por parte de empresas e pessoas físicas. Bilhões foram levantados em campanhas solidárias que garantiram cestas básicas, máscaras, álcool gel, roupas, itens de higiene pessoal e muito mais para as parcelas mais carentes da população.

As entidades que já realizavam trabalhos sociais nas periferias foram algumas das mais impactadas por essa “onda” dos últimos dois anos. Seus conhecimentos acumulados a respeito do território e das demandas da favela foram imprescindíveis para responder à crise sanitária com a urgência necessária. Como reflexo da crise aguda que o Brasil enfrenta, praticamente qualquer indicador – do volume total de doações ao espaço concedido pela imprensa – revela um aumento na importância das ONGs dedicadas às causas da população periférica.

Os números da Gerando Falcões, entidade que eu lidero, ilustram essa ideia. Em 2020, estávamos presentes em 289 favelas brasileiras. Encerramos 2021 marcando presença em mais de 1.700, um salto de 510%. Nossos projetos atendem hoje a mais de 200 mil pessoas. A *Falcons University*, nosso braço educacional, que funciona como um motor desenvolvedor de lideranças sociais na favela, formou 240 pessoas em 2021, número quatro vezes maior que aquele registrado no ano anterior.

Com relação às ações específicas de combate à pandemia, realizamos por dois

anos consecutivos a campanha “Corona no Paredão, Fome Não” para doação de cestas básicas por meio digital às famílias mais necessitadas. Somente na edição de 2021 da campanha arrecadamos cerca de R\$ 75 milhões, fundamentais para afastar a insegurança alimentar da vida de 1,5 milhão de pessoas.

Para quem acredita, como eu, que a solidariedade é um dos pilares da cidadania e que o Terceiro Setor desempenha um papel importante, esses dados são animadores. Mas ainda não são suficientes se quisermos efetivamente encontrar soluções para os grandes problemas sociais do país. Precisamos de uma união entre todos os setores, público, privado e as entidades filantrópicas, mas, sobretudo, não podemos esquecer que trabalhar na favela não é implantar. É cocriar, é trazer a favela para participar de todas as decisões importantes e dialogar a fim de obter os melhores resultados possíveis.

### ■ O projeto piloto Favela 3D – Digna, Digital, Desenvolvida

A Gerando Falcões desenvolve na Favela Marte, em São José do Rio Preto, no interior de São Paulo, o projeto piloto Favela 3D (Digna, Digital, Desenvolvida). Trata-se de um grande laboratório social, no qual estamos testando novas estratégias de combate à pobreza, para que sejam mais eficientes e, principalmente, replicáveis em todo o território nacional.

Junto às lideranças da comunidade, lideradas por Amanda Oliveira, CEO e fundadora do Instituto Valquírias World, negociamos com a prefeitura de São José do Rio Preto, com o governo de São Paulo e com parceiros da iniciativa privada o investimento de mais de R\$ 50 milhões na reestruturação da Favela Marte - antes Vila Itália, onde acontece o projeto piloto do Favela 3D. A iniciativa envolve a construção de casas, praças com Wi-Fi, locais de atendimento de saúde para a primeira infância, centros de capacitação profissional e espaços de lazer, esporte e cultura. Será a primeira favela com energia solar do Brasil.

Ocorre que nenhuma dessas mudanças é eficaz sem a garantia de que a população desse território terá saídas permanentes para sua situação de pobreza, o que passa, em primeiro lugar, por uma fonte de renda estável. Isso é corroborado pelo fato de que, enquanto a taxa nacional de desemprego é de pouco mais de 12%, na Favela Marte, esse índice é mais que o dobro: 26,7%. Outros 35% têm empregos informais ou temporários. Cerca de um quarto da favela vive com renda mensal de até R\$ 500,00. Os dados são de um levantamento da Gerando Falcões e, embora se refiram aos moradores dessa comunidade no interior de São Paulo, revelam uma tendência mais ampla.

Por isso, convidamos os empresários da região a firmarem um compromisso público e por escrito, chamado Pacto Pela Inclusão Econômica da Favela Marte,

que vai empregar prioritariamente moradores dessa localidade. O objetivo é garantir uma situação de pleno emprego em não mais que 12 meses, além de possibilitar que esses empregadores estejam envolvidos em nosso projeto social no médio prazo. A estimativa é que a renda captada com as oportunidades preenchidas pelos trabalhadores supere os R\$ 2 milhões no primeiro ano de projeto.

Desenvolvemos também o programa Decolagem, que analisa dados das famílias em situação de pobreza para mapear suas perspectivas de futuro e principais vulnerabilidades. A grande meta é permitir a construção de trilhas individualizadas de superação da pobreza, com base em um universo de dados impensável até poucas décadas atrás, quando se desenhou o modelo dos grandes programas sociais de distribuição de renda – ainda absolutamente necessários, é bom frisar. Com o aprimoramento desses algoritmos sociais, fica mais fácil antecipar situações que ameaçam empurrar uma pessoa de volta à condição de pobreza extrema, por exemplo.

O piloto do Favela 3D, em São José do Rio Preto, já se espalhou e chegou a Vergel do Lago, em Maceió, onde está instalada a ONG Mandaver, ao Morro da Providência, no Rio de Janeiro, local do Instituto Entre o Céu e a Favela, e à Boca do Sapo, em Ferraz de Vasconcelos. Aliás, Boca do Sapo não. O nome agora é Favela dos Sonhos, conforme escolha dos próprios moradores em eleição realizada no local, onde moram cerca de 225 famílias.

A renda na Favela dos Sonhos é de R\$ 796,65, o que representa um déficit de 45% em relação à linha da pobreza (R\$ 1.155,14). Ao todo, 39% da população economicamente ativa da favela encontra-se desempregada. Para romper o ciclo de pobreza, já temos garantido um investimento de R\$ 5 milhões e o primeiro passo, além da troca de nome, foi a inauguração da Sede Comunitária, construída em parceria com a Teto. O espaço funciona como um centro de convivência para a população e servirá também para inscrever jovens em oficinas e cursos de qualificação profissional, além de homens e mulheres em programas de capacitação e geração de empregos.

O desafio de interromper ciclos históricos de pobreza é duríssimo, com exigência de suor e lágrimas, causados por esforços e decepções em olhares tristes sem esperança. Chamar a favela para cocriar e participar dessa transformação, no entanto, é derrubar muros repletos de crenças limitantes e construir pontes que possibilitem novas realidades a talentos que precisam de oportunidades. A cada ano, estamos expandindo nosso impacto para tornar a missão de levar a pobreza da favela para o museu, vista como um sonho impossível, em uma realidade próxima e tangível. ■

# Polarização do trabalho e populismo



■ **JOSÉ PASTORE** foi professor da Faculdade de Economia e Administração e da Fundação Instituto de Administração, ambas da Universidade de São Paulo. É membro da Academia Paulista de Letras

Já foi o tempo em que as tecnologias tiravam os empregos apenas dos que faziam tarefas manuais e repetitivas. A partir dos anos 1990 surgiram máquinas que observam, apreendem, reconhecem voz humana, interpretam e traduzem textos falados ou escritos, resolvem problemas e corrigem seus próprios erros. Elas realizam atividades abstratas, não rotineiras e que exigem raciocínio e tomada de decisões. Em muitos casos, fazem isso com um rigor superior ao dos seres humanos como ocorre na interpretação de imagens de tumores e outras patologias.

Este ensaio se concentra no impacto diferenciado das tecnologias nas atividades que são executadas pelas pessoas que estão no meio da estrutura ocupacional ou, em linguagem liberal, que pertencem à classe média. Ao substituir essas atividades, as tecnologias têm provocado mais descidas do que subidas na estrutura de ocupações e na pirâmide social. Por exemplo: toda vez que um sistema automatizado entra em um grande almoxarifado, o seu gerente perde o emprego e é desafiado a fazer outra coisa. Inúmeras pesquisas, indicadas na bibliografia do final deste ensaio, mostram que a maioria passa a desempenhar atividades de menor prestígio e rendimento, fazendo mobilidade social descendente.

## ■ Impactos das tecnologias no trabalho

Por força da entrada maciça de novas tecnologias no ambiente de trabalho, a classe média está sendo espremida, observando-se, em contrapartida, um ligeiro crescimento das classes mais altas e uma grande expansão das mais baixas, o que agrava a desigualdade social. É a chamada polarização do trabalho provocada pelo avanço tecnológico.

Mas nem tudo é destruição. Hans Moravec, especialista em robótica e inteligência artificial, explica que, paradoxalmente, os robôs fazem com facilidade várias tarefas difíceis, mas não conseguem executar tarefas fáceis. Ele diz: “se quisermos ganhar uma partida de xadrez, convém escolher um computador moderno. Mas, para limpar as peças do tabuleiro depois do jogo, convém contratar uma faxineira”.

O impacto diferenciado das novas tecnologias na estrutura social está bem documentado. Para os países desenvolvidos, cerca de 20% dos postos de trabalho de classe média estão sendo parcial ou totalmente substituídos por tecnologias. Os dados apresentados na Tabela abaixo, e referente a 16 países da Europa, mostram que, em média, o estrato alto na estrutura de ocupações aumentou 6,19% entre 1993-2010; o estrato médio encolheu 7,77%; e o baixo expandiu 1,58%. É interessante examinar a ocorrência desse padrão para a maioria dos países pesquisados.

	4 ocupações que pagam menos		9 ocupações com pagamentos médios		8 ocupações que pagam mais	
	Percentual de empregos em 1993	Varição percentual entre 1993 - 2006	Percentual de empregos em 1993	Varição percentual entre 1993 - 2006	Percentual de empregos em 1993	Varição percentual entre 1993 - 2006
Áustria	23%	-0.59	53%	-14.58	25%	15.17
Bélgica	17%	1.48	49%	-9.50	34%	8.03
Dinamarca	24%	-0.96	40%	-7.16	36%	8.13
Finlândia	18%	6.66	39%	-6.54	43%	-0.12
França	22%	-0.74	48%	-12.07	30%	12.81
Alemanha	22%	3.04	56%	-8.72	22%	5.67
Grécia	22%	1.75	48%	-6.08	31%	4.34
Irlanda	19%	6.19	46%	-5.47	35%	-0.72
Itália	27%	-8.20	51%	-9.08	22%	17.28
Luxemburgo	22%	-1.66	50%	-8.45	28%	10.10
Holanda	17%	2.27	38%	-4.68	45%	2.41
Noruega	23%	4.96	39%	-6.52	38%	1.57
Portugal	26%	2.39	47%	-1.13	27%	-1.26
Espanha	28%	0.96	49%	-7.04	23%	6.07
Suécia	22%	1.91	42%	-6.96	37%	5.04
Reino Unido	17%	5.77	44%	-10.32	39%	4.55
<i>Média da União Européia</i>	<i>22%</i>	<i>1.58</i>	<i>46%</i>	<i>-7.77</i>	<i>32%</i>	<i>6.19</i>

Nota: Diferença entre 1993 - 2006. Ocupações de emprego agrupados dentro de cada país. Em cada país as ocupações estão hierarquizadas segundo a média da estrutura ocupacional europeia de 1993.

*Fonte: Maarten Goos e colaboradores (2010), "Explaining job polarization in Europe: the roles of technology, globalization and institutions", London: Center for Economic Performance, London School of Economics, p. 48.*

O encolhimento da classe média associado às novas tecnologias vem sendo observado na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina, inclusive no Brasil. O caso brasileiro é emblemático. Ao longo do século 20, o Brasil foi uma sociedade de muita mobilidade social ascendente (Pastore, 1979; Pastore e Valle Silva, 2000). Mas, nas últimas décadas surgiram sinais de mobilidade descendente entre os membros da classe média quando analisada com base em status socioeconômico ou status ocupacional. É o que diz o IBGE: "No Brasil] as chances de um indivíduo cujo pai pertencia a um estrato ocupacional elevado permanecer nesse estrato diminuiram".

É verdade que a redução da mobilidade ascendente é devida também a repetidos períodos de recessão. Mas, nos períodos mais recentes, os avanços na digitalização, *machine learning*, inteligência artificial, big data, robotização têm acelerado a dispensa ou a realocação de trabalhadores de classe média. Pesquisa realizada com dados do CAGED em 2020 indicou que as tecnologias vêm abrindo espaço para novas ocupações, mas estão eliminando vários postos de trabalho intermediários. “Entre os gerentes, por exemplo, tem havido mais demissões do que contratações”.

A mobilidade social descendente gera os conhecidos sentimentos de privação relativa. Esse é um ambiente propício para as pessoas buscarem soluções para o seu incômodo junto a políticos populistas.

Nos dias atuais, esse sentimento tem sido potencializado pelas redes sociais que também dão voz aos que se sentem perdedores. Os estudos da *Freedom House* mostram que, nos últimos 30 anos, o sentimento de perda na situação de trabalho tem minado a saúde de muitas democracias (*Repucci e Slipowitz, 2021*). A globalização e a modernização tecnológica prometeram um mundo mais igualitário, mas, com o tempo, geraram muitas contradições e crescente desigualdade. Os consumidores ganharam em variedade de bens e serviços a preços cadentes. Mas os trabalhadores, que também são consumidores, perderam a segurança de renda dos empregos convencionais. Por trás da fragilização das democracias estão tecnologias que deslocam os trabalhadores de classe média, empurrando-os para baixo da pirâmide social.

## ■ Desencanto e opção pelo populismo

A opção pelo populismo não está ligada à desigualdade em si. Ela ocorre quando a desigualdade é sentida como injusta. E isso ocorre muito. Os políticos populistas percebem e manipulam o sentimento de injustiça que domina os eleitores junto aos quais buscam votos.

Vários estudos mostram que o simples medo de perder o emprego leva grande parte dos trabalhadores a buscar o apoio de políticos populistas de esquerda ou de direita. O populismo de esquerda usa narrativa transformadora que promete a inclusão futura dos marginalizados do presente. O de direita usa narrativa saudosista que promete restabelecer valores do passado. Entretanto, a “garantia” de dias melhores está presente nas duas narrativas.

Como se vê, o populismo costuma aflorar como um desdobramento de problemas do mercado de trabalho. Nas campanhas eleitorais, os políticos tendem a associar

a destruição de empregos aos desmandos dos governantes e erros de suas políticas públicas. Mas, o que está por trás mesmo, é a mobilidade descendente provocada pelas novas tecnologias.

Nesses condições, o voto da classe média passa a ser um revide das pessoas que perderam posição e renda. Inúmeros políticos populistas surgiram no bojo desse contexto, como é o caso de Alexis Tsipras (Grécia), Viktor Orbán (Hungria), Recep Erdogan (Turquia), Vladimir Putin (Rússia), Rodrigo Duterte (Filipinas), Evo Morales (Bolívia), Pedro Castillo (Perú), Hugo Chaves e Nicolás Maduro (Venezuela), Andrés M. L. Obrador (México), Cristina Kirchner e Carlos Fernandez (Argentina), Lula e Jair Bolsonaro (Brasil) e Gabriel Boric (Chile).

Nos Estados Unidos, a crise de 2008-09 provocou grave ruptura na estrutura social. Repentinamente, muitas famílias de classe média perderam casas, poupanças e empregos. Aos olhos dos perdedores, os grupos da elite, em especial, gerentes e diretores de bancos, enriqueceram injustamente e sem nenhuma contribuição pessoal. Donald Trump, com discurso populista, se colocou a favor dos perdedores e contra as elites e o establishment, oferecendo soluções simplificadas para problemas complexos. George R. Goethals verificou que a ascensão de Trump foi reflexo de um quadro de profunda privação relativa dos eleitores das classes média que sentiam estar obtendo menos do que mereciam. Nas suas mensagens, Trump prometeu a reconstrução de um sistema capaz de elevar a situação econômica e a autoestima das pessoas.

Muitos trabalhos têm enfatizado a fragilização da democracia no mundo. Em quase todos os países há crescimento de grande frustração da classe média, que se manifesta por meio de votos e movimentos de protestos como é o caso dos “coletes amarelos” na França, as demonstrações de rua no Chile, e as tentativas de solapamento do sistema de votação em regiões dos EUA.

Por trás desse desencanto está a mobilidade social descendente decorrente de deslocamentos na estrutura ocupacional devido à introdução de novas tecnologias e incapacidade de acompanhamento por parte dos cidadãos.

## ■ Conclusão: qualificar e requalificar em grande escala

Há 30 anos, a revolução digital era vista como grande promessa de crescimento econômico com inclusão social, em que as novas oportunidades de trabalho dariam às pessoas um acesso crescente a boa qualidade de vida. Visualizava-se uma estrutura social mais porosa de modo a permitir amplos avanços na mobilidade social ascendente dentro de uma sociedade mais justa, menos desigual e gerida por uma democracia mais racional e menos emocional.

O quadro que se assiste no mundo inteiro é de uma desigualdade crescente com grande mobilidade descendente e menor ascendente. No terreno político, observa-se uma crescente desilusão com o establishment e um sentimento de injustiça sobre a forma como as gratificações econômicas e sociais vêm sendo distribuídas. O resultado final é a busca incessante por líderes populistas que prometem restaurar ou criar um mundo mais justo.

Por trás de tanto descontentamento está o impacto diferenciado das tecnologias no mercado de trabalho. Hoje elas substituem atividades não manuais, cognitivas, não rotineiras, sofisticadas e não repetitivas, o que atinge em cheio inúmeras ocupações, jogando a maioria dos profissionais para os estratos mais baixos em um massivo movimento de mobilidade descendente.

Mas, é impensável e errôneo demonizar as tecnologias ou impedir a sua disseminação. As tecnologias não devem ser combatidas, pois elas conseguem produzir riqueza a baixo custo. As mudanças devem ocorrer nos sistemas de educação e formação profissional como, aliás, ocorre em vários países que apresentam uma situação de convívio de muita tecnologia, desemprego baixo e menos desigualdade – Japão, Alemanha, Áustria, Holanda e Escandinávia.

Os países que falharam na operação de programas eficazes de educação básica e formação profissional amargam um aumento da desigualdade. É nesse ambiente que propagam, por força do voto livre e democrático, os políticos populistas que sempre prometem soluções fáceis para problemas difíceis.

Como regra, as soluções populistas falham com a mesma facilidade com que são prometidas. O intrigante, porém, é verificar que elas se perpetuam para muito além do seu fracasso. Não raro, uma escolha populista é substituída por outra escolha populista, fazendo o pêndulo balançar ora para a esquerda, ora para a direita, e sempre vendendo esperança para os cidadãos que desceram na escala social em decorrência de deslocamentos provocados pela introdução de novas tecnologias no ambiente de trabalho.

Para atenuar o desencanto e a própria desigualdade, o remédio mais receitado é o da melhoria da educação para permitir que os cidadãos acompanhem a evolução das tecnologias e permaneçam nos estratos ocupacionais onde estão e até subam.

Ainda que necessária e até imprescindíveis, as escolas, sozinhas, não conseguem entregar o tipo de educação que pode salvar os trabalhadores de uma queda na estrutura social. Fala-se no acoplamento de escolas, empresas e governos para educar, qualificar e requalificar as pessoas ao longo de toda a sua vida profissional. Ainda que necessário, trata-se de um empreendimento gigantesco

que exige recursos monumentais e uma metodologia de ensino pouco praticada na maioria dos países.

Os dois problemas estão interligados. Só com grandes somas de recursos é que se pode pensar em formas rápidas, massivas e continuadas de preparação para o trabalho. Mas, isso não basta. A humanidade terá de criar métodos de grande alcance para a realização desse desafio.

Por incrível que pareça, as próprias tecnologias modernas dispõem do ferramental que pode atingir grandes massas o tempo todo. Isso significa que os recursos precisam ser utilizados para desenhar e operar novas formas de passar capital humano às pessoas durante toda a vida.

No campo dos recursos, defende-se cada vez mais a tributação das próprias tecnologias como meio de gerar as somas gigantescas acima mencionadas. É um assunto complexo e controvertido. Mas, é uma estratégia de financiamento para gerar os recursos que viabilizem a educação e a formação profissional continuada.

Usar os recursos na direção necessária será o desafio para toda uma geração de profissionais da educação e das tecnologias. Oxalá o Brasil se capacite nesse campo, lembrando que a tarefa mais urgente é a de oferecer educação básica de boa qualidade em linguagem, matemática e ciências, sem menosprezar a história e a literatura. Pois, sem isso, será impossível qualificar e requalificar em grande escala e de modo contínuo. ■

---

## ■ Bibliografia citada

Folha, (2020) “Pandemia acelera vagas de tecnologia e saúde e elimina de gerentes”, 12/12/2020.

Goos, Maarten et. al. (2010), “Explaining Job Polarization in Europe: The Roles of Technology, Globalization and Institutions”, London: Center for Economic Performance, London School of Economics, p. 48.

Goethals, George R. (2018), “Donald Trump, perceptions of justice, and populism”, *Leadership*, vol. 14, nº 5.

*IBGE (2017a), Síntese dos Indicadores Sociais 2017, Rio e Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, p. 20.*

*IBGE (2017b), Mobilidade Sócio-Ocupacional, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.*

Kurer, Thomas (2020), “The declining middle: occupational change, social status, and the populist right”, *Comparative Political Studies*, vol. 53, pp. 10-11.

Levitsky, Steven (2018a), *How democracies die*, New York: Broadway Books.

Levitsky, Steven (2018b), Latin America’s shifting politics: democratic survival and weakness, *Journal of Democracy*, Vol. 29. Nº 4.

*Moravec, Hans (1988), Mind Children*, Cambridge: Harvard University Press, p. 15

Nogueira, Veridiana de Andrade (2015), “Is that where you work or what you do? Understanding job polarization in Brazil”, Department of Economics, Simon Frazer University, Dissertação de Mestrado.

*Pastore, José (1979), Mobilidade e desigualdade social no Brasil, São Paulo: T.A. Queiroz.*

*Pastore, José e Nelson do Valle Silva (2000), Mobilidade Social no Brasil, São Paulo: Basic Books.*

*Repucci, Sarah e Amy Slipowitz (2021), Freedom in the world: democracy under siege, Washington: Freedom House.*

Riva, Flávio Luiz (2016), “Computariation, occupational tasks and the labor market: evidence from a natural experiment in Brazil”, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Tese de Mestrado.

*Runciman, Garry G. (1966), Relative deprivation and social justice, Berkeley: University of California Press.*

Sulzbach, Vanessa Neumann (2020), “Essays on job polarization in the Brazilian labor Market”, Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Tese de Doutorado.

# O puritanismo laico dos movimentos identitários



■ **LYGIA MARIA ROCHA** é mestre em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina e doutora em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica - São Paulo. É colunista na Folha de S.Paulo e foi produtora e editora do Jornal da Cultura e Repórter Eco, ambos na TV Cultura

Há uma relação curiosa entre os movimentos identitários contemporâneos e o puritanismo. Refiro-me a um fundamento do puritanismo: a “obsessão pelo detalhe”. No caso dos movimentos identitários, essa obsessão se verifica, principalmente, no campo da linguística e da comunicação.

O que se chama de puritanismo protestante trata-se, na verdade, do calvinismo e de denominações por ele influenciadas, como o pietismo, as seitas batistas e o metodismo. Estas denominações surgiram e se espalharam, principalmente, em quatro países da Europa ocidental (Suíça, Alemanha, Holanda e Inglaterra) até chegarem aos EUA. Segundo Weber (2001), essas quatro denominações deram origem a outras que postulavam o mesmo tipo de conduta moral rígida comumente denominada *puritanismo*.

A relação entre a vida religiosa e as atividades práticas cotidianas se estrutura de maneira diferente entre o ponto de vista protestante e o católico. No catolicismo da época (séculos XVIII e XIX), as práticas ascéticas contemplativas no contato com Deus eram mais valorizadas, sendo elas hierarquicamente superiores a qualquer atividade secular. No protestantismo, particularmente na corrente calvinista, os deveres seculares já não se subordinavam aos ascéticos. Ou melhor, há um vazamento do ascetismo para a vida prática e mundana. Surge, assim, um ascetismo laico, secular, não mais restrito aos monges, aos padres, aos santos, não mais enclausurado em mosteiros e conventos. As atividades do dia a dia transformam-se, também, em formas legítimas de dar glórias a Deus.

O ascetismo laico protestante se materializou especialmente entre os adeptos das denominações puritanas, citadas acima. Cria-se, assim, a ideia de uma nova aristocracia espiritual, não mais apartada da vida mundana e superior a ela, como a dos monges, e sim uma aristocracia espiritual embebida no mundo da vida, do cotidiano.

*(...) tornar a invisível Igreja dos eleitos visível sobre a terra. Sem ir tão longe para se tornar uma seita separada, seus membros tentavam viver, em tais comunidades, uma vida livre de todas as tentações do mundo e dedicada, em todos os pormenores (grifo nosso), à vontade de Deus, e com isso obter a certeza de seu próprio renascimento, pelos sinais externos manifestados em sua conduta diária (WEBER, 2001, p. 96).*

Portanto, o ascetismo laico puritano se volta com toda a força contra o regozijo terreno e implementa uma verdadeira guerra às tentações da carne. Segundo Weber, entre os prazeres da vida interditados se encontravam o esporte (quando este não visava apenas ao condicionamento físico), as artes plásticas, o teatro, a literatura não científica, estendendo-se aos hábitos dos vestuários, da alimentação, da linguagem etc. A atitude desconfiada e hostil dirigia-se na verdade a todos os aspectos da cultura que afastassem o homem da religião e de seu trabalho na vocação, ou ainda, a aspectos que não tivessem um valor religioso imediato, sendo considerados irracionais e sem propósito objetivo, portanto, inúteis e mesmo funestos. Os prazeres interditados simbolizavam a glória do homem e a idolatria da carne, sendo, por isso mesmo, contrários à glorificação de Deus, que exige simplicidade e sóbria utilidade. Esse aspecto do puritanismo incentivava, portanto, a uniformização da vida dos fiéis, conformando práticas, corpos e mentes.

Quem também aborda essa “obsessão pelo detalhe” é Foucault (2014, p.137): “a disciplina é uma política do detalhe”. Foucault trata da passagem do *poder soberano* (Idade Média até o século XIX) a um tipo inédito de poder chamado *governo*, ou *governamentalidade*, que se baseia em novas estratégias: em táticas disciplinares. Se o poder soberano representava o poder do rei de tirar a vida, na nova razão governamental baseada na disciplina, o poder é aquele de gerir a vida; se o foco antes era a proteção, expansão e gerenciamento do território, agora o foco é o gerenciamento dos homens. As técnicas disciplinares dirigem-se para os indivíduos de forma contínua e permanente. Sua base não é apenas a lei, mas principalmente a norma, a padronização.

Em todo caso, o “detalhe” era já há muito tempo uma categoria da teologia e do ascetismo: todo detalhe é importante, pois aos olhos de Deus nenhuma imensidão é maior que um detalhe, e nada há tão pequeno que não seja querido por uma dessas vontades singulares. [...] Para o homem disciplinado, como para o verdadeiro crente, nenhum detalhe é indiferente, mas menos pelo sentido que nele se esconde que pela entrada que aí encontra o poder que quer apanhá-lo (FOUCAULT, 2014, p. 137).

Ou seja, Foucault percebe a correlação entre a “obsessão pelo detalhe” das

sociedades disciplinares modernas e a “obsessão pelo detalhe” puritano: entre religião e política. A sociedade disciplinar é aquela em que a norma rege os mais ínfimos parâmetros da vida, seguindo a linha do que ocorre nos quartéis do Exército e nas escolas: como andar, como parar, onde sentar, como sentar, como falar, o que falar, como comer, como se vestir etc. Da mesma forma que no puritanismo há um vazamento do ascetismo religioso para a vida prática e mundana (como vimos acima, em Weber), nas sociedades disciplinares, o modelo escolar e do Exército vaza para o resto da sociedade que se torna, assim, intensamente normatizada.

Mas de que forma os movimentos identitários – que, idealmente, deveriam combater a normatização moralista puritana e disciplinar – manifestam essa obsessão pelo detalhe? A relação com a linguagem é uma dessas formas.

### ■ O pecado das palavras ou a obsessão pelos detalhes

Analisando algumas polêmicas recentes envolvendo linguagem e movimentos identitários, o que temos se não uma obsessão pelo detalhe? As palavras, por exemplo, têm sido alvos constantes. Que palavras são machistas ou racistas? Quais podem ou não ser ditas? Quais devem ser abolidas? Há quem considere a palavra “mulher” transfóbica (o correto seria “pessoa com vagina”), outros querem proibir a palavra “criado-mudo” porque seria machista.

Recentemente, uma agência de *fact checking*, a Agência Lupa, publicou uma lista de palavras e expressões da língua portuguesa que deveriam ser abolidas porque seriam racistas. Entre elas, “doméstica”, “feito nas coxas” e “criado-mudo”. Segundo a agência, “doméstica” tem o sentido de “domesticada”, era a escrava que trabalhavam nas casas das famílias brancas (ou seja, os negros eram considerados animais que deveriam ser domesticados); já “feito nas coxas” viria do modo de produção de telhas de barro, que seriam moldadas nas coxas dos escravos; enquanto “criado-mudo” teria origem em uma função exercida por negros escravizados na casa dos senhores de escravos: ficarem parados, em silêncio, segurando algum objeto.

Em primeiro lugar, essas etimologias estão incorretas. “Doméstico” vem do latim *domesticus* (de casa, particular, privado) porque deriva do grego *dómus* (casa, habitação, moradia dos deuses). Daí “ambiente doméstico”, “economia doméstica”, “empregada doméstica”, termos que nada têm de racismo. “Feito nas coxas” também é uma invenção. As telhas das casas do período colonial eram enormes, muito maiores do que as coxas de um ser humano. Além disso, coxas têm tamanhos diferentes: seria impossível construir telhados viáveis com telhas de tamanhos tão díspares.

Já “criado-mudo” também existe em inglês *dumbwaiter* e em alemão *stummer diener*. No primeiro caso, significa o elevador que levava comidas e pratos da cozinha (que ficava no piso térreo) para a sala de jantar e vice-versa; em alemão, o termo se refere a um tipo de cabide de roupas. Porém, não há comprovação alguma de que essas palavras tenham ligação com sistema escravocrata e com racismo, assim como o termo em português. Essa etimologia foi inventada pela militância identitária e usada por uma loja de móveis brasileira para vender “criado-mudo” sem chamar de “criado-mudo” e, pelo visto, a Agência Lupa não investigou essa informação e a repetiu. Até a empresa multinacional Amazon reproduz esse erro. Quando digitamos “criado-mudo” na busca do site, aparece a seguinte mensagem: “Criado-mudo não. O correto é mesa de cabeceira. Criado-mudo é um termo com conotação racista. Por isso, estamos removendo o uso em nosso site”.

Etimologias estão sendo inventadas com o propósito de eliminar o uso de palavras e expressões da língua portuguesa. Ou seja, querem censurar palavras. Ora, a etimologia é uma área do conhecimento como qualquer outra e merece ser respeitada. A língua é patrimônio cultural de um povo e deve ser preservada. Óbvio que uma língua muda ao longo do tempo, mas a partir de mudanças naturais e paulatinas nas falas dos falantes, não a partir de imposições acadêmicas e muito menos a partir de inverdades com verniz acadêmico. Em que isso difere da atitude puritana, vista anteriormente, de proibir os mais ínfimos atos do cotidiano? Não difere em nada. Ou melhor, difere apenas na origem: em vez da religião, a política. Logo, estamos diante de um puritanismo laico, secular.

Esse puritanismo laico se verifica inclusive com termos que são usados de forma racista. Isso porque as palavras não estão presas no dicionário. O significado de uma palavra ou expressão se constitui a partir dos *contextos de interação*.

## ■ O contexto de interação – a situação de fala dá a carga pragmática

A palavra “judiar”, por exemplo, tem origem no antissemitismo, na perseguição sofrida por judeus ao longo da história. Porém, ninguém pensa em campos de concentração quando ouve a música “Judia de mim”, do cantor Zeca Pagodinho, num churrasco com os amigos. O contexto de interação dos ouvintes, nesse caso, é de recreação, amizade, entretenimento e a letra fala de um homem que sofre de amor por uma mulher que não o trata bem. Nada remete a antissemitismo.

Da mesma forma, se, durante uma partida de futebol, a torcida argentina grita “Macaco!” para um jogador negro brasileiro, esse termo não possui o mesmo significado que em uma frase na Wikipédia como “o macaco é um tipo de símio

ou primata antropeide”. O primeiro sentido é figurado, uma ofensa racista que iguala um ser humano a um animal; o segundo é o sentido literal de “macaco”. Porém, nem todo sentido figurado é racista, como nas expressões “Vá pentear macaco!” ou “Macaco velho não mete a mão em cumbuca”.

Até mesmo os chamados “palavrões” nem sempre são ofensivos e dependem dos contextos de interação: falar um palavrão com amigos, bebendo cerveja em um boteco é diferente de para usar um palavrão com sua avó no almoço de domingo. O *efeito de sentido* produzido, em cada caso, será diferente e provocará reações diferentes no interlocutor. Seus amigos podem rir e sua avó pode ficar chateada.

A censura de palavras e expressões proposta pelo identitarismo se baseia em uma visão pragmática da linguagem: palavra é ação. Porém, essa é uma visão bastante limitada do caráter pragmático da língua.

Austin (1973), ao analisar os *atos de fala*, no famoso livro *Como fazer coisas com palavras*, deixou claro que a palavra em si não tem esse poder. É o contexto da interação, a situação de fala, que implica a carga pragmática (na ação): se eu, usando um exemplo bem simples, digo “eu te batizo” e jogo água na testa do meu sobrinho recém-nascido, minhas palavras não terão efeito algum (meu sobrinho não terá sido batizado) porque não sou um padre, não estou em uma igreja e meu irmão é ateu. Ou seja: na constituição do significado e do efeito pragmático das palavras, é fundamental saber quem fala, para quem fala, onde fala, quando fala, como fala etc.

Logo, não faz o menor sentido proibir palavras de forma apriorística, sem saber como, onde e com quem serão proferidas. E isso se passa mesmo com expressões ofensivas. Butler (1997) aponta isso no livro *Excitable Speech*, quando fala do discurso injurioso (também conhecido como “discurso de ódio”): “afirmar que certos proferimentos são sempre ofensivos, independentemente do contexto, que carregam seus contextos consigo de modo de difícil descrição, ainda é não compreender como o contexto é invocado no momento do proferimento”. Isso quer dizer que as palavras não contêm, em si, a injúria. A situação, os atores e os contextos é que implicam a injúria, que nunca é estanque e fechada em si mesma. Ela usa o exemplo do termo em inglês *queer* que, originalmente, foi usado para ofender homossexuais. Porém, este próprio grupo ofendido se apossou do termo, ressignificando-o e retornando o termo para o interlocutor na forma de um contra discurso. Atualmente, o termo *queer* não tem mais caráter ofensivo.

Nas democracias liberais modernas a esfera do debate público é uma peça fundamental para fiscalizar políticas públicas e demandar ações dos governos. Nesse sentido, a palavra tem poder e é um ator no jogo político. Por isso mesmo,

a forma mais efetiva e menos autoritária de buscar soluções de problemas que atingem minorias – como homossexuais, mulheres, negros etc. – é mais palavras, não menos. Mais discursos que ressignifiquem usos ofensivos das palavras (como ocorreu com o termo *queer*), por exemplo.

Para não incorrer na “obsessão pelo detalhe” puritano – que considera determinadas práticas, objetos e palavras do cotidiano como do mal ou do bem, de forma apriorística –, é necessário conhecer o funcionamento da língua, os mecanismos de atribuição de sentido, as condições dos efeitos pragmáticos da linguagem e perceber que o significado das palavras só se constitui plenamente em contextos de interação. Afinal, não faz o menor sentido que movimentos identitários usem a mesma lógica autoritária e moralista que pretendem combater. Censura não se combate com mais censura, e sim com mais liberdade. ■

---

### ■ Referências:

AUSTIN, J.L. *How to do things with words*. New York: Oxford University Press, 1973.

BUTLER, Judith. *Excitable Speech*. Oxfordshire: Routledge, 1997.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 2014.

WEBER, Max. *A ética protestante e a lógica do capitalismo*. São Paulo: Marin Claret, 2001.

# Quem precisa de general quando generais agem por consenso?



■ **PABLO CERDEIRA** é advogado formado pela Universidade de São Paulo; sócio do escritório Galdino & Coelho com foco em Direito Empresarial, Arbitragem e Tecnologia; vice-presidente de Tecnologia e Inovação do Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem – CBMA. Foi professor da FGV- Direito no Rio de Janeiro

Talvez o leitor considere o bitcoin e outras criptomoedas e criptoativos apenas mais uma dessas inovações que arrebatam as manchetes dos jornais; mais uma *buzzword* a compor a constelação formada por *startups*, *social networks*, *fake news* e afins. Talvez compartilhe da visão de Paul Krugman, Nobel de Economia, que, em 2018, dizia que o bitcoin seria uma enorme bolha<sup>1</sup> e que continua, ainda em 2022, a defender essa ideia, dessa vez associando a moeda a uma nova crise semelhante à dos *subprimes*<sup>2</sup>. Mas o caso dos criptoativos é bastante mais profundo e transformador do que a normalmente oferecida em mais rasas leituras. Vejamos.

Em outubro de 2021, o Fundo Monetário Internacional – FMI assim intitulou seu *Global Financial Stability Report: COVID-19, Crypto, and Climate: Navigating Challenging Transitions*<sup>3</sup>. *Crypto* é a forma abreviada de se referir a criptoativos e criptomoedas. Em novembro, Hillary Clinton<sup>4</sup> afirmou que as criptomoedas têm o potencial de enfraquecer moedas tradicionais, o dólar como reserva internacional e até mesmo desestabilizar nações. No início de 2022, caminhoneiros bloquearam cidades inteiras no Canadá em protesto contra o comprovante de vacinação para

- 
1. P. Krugman. Bubble, Bubble, Fraud and Trouble. The New York Times. Publicado em 29/jan/2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/01/29/opinion/bitcoin-bubble-fraud.html>
  2. P. Krugman. How Crypto Became the New Subprime. The New York Times. Publicado em 27/jan/2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/01/27/opinion/cryptocurrency-subprime-vulnerable.html>
  3. COVID-19, Crypto, and Climate: Navigating Challenging Transitions. International Monetary Fund. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/GFSR/2021/October/English/text.ashx>
  4. Cryptocurrencies Can Destabilize Nations, Hillary Clinton Warns. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-19/cryptocurrencies-can-destabilize-nations-hillary-clinton-warns>

COVID-19 e passaram a utilizar criptoativos para doações<sup>5</sup>. Isso após o governo canadense bloquear as contas dos líderes dos movimentos. Simultaneamente, nos EUA, senadores Republicanos propuseram projeto de lei para impedir o governo local de bloquear criptoativos, considerando ser essa uma ingerência indevida do Estado sobre a propriedade privada<sup>6</sup>. Os mesmos Republicanos que propuseram também lei para que os EUA avaliem os impactos da adoção do bitcoin como moeda corrente por El Salvador, já que tal ação poderia facilitar o desrespeito a normas de combate à lavagem de dinheiro<sup>7</sup>. Também o FMI se manifestou sobre El Salvador, clamando para que seu presidente revogasse<sup>8</sup> o Decreto 57<sup>9</sup>, de 9 de junho de 2021, que instituiu o bitcoin como moeda de curso legal. Mas para Bukele, presidente de El Salvador, a sua adoção seria questão interna<sup>10</sup>, ainda que com efeitos internacionais. De forma semelhante, mas com fundamentos distintos, o Parlamento da Ucrânia<sup>11</sup> aprovou nos primeiros dias de 2022 sua “*Law on Virtual Assets*”, reconhecendo pleno valor aos ativos digitais. Elíptico o objetivo da lei: permitir aos cidadãos ucranianos alguma proteção contra a esperada desvalorização de sua moeda no caso de uma agora confirmada invasão russa. Tautologicamente retornando a outubro de 2021, que abre este frenético parágrafo, talvez por temer restrições aos meios de pagamento, às quais à Rússia poderia ser submetida, assim se manifestava Putin em entrevista à CNBC: “*as criptomoedas têm o direito de existir e podem ser usadas como meio de pagamento*”<sup>12</sup>. Curiosamente, os mesmos criptoativos que servem como solução de “reserva de valor” em um país atacado podem ser também a salvação para a preservação do “meio de troca” para o atacante.

- 
5. The anti-vaxx Canadian truckers want to talk to you about Bitcoin. The Verge. Disponível em: <https://www.theverge.com/2022/2/9/22925823/canadian-trucker-convoy-anti-vaxx-bitcoin-press-conference>
  6. Trucker crypto crackdown in Canada fuels GOP backlash in U.S. Politico. Disponível em: <https://www.politico.com/news/2022/02/28/trucker-crypto-crackdown-in-canada-fuels-gop-backlash-in-u-s-00011401>
  7. MCC22059. 117th Congress 2d Section. US Senate. Disponível em: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/MCC22059.pdf>
  8. IMF urges El Salvador to remove Bitcoin as legal tender. BBC News. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-60135552>
  9. Decreto 57 (páginas 13 – 15), Diário Oficial de El Salvador. Disponível em: <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2021/06-junio/09-06-2021.pdf>
  10. El Salvador’s President Calls US Senators ‘Boomers’ Over Bitcoin Bill. Blockworks. Disponível em: <https://blockworks.co/el-salvadors-president-calls-us-senators-boomers-over-bitcoin-bill/>
  11. Parliament passed the Law On Virtual Assets in line with the President’s proposals. Government Portal. State Site of Ukraine. Disponível em: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/parlament-uhvaliv-zakon-pro-virtualni-aktivni-zgidno-z-propoziciyami-prezidenta>
  12. Putin Says He Accepts Crypto’s Role in Making Payments. Bloomberg. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-14/putin-defends-cryptocurrencies-amid-global-regulation-push>

No mesmo período a bela cidade de Cabo Frio, Estado do Rio de Janeiro, testemunhava manifestações pela libertação de Glaudson Acácio dos Santos, o “Faraó dos bitcoins”. Para as autoridades, alguém que construiu esquema de pirâmide. Para a população local, um Robin Hood que “abriu os olhos das pessoas de que os grandes bancos exploram a população e que o bitcoin é a saída”, conforme relatos colhidos *in loco*.

E tudo isso é apenas o começo. Mas quais tecnologias são essas? O que são e qual seu verdadeiro potencial?

## ■ O conceito de criptomoedas e de criptoativos

De início é preciso entender que criptoativos são uma classe bastante abrangente de ativos digitais compostos por *tokens* (unidade dos ativos digitais) que podem ser de diversos tipos, como por exemplo os de pagamento, que são as criptomoedas (como bitcoin, ether, ada, dentre outros); de utilidade [*utility token*], quando utilizados para finalidade específica, como pagamento de taxas das redes; de derivativos [*security token*] quando representam outros ativos, como ações e quotas de fundos; do tipo não fungível [*non-fungible token*], como no caso de obras de arte digitais; de governança [*governance token*], quando conferem a seu titular o direito de voto em decisões de determinado projeto, dentre muitos outros. Isso é a sua taxonomia, não o seu conceito.

Definir em poucas palavras o que são criptoativos é tarefa complexa. Talvez pudéssemos resumir, não sem perdas: “*Os criptoativos são elementos digitais artificialmente escassos em razão da adoção de um conjunto de tecnologias já testadas e validadas, armazenados em sistema de registro totalmente distribuído, não hierarquizado e aberto, cujos registros são imutáveis e interdependentes e suas regras de funcionamento só alteráveis mediante consenso, podendo, inclusive, serem eventualmente de execução automatizada*”. Detalhando:

- i. Elementos digitais artificialmente escassos: se no mundo físico a regra é a escassez (produzir 10 cadeiras demanda 10 vezes mais matéria-prima e 10 vezes mais trabalho do que produzir 1 única cadeira), no mundo digital a ausência de escassez é o padrão. Produzir 1 unidade ou 1 milhão de cópias de um determinado conteúdo digital tem a mesma exigência de capital. Por isso, seu valor tende a zero. Para que ativos digitais tenham valor é preciso criar escassez, que é o problema econômico fundamental desde, pelo menos, Daniel Ricardo e John Stuart Mill. Sem escassez, não se pode nem mesmo falar em economicidade. Esse é, portanto, um ponto-chave.
- ii. Conjunto de tecnologias já testadas e validadas: apesar de seu marco de criação ser o ano de 2008, com o *whitepaper* “*Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash*

*System*<sup>13</sup>, de autoria desconhecida (Satoshi Nakamoto, seu autor, é um pseudônimo), as tecnologias que suportam a rede do bitcoin estão sendo desenvolvidas e utilizadas desde, pelo menos, a década de 70. Por exemplo, os modelos de criptografia compostos por duas chaves (pública e privada) desenvolvido por Diffie-Hellman<sup>14</sup> e as funções de “impressão digital” (*hash* ou *fingerprinting*), desenvolvidas por Rabin<sup>15</sup>, Merkle<sup>16</sup> e Yuval<sup>17</sup>. Outras são mais recentes, como a cadeia de *time-stamps* proposta por Stornetta<sup>18</sup>, em 1991, e o modelo de prova de trabalho (*proof-of-work*) do *hashcash*, desenvolvido por Back<sup>19</sup>, em 1997. Todas essas tecnologias, como se observa, não são novidades. Podem ser consideradas amplamente testadas e seguras, já que largamente utilizadas pelos navegadores, pelos programas de e-mails, de *internet banking*, em computadores ou em celulares.

- iii. Armazenados em sistema de registro totalmente distribuído, não hierarquizado e aberto: os criptoativos e suas transferências de posse e/ou propriedade devem estar registrados em ambiente de rede composto por incontáveis computadores interconectados, de forma distribuída, não hierarquizada (nenhum computador é mais importante que os demais que compõem a rede) e essa rede deve ser aberta à entrada de novos participantes para contribuir com o armazenamento distribuído, sem que se exija qualquer documentação ou autorização. Basta um computador e o software adequado para que qualquer um possa integrar as redes que suportam os criptoativos. Essa é a garantia de que a rede dificilmente será controlada, censurada ou de alguma forma impedida de funcionar. O bitcoin é uma dessas redes, e talvez uma das que mais respeite tais fundamentos. Mas há outros modelos que, em troca de maior controle ou maior velocidade nas transferências, sacrificam algumas dessas características.

---

13. Satoshi Nakamoto. Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. Disponível em: [https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/annual-national-training-seminar/2018/Emerging\\_Tech\\_Bitcoin\\_Crypto.pdf](https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/annual-national-training-seminar/2018/Emerging_Tech_Bitcoin_Crypto.pdf).

14. W. Diffie, M.E. Hellman. New directions in cryptography. IEEE Trans. on Information Theory. Vol. IT-22, No. 6, 1976, pp. 644–654. Disponível em: <https://ee.stanford.edu/~hellman/publications/24.pdf>

15. M.O. Rabin. Digitalized signatures and Public-Key Functions as Interactable as Factorization. Massachusetts Institute of Technology – MIT – Laboratory for Computer Science, 1979. Disponível em: <http://publications.csail.mit.edu/lcs/pubs/pdf/MIT-LCS-TR-212.pdf>

16. R. Merkle. Secrecy, Authentication, and Public Key Systems. UMI Research Press, 1979. Disponível em: <http://www.merkle.com/papers/Thesis1979.pdf>

17. G. Yuval. How to swindle Rabin. Cryptologia. Vol. 3, 1979, pp. 187–189.

18. S. Haber, W.S. Stornetta. How to time-stamp a digital document. Journal of Cryptology, vol 3, no 2, pages 99-111, 1991. Disponível em: [https://www.anf.es/pdf/Haber\\_Stornetta.pdf](https://www.anf.es/pdf/Haber_Stornetta.pdf)

19. A. Back. Hashcash. Maio de 1997. Disponível em: <http://www.cyberspace.org/hashcash/>

- iv. Registros imutáveis e interdependentes: os registros do passado não podem ser alterados, para garantir que uma vez transferido o criptoativo não possa ser transferido novamente por ninguém, a não ser pelo detentor da chave do destinatário (evitar o *double-spending*). É o que garante, afinal, a produção artificial de escassez e, conseqüentemente, lhe traz economicidade. Em analogia, seria como se cada folha de um livro contábil fosse iniciada com o resultado da soma de todos os números da folha anterior, levando-se em conta inclusive sua posição. Qualquer alteração em uma folha já preenchida no passado implicaria modificar, necessariamente, todas as folhas seguintes. E isso tem um custo computacional fora das capacidades humanas. É o que garante, também, que a rede é mais confiável que indivíduos, ou a solução para o chamado Problema dos Generais Bizantinos. Tal conclusão se aplica para as redes que seguem o “padrão ouro” aqui descrito, como o Bitcoin, mas não necessariamente para outras *blockchains*, como aquelas mantidas por empresas ou por grupos restritos de validadores.
- v. Regras de funcionamento só alteráveis mediante consenso, podendo, inclusive, serem de execução automatizada: nada impede que alguém ou um grupo decida alterar os códigos e algoritmos utilizados por uma rede, como a do bitcoin, e isso é feito corriqueiramente. Alguns grupos sugerem mudanças para aumentar a velocidade das transações, em troca de sacrifícios na segurança; outros sugerem mudar os algoritmos de criptografia, aceitando, como efeito colateral, maior concentração e hierarquização na rede etc. Caso as sugestões propostas sejam adotadas pela maioria dos softwares utilizados em determinada rede, esse passa a ser o novo padrão. Se apenas um grupo o adota, ocorre o que se convencionou nomear por “*hard fork*”, ou bifurcação, com um grupo permanecendo ligado a uma rede, e outro a outra. Algumas redes permitem a inclusão de regras de execução automatizadas, independentemente de intervenção humana, como por exemplo a emissão ou a destruição de moeda, transferência de valores de acordo com condições preestabelecidas ou mesmo que softwares inteiros sejam salvos e executados a partir da rede (o que se convencionou nomear de *web3*), não estando, portanto, em nenhum computador específico.

De forma genérica, as redes descritas acima são aquilo que se conhece por *blockchain*, apesar de esse não ser um conceito bem definido. E são inúmeros *blockchains* atualmente, desde os mais conhecidos, como o bitcoin e o Ethereum, até outros mais recentes, como a Cardano e a Terra, cada uma com suas especificidades.

## ■ Impactos imediatos

As criptomoedas e os criptoativos têm o potencial de substituir com muitas vantagens o dinheiro tradicional e até mesmo servir de suporte para bens escassos

como as obras de artes. Com isso, ganham potencial de modificar toda a estrutura de poder desenhada ao longo dos últimos séculos. Algumas de suas vantagens em relação às moedas tradicionais:

- i. São naturalmente globais, não dependendo de nenhum governo, nação ou autoridade para existirem. Podem circular livremente entre fronteiras, sem qualquer burocracia, como a realização de operações de câmbio, declarações aos órgãos responsáveis ou mesmo o pagamento de impostos.
- ii. Sua oferta é muito mais estável e previsível do que a de moedas tradicionais, pois não estão sujeitas a intervenções governamentais, como por exemplo novas emissão (tal como as recentes ofertas de dólares para aquecimento da economia americana em razão da Covid-19) ou seu entesouramento, como ocorre quando do aumento das taxas de juros ou dos compulsórios.
- iii. Não podem ser penhoradas ou confiscadas. Como sua transferência depende apenas do registro em uma rede distribuída, não hierarquizada e aberta, não há autoridade com poder para impedir sua circulação ou realizar seu confisco. Por essa razão, eles têm sido cogitados como alternativa a moedas tradicionais especialmente em situações de conflitos ou de sanções. Importante que se observe que há, sim, casos de confiscos de criptomoedas e criptoativos, mas isso ocorre quando as autoridades conseguiram confiscar as chaves que permitem a movimentação de tais ativos, e não os ativos propriamente. Em mais uma analogia para tentar clarear conceitos, é como se os criptoativos fossem armazenados em um cofre inviolável. Os casos ocorridos de confisco até hoje não foram decorrentes do “arrombamento do cofre”, mas sim da apreensão das respectivas chaves salvas de forma insegura por seus detentores. Para que se tenha a real dimensão da resiliência de algumas das criptomoedas, basta que se observe que o Governo da China já tentou, por nove vezes<sup>20</sup>, banir o bitcoin, todas sem sucesso.

Tais características – ainda elementares e apenas os primeiros efeitos das criptomoedas e criptoativos, por ora utilizados por parcela inexpressiva da sociedade – já provocam sensíveis impactos na política internacional e nos mercados locais. Mas são, ainda, apenas seus primeiros passos e impactos. Como bem observou Jay Clayton, ex-presidente da *Securities and Exchange Commission* – SEC dos EUA em importantíssimo artigo intitulado “*America’s Future Depends on the Blockchain*”: o mercado de criptoativos, que já atingiu US\$ 3 trilhões

---

20. H. Kalashnikov. Quantas vezes a China já baniu o Bitcoin? Yahoo! Finanças. Disponível em: <https://br.financas.yahoo.com/noticias/quantas-vezes-china-já-baniu-194904079.html>

e movimentada bilhões de dólares diariamente é apenas a ponta do iceberg. Os reguladores estão olhando para o rabo do cachorro, enquanto deveriam olhar para o cachorro. Por essa razão, urge que olhem o cenário maior, e busquem, através de parcerias público-privadas, desenvolver um novo modelo financeiro.

De fato, não devem os reguladores esperar que os desenvolvedores e entusiastas dos sistemas de criptoativos busquem se adequar às normativas e ao *status quo* vigente. A história do desenvolvimento da criptografia – que está na base dos criptoativos – tem estreita correlação com a cultura *cypherpunk* e outros movimentos da contracultura, também dos anos de 1960 e 1970, e, por isso mesmo, guarda certa aversão aos modelos regulatórios e estatais tradicionais. Conforme a *Declaração de Independência do Ciberespaço*<sup>21</sup>, de John Perry Barlow:

*We have no elected government, nor are we likely to have one, so I address you with no greater authority than that with which liberty itself always speaks. I declare the global social space we are building to be naturally independent of the tyrannies you seek to impose on us. You have no moral right to rule us nor do you possess any methods of enforcement we have true reason to fear.*

[...]

*Your legal concepts of property, expression, identity, movement, and context do not apply to us. They are all based on matter, and there is no matter here.*

[...]

*Our identities have no bodies, so, unlike you, we cannot obtain order by physical coercion. We believe that from ethics, enlightened self-interest, and the commonweal, our governance will emerge. Our identities may be distributed across many of your jurisdictions. The only law that all our constituent cultures would generally recognize is the Golden Rule. We hope we will be able to build our particular solutions on that basis. But we cannot accept the solutions you are attempting to impose.*

O bitcoin segue o proposto por Barlow: não reconhece governos ou autoridades, considerando-se um dos elementos de um mundo digital à parte do mundo físico e suas normativas. Um mundo apartado de US\$ 3 trilhões, sujeito apenas às normas escritas em seu código e indiferente à opinião de Hillary Clinton ou de Putin, à sua adoção por El Salvador, pela Ucrânia ou pela Rússia. Ou, às nove tentativas de proibição pela China. Por isso, como bem alerta Jay Clayton, reguladores precisam deixar de olhar para o rabo do cachorro e entender o cachorro como um todo, construindo em conjunto um novo modelo regulatório consensual.

---

21. J. P. Barlow. A Declaration of the Independence of Cyberspace. 1996. Disponível em: <https://www.eff.org/cyberspace-independence>

## ■ O futuro do sistema monetário e financeiro

Não obstante o bitcoin seja o primeiro e mais conhecido criptoativo, em termos tecnológicos sua rede é bastante limitada em comparação com as outras mais novas. Tecnologias recentes, como por exemplo a rede Solana, tem capacidade de processamento de transações milhares de vezes superior, mas ainda são imaturas, tendo saído do ar ao menos quatro vezes nos últimos 12 meses. A tendência, entretanto, é que com o avanço da tecnologia outros modelos mais complexos consigam provar também sua robustez.

Algumas dessas novas redes apresentam modelos bastante promissores, capazes de, em tese, substituir não “apenas” as moedas, mas todo o sistema financeiro e monetário atual, composto por instituições financeiras, instituições de pagamento, fundos, mecanismos de empréstimos e de equilíbrio do valor da moeda. Mas para isso é preciso superar alguns desafios.

Um deles é conseguir desenvolver uma criptomoeda que consiga manter certa estabilidade de valor para ser capaz de cumprir as três funções básicas das moedas: (i) reserva de valor, (ii) unidade de conta e (iii) meio de troca. O bitcoin, ainda que tenha se provado um dos melhores investimentos dos últimos anos, não apenas preservando valor, mas aumentando-o, peca em ser unidade de conta em razão de sua alta volatilidade em relação ao dólar.

Por essa razão, diversos projetos implementam o que se convencionou chamar de *stablecoins*, ou criptomoedas que de alguma forma mantêm seu valor estável em relação a ativos do mundo físico, na maioria das vezes, o dólar. Em regra, as *stablecoins* utilizam lastro em seu ativo subjacente para manutenção de valor. As *stablecoins* USDT, USDC e BUSD são alegadamente lastreadas em dólar. Para cada USDT, USDC ou BUSD emitido haverá, em tese, um dólar depositado pelo emissor como garantia. Assim como as moedas, que já foram um dia lastreadas em ouro e depois em dólar. Entretanto, em muitos dos casos as provas do lastro são bastante precárias e já objeto de investigações<sup>22</sup>.

Mas alguns modelos de criptomoedas já começam a conseguir sucesso na estabilização de seu valor de forma independente de lastro. São as *stablecoins* algorítmicas, como a UST<sup>23</sup> da rede Terra<sup>24</sup>. A existência de uma criptomoeda que consiga manter sua

---

22. Settlement Agreement. Attorney General of the State of New York – Investor Protection Bureau. Disponível em: [https://ag.ny.gov/sites/default/files/2021.02.17\\_-\\_settlement\\_agreement\\_-\\_execution\\_version.b-t\\_signed-c2\\_oag\\_signed.pdf](https://ag.ny.gov/sites/default/files/2021.02.17_-_settlement_agreement_-_execution_version.b-t_signed-c2_oag_signed.pdf)

23. Mais informações sobre o protocolo UST/LUNA estão disponíveis em: <https://docs.terra.money/docs/learn/protocol.html>

24. Terra. Disponível em: <https://www.terra.money>

paridade ao dólar apenas com o controle automatizado de oferta e demanda pode parecer algo obscuro, mas não é muito diferente do que já fez o Brasil durante a implementação do Plano Real. Para isso, a criptomoeda central da rede Terra (também chamada Terra), persegue o valor da *Special Drawing Rights* – SDR<sup>25</sup>, calculado pelo FMI a partir de uma cesta de moedas. E o equilíbrio do preço, tanto da moeda Terra quanto da moeda UST (que persegue o valor do dólar), é feito com expansão ou contração da base monetária, no caso da moeda Luna. Segundo a própria documentação, o papel da moeda Luna é absorver a volatilidade de preço da moeda principal. Algo muito semelhante ao papel do Cruzeiro Real, que absorvia a volatilidade enquanto a outra “quase-moeda”, a Unidade Real de Valor – URV, mantinha seu valor, até que, dotada de poder liberatório, tornou-se o Real que usamos atualmente.

Mas no mundo físico manter a estabilidade de valor com um par de moedas é processo complexo que envolve múltiplas pesquisas de preços realizadas diariamente, coordenação de esforços, difusão diária de novas tabelas etc. Já no caso do sistema algorítmico, esse controle é feito em tempo real, e a expansão e contração da base monetária é automatizada. É, inclusive, completamente transparente, podendo ser acompanhado por qualquer interessado em painéis como: <https://terra.smartstake.io/ust>.

Os experimentos não param por aí. Alguns projetos permitem a seus usuários atuarem como provedores de liquidez ou de empréstimos, substituindo os próprios bancos, sempre com o valor dos juros definidos por algoritmos ou por consenso e com lucros distribuídos pelos participantes. Por essa razão, alguns conseguem oferecer remuneração de quase 20% ao ano em moeda estável e pareada ao dólar<sup>26</sup>. Algo incomparável à rentabilidade média dos investimentos de renda fixa nos EUA, próximos a 0,4% ao ano. Por essa razão, muitos norte-americanos estão abandonando seus investimentos bancários e migrando para investimentos em cripto<sup>27</sup> em projetos *de DeFi* – *Decentralized Finance* como Sushi<sup>28</sup>, Aave<sup>29</sup>, Curve<sup>30</sup> ou Balancer<sup>31</sup>.

---

25. Special Drawing Rights – SDR. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>

26. Por exemplo o Anchor Protocol: <https://www.anchorprotocol.com/>

27. Nos EUA, poupanças em cripto oferecem juros altos e viraram preocupação de reguladores. Bloomberg Linea. Publicado em 04/Set/2021. Disponível em: <https://www.bloomberglinea.com.br/2021/09/04/reguladores-estaduais-nos-eua-fazem-ofensiva-contra-poupancas-em-cripto-por-causa-de-risco/>

28. Sushi: <https://www.sushi.com>

29. Aave: <https://aave.com/>

30. Curve: <https://resources.curve.fi/base-features/understanding-curve>

31. Balancer: <https://balancer.fi>

## ■ O futuro do sistema

O mundo parece ter começado a entender a dimensão e o potencial de impactos das criptomoedas e dos criptoativos, que vão, neste momento, desde seu uso em áreas de conflitos deflagrados, até sua adoção por criminosos. Muito em breve, provavelmente estarão nos forçando a uma reestruturação de nossos sistemas monetário e financeiro e, conseqüentemente, talvez até mesmo do equilíbrio de forças entre as nações. Mas provavelmente não pararão por aí.

Como diz o jurista Joaquim Falcão<sup>32</sup>, “a *Lex Crypto* se baseia na confiança da estrutura matemática distribuída, que resulta em maior velocidade, ausência de burocracia e baixo custo de transação”. E, continua, “No manuscrito do fim do século XVIII, ele [La Fayette] pergunta a Jefferson se o povo norte-americano já tinha aderido à ideia de Constituição que procuravam implantar. Não conheço a resposta de Jefferson. Mas conheço o argumento de La Fayette. Se o povo não aderir à Constituição, dificilmente ela será executável”. A sociedade não precisa entender com o nível de detalhamento aqui exposto os conceitos que suportam os criptoativos. Basta sua adesão. O mesmo não se pode dizer para autoridades e agentes reguladores, como bem observou La Fayette, *in loco*. ■

---

32. J. Falcão. Quem é dono da justiça no Brasil? Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/08/06/joaquim-falcao-quem-e-o-dono-da-justica-no-brasil.ghtml>

# O Brasil e os novos mercados de carbono



---

■ **ALEXANDRE YWATA** é secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura no Ministério da Economia, formado em Engenharia Mecânica-Aeronáutica pelo ITA e doutor em Estatística pela Northwestern University



---

■ **DEMÉTRIO FLORENTINO DE TOLEDO FILHO** é físico pela Universidade Federal da Paraíba, doutor em Desenvolvimento Sustentável, mestre em Relações Internacionais e analista no Ministério da Economia



---

■ **EDSON SILVEIRA SOBRINHO** é subsecretário de Regulação e Mercado no Ministério da Economia, formado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e Direito pela UFMG e doutor em Economia pela University of Houston

Em 2021, em meio à pandemia, representantes dos cerca de 200 países signatários do Acordo de Paris reuniram-se na Escócia para finalizar as negociações do chamado “Livro de Regras”. Entre os temas da agenda da COP – Conferências das Partes de Glasgow, o que despertou maior interesse foi a regulação do Artigo 6, que trata dos mecanismos de mercados cooperativos com vistas à redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE).

O Brasil poderá ter um papel de destaque nessa nova configuração dos mercados globais de carbono. Neste artigo, apresentamos o panorama atual dos mercados internacionais, destacamos questões importantes para a inserção do Brasil nos novos mercados globais e discutimos a importância do mercado doméstico para o melhor aproveitamento do potencial brasileiro de geração de créditos de carbono.

## ■ Acordo de Paris

Selado em dezembro de 2015, o Acordo de Paris representa um marco fundamental no regime internacional de combate às mudanças climáticas. Transitou-se de um regime em que apenas os países desenvolvidos (listados no Anexos I do Protocolo

de Quioto) tinham compromissos de mitigação vinculantes, para um regime em que todas as partes, desenvolvidos e em desenvolvimento, contribuem com ações de mitigação nacionalmente determinadas para o objetivo comum.

O acordo também reconheceu a necessidade de aumento na escala dos recursos financeiros disponíveis para atividades de mitigação e adaptação, bem como a mobilização de grandes fluxos de capital em direção aos países em desenvolvimento para financiar a transição para economia de baixo carbono e a adaptação às consequências das mudanças climáticas.

Seu artigo 6 prevê que as partes poderão optar por cooperação voluntária com vistas a implementar suas metas de redução de emissões. Dois trechos desse artigo vêm demandando maior atenção:

**6.2** – Estabelece que as partes, ao buscarem cooperação internacional, deverão garantir integridade ambiental e transparência, inclusive na governança, e deverão aplicar uma contabilidade robusta que evite a dupla contagem, consistente com orientação da COP.

**6.4** – Estabelece um mecanismo para contribuir com a mitigação de GEE, que servirá para uso voluntário das partes. Tal mecanismo deverá ser supervisionado por um órgão designado pela COP e deverá objetivar, dentre outras coisas: (i) incentivar a participação de entidades públicas e privadas; (ii) permitir que um país se beneficie de ações de redução de emissões que sirvam para o cumprimento de metas de outro país; (iii) contribuir para a redução global de emissões.

O artigo 6.2, ao falar em cooperação internacional, é entendido como o mecanismo pelo qual países poderão de forma voluntária e bilateral transferir uns para os outros resultados de mitigação. Isso é chamado de ITMO's – Resultados de Mitigação Internacionalmente Transferidos<sup>1</sup> – e dá as bases necessárias para o estabelecimento de um mercado entre países.

Já o artigo 6.4 define os fundamentos para um mercado global, que envolverá, num mecanismo multilateral, partes públicas e privadas, cujos projetos serão aprovados pela autoridade pública do país-sede.

O tema que dominou a COP26 foi a regulamentação deste Artigo 6. Como resultado das negociações, vale destacar o guia sobre abordagens cooperativas<sup>2</sup> do

---

1. “*Internationally Transferred Mitigation Outcomes*”.

2. <https://unfccc.int/documents/310510>

artigo 6.2 e as regras, modalidades e procedimentos<sup>3</sup> para o mecanismo do artigo 6.4. De modo geral, os textos aprovados deixam mais claro como os mercados internacionais devem funcionar, definindo regras de integridade ambiental que permitam a acurácia, a possibilidade de verificação e a comparabilidade, e que não haja dupla contagem.

A partir de Glasgow, novos desafios se põem internacionalmente. Certamente, um dos mais importantes será a criação de uma plataforma internacional para a contabilidade de emissões e para o registro dos projetos e créditos autorizados e das transações internacionais desses créditos, seguindo as normas técnicas a serem editadas por órgãos de supervisão. Esse será um passo fundamental para o funcionamento dos mecanismos do Artigo 6.

### ■ Por que é importante ter um mercado de carbono?

De modo a cumprir as metas globais ou nacionais de redução de emissões, pode-se pensar em algumas estratégias mais ou menos eficientes. Uma primeira poderia ser a de obrigar que as atividades emissoras de GEE reduzam, todas elas, suas emissões num mesmo percentual. Uma regra assim certamente seria criticada porque alguns bens e serviços podem ser mais essenciais ao consumidor ou podem ter processos tecnológicos muito rígidos no que diz respeito a emissões, apresentando um custo de redução mais alto e, conseqüentemente, um custo social maior. Já outros bens e serviços podem ser de fácil substituição pelo consumidor ou podem ter processos tecnológicos para os quais a adequação seja mais fácil. Nesse caso, a sociedade como um todo se beneficiaria de uma redução diferenciada, chegando ao mesmo objetivo de reduções totais, porém de forma menos custosa.

Se houvesse um planejador central conhecedor dos desejos dos consumidores e dos custos das tecnologias produtivas, poderíamos resolver esse problema por meio da tributação. O planejador central pode tentar se aproximar do modelo ideal de tributação, induzindo as escolhas dos agentes produtores e consumidores por aqueles bens e serviços e respectivas tecnologias produtivas mais eficientes no que diz respeito às emissões. Porém, afora as discussões de complexidade do sistema tributário, há aí um problema sério de assimetria de informação. Ninguém melhor que o consumidor para julgar o quanto um bem ou serviço é mais importante que outro. E ninguém melhor que o produtor para estimar o quão caro será substituir um processo produtivo por outro que gere menos emissões.

Uma solução mais eficiente é a criação de um mercado de carbono, o que demanda duas condições importantes. A primeira é que haja direitos bem estabelecidos.

---

3. <https://unfccc.int/documents/310511>

Se os consumidores e produtores puderem tomar suas decisões sem se preocupar com o nível de emissões de GEE, eles não vão valorar adequadamente a emissão que causam. Assim, é preciso estabelecer metas de emissões, criando direitos bem estabelecidos, o que implica, obviamente, a necessidade de sistemas de registros confiáveis. Implica também a necessidade de um adequado tratamento das diversas atividades, inclusive, atividades voluntárias que podem contribuir com a redução de emissões, como ocorre na agricultura sustentável, no reflorestamento e na preservação de florestas.

A segunda condição importante é que os agentes econômicos possam comprar e vender entre si esses direitos com baixos custos de transação. Se houver uma burocracia complexa ou uma carga tributária pesada, as transações não vão funcionar adequadamente. Plataformas digitais, como as das bolsas de valores, que tratam os direitos de emissão como ativos financeiros, reduzem bastante esse custo de transação.

Desde que haja direitos de emissão bem estabelecidos e um mercado com baixos custos de transação, os agentes econômicos vão transacionar esses direitos entre si até atingir a eficiência econômica. Agentes cujo custo de adequação tecnológica é alto estarão dispostos a comprar direitos de emissão de agentes cujo custo de adequação é baixo. Agentes que produzem bens essenciais estarão dispostos a comprar direitos de emissão de agentes que produzem bens de luxo, mais facilmente substituíveis por outros com menores níveis de emissão.

As transações vão ocorrer até que o valor do direito de emissão seja igual ao custo de reduzir emissões para todos os agentes. Nesse estágio, temos que os agentes com menor custo de redução serão responsáveis pela redução de emissões de toda a sociedade. Isto é, conseguimos alocar de forma socialmente eficiente o ônus de reduzir emissões.

## ■ Panorama atual dos mercados de carbono

O Banco Mundial, no *carbon pricing dashboard*<sup>4</sup>, informa a existência de 65 iniciativas reguladas de precificação de carbono, espalhadas por quase todos os continentes, envolvendo 45 jurisdições nacionais e 34 jurisdições subnacionais, de municípios (como a prefeitura de Saitama, no Japão), até mercados supranacionais, como o sistema de comércio de emissões da União Europeia (EU ETS). Essas iniciativas regulam fontes responsáveis por 21,5% das emissões globais de GEE.

---

4. [https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map\\_data](https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data)

Os mecanismos regulados de precificação de carbono abrangem desde taxas e impostos de carbono, até esquemas de comércio de emissão e mecanismos de crédito voluntário por atividades de mitigação. Atualmente, existem cerca de 30 sistemas de comércio de emissões (SCE's) implementados e outras 14 iniciativas em consideração nas Américas do Norte e do Sul, Europa e Ásia. Em geral, os SCE's são do tipo *cap-and-trade*, por meio do qual se estabelece um teto e se permite a negociação de direitos de emissão.

América do Sul, Chile e Colômbia estão avançados na consideração da adoção efetiva de SCE na região. O Brasil, após ter participado ativamente da *Partnership for Market Readiness* (PMR), iniciativa do Banco Mundial para estimular a adoção de mecanismos de precificação nas políticas domésticas dos países emergentes, discute agora como será o seu SCE.

Os SCEs muitas vezes permitem a utilização de crédito de carbono oriundos de projetos voluntários de redução ou remoção GEE como compensação de emissões (*offsets*) pelos seus entes regulados. Apesar de a atual fase do EU ETS não permitir tal recurso, em outras jurisdições proliferaram mecanismos de crédito por projeto, para reduzir os custos de cumprimento dos novos SCE's. Atualmente, existem cerca de 18 diferentes mecanismos voluntários de créditos, incluindo o MDL (CDM) e a Implementação Conjunta (JI), com suas próprias regras e modalidades de projetos.

A declaração de “Emergência Climática” pelos governos de diversos países europeus e a crescente onda de ativismo ambiental provocaram a entrada definitiva do tema na agenda dos principais atores econômicos globais, em setores que vão da indústria pesada aos serviços financeiros. Administradoras de volumosos recursos financeiros, como a Black Rock, passaram a condicionar alguns de seus investimentos na performance socioambiental das empresas. Cresce o número de compromissos voluntários de mitigação por parte de empresas e outros agentes econômicos. A expansão dos mercados regulados e os compromissos voluntários de neutralidade de emissões de carbono têm criado oportunidades e benefícios adicionais para os integrantes desses novos mercados globais de carbono.

## ■ A construção do mercado regulado de carbono no Brasil

O projeto PMR-Brasil<sup>5</sup> iniciou-se em 2016, coordenado pelo Ministério da Economia<sup>6</sup> e financiado pelo Banco Mundial, com o objetivo de auxiliar o

---

5. Informações adicionais sobre o PMR-Brasil, inclusive os estudos realizados, podem ser acessadas no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/pmr/partnership-for-market-readiness-pmr>

6. À época pelo extinto Ministério da Fazenda e posteriormente passando para a coordenação da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade (SEPEC) do Ministério da Economia.

processo decisório acerca da utilização de mecanismo de precificação de emissões de GEE no Brasil como um componente da PNMC - Política Nacional de Mudanças Climáticas<sup>7</sup>, adotando como perguntas norteadoras:

Seria viável e conveniente ter um instrumento de precificação de carbono como parte da política climática nacional do Brasil no período pós-2020?

Em caso afirmativo, quais são as principais características que o instrumento deve ter para otimizar a relação entre o cumprimento dos objetivos climáticos e o desenvolvimento socioeconômico?

Os resultados do projeto demonstraram que os instrumentos de precificação de carbono tiveram performance superior à dos cenários regulatórios alternativos, indicando o SCE para a implementação custo-efetiva da política climática nacional. Em relação à segunda questão, sobre as características de desenho do mecanismo de mercado, as análises geraram diversos subsídios para a construção de propostas.

Internacionalmente, o Brasil assumiu o compromisso de redução de emissões em sua NDC – Contribuição Nacionalmente Determinada. Perante a comunidade internacional, temos o compromisso, em nossa NDC mais atual, de reduzir o nível de emissões até 2030 em 50% daquilo que foram nossas emissões em 2005. E de atingir a neutralidade de emissões até 2050.

Internamente, o País é soberano para definir qual a melhor forma de atingir as metas da NDC brasileira. Para tanto, estão tramitando na Câmara dos Deputados alguns projetos de lei tratando desse desafio. Eles propõem desde soluções tributárias, até a definição de planos de neutralização e soluções setoriais, vale destacar o PL 528/2021, que cria um mercado de carbono para o Brasil, isto é, o SCE brasileiro.

Neste momento, este PL está em uma comissão especial para tratar do tema, com requerimento de urgência aprovado. Também está na Agenda Legislativa Prioritária divulgada pelo Governo<sup>8</sup>.

É importante que o projeto aprovado promova alguns atributos aqui discutidos. Em primeiro lugar, é necessário que os direitos de emissão sejam bem definidos. Em especial, que propiciem um registro de emissões de carbono confiável. Seguindo a linha dos SCE's internacionais, é importante que haja a

---

7. Lei nº 12.187/2009.

8. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-667-de-9-de-fevereiro-de-2022-379226707>

regulamentação da utilização nos mercados regulados de créditos advindos de iniciativas voluntárias, garantindo a integridade do crédito e a oportunidade para geração de créditos mais baratos. Isso será fundamental para o funcionamento do mercado brasileiro, bem como para a exportação de créditos para outros países

É importante, ainda, que se criem condições para compra e venda desses direitos com baixos custos de transação, evitando a criação de estruturas burocráticas e onerosas. É fundamental fomentar a liquidez destes créditos por meio de plataformas que permitam transações como ativos financeiros. Aqui, o papel do setor privado será importante, participando ativamente da definição das metas de emissões setoriais.

Diante da importância do setor de uso do solo para as emissões, é fundamental que a legislação aprovada reforce os incentivos econômicos à preservação florestal e à agricultura sustentável.

O Brasil, no quesito ambiental, tem grandes vantagens sobre a maioria dos outros países. Tem uma cobertura florestal gigantesca, uma matriz de energia elétrica mais de 80% renovável e grande aptidão para a produção de combustíveis renováveis. A partir do estabelecimento de um adequado SCE, além dos benefícios ambientais e geopolíticos, teremos condições de exercer papel preponderante no comércio mundial de emissões, gerando divisas para o país e desenvolvimento sustentável em todo o mundo. ■

# Investimento estrangeiro em terras e créditos de carbono no Brasil



■ **MÁRIO R.A. LEWANDOWSKI** é economista e diretor de novos negócios na AGBI Real Assets. Foi assessor especial no Ministério do Desenvolvimento Regional e participou da reestruturação dos Fundos Constitucionais e Fundos de Desenvolvimento

No mercado voluntário de créditos de carbono, uma tonelada de carbono era precificada entre US\$5 e US\$10 há poucos meses. Com a evolução da discussão sobre o mercado global de carbono, em novembro de 2021 na COP26, as projeções de preços da tonelada de carbono começaram a responder tanto no mercado voluntário quanto em mercados regulados. Um estudo da BloombergNEF, realizado nos últimos meses, coloca os preços de carbono entre US\$47 e US\$120 até 2050. O aumento não surpreende quem está debruçado sobre o assunto, que chegou a ver em 2021 preços de US\$90 no mercado futuro. Mas, para aqueles que começam a estudar o tema mais recente ou superficialmente, pode se confundir até com a diferença entre mercado voluntário e regulado.

Como o nome sugere, o mercado voluntário é aquele na qual a captura de carbono (*ou outros gases de efeito estufa, conjuntamente denominados de carbono equivalente*) é auditada conforme alguma metodologia específica e certificado em uma certificadora internacional para comercialização. As duas principais certificadoras são a Verra, baseada nos EUA, e a The Gold Standard, na Europa. Uma vez certificados os créditos, eles são comprados por entidades, empresas ou instituições que têm no seu planejamento estratégico, ou política ESG, o objetivo de mitigar emissões ou colaborar a descarbonização da atmosfera. A motivação é, em geral, benefício de marca para as empresas que têm compromissos ambientais, e não há correlação sobre conversibilidade dos créditos de diferentes certificadoras, ou correlação entre o local da captura do carbono e seu registro.

Nos 64 mercados regulados no mundo, há segurança jurídica, mas que depende de legislação nacional e, em maior escala, de coordenação internacional para permitir a conversibilidade de créditos gerados em um país para compensar emissões em outro país. Neste ponto é que a COP teve maior efeito, demonstrando um real interesse internacional de se padronizar os mercados para que a demanda por créditos de carbono na Europa possa eventualmente ser atendida pela captura de carbono em outros países de forma segura e coesa. No Brasil o único

mercado regulado é o RenovaBIO, que trata especificamente de compromisso de neutralização de emissões no setor energético e negocia títulos chamados CBios. Uma legislação mais abrangente está em negociação no Congresso e deve instituir um amplo mercado de emissões.

Isso posto, e como faltam experiências práticas, muitas questões estão com discussões que começam a se tornar mais tangíveis somente agora que o mercado começa a amadurecer. No âmbito do mercado financeiro, a nova atenção aos critérios ESG (sigla em inglês para ambiental, social e de governança) desperta ainda mais o interesse dos investidores, mas ainda há alguns obstáculos que estão sendo removidos.

## ■ Mercado de captura de carbono no Brasil é essencial

A revisão das metas de redução de carbono estipuladas nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs em inglês) de cada país e o avanço no artigo 6º do Acordo de Paris, debatidas na COP26, começaram a esclarecer esta peça do quebra-cabeça, mas a expectativa dos envolvidos é que a legislação ainda precise de mais um ou dois anos para amadurecer e tomar um formato definitivo.

Discutir assuntos concretos que podem fortalecer o crescimento do mercado de captura de carbono no Brasil é essencial. Além disso, é necessário sair das plenitudes e discursos genéricos para identificar assuntos que, na prática, prejudicam o funcionamento deste mercado, gerando ineficiências ou inviabilidades. A discussão técnica sobre mensuração e precificação está bem evoluída, mas há um flanco que não está sendo devidamente adereçado: o formato no qual investidores, nacionais e estrangeiros, podem acessar e fomentar o mercado de crédito de carbono brasileiro associado ao agronegócio.

Quem tenta estruturar um fundo de investimentos, para capturar e comercializar créditos de carbono no Brasil associados à agricultura, enfrenta três principais problemas operacionais. Todos dizem respeito a como os créditos de carbono são inerentemente ligados à terra e ao seu manejo e como novos formatos são necessários para que haja maior eficiência e atratividade a este tipo de investimento vis-à-vis outros investimentos mais tradicionais. Abaixo, trataremos brevemente de cada um dos pontos:

### **1. A falta de veículo de investimento eficiente para obtenção e comercialização de créditos de carbono.**

O Fiagro é um instrumento recente no Brasil, tendo sido criado oficialmente em 2021, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) regulamentou em regime

experimental através da Resolução 39 de 13 de julho de 2021, que Fiagros serão tratados em três categorias: FIDC, FII e FIP. O intuito foi agilizar a viabilização do Fiagro até que uma regulamentação específica fosse elaborada. Porém, na prática, isso cria uma ineficiência tributária na questão do carbono, uma vez que o carbono capturado no solo pertence ao proprietário da terra, e a categoria mais vantajosa para fundos de terras – Fiagro Imobiliários (Fiagro-FII) – conta apenas com previsão de investimento em CRAs e LCAs. No regime experimental, não há previsibilidade para a aquisição de CPR, atualmente o único título lastreado em redução de emissões. Uma regulamentação que permita o Fiagro-FII deter títulos relacionados a carbono ou uma regulamentação ampla do Fiagro que permita que tanto terra quanto títulos de carbono, ou ao menos CPR Verdes, possam ficar sob o mesmo fundo resolveria a questão. Até que isto seja feito, o investidor que quiser investir em créditos de carbono precisará investir em uma estrutura menos eficiente, o que remove um pouco a atratividade do investimento.

## **2. A falta de instrumento financeiro lastreado na captura de carbono na agricultura.**

Em uma sinalização clara da importância que pretendia dar ao carbono no mercado, o governo promulgou o decreto 10.828 de 1º de outubro de 2021, que criou a CPR Verde. Porém, o decreto reforça um preconceito prejudicial ao mercado de carbono, pois prevê a emissão das CPR Verdes somente para “atividades relacionadas à conservação e à recuperação de florestas nativas e de seus biomas”. Isso faz com que não somente lavouras não se qualifiquem para emissão de CPR Verde, mas também sugere implicitamente um antagonismo entre a agricultura e sustentabilidade, pois agricultores não podem se beneficiar da redução de emissões de gases de efeito estufa geradas por suas terras agriculturáveis. Além de não permitir incentivo à agricultura sustentável e responsável por meio de um instrumento consolidado, a Cédula de Produto Rural, cria-se uma dúvida sobre o instrumento ao qual os agricultores e proprietários de terra agriculturável precisam recorrer para registrar sua captura de carbono quantificável. A inclusão de terras agriculturáveis que capturem carbono como objeto da CPR Verde resolveria esta questão. Até que isto seja feito, o carbono capturado a partir da agricultura só pode ser certificado nas certificadoras voluntárias, reduzindo o conhecimento do mercado sobre os créditos negociados (tendo em vista que CPRs requerem registro público), mas também não aproveitando um instrumento que é essencial para conscientizar o produtor rural do ganho adicional que ele pode ter com captura de carbono.

## **3. A proibição de estrangeiros de terem propriedade de terra no Brasil.**

Como não se pode falar de captura de carbono sem falar de manejo da terra, os dois ativos são indissociáveis. Somente o proprietário da terra tem direito ao

carbono capturado por ela. Como estrangeiros são proibidos de controlar terras rurais no Brasil, aqueles que têm interesse em investir na captura de carbono no agro brasileiro são obrigados a achar sócios majoritários para poderem comprar a terra na qual pretendem capturar carbono. Ainda, é necessário encontrar operadores que tenham credibilidade em manejar corretamente a terra e tenham compromisso com o proprietário da terra e, no caso do estrangeiro, do proprietário minoritário da terra. Ocorre que apesar dos bons esforços da Embrapa e da rede IFPL para promover agricultura sustentável, há poucos agricultores prontos para tal. Há ainda menos agricultores com conhecimento de IFPL e capital suficiente para serem sócios majoritários de aquisição de terras. Isso faz com que investidores estrangeiros que pretendem investir em projetos de captura de carbono no Brasil tenham que criar estruturas complexas para garantir que poderão comprar o ativo de carbono gerado pelo seu investimento em terra, pois ele não é automaticamente dono do ativo, já que o ativo é ligado à propriedade rural. Isso por si só já é um impeditivo para alguns investidores, mas, quando se considera o risco associado ao operador, não usar as técnicas adequadas para captura de carbono e a complexidade de exigir que um sócio majoritário pressione o operador para tal, exclui-se o interesse de ainda mais investidores. A simplificação deste mecanismo, com a permissão para estrangeiros terem propriedade das terras nas quais eles estão desenvolvendo projetos de captura de carbono, ou com impacto de carbono positivo, resolveria a questão. Até lá, resta estruturas complexas, que geram custos que, por sua vez, reduzem o retorno dos investimentos e a atratividade destes.

Superando estas questões, o Brasil pode facilmente se tornar um dos principais destinos para os investimentos mundiais de combate a mudança climática sem perder sua vocação agrícola. O potencial econômico associado à regulamentação do mercado brasileiro de carbono é estimado em US\$100 milhões. O poderio do agronegócio já fez com que este segmento representasse 26% do PIB brasileiro de 2021. Não é pouco afirmar que com a riqueza natural de que o Brasil dispõe, associado ao investimento verde, o País poderá demonstrar ao mundo como gerar alimento, renda e riqueza, contribuindo para o combate às mudanças climáticas. ■

# O Brasil e a OCDE: um longo caminho



■ **RUBENS BARBOSA** foi embaixador em Washington e Londres e atualmente é presidente do IRICE e membro da Academia Paulista de Letras

O Brasil, junto com mais cinco países, recebeu resposta positiva do diretor-geral da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao pedido formulado em 2017 de ingresso na organização, com a informação de que cada um deles, deverá concordar com os termos, condições e processos para a adesão. No mesmo dia, o Itamaraty preparou resposta assinada pelo presidente Bolsonaro, notando que, sem qualquer hesitação, poderia garantir que o Brasil está pronto para iniciar o processo de adesão à OCDE. Na carta, o presidente afirma que “o Brasil está alinhado às prioridades dos países-membros no tocante ao comércio e investimento, à governança política e nos esforços efetivos para a proteção ao meio ambiente e ação positiva na mudança de clima”.

É importante entender como se desenrolará todo o processo. Depois de quatro anos, superada a resistência dos EUA em permitir o aumento dos atuais 38 membros, começará longo processo de negociação. Será preparado roteiro pela OCDE refletindo os avanços nos últimos quatro anos e serão criados 20 comitês para analisar a consistência das visões, das políticas e das ações em relação à regulamentação e aos princípios e às prioridades da organização. Não se trata de uma negociação, no sentido de que cada lado cede um pouco para se conseguir um consenso. Nas tratativas, os países-membros examinarão como os países que demandam o ingresso se adaptaram ou se adaptarão às regras existentes na organização. Em outras palavras, a OCDE não se ajustará aos países, mas os países terão de se adaptar à OCDE, com prazos para ajustes e exceções definidas de comum acordo. Tudo isso, sem prazo para terminar. A palavra final será dos países membros, que decidirão pela adesão por unanimidade.

A crise internacional desencadeada pela invasão da Ucrânia pela Rússia poderá ter impacto sobre essas negociações, não só pelas incertezas e imprevisibilidade do cenário internacional, mas também pela atitude do governo brasileiro no tocante ao desenvolvimento e à evolução desses acontecimentos.

No início dos anos 90, por iniciativa do Itamaraty, conjuntamente com outros órgãos governamentais e instituições privadas, o Brasil partiu acertadamente para uma aproximação gradual com a OCDE.

O Brasil nunca havia procurado uma adesão formal à OCDE, que dependeria de reformas e da defesa de interesses nacionais à luz do conjunto de regras da organização. A estratégia inicial de aproximação visou à participação nos trabalhos da OCDE como mais um instrumento para apoiar o desenvolvimento do País: modernizar a economia, fortalecer os mecanismos de regulação, aprimorar as políticas públicas e promover reformas estruturais e institucionais. O nosso engajamento na OCDE serviria para enriquecer os processos de reflexão e de formulação de políticas. Permitiria colher lições de experiências de 34 países que, em conjunto, somam cerca da metade da corrente de comércio do Brasil, a maioria esmagadora dos investimentos diretos estrangeiros no País, e da capacitação dos nossos cientistas e engenheiros em pesquisa, doutorado e pós-doutorado no exterior.

Em contraste com outros organismos econômicos (como Bird, FMI, OIT e OMC), a OCDE tem um escopo temático mais abrangente. Reúne capacidade para integrar diferentes perspectivas. Atua em várias frentes do G20, tais como: monitorar medidas restritivas do comércio e dos investimentos internacionais; combater a corrupção e outros ilícitos transnacionais; aprimorar a governança corporativa e a responsabilidade social das empresas; revisitar as regras internacionais de tributação contra a erosão fiscal; compreender as relações entre emprego e comércio e o papel das cadeias globais de valor; identificar políticas e reformas estruturais para revigorar o crescimento de cada país de modo sustentado e equilibrado.

### ■ Comunidade internacional defende que OCDE corrija deficiências

O reconhecimento do papel da OCDE na construção da ordem econômica internacional não pode ser passivo, mas ativo e crítico. Deveria estimular a organização a reconciliar interesses e objetivos de países desenvolvidos e em desenvolvimento – uma missão implícita nos mandatos que lhe atribui o G20. Cabe ao Brasil, membro desse grupo e tradicional advogado do desenvolvimento, ser um dos líderes nesse processo. Como outras organizações econômicas internacionais, a OCDE não logrou antecipar a crise financeira internacional iniciada em 2008 nos EUA, tampouco denunciar convincentemente desequilíbrios – mesmo entre países membros. Ao Brasil e à comunidade internacional interessa que a OCDE corrija deficiências em análises e prescrições, feitas individual ou coletivamente, para países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A OCDE nos últimos anos procurou uma aproximação política com os países do Brics, visando a sua eventual integração. As conversas com a Rússia foram suspensas em 2014 quando da anexação da Crimeia. Da integração dos países do Brics dependerão não só o alcance e a credibilidade dos seus trabalhos, mas também a superação de seu déficit de representatividade. São essenciais todas essas condições para que a OCDE continue a desempenhar papel influente e global. Por essa razão, a OCDE já vem incluindo os Brics sistematicamente em todos os seus principais estudos e relatórios. Ademais, faculta a estes participar de virtualmente todos os 200 comitês e organismos da OCDE, dedicados a distintos setores e temas.

De sua parte, o Brasil, como outros Brics, participa, em diferentes modalidades, desses comitês e organismos. Essa presença é, porém, ainda discreta, sem que o País exerça a influência correspondente ao seu peso internacional dentro da OCDE, exceto em alguns poucos foros – como, por exemplo, o encarregado do programa internacional de testes de educação (Pisa).

Tanto diante da internacionalização da economia, como para a consecução dos objetivos de desenvolvimento do País, são três as vantagens para o Brasil numa eventual adesão à OCDE:

1. comparar políticas econômicas e públicas aplicadas por países, muitos dos quais mais desenvolvidos, e aperfeiçoarmos práticas, por exemplo, em matéria de eficiência de políticas econômicas em prol do crescimento, de desenvolvimento da capacitação em C&T e da inovação industrial, de aprimoramento das políticas nas áreas de educação, saúde e inclusão social em geral;
2. influenciar, com base em nossa experiência e nossos interesses, inclusive como País em desenvolvimento, a concepção de estatísticas internacionais, bem como a identificação e a difusão de “boas práticas” de políticas econômicas públicas;
3. participar ativamente – e não reativamente – da definição de parâmetros e regras internacionais que, inicialmente aplicadas pelos países-membros, acabam tornando-se elementos centrais em negociações multilaterais, (inter-)regionais e mesmo bilaterais, por exemplo nas áreas de tributação, comércio, investimentos, agricultura, finanças (inclusive créditos e garantias à exportação), propriedade intelectual, energia e mudança do clima.

O Brasil, assim, nos últimos governos, tem demonstrado seu compromisso em trabalhar em estreita colaboração com a OCDE. Além de participar de mais de 30 comitês (o primeiro – do aço – a partir de 1994, quando como subsecretário econômico do Itamaraty, tive de convencer muita gente contra), o País já é parte

de 103, dos atuais 251 instrumentos da OCDE. O processo, contudo, não será fácil porque vai além das afirmações positivas mencionadas na carta de Bolsonaro.

### ■ OCDE reconhece que o Brasil vem introduzindo reformas

O Brasil tem a nona pior performance em termos de práticas regulatórias e de liberalização no setor de serviços entre 50 países, no “Índice de restrições no comércio de serviços (SRTI, em Inglês)” de 2021, publicado pela OCDE. Esse fato tem importância no contexto atual, em que o Brasil, em breve, começará a negociação para aderir à entidade que recomenda liberalização comercial como um de seus pilares. Os índices de restrições em serviços no Brasil diminuíram ligeiramente em relação a 2020. O Brasil ficou em 41ª posição entre 50 agora, comparado a 40ª entre 48 países no ano anterior. O nível de restrição no Brasil, contudo, continua acima da média da OCDE e é relativamente alto em comparação a todos os países da amostra, conforme a entidade.

Segundo informação da OCDE, o resultado de 2021 se deve, em parte, às regulamentações de toda a economia, incluindo a necessidade de aprovação específica do governo federal para estabelecer uma filial estrangeira no país, testes do mercado de trabalho que restringem a circulação de pessoas e a exigência de que, pelo menos, dois terços da força de trabalho de uma empresa brasileira seja composta de nacionais. As principais restrições são aplicadas a setores-chave de serviços estratégicos, como serviços de correio, bancos comerciais e filmes. Foi ressaltado que a admissão de participantes estrangeiros no setor bancário está sujeita à aprovação prévia das autoridades brasileiras com base em acordos internacionais, reciprocidade ou interesse nacional, e a prestação de serviços bancários transfronteiriços não é permitida. No setor de serviços de correio, enquanto serviços de entrega expressa operam de forma de livre competição, os serviços transfronteiriços sofrem com a ausência de processamento aduaneiro antes da chegada. O informe da OCDE aponta também a existência de cotas de filmes e conteúdo doméstico no setor de cinema.

A OCDE reconhece que o Brasil vem introduzindo reformas nos últimos anos, contribuindo para facilitar as condições de comércio e investimento em diversos setores, como a que ocorreu em 2021, com a reforma na organização do Banco Central do Brasil, que se tornou autônomo. A OCDE estima que se o Brasil implementasse reformas que reduzissem a distância dos países com melhor desempenho, em cada setor, os custos de importação de serviços no País poderiam ser reduzidos entre 11% e 26% – mais do que na média mundial. O ambiente regulatório global em serviços mostrou sinais de liberalização em 2021. Os países com melhor performance em termos de práticas regulatórias e de liberalização no ano inclui República Checa, Japão e Chile. Na outra ponta, a Índia e a Rússia estão em pior posição que o Brasil.

## ■ Carta de Bolsonaro não faz referência a ações anticorrupção

Para mostrar as contradições e dificuldades que terão de ser enfrentados nos entendimentos, vou comentar dois itens da carta de Bolsonaro. No primeiro deles, notei a ausência de qualquer referência a ações anticorrupção, apesar da existência de grupo para acompanhar as ações anticorrupção no Brasil. Por curiosa coincidência, no mesmo dia da resposta do diretor-geral da OCDE, a Transparência Internacional divulgou seu Index sobre a percepção da corrupção no setor público, no qual se vê o Brasil caindo algumas posições.

O segundo deles é a questão do meio ambiente, na qual o presidente ressalta “o compromisso do governo com as metas do Acordo de Paris, e o apoio, na recente COP26, à meta de zerar as emissões globais de gases do efeito estufa até 2050 por meio de reduções de emissões possibilitadas por investimentos públicos e privados. Nesse contexto, Bolsonaro afirma “estar comprometido em adotar e implementar completamente políticas públicas em linha com suas metas climáticas, tomando ações efetivas, incluindo trabalhar coletivamente para parar e reverter perda florestal e degradação do solo até 2030 enquanto entrega desenvolvimento sustentável e promove uma transformação rural inclusiva”, como previsto na Declaração de Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo, do qual o Brasil é signatário.

Como é de conhecimento público, não é o que está ocorrendo na prática, pois continuam, sem repressão, os ilícitos na Amazônia, com queimadas, desmatamento e uma intensa atividade de garimpo, inclusive nas terras indígenas. Por isso, o Brasil pode ser impedido de entrar na OCDE, como disse o presidente francês Emmanuel Macron. Por curiosa coincidência, no mesmo dia da resposta presidencial, Bolsonaro anunciou cortes de recursos na área ambiental nos vetos à lei orçamentária de 2022, com forte impacto no controle de incêndios florestais pelo Ibama e na conservação e uso sustentável da biodiversidade e patrimônio genético pelo Ministério de Meio Ambiente.

A secretária do Tesouro dos EUA, Janet L. Yellen, sinalizou a importância de iniciativas para a proteção da Amazônia ao conversar com o ministro da Economia, Paulo Guedes, sobre a negociação para entrada do país na OCDE. O Departamento do Tesouro divulgou em Washington uma curta nota sobre a conversa telefônica, na qual relata que Yellen expressou a Guedes o apoio dos EUA “à decisão da OCDE de convidar o Brasil a iniciar formalmente o processo de adesão”. A nota acrescenta que a secretária “discutiu a importância de iniciativas, incluindo soluções baseadas no mercado, para enfrentar os desafios do Brasil na proteção da Bacia Amazônica”. Yellen “observou que aguarda com expectativa a continuação da cooperação bilateral sobre mudanças climáticas e infraestrutura”, conforme o

comunicado. A menção a soluções de mercado na proteção da Amazônia refere-se ao mercado de carbono e ao desenvolvimento de instrumentos para atrair fundos institucionais e investidores privados.

O início das conversações sobre o ingresso do Brasil na OCDE não é “o reconhecimento de um grande país”, mas o ponto de partida de um projeto de país e da definição do lugar do Brasil no mundo. Que País queremos? Quais as perspectivas para os próximos anos? Como o Brasil, país continental, que já foi uma das dez maiores economias do mundo, potência ambiental e agrícola, vai atuar em um cenário global em constante transformação?

O tema da adesão à OCDE não poderá ser ignorado nos debates para a próxima eleição presidencial, justamente pelas contradições existentes e porque ele vai apontar para o rumo que a sociedade brasileira quer seguir. O PT sempre ficou contra o ingresso do Brasil na OCDE, por não ver vantagem e ser contra nossa soberania. Lula, que recusou em 2007 convite para o ingresso, vai manter essa posição ou vai aceitar a entrada do Brasil com todas as mudanças necessárias, muitas das quais seu partido ficou contra? Bolsonaro se reeleito, vai mudar a política ambiental em relação à Amazônia? Como ficará a luta contra corrupção? O resultado das eleições será aceito sem contestação?

Como dizia o filósofo, o difícil não é fácil. ■



"O **IRICE** é um *think tank* independente, sem vinculação com partidos ou grupos de interesse e voltado para discutir com profundidade e objetividade temas políticos e econômicos do Brasil com visão de futuro.

Sua missão é fortalecer os valores democráticos do livre comércio.

Ao promover estudos e debates sobre os diferentes aspectos das relações internacionais, o **IRICE** contribui para o exame de formas de re-inserção do Brasil na economia global em rápida transformação e nos fluxos dinâmicos do comércio internacional"

***Embaixador Rubens Barbosa, Presidente***



**IRICE** )) Instituto de Relações Internacionais  
& Comércio Exterior

Avenida Brigadeiro Faria Lima, 2413 – Sobreloja – Conj.B – Jardim Paulistano  
São Paulo – SP – 1452-000 – Tel. 11 3039 63 32 – [irice@irice.com.br](mailto:irice@irice.com.br)

[www.irice.com.br](http://www.irice.com.br)

**15 ANOS DE COMPROMISSO COM O DEBATE  
QUALIFICADO DE IDEIAS E COM A RELEVÂNCIA  
DAS QUESTÕES DE INTERESSE PARA O BRASIL**



**ANUNCIE NA  
INTERESSE  
NACIONAL**



**LeMídia**  
publicidade integrada

Representante nacional e internacional exclusiva desta e de mais de 100 veículos de mídia.

+ 55 11 3078.5840 | [www.lemidia.com.br](http://www.lemidia.com.br)