

INTERESSE NACIONAL

ANO 10 • NÚMERO 38 • AGOSTO–OUTUBRO DE 2017 • R\$ 30,00
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

A Urgência de uma Constituinte Independente

Modesto Carvalhosa

Os Problemas para uma Nova Constituinte

Ives Gandra da Silva Martins

Réquiem para o Programa Espacial Brasil-Ucrânia

Renato L. R. Marques

Coerência e Convergência Regulatória: o Novo Desafio do Comércio Internacional

Vera Thorstensen

Vivian Rocha Gabriel

A Reciprocidade entre Sociedade Civil e Instituições: Um Novo Caminho para o Brasil

Raymundo Magliano Filho

Fake News e os Caminhos para Fora da Bolha

Sérgio Branco

O Ajuste Democrático: a Receita Indicada para Quando Nosso Federalismo Deixa a Desejar

Miguel Lago

João Marcelo da Costa e Silva Lima

A Emergência e Consolidação da Carreira da Diplomacia Corporativa

Sérgio Pio Bernardes

ISSN 1982-8497



INTERESSE NACIONAL



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

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

INTERESSE NACIONAL

Ano 10 • Número 38 • Agosto–Outubro de 2017

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

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

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

Direitos reservados à

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

CIRCULAÇÃO

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

ASSINATURAS

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

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

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

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

PUBLICIDADE



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

Printed in Brazil 2017

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

ANO 10 • NÚMERO 38 • AGOSTO-OUTUBRO DE 2017

6 Apresentação

ARTIGOS

9 A Urgência de uma Constituinte Independente

MODESTO CARVALHOSA

Para o autor, uma série de novos fundamentos deve estar presente numa “nova Constituição que, para ser autêntica, necessita, por sua vez, ser independente e não congressual, sob pena de mantermos e até ampliarmos os vícios estruturais do Estado a prevalecer esta última opção. Para viabilizar a convocação de uma Constituinte independente, há que se aplicar a Lei n. 9.709, de 1998, na forma do art. 49, XV da CF, que trata da convocação e da realização de um plebiscito. Nessa consulta popular, que poderá coincidir com as próximas eleições de 2018, deve ser respondida, pura e simplesmente, a pergunta: constituinte independente ou constituinte congressual. Apurada a vontade dos eleitores, deverá o Tribunal Superior Eleitoral promover a forma de eleição dos membros da comissão independente, se esta for a escolha verificada no plebiscito”.

16 Os Problemas para uma Nova Constituinte

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

O autor é contrário a uma Constituinte Exclusiva, embora já tenha sido favorável a ela no processo constituinte, quando o deputado Flávio Bierrenbach era relator. “Escrevi a favor de sua proposta. Hoje, apesar de me considerar favorável à maior parte dos pontos propostos, no mérito, naquela apresentada pelos eminentes colegas, não vejo necessidade de uma Constituinte Exclusiva”, diz. Uma Constituinte exclusiva teria que ser aprovada pelo Congresso Nacional atual e futuro, limitado, à evidência, pelas referidas normas inalteráveis do texto maior. Haveria duas possibilidades. A primeira delas, muito pouco provável, que os parlamentares abrissem mão de elaborá-la, deixando a tarefa para constituintes eleitos que, ao término de sua atuação, voltariam para casa e não concorreriam por, pelo menos, dois mandatos; ou uma constituinte que, na verdade, seria a elaboradora de uma Emenda constitucional alargada, atingindo todo o sistema, mas conduzida pelos próprios parlamentares atuais

ou futuros – o que, vale dizer, dificilmente mudariam algo que não mudaram até agora, nada obstante a vontade demonstrada por parcela da população.

23 Réquiem para o Programa Espacial Brasil-Ucrânia

RENATO L.R.MARQUES

Em 16 de julho de 2016, o Itamaraty denunciou o Tratado de Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4, no Centro de Alcântara, encerrando, assim, as atividades da binacional Alcântara Cyclone Space (ACS) e o que parecia ser o melhor atalho para o Brasil recuperar o atraso acumulado desde a década de 1970, sobretudo após a explosão do nosso VLS-1, na base de Alcântara, em 2003. O autor, que foi embaixador em Kiev (Ucrânia) e gerente da ACS, conta como foi o histórico desse programa fracassado de cooperação entre o Brasil e a Ucrânia.

31 Coerência e Convergência Regulatória: o Novo Desafio do Comércio Internacional

VERA THORSTENSEN

VIVIAN ROCHA GABRIEL

A análise das políticas regulatórias que tratam de medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias, além das ambientais, que afetam não só a economia doméstica, mas, principalmente, o comércio internacional, lançou luzes sobre o surgimento de um novo paradigma. Agora, conceitos fundamentais para o comércio internacional como coerência, coopera-

ção e convergência regulatória passam a ocupar lugar de destaque. O reposicionamento da Política de Comércio Internacional do Brasil é, portanto, urgente, seja em razão da pressão da nova lógica internacional em que coerência e convergência são palavras de ordem, seja em resposta à política agressiva de acordos bilaterais dos EUA com seus principais parceiros em busca de um alargamento e aprofundamento de sua rede de acordos preferenciais.

44 A Reciprocidade entre Sociedade Civil e Instituições: Um Novo Caminho para o Brasil

RAYMUNDO MAGLIANO FILHO

Qual seria a melhor forma de propormos um caminho para o Brasil, que passe necessariamente pela articulação entre os conceitos de Estado, democracia e sociedade civil? Ou melhor: que tipo de estratégia, que necessariamente associe os planos teórico e prático, pode contribuir para realizarmos aquele discurso que há tempos orienta os inúmeros projetos de modernização/desenvolvimento do nosso país? O artigo defende uma ideia que possa contribuir para o encaminhamento de novas práticas, novas organizações. E o núcleo fundamental dessas reflexões passa pela compreensão da sociedade civil como peça indispensável para pensarmos e propormos um modelo atento às condições que marcam nossa história, uma resposta à crise de representatividade e uma defesa da eficácia material da democracia.

51 Fake News e os Caminhos
Fora da Bolha

SÉRGIO BRANCO

Ao se fiar no conteúdo que o algoritmo do Facebook decide mostrar, e ao se tomar um único site como a integralidade da internet, o que se faz é agir em uma bolha, dentro da bolha, dentro de outra bolha. Esse enclausuramento silencioso, mistura de escolha tecnológica e analfabetismo digital, vem sendo fartamente criticado. A bolha limita a diversidade, já que o usuário segue recebendo indefinidamente conteúdo postado por aqueles seus amigos e conhecidos com quem já detém afinidade ideológica. Dessa forma, fica menos sujeito a críticas e opiniões contraditórias, limitando, assim, a gama de informações que recebe. Quanto às fake news (notícias falsas) e seus efeitos perversos, o caminho mais seguro para escapar delas é a alfabetização digital, o estímulo à busca por fontes seguras e alternativas de informação.

62 O Ajuste Democrático: a Receita
Indicada para Quando Nosso
Federalismo Deixa a Desejar

MIGUEL LAGO

JOÃO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA
Os autores propõem a extinção dos 27 estados brasileiros e a transformação da federação em apenas dois níveis: o federal e o municipal. “Embora, nos termos do art. 60, parágrafo 4, inciso I da Constituição Federal ‘a forma federativa de Estado’ seja uma cláusula pétrea,

é questionável que nosso modelo federalista não possa ser substituído por outro. O projeto seria ambicioso e poderia, em última análise, representar uma economia da ordem de centena de bilhões de reais por ano (cortando gastos administrativos, sem cortar serviços para a população), e aumentar sensivelmente a arrecadação (sem aumentar um centavo de impostos, apenas por meio da reorganização tributária)”, argumentam.

74 A Emergência e Consolidação da
Carreira da Diplomacia Corporativa

SÉRGIO PIO BERNARDES

A diplomacia já não é exclusividade dos governos, conforme demonstra o crescente papel que as organizações da sociedade civil passaram a exercer nas negociações internacionais. Esse processo de atuação de agentes subnacionais nas relações internacionais é chamado de paradiplomacia. A expressão designa atividades diplomáticas realizadas por atores não centrais no âmbito das relações internacionais; são os responsáveis por articular programas de âmbito subnacional com organizações estrangeiras, ou seja, são os responsáveis por defender interesses estaduais e municipais no exterior, relacionados a temas da alçada desses governos e prefeituras. A paradiplomacia também é conhecida como diplomacia econômica, diplomacia comercial e diplomacia corporativa.

Apresentação



No final de abril, o Conselho Editorial desta Revista se reuniu para definir o temário da edição 38, em um momento de grande debate sobre a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte e a antecipação de eleições gerais. De abril até o fechamento deste número, no final de julho, passaram-se três meses, e esse debate foi ultrapassado por uma plethora de fatos, como a acusação por corrupção passiva feita ao presidente Michel Temer pelo então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, após a delação do dono da JBS, Joesley Batista. O País se pergunta se Temer se sustentará no poder ou se será afastado e, de acordo com a Constituição, substituído em um processo de eleições indiretas.

A Constituição diz que, em caso de acusação por crime comum, como corrupção passiva, o julgamento do presidente da República cabe ao Supremo Tribunal Federal (STF). Mas, o processo só pode ser aberto se houver autorização do plenário da Câmara dos Deputados. Sem isso, o andamento da denúncia na Justiça fica suspenso até o término do mandato, em 2018.

Os dois primeiros artigos deste número, de dois dos mais renomados juristas do Brasil, Modesto Carvalhosa e Ives Gandra da

Silva Martins, foram pautados pelo Conselho Editorial para aprofundar a discussão sobre se seria necessária uma Assembleia Constituinte originária e independente, uma vez que constantes escândalos têm mostrado a inviabilidade do atual sistema político-constitucional. Esse é um debate sempre válido e atual, e temos muito a aprender com as considerações jurídicas e históricas dos dois especialistas.

Modesto Carvalhosa argumenta que “a proposta de convocação de uma Constituinte Independente vem ao encontro de diversas tendências e reivindicações da sociedade civil brasileira. Esse movimento crescente se alinha àqueles que se verificam nos países democráticos no mundo todo, de rejeição ao profissionalismo na política. O exercício da política como uma carreira que se desenvolve através dos partidos dominados pelos mesmos chefes, que, por sua vez, indicam os mesmos quadros de “representantes” nos parlamentos e nos governos, sofreu uma série de reveses a partir da presente década.”

Já Ives Gandra é contrário a uma Constituinte Exclusiva. “As Constituintes originárias decorrem de revoluções e quebras de sistemas institucionais anteriores. Vivemos em pleno regime democrático, com as insti-

tuições funcionando, com respeito às decisões judiciais e direito de defesa sendo exercido”. O jurista explica, entretanto, que já foi favorável a uma Constituinte Exclusiva, “no processo constituinte, quando o deputado Flávio Bierrenbach era relator. Escrevi a favor de sua proposta. Hoje, apesar de me considerar favorável à maior parte dos pontos propostos, não vejo necessidade de uma Constituinte Exclusiva”.

O terceiro artigo da edição é de Renato L.R. Marques, que foi embaixador na Ucrânia (2003 a 2009) e na Bielorrússia (2011 a 2014) e de 23/9/2009 a 1/12/2009, gerente de Relações Corporativas da *Cyclone Alcântara Space (ACS)*, binacional de capital brasileiro e ucraniano para lançamento de satélites, utilizando o foguete espacial da Ucrânia Cyclone-4, a partir do Centro de Lançamento de Alcântara. Sob o título “Réquiem para o Programa Espacial Brasil-Ucrânia”, o artigo conta, de forma inédita, toda a história desse fracassado programa, que envolve quatro principais atores: Ucrânia, Brasil, Rússia e Estados Unidos.

Todos os mega-acordos comerciais trazem algo em comum em seus textos: regras que inovam ao estabelecer padrões sofisticados de coerência e convergência regulatória, que acabam por estabelecer um novo patamar de regras para os acordos preferenciais, constituindo, assim, o marco regulatório contemporâneo para o comércio internacional. Esse é o tema do artigo de Vera Thorstensen, professora da EESP-FGV, coordenadora do Centro do Comércio Global e da Cátedra OMC no Brasil e, desde 2014, presidente do Comitê Brasileiro de Barreiras Técnicas do Conmetro, e de Vivian Rocha Gabriel, pesquisadora do CCGI-EESP-FGV.

O quinto artigo desta edição é do empresário Raymundo Magliano Filho, que foi presidente da Bovespa por sete anos consecutivos e é um incentivador da propagação das ideias do filósofo italiano Norberto Bobbio. “Qual seria a melhor forma de propormos um caminho para o Brasil, que passe necessariamente pela articulação entre os conceitos de Estado, democracia e sociedade civil? (...) o núcleo fundamental dessas reflexões passa pela compreensão da sociedade civil”, escreve.

“*Fake News* e os Caminhos para Fora da Bolha” é o artigo do cofundador e diretor do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS Rio), Sérgio Branco. Segundo ele, “é a partir de escolhas dos usuários, mescladas a regras algorítmicas pouco claras, que o debate democrático encontra seus maiores obstáculos para consolidação na grande ágora que poderia ser a internet. Como o empenho maior parece ser quase sempre reforçar seus próprios argumentos, em vez de compreender os argumentos alheios, no mais das vezes sempre que a bolha pode ser potencialmente perfurada por um *outsider*, nós nos deparamos com ataques pessoais, informações falsas ou distorcidas, cinismo, deboche e toda sorte de manipulação linguística. Um diálogo de boa vontade é bastante raro”.

O sétimo artigo, “O ajuste democrático: a receita indicada para quando nosso federalismo deixa a desejar”, de Miguel Lago, diretor-presidente do Nossas e cofundador do Meu Rio, e de João Marcelo da Costa e Silva Lima, mestre em direito da regulação pela FGV-RJ, defende ajustes institucionais para três problemas cruciais do Estado brasileiro: desequilíbrio crônico das finanças públicas, má qualidade dos serviços públicos e signi-

ficativo déficit democrático. Os autores defendem a extinção dos estados brasileiros e a transformação da federação em dois níveis, e não mais em três. “Embora, nos termos do art. 60, parágrafo 4, inciso I da Constituição Federal ‘a forma federativa de Estado’ seja uma cláusula pétrea, é questionável que nosso modelo federalista não possa ser substituído por outro”, dizem.

Encerramos a edição com o artigo do sociólogo e cientista político Sérgio Pio Bernardes, que escreve sobre a emergência e a

consolidação da carreira da diplomacia corporativa. Segundo ele, “as características dos novos líderes convergem com as competências do diplomata corporativo, pois os integrantes da geração Y já nasceram em um mundo globalizado e conectado, possuem uma visão colaborativa que relaciona os diversos setores da economia, desenvolvem relacionamentos multiculturais e buscam integrar o resultado financeiro da empresa com crescimento social e ambiental.”

OS EDITORES

Errata

Por uma grave falha da diagramação, sem o conhecimento dos Editores, o artigo de Joanildo Burity (edição 37), “Religião e Estado no Caminho da Confessionalização? Reflexões sobre as Eleições Municipais do Rio de Janeiro de 2016”, foi publicado com o acréscimo de um parágrafo que não é da sua autoria. O artigo de Joanildo Burity começa com o parágrafo “*Enfim, aconteceu: os chamados “evangélicos...”*”, e não como, erroneamente, foi publicado: “*Foi a filosofia alemã...*” Pedimos desculpas ao autor e aos leitores por esse lamentável erro na edição impressa. A edição on-line foi corrigida. Transcrevemos aqui o primeiro parágrafo do artigo de Joanildo Burity para que não reste dúvida de que assim se iniciou o seu artigo:

* * *

“Enfim, aconteceu: os chamados “evangélicos” – termo-valise que significa hoje o que quer que queira quem o enuncia, frequentemente autoassertividade, para os de dentro, e ameaça, para os de fora – conquistaram cargos executivos de alta importância na política brasileira. Uma história que se arrastava desde meados dos anos 1980 e que seguiu um script improvisado, cheio de atalhos, muita controvérsia e muitos percalços (derrotas, tentativa e erro e oportunismos flagrados), chegou a um desfecho tão inesperado (visto desde aquele ponto de partida) quanto indesejado para um amplo segmento das elites políticas, sociais e culturais. Sorte de outsiders? Talvez ainda seja cedo para dizer, mas é certo: os evangélicos pentecostais e tradicionais, conservadores – eis a senha – fizeram o prefeito do Rio de Janeiro. Não foi a primeira prefeitura no país, e o lastro de sucesso em nível parlamentar já está amplamente documentado, discutido, analisado. Mas, foi o bastante para reacender o debate sobre a relação entre Estado e religião, política e religião. Como parecemos só ter um vocabulário público alternativo – a tese da separação entre Igreja (ou religião) e Estado, a tese do Estado laico (com múltiplos significados) – chegamos a um déjà-vu. Nem avançamos no debate, nem sabemos fazer a coisa funcionar. Que canseira, o debate público neste país!”

A Urgência de uma Constituinte Independente

.....

MODESTO CARVALHOSA

A proposta de convocação de uma Constituinte Independente vem ao encontro de diversas tendências e reivindicações da sociedade civil brasileira. Esse movimento crescente se alinha àqueles que se verificam nos países democráticos no mundo todo, de rejeição ao profissionalismo na política. O exercício da política como uma carreira que se desenvolve através dos partidos dominados pelos mesmos chefes, que, por sua vez, indicam os mesmos quadros de “representantes” nos

.....
MODESTO CARVALHOSA é jurista. Ph.D. em Direito da Universidade de São Paulo. Ex-professor de Direito Empresarial na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; consultor jurídico da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA); presidente do Tribunal de Ética dos Advogados do Brasil em São Paulo; relator do projeto de Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil; membro da International Faculty for Corporate and Capital Market Law and Securities Regulation da Universidade de Filadélfia; árbitro em vários centros de arbitragem; e sócio de Modesto Carvalhosa Advogados. Tem vários livros publicados, entre eles: *Infraestrutura e Eficiência e Ética*, em colaboração com Afonso Celso Pastores; *Comentários à Lei das Sociedades Anônimas* – Editora Saraiva – volumes I, II, III and IV, books I and II, revisados e atualizados de 1977 a 2014; *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas* – Lei n. 12.846, de 2013 – Editora RT – 2014; *Acordo de Acionistas* - Editora Saraiva – 2011 – 2ª edição – 2014; *Direito Econômico* – Obras completas de Modesto Carvalhosa – Editora RT – 2013; *Estudos de Direito Empresarial* – em colaboração com Nelson Eizirik – Editora Saraiva 2010; *Livro Negro da Corrupção* – Ed. Paz e Terra 1995.

parlamentos e nos governos, sofreu uma série de reveses a partir da presente década.

E, essa manifestação efetiva dos eleitores em diversos países de rejeição aos partidos e a seus quadros profissionais resulta de uma crise de representação nos parlamentos e no próprio Poder Executivo. Há uma percepção generalizada no seio dos eleitores que, tanto os congressistas como os chefes de Estado e de Governo, formaram uma oligarquia de poder, totalmente afastada do interesse público e da coletividade, em razão do seu comprometimento com os interesses deles mesmos, de grupos econômicos e setoriais, corporativos e do próprio crime organizado, como é o caso agudo da Itália e do México.

A propósito do crime organizado, no caso brasileiro, os partidos, salvo algumas poucas exceções, tornaram-se organizações criminosas, à semelhança do que ocorreu na Itália, ao tempo da Operação Mãos Limpas, quando se dissolveram as principais agremiações políticas do pós-guerra, tais como o Partido Democrata Cristão, o Partido Socialista, o Partido Comunista e outros de menor expressão.

Daí resulta que, em um grande número de países democráticos, questiona-se a legitimidade daqueles que ocupam as instituições de representação e de poder, na medida

em que deixaram de se fundar na confiança e no respeito, que constitui a fonte fundamental do exercício autêntico da autoridade.

Nessa repulsa, a sociedade verifica, por um lado, a inexistência no parlamento de um debate político com vistas ao presente e ao futuro do país e, por outro, o abandono completo dos princípios programáticos e mesmo ideológicos que levaram à fundação dos partidos tradicionais. Daí a sua desmoralização. Percebe-se, ainda, uma absoluta quebra de fidelidade às regras de conduta que devem ser observadas no manejo da coisa pública.

Organizações criminosas

As relações fisiológicas entre os poderes, o clientelismo e o conflito de interesses fazem surgir um sistema de corrupção que, no caso brasileiro, leva ao domínio do crime nas ações do próprio Estado, que é aparelhado para tal fim, sobretudo nas relações contratuais entre o setor público e o privado. Esse aparelhamento se efetiva com a distribuição de mais de 20 mil cargos e funções de livre provimento na administração direta e indireta, bem como em empresas estatais e fundações públicas, por indicação dos partidos e dos parlamentares individualmente. Essas indicações têm a precípua finalidade de promover todo o tipo de corrupção nos entes estatais e nas empresas públicas, ao mesmo tempo em que gera a ineficiência e, portanto, a disfuncionalidade na consecução dos seus específicos fins. As desonerações fiscais discriminatórias, as fraudes na licitação, a adjudicação e a contratação de obras, os fornecimentos e serviços, bem como no viciado regime de concessões, levam a um desperdício gigantesco de recursos que jamais permite o retorno do

respectivo capital público investido, na grandeza de trilhões de reais.

No plano da atividade parlamentar, a sociedade constata a permanente venda de leis, de substitutivos em medidas provisórias, da compra e venda de tempo na propaganda política gratuita, na extorsão de dispensas de comparecimento em comissões parlamentares de inquérito, dentre outros crimes praticados diariamente no seio do Congresso Nacional.

Por outro lado, retornando a uma visão geral dos países democráticos, não se pode identificar essa rejeição, aos partidos e aos políticos profissionais, como uma negação da própria política. Pelo contrário, o fenômeno da imobilização, degradação e mesmo desagregação das instituições públicas em decorrência da atuação perversa dos políticos profissionais tem, dialeticamente, gerado uma efetiva e organizada politização da sociedade em que ressalta a participação dos jovens e de cidadãos de idade intermediária.

O fenômeno se verificou em 2016 nos Estados Unidos, com a eleição de um candidato não político. E em 2017, ocorreu na França a emblemática eleição de um outro não político, por intermédio de um movimento apartidário, que confirmou a sua força majoritária nas eleições parlamentares que se seguiram, com a derrocada dos partidos tradicionais. Esse fenômeno já havia se manifestado nos anos anteriores, na Espanha e na Itália.

Dessa mobilização, em todo o mundo democrático, o que se constata é que as modalidades de exercício do direito de escolher representantes e governo se alterou, prevalecendo a tendência de rejeição crescente ao referido profissionalismo político e seu engessamento em partidos formais,

que vem sendo substituída por movimentos políticos espontâneos, capazes de eleger presidentes e parlamentares em maioria ¹.

No Brasil, a politização da sociedade é impressionante, atingindo todas as classes e regiões, a partir das manifestações de protesto de 2013, sequenciadas com maior vigor nos anos seguintes, resultando na queda do governo populista, dentro das legítimas regras constitucionais.

A demanda que resulta dessa repulsa ao *establishment* político, em todo o mundo democrático, é de mudança profunda dos parâmetros de exercício do poder, nela incluída a questão eleitoral, ou seja, a formação autêntica de representação dos eleitores.

Direito de petição dos cidadãos

No caso brasileiro, a percepção também é aguda no que diz respeito à administração pública, cuja notória disfunção é, por outro lado, acompanhada de privilégios e de desperdícios identificados no exercício perverso das suas funções, em nada voltadas para o atendimento dos serviços públicos devidos à coletividade.

Isto posto, o que se coloca hoje, tanto entre nós como nos demais países livres, não é apenas a imposição de uma mudança estrutural no exercício do poder e da representação política, mas sim a reconstrução dos próprios fundamentos desses dois vetores principais da vida democrática.

O primeiro é o alargamento do direito de petição dos cidadãos, representado pela participação direta mais frequente do eleitorado nas grandes decisões no campo da Constituição, das leis e da própria representação.

.....
1. Trump se enquadra perfeitamente nesse quadro, na medida em que se colocou contra o seu próprio partido e contra os políticos profissionais de Washington, como confirmou em seu discurso de posse.

Acrescente-se a isto o direito de supressão do mandato em caso de quebra dos princípios que regem o exercício da representação. A periodicidade dessas manifestações, via referendun ou plebiscito, que deveriam ser coincidentes com as eleições bienais, não impede que, durante todo o tempo do mandato parlamentar, esteja o mandatário sujeito ao *recall*. A regra caberia tanto para o plano federal, como estadual e, sobretudo, municipal, para prefeitos e vereadores.

Vai mais longe a demanda da cidadania no que concerne ao direito de petição. As propostas do chefe de Estado, referentes a matérias relevantes para o interesse público, se rejeitadas pelo Congresso deveriam ser submetidas, a qualquer tempo, inclusive pela urgência, ao referendun que substituiria, nesses casos, a vontade da representação parlamentar.

Nesse mesmo sistema de referendun, como segunda instância, estariam os projetos de iniciativa popular rejeitados ou descharacterizados pelo parlamento. E, originariamente, será o caso de plebiscito ou *referendun* para alteração de qualquer matéria constitucional ou legal relevante, como a tributária. O regime de consulta também se impõe, no caso de o Congresso legislar em causa própria, sob qualquer circunstância ².

No tocante ao regime de representação parlamentar, outro fundamento se impõe: o da eleição pelo sistema distrital puro, eliminando, portanto, qualquer resquício de proporcionalidade que é o sistema hoje adotado no Brasil. Face aos defeitos estru-

.....
2. Nesses casos e demais que requeressem o regime de *referendun*, plebiscito ou projetos de iniciativa popular, deveria ser admitido o exercício do direito de petição on-line, com assinatura eletrônica e outros meios idôneos via internet, sem embargo da manifestação presencial. Esse método de votação, ademais, deveria ser estudado para todas as eleições, para, assim, facilitar o voto e combater a abstenção.

turais do voto proporcional, não há de se cogitar, agora, do voto distrital misto ³.

A adoção do voto distrital puro entre nós, soluciona automaticamente duas questões relevantes: (i) quebra a desproporcionalidade de representação hoje vigente, por força do sistema imposto pelo Pacote de Abril de 1976, absurdamente mantido na Constituição de 1988; e (ii) diminui drasticamente os custos das campanhas eleitorais para os legislativos nas três esferas ⁴.

Desnecessário ressaltar os vícios insanáveis do chamado voto proporcional adotado na Constituição de 1988 que, inclusive, recepcionou as aberrantes deformações do referido Pacote de Abril de 1976.

O que se constata é que não há nele nenhuma representação efetiva do eleitorado, na medida em que a maioria dos parlamentares são eleitos com as sobras dos campeões de votos, ou seja, figuras excêntricas e celebridades oriundas do futebol, da mídia, do crime, o que vem a dar sempre na mesma coisa. O que se constata é que a maioria dos deputados empossados não tem mais do que uns poucos votos, não alcançando, em qualquer caso, o quociente eleitoral exigido. Não há qualquer representação na medida em que

.....
3. A Constituição de 1988 não revogou o absurdo Pacote de Abril, imposto pelo regime militar em 1976, que instituiu a desproporcionalidade de representação entre os Estados do Norte-Nordeste e os demais. Tratava-se, na ocasião, de cercear a eleição proporcional baseada no número de eleitores de cada Estado. Com essa medida de força, visou o governo autoritário manter a hegemonia do regime com base nos votos das regiões então consideradas mais atrasadas. Essa iniquidade, por interesse dos políticos dos Estados beneficiados, foi mantida na Carta constitucional vigente.

.....
4. O pronunciamento oficial de Emmanuel Macron, em Versailles, em 4 de julho de 2017, sobre as reformas do Estado francês, propõe a reintrodução do voto distrital misto, em substituição ao regime de voto distrital puro adotado naquele país desde a instalação definitiva da República, em 1870. Trata-se de uma proposição que não se aplica à crise de representação no Brasil, que demanda efetivamente um regime de voto distrital puro nas próximas décadas, ao menos.

a maioria dos parlamentares não tem representados, eleitos que foram pelas sobras dos poucos que alcançaram o referido quociente.

Ademais o voto proporcional não vincula o parlamentar a seus eleitores, quando os tem, disseminados em incontáveis seções eleitorais espalhadas no território de cada Estado-membro. Por não manterem nenhuma vinculação com seus eleitores ou porque estes não existem, o deputado passa a participar de bancadas corporativas e de classe, setoriais ou ligadas a movimentos libertários populistas e religiosos. Permanecem eles totalmente distanciados do seu próprio partido e, sobretudo, da defesa do interesse público. Dedicam-se, assim, o parlamentar desgarrado e sem vínculos eleitorais a todo o tipo de fisiologismo e de conflito de interesses, desbordando quase sempre para as práticas de corrupção.

O sistema de voto proporcional é, com efeito, um fator estrutural de desgoverno e, conseqüentemente, de ilegitimidade permanente do próprio Poder Legislativo. É insustentável a sua permanência.

Direito de ser votado

O outro fundamento, nesse capítulo da representação política é o do direito de ser votado autonomamente, independente de filiação partidária. A Constituição de 1988, por força do seu art. 14, § 3º, V, institui o monopólio dos partidos para o exercício do inalienável direito de ser votado. Esse iníquo dispositivo, de natureza restritiva, contraria o art. 1º, II e seu parágrafo único, que declara que o fundamento do Estado Democrático de Direito é a cidadania e que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Daí a inconstitucionalidade do referido art. 14, ao proclamar que todo o poder emana

dos partidos, e não do povo. A restrição deve ser suprimida na nova Constituição que se cogita. Esse dispositivo fere, ademais, o exercício do direito individual disposto na alínea XX do art. 5º da Carta de 1988, ao determinar que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”.

Por outro lado, a exigência de filiação partidária da Constituição de 1988 se encontra derogada pela adesão, sem restrições, do Brasil ao Pacto de São José da Costa Rica que dela não cogita. O artigo 23 do Pacto, relativo aos direitos políticos, prevê que todos os cidadãos devem gozar dos mesmos direitos, notadamente o de votar e de ser votado para as funções públicas de seu país. Esse dispositivo dispõe que a lei do país signatário somente pode restringir o direito de votar e de ser votado “por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente em processo penal”.

Daí que a filiação política não está no rol taxativo das condições de elegibilidade desta norma internacional adotada pelo nosso país e que se sobrepõe, no tocante aos direitos humanos, à própria Constituição.

Por essa razão, qualquer cidadão pode se inscrever como candidato, nas três esferas de representação, para qualquer cargo eletivo no país ⁵.

Esse fundamento, representado pelo di-

reito de candidaturas avulsas para todos os cargos eletivos, vem atender a uma tendência já referida, em todos os países democráticos, de superação da hegemonia esclerosada dos partidos tradicionais, que passam a ser suplantados por movimentos políticos espontâneos surgidos no decorrer do calendário eleitoral, como no caso emblemático da eleição de Emmanuel Macron, em 2017.

E mesmo que esse fenômeno de superação das velhas estruturas partidárias não estivesse ocorrendo, praticamente todos os países democráticos do mundo sempre adotaram a candidatura avulsa, em respeito ao sagrado direito individual do cidadão, de votar e de ser votado, sem qualquer requisito agremiativo.

Outro fundamento se refere à reeleição dos titulares de cargos eletivos. Reivindicar-se que não haja mais de um mandato não apenas para os cargos do executivo, nas três esferas, mas também para os de representação parlamentar e de vereança. No que diz respeito ao presidente da República, governadores e prefeitos, a eliminação da reeleição é medida de natureza sanitária, na medida em que afasta todos os incontáveis vícios e delitos que se praticam contra a administração pública visando à reeleição. A matéria é suficientemente ventilada, a dispensar comentários, sobre a necessidade de sua urgente adoção numa nova Carta constitucional.

Procura-se, com efeito, desprofissionalizar a política, para torná-la um múnus, um encargo de contribuição da cidadania para a causa pública, de caráter temporário ou intermitente, na medida em que haveria sempre o intervalo de uma legislatura entre uma e outra postulação eleitoral para os cargos legislativos ⁶.

.....
5. O Pacto de São José da Costa Rica – Convenção Americana sobre os Direitos Humanos - foi ratificado pelo Brasil, pela EC 45/04, tendo status de norma suprallegal, e se sobrepõe à Constituição Federal, quando dá tratamento mais favorável ao indivíduo. Essa prevalência, por sua vez, é prevista no art. 5º, § 2º da CF, ao determinar que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de privilegiar o Tratado, sobre matéria diversa, em decisões de HC 95967, RE 466343, com emissão da Súmula Vinculante nº 25. No mesmo sentido, a ADI 5240, 20.08.2015, Min. Rel. Luiz Fux.

.....
6. É a proposição do Presidente francês, em seu pronunciamento oficial de 5 de julho de 2017, visando suprimir a acumulação de mandatos legislativos, para, assim, permitir a permanente renovação dos quadros da Assembleia Nacional.

Esse fundamento que cerceia a pernicioso carreira política, tem, sobretudo, o mérito de atrair e de convocar para o exercício da representação legislativa um significativo contingente de pessoas que estudam e se interessam pela implantação de políticas públicas nos diversos setores. No Brasil, existem centenas de centros de excelência voltados a tais estudos, cujos participantes não hesitariam em discuti-los e implantá-los no seio dos legislativos, nas três esferas, na qualidade de representantes eleitos.

Outro fundamento se impõe, qual seja, o da absoluta e imediata transparência de todos os atos administrativos e de funcionamento da gestão pública, em termos acessíveis e compreensíveis pela sociedade, sem qualquer exceção. Embora diversas leis e provimentos administrativos tivessem surgido nesse sentido, a verdade é que nenhuma transparência existe quanto aos odiosos privilégios que são atribuídos aos membros dos poderes e aos servidores graduados do Estado. Não existe, outrossim, qualquer transparência sobre a formação e a execução dos contratos firmados entre o poder público e o setor privado e muito menos sobre o curso e os resultados das auditorias sobre a atividade do Estado em qualquer setor de sua atividade administrativa e financeira.

Outro fundamento é o da isonomia. Não se encontra, em nossa Constituição, *et pour cause*, o princípio da igualdade de direitos, de obrigações e de responsabilidades assegurados por Lei. O célebre art. 37 da Carta de 1988 nunca acolheu esse princípio, seja no texto original, seja na Emenda Constitucional que introduziu o princípio da eficiência, em 1998.

Assim, em contraface ao princípio de que todos são iguais perante a Lei, cabe o irrecusável princípio de que a lei será igual

para todos quanto aos direitos, obrigações e responsabilidades, de qualquer natureza. Essa indispensável isonomia se impõe, sobretudo, para dissipar os inesgotáveis privilégios progressivamente outorgados aos membros dos três poderes da República e aos servidores públicos, em todos os três segmentos do regime federal.

E, na observância estrita desse fundamento da isonomia, impõe-se a revogação constitucional da estabilidade nos empregos do setor público, à exceção dos membros do poder judiciário (juízes) do Ministério Público (promotores) e das Forças Armadas (oficiais).

Continuidade apesar da alternância de poder

A estabilidade do estamento público justificava-se, na formação do moderno Estado burocrático, no século 19. Representa a permanência dos serviços públicos, sem qualquer interrupção, sobretudo advinda das mudanças de governo que poderiam afetar os quadros de servidores concursados. Estes deveriam garantir a continuidade ininterrupta dos serviços acima das mudanças próprias da alternância de poder, própria dos regimes democráticos.

Esse princípio original da administração pública foi inteiramente desfigurado pela sindicalização dos servidores públicos em todo o mundo, sobretudo no pós-guerra. Estes, por força do direito de greve, interrompem os serviços públicos a toda e qualquer greve do setor privado. Quando os trabalhadores causam danos aos patrões, os servidores públicos causam devastadores danos à população em geral e aos usuários dos serviços devidos pelo Estado.

Não há, portanto, qualquer diferença quanto ao exercício do direito de greve, entre os trabalhadores do setor público e do priva-

do. As consequências, no entanto, são diversas. Enquanto os do setor privado podem ser demitidos, os do setor público estão protegidos pelo regime de estabilidade, o que os torna inteiramente irresponsáveis pelos danos que causam diretamente à sociedade.

Não se justifica, portanto, face ao princípio fundamental da isonomia, que a estabilidade se mantenha num Estado democrático moderno. É, sobretudo, pelos efeitos desagregadores do tecido social que a estabilidade deve ser suprimida do serviço público. Não se concebe que alguém que tenha seu emprego garantido *cursus vitae* tenha qualquer interesse em exercer com eficiência suas funções. Esse privilégio reinícola leva necessariamente a uma conduta perversa perante os usuários dos serviços respectivos, ou então ao abuso de poder no seu exercício, desbordando quase sempre para a prática da corrupção, no viés da extorsão, da corrupção passiva e outras formas de desvio de poder. A péssima qualidade dos serviços públicos no Brasil é fruto dessa grave distorção do princípio da isonomia.

Outro fundamento é o de igualdade de jurisdição a todo o cidadão, suprimindo-se o foro privilegiado para os detentores de cargos eletivos ou de confiança. A jurisdição de exceção é incompatível com qualquer princípio das democracias modernas, pela iniquidade e distorção que tal privilégio traz à distribuição igualitária da Justiça. Esse regime de jurisdição de exceção, que remonta às velhas estruturas reinícolas, tem levado a uma instabilidade institucional em nosso país que se prolonga e se aprofunda no infindável tempo das crises político-policiais que se sucedem.

Não é necessário descrever as disfunções desse execrado regime, por demais debatido, analisado e condenado, cabendo à nova Constituição simplesmente aboli-lo.

Outro fundamento é o exercício, pelo

Congresso, do papel de fiscalizar o orçamento, não apenas no seu sentido formal (Tribunal de Contas da União) como quanto ao seu mérito, discutindo as políticas públicas e os tributos e encargos nele refletidos (Art. 49, IX e X da CF). E, com efeito, o ancestral princípio da “*no taxation without representation*” (Inglaterra, sec. 14) deve ser restaurado em nosso país. Para tanto, será necessário suprimir o regime de emendas orçamentárias, que permitem aos parlamentares usufruir de gigantescas verbas para utilização em seus chamados “núcleos eleitorais”. Esse sistema, que torna os deputados e senadores sócios do orçamento do Estado e não seus fiscais é, outrossim, o principal fator do fisiologismo que devasta as relações e as condutas dos representantes no exercício de suas funções parlamentares. Sem essa supressão não se poderá restaurar a própria razão fundacional da representação popular na composição do Estado.

Outros fundamentos deverão, outrossim, ser trazidos numa nova Constituição que, para ser autêntica, necessita, por sua vez, ser independente e não congressual, sob pena de mantermos e até ampliarmos os vícios estruturais do Estado a prevalecer esta última opção.

Para viabilizar a convocação de uma Constituinte independente, há que se aplicar a Lei n. 9.709, de 1998, na forma do art. 49, XV da CF, que trata da convocação e da realização de um plebiscito. Nessa consulta popular, que poderá coincidir com as próximas eleições de 2018, deve ser respondida, pura e simplesmente, a pergunta: constituinte independente ou constituinte congressual. Apurada a vontade dos eleitores, deverá o Tribunal Superior Eleitoral promover a forma de eleição dos membros da comissão independente, se esta for a escolha verificada no plebiscito.

Os Problemas para uma Nova Constituinte

.....
IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

A Constituinte de 1998 alargou as hipóteses de cláusulas imodificáveis na Lei Suprema, que, no texto anterior, centrava-se, apenas, na impossibilidade de eliminação da República e da Federação ¹.

Pelo artigo 3º do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), abriu-se a possibilidade da volta da Monarquia, através do plebiscito, que, todavia, realiza-

do, outorgou ao sistema monárquico o voto de apenas 10% do eleitorado brasileiro ².

E, nas cláusulas pétreas do § 4º do artigo 60, a República não permaneceu como cláusula imodificável do texto constitucional, como decorre dos quatro incisos, cuja dicção é a seguinte:

“Art. 60.....

.....
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais”.

São quatro as únicas cláusulas imodificáveis ³. Tudo o mais pode ser alterado por nor-

.....
1. Artigo 47 da E.C. nº 1/69 estava assim redigido:
Art. 47. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I - de membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ou
II - do Presidente da República.
§ 1º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.
§ 2º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio.
§ 3º No caso do item I, a proposta deverá ter a assinatura de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

.....
IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, Professor Emérito das Universidades Mackenzie, Unip, Unifio, UNIFMU, do CIEE/O Estado de São Paulo, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército – Eceme, Superior de Guerra – ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martín de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da Fecomercio – SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária – CEU/ Instituto Internacional de Ciências Sociais – IICS.

.....
2. O artigo 3º do ADCT está assim redigido, tendo sua eficácia esgotada:
“Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

.....
3. Lembrei, todavia, que:
“O discurso com que o constituinte inaugurou o § 4º tem levantado inúmeras objeções não só por parte dos doutrinadores, mas de magistrados.
De início, coloca-se a questão se o comando veda o próprio exame da proposta ou se sua aprovação dependeria de uma declaração, a ser suscitada pelo poder competen-

mas constitucionais que, todavia, devem seguir o rito estabelecido em todas as disposições do art. 60, que reproduz, exceção feita ao § 4º:

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

.....;

§ 5º A matéria constante de proposta de

emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.”

Temos, pois, mecanismos para alterar sistemas e regimes dentro do texto constitucional, lembrando que tal abertura ofertada pelo constituinte já gerou 101 emendas, a saber: 95 no rito ordinário e 6 no rito do artigo 3º do ADCT. Vale dizer, em 29 anos de Lei Suprema, temos 101 emendas, enquanto o texto constitucional americano, ao longo de 230 anos, tem apenas 27⁴.

Por outro lado, uma Constituinte exclusiva teria que ser aprovada pelo Congresso Nacional atual e futuro, limitado, à evidência, pelas referidas normas inalteráveis do texto maior. Haveria duas possibilidades. A primeira delas, muito pouco provável, que os parlamentares abrissem mão de elaborá-la, deixando a tarefa para constituintes eleitos que, ao término de sua atuação, voltariam para casa e não concorreriam por, pelo menos, dois mandatos; ou uma constituinte que, na verdade, seria a elaboradora de uma Emenda constitucional alargada, atingindo todo o sistema, mas conduzida pelos próprios parlamentares atuais ou futuros – o que, vale dizer, dificilmente mudariam algo que não mudaram até agora, nada obstante a vontade demonstrada por parcela da população.

.....

4. Crítica Manoel Gonçalves Ferreira Filho o fato de ser a emenda parte do processo legislativo. Escreveu: “Emenda constitucional. Não seguiu a boa técnica a Constituição vigente quando inseriu no processo legislativo a elaboração de emendas constitucionais (v., supra, os comentários ao art. 59, caput e inc. 1). Estas não são obra do Poder Legislativo, mas do poder constituinte de revisão, ainda que este seja deferido, por economia ou simplificação, aos mesmos órgãos investidos do poder de legislar. Por outro lado, as emendas constitucionais têm eficácia igual à do ato inicial, a Constituição. São, por conseguinte, superiores aos atos primários, como a lei complementar, a lei ordinária etc. (cf. nosso Do processo legislativo, cit., n. 116)” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, volume 1, Ed. Saraiva, 2000, p. 372).

te, de constitucionalidade ou inconstitucionalidade junto à Suprema Corte, como ocorreu com o IPMF, instituído pela Emenda Constitucional n. 3/93 e declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em relação à obrigação de as entidades públicas pagarem-no. Ao contrário do que foi levantado pelo jurista Saulo Ramos, em artigo para um dos jornais de São Paulo, não aplicou, na hipótese, o Supremo Tribunal Federal, a teoria de Otto Bachoff das normas constitucionais inconstitucionais, mas apenas considerou que o Congresso não poderia ter veiculado aquela emenda. Pela teoria de Bachoff, uma norma constitucional de menor espectro pode ser declarada inconstitucional se conflitante com uma norma constitucional de espectro maior, prevalecendo, no conflito, aquela de maior relevância ou melhor situada no contexto constitucional “sedes materiae ou loci” (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol., tomo I, Ed. Saraiva, 1999, p. 393/394).

Na primeira hipótese, seriam não políticos – provavelmente professores — a elaborar a Carta e, na segunda, seriam os mesmos que já elaboraram as 101 emendas, nestes 29 anos.

Como se percebe, a possibilidade de termos algo semelhante ao que já temos é muito grande e o risco de termos uma Constituição pior do que a atual não é pequeno.

É de se lembrar que a própria Constituinte de 1988 (E.C. 26/85) foi contestada como “constituente originária”, ao argumento de que um poder constituinte derivado não poderia gerar uma constituente originária ⁵.

As Constituintes originárias decorrem de revoluções e quebras de sistemas institucionais anteriores, algo que não houve em 1985, pois o país saiu do regime militar para uma democracia plena naturalmente, por eleições indiretas, em que o candidato dos militares foi derrotado.

De qualquer forma, a maioria da doutrina houve por bem considerá-la como originária, sob a alegação de que, embora não tivesse havido ruptura institucional, saiu-se de um governo militar para um governo civil.

.....
5. Canotilho sobre o poder da revisão escreveu:

"Por outras palavras: a ideia de superioridade do poder constituinte não pode desembocar na ideia de constituição ideal, alheia ao seu 'plebiscito quotidiano', à alteração dos mecanismos constitucionais derivados das mutações na correlação de forças e indiferente ao próprio sismógrafo das revoluções. Mas, o que o legislador constituinte pode exigir do poder de revisão é a solidariedade entre os princípios fundamentais da constituição e as ideias constitucionais consagradas pelo poder de revisão. Como afirma sugestivamente Zagrebelski, o poder de revisão da constituição se baseia na própria constituição; se ele a negasse como tal, para substituí-la por uma outra, transformaria-se em inimigo da constituição e não poderia invocá-la como base de validade'. Por outras palavras, colhidas numa obra de Pedro de Vega: 'ainda que se entenda como competência da competência, o poder de revisão nem por isso deixa de ter o seu fundamento na constituição, diferentemente do que ocorre com o poder constituinte que, como poder soberano, é prévio e independente do ordenamento. Esta perspectiva se revela importante, como adiante veremos, nas questões de ruptura da constituição e no problema da chamada revisão do duplo grau" (Direito Constitucional, 5a. ed., Coimbra, Livr. Almedina, 1991, p. 1130).

No momento, todavia, tal matéria não se discute. Vivemos em pleno regime democrático, com as instituições – nada obstante os escândalos de corrupção que macularam os governos anteriores –, funcionando – e bem –, com respeito às decisões judiciais, pleno de direito de defesa sendo exercido: Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário atuando com visibilidade e transparência e as Forças Armadas respeitando o processo democrático, sem necessidade de intervenção, o que lhe é facultado nas hipóteses do “caput” do artigo 142 da CF, assim redigido:

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” ⁶.

.....
6. Escrevi:

“As Forças Armadas se destinam à defesa da pátria, em primeiro lugar. É a sua feição maior.”

Historicamente, desde as primitivas eras, as forças militares objetivaram, nos velhos impérios orientais (da China até o complexo de civilizações do próximo Oriente), a conquista ou a defesa.

Principalmente após os romanos, tal missão do exército ficou bem clara, visto que, pela primeira vez, utilizaram-se do direito como instrumento de conquista, aplicando-o durante os 2.100 anos de seu domínio (754/3 a.C. a 1453 d.C.).

A segunda grande missão das Forças Armadas é a garantia que ofertam aos poderes Constitucionais, o que, vale dizer, se o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição, quem garante os poderes constituídos são as Forças Armadas. Quando Nelson Hungria, desconsolado, no golpe de estado que derrubou Café Filho, disse que o Supremo Tribunal Federal era um arsenal de livros, e não de tanques –, e, por isso, nada podia fazer para garantir o governo, podendo apenas mostrar uma realidade, qual seja, a de que sem a garantia das Forças Armadas não há poderes constituídos –, definiu os verdadeiros papéis das duas instituições.

Por fim, cabe às Forças Armadas assegurar a lei e a ordem sempre que, por iniciativa de qualquer dos poderes constituídos, ou seja, por iniciativa dos Poderes Executi-

Não há, pois, queixas quanto ao funcionamento das instituições, nada obstante as pessoas que as representavam até há pouco, não tivessem feito jus aos cargos que ocupavam.

Com efeito, dos quatro presidentes eleitos desde a promulgação da CF de 1988, dois foram afastados por improbidade administrativa, em processo jurídico irrepreensível junto ao Congresso Nacional, lembrando-se que mais do que a improbidade administrativa, a ingovernabilidade pesou no seu afastamento.

É que, como mostrei no meu parecer – o primeiro sobre o “impeachment” – e no livro ⁷ que coordenei com José Horácio Halfeld Rezende Ribeiro, Dirceo Torrecillas, Mayr Godoi e Sérgio Ferraz, sobre o tema, o julgamento jurídico do “impeachment”, no direito brasileiro – embora nossa Constituição seja, nesse aspecto, semelhante a outros textos constitucionais – é jurídico-político, em que a ingovernabilidade é também levada em consideração ⁸.

vo, Legislativo ou Judiciário, forem chamadas a intervir. Nesse Caso, as Forças Armadas são convocadas para garantir a lei e a 'ordem, e não para rompê-las, já que o risco de ruptura provém da ação de pessoas ou entidades preocupadas em desestabilizar o Estado” (Bicentenário da Justiça Militar no Brasil, Coletânea de Estudos Jurídicos, coordenadores Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha e Zilah Maria Callado Fadul Petersen, ed. Poder Judiciário, Superior Tribunal Militar, p. 261/2).

.....
7. Participaram do livro “Impeachment Instrumento da Democracia” (Editora Iasp/Colégio dos Presidentes dos Institutos dos Advogados do Brasil, São Paulo, 2016) os seguintes autores: Adilson Abreu Dallari, Alexandre Luís Mendonça Rollo, André Luiz Costa-Corrêa, J. Bernardo Cabral, Cláudio Pacheco Prates Lamachia, Dirceo Torrecillas Ramos, Geraldo Brindeiro, Hamilton Dias de Souza, Hélio Pereira Bicudo, Ives Gandra da Silva Martins, Janaína Conceição Paschoal, Kiyoshi Harada, Maria Garcia, Mayr Godoy, Miguel Reale Junior, Modesto Carvalhosa, Renato de Mello Jorge Silveira, Ruy Martins Altenfelder Silva e Sérgio Ferraz.

.....
8. Escrevi:
“É que o julgamento da Suprema Corte difere do julgamento do Congresso Nacional, aquele apenas voltado

Não sem razão, das 20 maiores democracias do mundo, 19 são parlamentaristas e uma presidencialista, conforme Lijphart demonstrou, no seu clássico livro intitulado “Democracies” e editado pela Universidade de Yale, nos Estados Unidos ⁹.

É que o afastamento de um chefe de governo, nos sistemas parlamentares, é intramático e não doloroso, como nos sistemas presidenciais.

É de se lembrar que, como dizia Raul Pilla – presidente nacional do Partido que presidi em São Paulo entre 1962 a 1964 –, o

para os aspectos jurídicos do “impeachment” e este para os aspectos políticos e de governabilidade.

Assim, quaisquer que sejam os argumentos jurídicos a justificar o “impeachment”, a decisão parlamentar será sempre, indiscutivelmente, política, lembrando-se que, mesmo nos Estados Unidos, o instituto jamais foi aplicado.

Neste particular, como afirmou o eminente mestre Paulo Brossard, também parlamentarista - quando eu presidia o Partido Libertador em São Paulo, ele era secretário geral do PL no Rio Grande do Sul -, sendo seu livro sobre o “impeachment” obra clássica e de obrigatória leitura para quem se debruçar sobre o tema, o julgamento é sempre político, como, de resto, o é, nos sistemas parlamentares, os votos de confiança ou desconfiança a um gabinete, por parte do Parlamento, para manter ou afastar um governo. Por isto, critica o instrumento político, de rara utilização, ao dizer:

“A experiência revela que o “impeachment” é inepto para realizar os fins que lhe foram assinados pela Constituição. Ele não assegura, de maneira efetiva, a responsabilidade política do Presidente da República.

Este registro é de indissfarçável gravidade, pois a Constituição apregoa, logo em seu preâmbulo, o propósito de “organizar um regime democrático”. E democracia supõe a responsabilidade dos que dirigem a coisa pública.

Depois, tanto mais grave e chocante é esta conclusão quando se tenha presente a advertência que já em 1826 fazia Bernardo Pereira de Vasconcellos, recém-abertas as portas do Parlamento Brasileiro: “sem responsabilidade efetiva não há Constituição senão em papel”.

Assim sendo, os argumentos, rigorosa e exclusivamente jurídicos que apresentarei neste estudo, se, um dia, vierem a ser examinados por um Tribunal Político (Congresso Nacional), poderão merecer outras considerações que transcendam a minha obrigação de apenas considerar os aspectos exclusivamente jurídicos, de acordo com minha exegese do texto constitucional, que, como sempre coloco, em meus pareceres, pode comportar melhor juízo” (Impeachment Instrumento da Democracia, coordenação Ives Gandra Martins, Dirceo Torrecillas, José Horácio Halfeld Rezende Ribeiro, Mayr Godoi e Sérgio Ferraz, Ed. IASP, São Paulo, 2016, p. 292/293).

.....
9. H.J. Lijphart, “Democracies”, Ed. University Yale, 1984.

sistema presidencialista é o da irresponsabilidade a prazo certo e o parlamentarista o da responsabilidade a prazo incerto. Eleito um irresponsável, no presidencialismo, apenas pelo processo penoso do “impeachment” pode-se afastá-lo. Ao contrário, no sistema parlamentar o voto de desconfiança do Congresso o afasta sem traumas. E a separação entre as figuras do Chefe de Estado e Chefe de Governo dá aos Chefes de Estado a serenidade e moderação para escolher novos governos, nas quedas de gabinete.

Por outro lado, com burocracia profissionalizada e a possibilidade de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado, no sistema de pesos e contrapesos, termina facilitando a responsabilidade por parte do governo e do Parlamento, com a figura de moderador do Chefe de Estado. Por outro lado, os partidos crescem, no Parlamentarismo, enquanto, na maioria dos regimes presidencialistas, são meras legendas.

Quando se diz que o Brasil não pode ter o parlamentarismo porque não tem partidos políticos, respondo que o país não tem partidos políticos porque não tem o parlamentarismo.

O certo é que, no atual sistema presidencial brasileiro, temos visto representantes do povo que não se portam à altura do mandato recebido, com o populismo da época das eleições ainda tisonando a escolha daqueles que dirigirão o país.

Coordenei livro sobre o Parlamentarismo, intitulado “Parlamentarismo Realidade ou Utopia?”, editado pela Academia Internacional de Direito e Economia e pelo Conselho Superior de Direito da Fecomercio-SP, que presido, presidindo, Ney Prado, a Academia. Realizamos, em setembro de 2016, na sede da Fecomercio-SP, Simpósio Nacional com presença de Ministros do STF, par-

lamentares e professores, contando o evento com ampla adesão dos participantes à discussão do tema ¹⁰.

Tenho dito que a ignorância é a homenagem que a estupidez presta ao populismo. Infelizmente, é o que tem acontecido no Brasil.

Li a defesa que três amigos e brilhantes juristas (Modesto Carvalhosa, José Carlos Dias e Flávio Bierrenbach) fizeram de uma Constituinte exclusiva, estando de acordo com a grande maioria dos pontos que defendem.

Ocorre que todos estes pontos podem ser assegurados por emendas constitucionais, sem necessidade de convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva, pois não afetam as cláusulas pétreas do § 4º, do artigo 60, da Lei Suprema, retro transcrito.

Um plebiscito para aprová-los poderia ser convocado, lembrando-se, todavia, que os plebiscitos têm que ter como base perguntas cujo nível de generalização dificulta a forma de concretização de pontos escolhidos, sem grandes debates. O “referendum”, a partir de um texto constitucional aprovado, seria mais coerente, com consulta popular “a posteriori”. Mas, o texto pode não representar o que o povo desejaria e a rejeição poderia ser fácil, pela maioria dos descontentes com este ou aquele tópico do texto submetido ao “referendum”.

Por fim, a iniciativa popular poderia ser

.....
10. O livro teve a participação dos seguintes juristas: Ives Gandra da Silva Martins, J. Bernardo Cabral, Ney Prado, José Horácio Halfeld Rezende Ribeiro, Sérgio Ferraz, Dirceo Torrecillas, Maria Garcia, Francisco Jucá, Paulo Adib Casseb, Edvaldo Brito, Kiyoshi Harada, Marilene Talarico M. Rodrigues, João Bosco Coelho Pasin, Hélcio de Abreu Dallari Jr., Antonio Carlos Rodrigues do Amaral, Edison Carlos Fernandes, José de Ávila Cruz, Carmen Valio de Araujo Martins, André Costa-Corrêa, Acácio Vaz de Lima, Antonio Penteado Mendonça, Agostinho Toffoli Tavolaro, Antonio Márcio da Cunha Guimares, Arianna Stagni Guimarães, George Melão, Victor José Faccioni, Cássio Mesquita Barros e Luiz Gonzaga Bertelli (Parlamentarismo Realidade ou Utopia?, Ed. Fecomercio, coordenação geral Ives Gandra Martins).

apenas um início, lembrando-se que, para aprovar um texto proposto, haveria necessidade de 3/5 das duas Casas Legislativas em duas votações. Não seria, pois, uma mera proposta de 2 milhões de eleitores que seria capaz de superar a vontade dos quase 140 milhões de eleitores representados no Congresso Nacional ¹¹.

Parece-me, pois, insuperável a questão de uma nova Constituinte, mormente quando a expressiva maioria dos pontos propostos pelos ilustres colegas que a inspiram pode ser aprovada por emenda constitucional, no sistema atual.

.....
11. O artigo 14 da CF está assim redigido:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.”

Comenta-o Celso Bastos:

“Muito frequentemente se ouvem críticas contra essa convocação do corpo eleitoral para se manifestar sobre questões atinentes aos interesses coletivos. Reconhece-se idoneidade para que o povo escolha determinadas pessoas; nega-se-lhe, contudo, tal autoridade quando se trata de decidir de maneira direta questões o mais das vezes muito complexas.

O procedimento ainda fica exposto a críticas por não ensejar possibilidade de debate, mas apenas a expressão lacônica de um voto global.

Os tempos modernos parecem rebater essas críticas por meio de uma prática que consagra a sua aceitação como forma válida de expressão da vontade popular.

A adoção, cada vez mais frequente, de referendos está, sem dúvida, atrelada ao desenvolvimento da informação e dos meios de comunicação. Na Antiguidade, as assembleias populares participavam diretamente da tornada de decisões políticas, o que poderia se dar antes da elaboração da decisão – o direito de iniciativa - ou após essa mesma deliberação – o referendo.

Sabe-se que essa modalidade de democracia direta foi logo abandonada, tanto por causa da extensão do direito de sufrágio quanto pela incapacidade de os cidadãos disporem sobre problemas cada vez mais técnicos e complexos.

No Estado moderno, no entanto, onde imperam técnicas absolutamente desconhecidas do passado, os cidadãos acabam por recobrar a informação que possuíam na Antiguidade ou mesmo superá-la, dado o advento da comunicação de massa.

Não se deve confundir o referendo com o plebiscito. Este é muito mais uma aprovação de determinada medida, na qual, muitas vezes, o político joga o seu destino, e não uma consulta sobre o texto” (Comentários à Constituição do Brasil, 2º volume, Ed. Saraiva, 2004, São Paulo, p. 626/7).

Sou, pois, contrário a uma Constituinte Exclusiva, embora já tenha sido favorável a ela no processo constituinte, quando o deputado Flávio Bierrenbach era relator. Escrevi a favor de sua proposta. Hoje, apesar de me considerar favorável à maior parte dos pontos propostos, no mérito, naquela apresentada pelos eminentes colegas, não vejo necessidade de uma Constituinte Exclusiva.

Pessoalmente, neste artigo, gostaria de expor, agora, uma posição minha sobre outro aspecto relevante: a escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, a meu ver, de matéria que se reveste de particular importância, mormente em face do ativismo judicial que a Suprema Corte, nada obstante a excelência de seus magistrados demonstrada, nos últimos tempos, invadindo competências nitidamente outorgadas pela Lei Suprema ao legislativo e não ao judiciário ¹².

Durante os trabalhos constituintes, mantive inúmeros contatos com seu relator, senador Bernardo Cabral, e alguns, com seu presidente, deputado Ulisses Guimarães, sobre ter participado de duas audiências públicas (Sistema Tributário e Ordem Econômica) em subcomissões presididas pelos deputados Francisco Dornelles e Antonio Delfim Netto, respectivamente, apresentando, a pedido de alguns constituintes, sugestões de textos. Em um jantar de que participaram o senador Bernardo Cabral, o desembargador Odyr Porto, então presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, e o ministro Sydney Sanches, da Suprema Corte, no qual discutíamos o perfil que o Poder Judi-

.....
12 O artigo 101 da CF está assim redigido:

“Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de 11 Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.”

ciário deveria ter no novo texto, sugeri, para a Suprema Corte — cuja importância pode ser definida na expressão do jusfilósofo inglês H.L. Hart “The law is what the Court says it is” (The concept of Law)—, que a escolha deveria recair sobre pessoas de notável saber jurídico e reputação ilibada indicadas pelas diversas entidades representativas dos operadores do Direito. O conhecimento jurídico deveria ser não só notório (reconhecimento da comunidade), mas notável (conhecimento indiscutível). Pela minha sugestão, o Conselho Federal da OAB indicaria o nome de seis consagrados juristas, o Ministério Público, outros seis, e os Tribunais Superiores, mais seis (2 STF, 2 STJ e 2 TST), com o que o Presidente da República receberia uma lista de 18 ilustres nomes do direito brasileiro para escolher um. Todas as três instituições participariam, portanto, da indicação. O Presidente, por outro lado, entre 18 nomes, escolheria aquele que, no seu entender, pudesse servir melhor ao País. Por fim, o Senado Federal examinaria o candidato, não apenas protocolarmente, mas em maior profundidade, por Comissão Especial integrada por senadores que possuíssem a melhor formação jurídica entre seus pares. Por outro lado, em minha sugestão, manter-se-ia o denominado “quinto constitucional”, ou seja, três dos 11 Ministros viriam da advocacia e do Ministério Público, com alternância de vagas: ora haveria dois membros do MP e um da advocacia, ora dois ministros vindos da advocacia e um do Ministério Público. De qualquer forma, para as vagas dos 11 Ministros, as três instituições (Judiciário, Advocacia e MP) elaborariam suas listas sêxtuplas. Acredito que minha proposta ensinaria uma escolha mais democrática, mais técnica, com a participação do Legislativo, do Executivo, do Poder Judiciário, do MP e da Advocacia¹³. Nada obstante reconhecer o mérito e o valor dos 11 ministros da Supre-

ma Corte — e mérito é reconhecido também no Presidente Lula e nos Ministros Márcio Tomás Bastos e Tarso Genro, que souberam bem escolhê-los— é certo que há sempre o risco potencial de uma escolha mais política que técnica. Tendo participado de três bancas examinadoras para concursos de magistratura (duas de juiz federal e uma de juiz estadual), sei quão desgastantes são tais exames. Examinei em torno de 6 mil candidatos para escolha de 40 magistrados federais e 57 estaduais. Para selecionar magistrados de 2ª e 3ª instâncias, os critérios também são rígidos e variados, assegurando-se uma participação maior da comunidade jurídica. Por que, para a mais alta Corte, não há qualquer critério, na nossa Constituição, a não ser o subjetivo, definido por um homem só?

Afinal, pelo artigo 102 da CF, é o STF o guardião da Constituição e, apesar de certo ativismo judicial que poderia ser atalhado por força do artigo 49, inciso XI, da Lei Suprema, pelo Congresso Nacional, não há como não admitir que, apesar da crise, tem, o país, convivido sem traumas com as instituições atuando adequadamente¹⁴.

São algumas breves considerações sobre a necessidade ou não de uma nova constituinte, entendendo eu que podemos equacionar as sugestões de meus eminentes colegas, dentro dos parâmetros da Carta da República existente, sem necessidade de uma nova Constituinte.

.....
13. É de se lembrar que os artigos 92 a 126 cuidam do Poder Judiciário e os 127 a 135 das Funções Essenciais à Justiça” representados pelo Ministério Público e Advocacia.

.....
14. O intuíto do artigo 102 e o inciso XI do artigo 49 estão assim redigidos:
Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
.....”;
Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
.....
XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;.....”.

Réquiem para o Programa Espacial Brasil-Ucrânia

.....

RENATO L. R. MARQUES

Os principais instrumentos reguladores das relações Brasil-Ucrânia no campo espacial são o Acordo Quadro sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, de 1999; o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, de 2002, ambos concluídos durante o governo FHC; e o Tratado de Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no Centro de Alcântara, firmado durante a visita do Presidente Kutchma ao Brasil, em outubro de 2003, já no governo Lula. Por esse último instrumento, foi criada a *Alcantara Cyclone Space (ACS)*, entidade brasileiro-ucraniana de natureza econômica e técnica, responsável pela operação e lançamento do foguete *Cyclone 4*, de fabricação ucraniana. Na ocasião, foi também subscrito Memorando de Entendimento entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Nacional da Ucrânia (AENU) Sobre Futuros Projetos Espaciais Bilaterais. Em seu artigo 1º, o Memorando expressava o compromisso de

ambas as partes em “ampliar ainda mais sua cooperação, através da exploração de novos campos de colaboração e o empenho com vistas ao desenvolvimento conjunto de novos empreendimentos e projetos tecnológicos”. Mencionava, entre possíveis áreas de cooperação, as ligadas “à propulsão líquida, tanto para satélites quanto para lançadores, sistemas de guiagem e controle, bem como o aprimoramento de veículos de lançamento”. No conjunto, os dois últimos diplomas assentavam as bases dos entendimentos que prevaleceriam no relacionamento estratégico entre os dois países.

Acompanhei, na condição de embaixador em Kiev, a partir de 2003, boa parte dos encontros mantidos entre as duas delegações, em Kiev e em Brasília. Em meu retorno ao Brasil, em 2009, desempenhei-me como gerente de Relações Corporativas da ACS, de 23/9/2009 a 1/12/2009. Em 16 de julho do ano passado, o Itamaraty denunciou o Tratado de Longo Prazo, dando, assim, por encerradas as atividades da binacional ACS e o que parecia ser o melhor atalho para o Brasil recuperar o atraso acumulado desde a década dos 70, sobretudo após a explosão do nosso VLS-1, na base de Alcântara, em 2003.

.....
RENATO L. R. MARQUES foi Embaixador na Ucrânia (2003 a 2009) e na Bielorrússia (2011 a 2014). De 23/9/2009 a 1/12/2009, foi gerente de Relações Corporativas da *Cyclone Alcantara Space (ACS)*.

Ucrânia

Para entender o desfecho da cooperação Brasil-Ucrânia, teríamos que repassar a posição de cada um dos atores que, direta ou indiretamente, influenciaram os acontecimentos. Primeiro, haveria que destacar que a Ucrânia integrou o complexo industrial-militar da extinta União Soviética e que ainda detém parte considerável da estrutura produtiva do setor. Nessas condições, era natural que se esforçasse, desde a independência em 1991 (mas sobretudo a partir do início do século), em reativar suas atividades nesse campo. Afinal, o país conta com o prestigiado centro de desenvolvimento de tecnologia de satélites e foguetes *Yuzhnoye* e com a fábrica de lançadores *Yuzhmash*, ambos sediados em Dnepropetrovsk, no leste do país, de onde saíram importantes peças do arsenal atômico soviético, como os devastadores mísseis balísticos intercontinentais SS-18 Satã (em vias de renovação, mas com alguns ainda operacionais na Rússia). A Ucrânia dispõe também de uma diversificada base industrial, que compreende a produção de aviões e de cargueiros para transporte de tropa e material bélico (dentre eles, o maior do mundo, o An-225 *Mriya*, arrendado ocasionalmente pela Otan), fabricados pelo *Antonov Design Bureau* (localizado nos arredores de Kiev), fábricas de turbinas para helicópteros (da *Motor-Sich*), carros de combate, diversas modalidades de mísseis, construção naval, entre outros.

Apesar desses trunfos na área industrial e de dispor de uma das terras mais férteis do planeta, a Ucrânia estava voltada, entre 2003 e 2009 (quando lá estive), para superar a crise econômica prevalecente até o início do século, resultado da convivência

desarmônica entre o modelo socialista herdado do período soviético e a incipiente implantação de instituições capitalistas. Como se essa tarefa já não fosse complexa o bastante, empenhava-se o novo país em cimentar os laços de sua nacionalidade, afetados por distintas influências históricas nos dois lados do Dnieper (rio que banha Kiev e que corta o país de norte a sul). A parte oriental era marcada por afinidades com a Rússia, como resultado de vínculos familiares e de uma maior exposição à mídia russa, o que a tornava mais sensível aos interesses do grande país vizinho, sobretudo após a ascensão de Vladimir Putin e das frequentes incursões realizadas pelas autoridades consulares russas, com vistas a fortalecer esses vínculos e afinidades. A parte ocidental, mais voltada para a agricultura, refletia sua antiga associação com a Polônia e com o extinto Império Austro-Húngaro, tendo Lviv, sua cidade mais conhecida e importante, somente se tornado definitivamente ucraniana em 1945, após sua cessão pelos Aliados à URSS. Além dessas diferenças, pesava o fato de que no lado ocidental o idioma mais praticado era o ucraniano, contrariamente ao que ocorre no lado oriental. E, como apregoa um dito popular local, “a Rússia termina onde termina a língua russa” (frase que pode explicar muito, e não só com relação à Ucrânia).

A rápida recuperação da economia ucraniana, no período, não ocorreu de forma linear e provocou a formação de grandes conglomerados (em torno dos chamados “oligarcas”), graças inclusive a um pouco transparente processo de privatização. O jogo político interno refletia, de perto, as linhas culturais predominantes a leste e a oeste, antes mencionadas, em especial no tocante à adesão à Otan e à duração dos

prazos para a devolução da base militar de Sebastopol, na Crimeia – tema que viria a constituir o *leitmotiv* da anexação perpetrada pela Rússia, em 2014. Fora isso, era perceptível o consenso em torno às principais questões-chave. O projeto de associação à União Europeia permitia, por um lado, acomodar a pretensão de consolidar laços políticos com o Ocidente e de estimular a adoção de práticas democráticas e, de outro, satisfazer as expectativas dos grupos econômicos da parte oriental em ter acesso àquele grande mercado. Todos tentaram, ademais, diversificar as fontes de suprimento de gás e petróleo, de que eram dependentes da Rússia. As tentativas realizadas frustraram-se no confronto com a influência russa nos países do Mar Cáspio, cuja malha de dutos – criada no período soviético – assegura àquele país a posição dominante como distribuidor do gás produzido na Ásia Central. Desfrutava, igualmente, de consenso o propósito de reativação da indústria espacial, como forma de manter os técnicos no país e de recriar empregos no setor, afetado pela menor demanda decorrente de sua participação secundária nos lançamentos em Pleissetsk (na Rússia), Baikonur (no Cazaquistão) e no programa *Sea Launch*, com os EUA. A disponibilidade de um centro de lançamento seria, ademais, capaz de viabilizar um programa autônomo. O projeto ocupava, assim, posição no topo da lista de prioridades do país (e a associação com o Brasil acrescentava uma vantagem adicional, que era a proximidade de Alcântara da linha do Equador, o que tornava os lançamentos mais competitivos). Em todos os casos, as iniciativas tinham como pano de fundo a ideia de consolidar a independência do país e de afirmar sua identidade nacional, o que implicava

reduzir os históricos vínculos com a Rússia. Esse objetivo desfrutava de uma dimensão suprapartidária, com ambos os lados do espectro político diferenciados apenas pelo grau de açodamento ou realismo com que se empenhavam na tarefa. Iústchenko, o líder da Revolução Laranja, de forma mais direta e confrontacionista; Kutchma e depois Yanukóvitch (acusado de subserviência a Putin), de modo mais sutil e cauteloso.

Rússia

Vistas de Moscou, as tentativas de consolidação da independência da Ucrânia (berço da propalada “nação eslava”, integrada pela Rússia, Ucrânia e Bielorrússia no imaginário russo) terão representado um duro golpe na origem histórica comum e para os interesses geopolíticos da potência hegemônica da região. Além das motivações culturais que pudessem despertar, a separação afetava interesses específicos, próprios da comunhão universal de bens que prevaleceu por tanto tempo no relacionamento entre as duas economias. Nesse contexto, a adesão da Ucrânia à Otan era entendida, pelos russos, como um ato de provocação. Os gasodutos russos, que abasteciam a Europa, passavam por território ucraniano, como também boa parte do complexo industrial-militar do período soviético estava ali instalado. Não menos importante, as tergiversações de Kiev no tocante à extensão do prazo de arrendamento da base de Sebastopol, na Criméia, criava insegurança quanto à permanência da Frota do Mar Negro na península e, por conseguinte, ao acesso naval russo ao Mediterrâneo e ao tabuleiro político e militar do Oriente Médio.

Da mesma forma, as veleidades espaciais da Ucrânia independente geravam resistências que resultaram em uma velada campanha diplomática russa nos gabinetes em Brasília, com insinuações de que a Ucrânia não detinha a tecnologia do ciclo completo dos mísseis ou que não era detentora da propriedade intelectual dos projetos que desenvolvia. Dentre as inúmeras alegações circulantes, foi sobretudo pitoresca a que assegurava que o combustível do foguete *Cyclone 4* era cancerígeno! Essa obviedade levou à convocação de uma improvável reunião (de que participei) com o então Ministro da Defesa, José Alencar, para esclarecer o ponto (quando ninguém questiona sequer os efeitos da emissão de gases pela frota de carros de passeio e esse vício nunca impediu outros países de desenvolverem seus programas espaciais). Coincidência ou não, a visita do Presidente Kuchma ao nosso país, em outubro de 2003, teve que ser interrompida, antes mesmo da programada ida da delegação à base de Alcântara, devido à crise originada pela construção, pela Rússia, de uma represa entre a sua costa e a ilha ucraniana de Tuzla, no estreito de Kerch (episódio que envolvia divergências quanto à delimitação das águas territoriais do Mar de Azov, contíguo ao Mar Negro). Não por acaso, ouvi de um dos membros da delegação ucraniana, enquanto esperavam decolar da base de Brasília, que aquele incidente certamente não ocorreria, “se a Ucrânia não tivesse devolvido as ogivas nucleares” à Rússia (no contexto dos entendimentos para sua desnuclearização, ainda no século passado).

O quadro mais recente, que inclui a anexação da Crimeia (em 2014) e o apoio de Moscou aos movimentos separatistas no leste da Ucrânia, geraram instabilidade no

país e agravaram ainda mais a situação das empresas ucranianas. Vários contratos foram cancelados por ambas as partes, o que afetou encomendas para os lançamentos dos foguetes Dnieper da Rússia e de outros componentes em uso pela indústria de defesa russa, que está empenhada em um processo de substituição dos suprimentos oriundos da Ucrânia por produtos nacionais. No caso do programa espacial recentemente denunciado, houve – segundo informações do vice-presidente da Sociedade Aeroespacial da Ucrânia, de 2015 – desistências importantes do lado russo, como a da empresa KBTM, a que caberia projetar o complexo de lançamentos em Alcântara. Tudo somado, desse lado só ocorreram ações que não exatamente contribuíram para a boa execução do projeto.

EUA

Não constitui necessariamente surpresa a posição dos EUA contrária ao desenvolvimento brasileiro nas áreas nuclear e espacial. O “veto” americano é atribuído a uma histórica suspicácia de que o avanço na segunda esteja a serviço da primeira. O que desloca a consideração do tema do domínio e exploração pacífica da tecnologia espacial para o terreno mais controverso da produção de artefatos atômicos (apesar de vedada pela Constituição de 1988, em sintonia com o fato de que, ao contrário de outros países, o Brasil não está inserido em uma região de alto risco para sua segurança nacional). Tais desconfiças deveriam, até prova em contrário, estar tão desativadas quanto as instalações da Serra do Cachimbo, dos tempos do regime militar, quando a velha rivalidade com a Argentina acalentou o projeto da “Bomba”. Essa “sanção” ame-

ricana veio à tona para o grande público com a revelação dos telegramas divulgados pelo *Wikileaks*, em 2009, em que Washington instruiu seu embaixador no Brasil a responder negativamente a gestões do embaixador ucraniano favoráveis a um entendimento com os EUA no tocante ao programa espacial conjunto com o Brasil. A consulta – segundo depreendo do que circulava à época – transcendia a questão estritamente comercial e dizia respeito à possibilidade de os EUA fornecerem peças para o foguete *Cyclone 4* e autorizarem o lançamento, desde Alcântara, de satélites americanos ou fabricados por outros países (inclusive Brasil e Ucrânia), mas que contivessem componentes americanos. Essa questão se tornava premente, na medida em que a cooperação com a Rússia ou não era de todo segura ou não era desejada por Kiev.

As mensagens interceptadas pelo *Wikileaks* deixavam clara a “antiga política de não encorajar o programa nativo dos veículos de lançamento espacial do Brasil” (com base na presunção que nosso Veículo Lançador de Satélites, como todo foguete, poderia ter uso dual, isto é, tanto civil como militar). Sentença em linha com o espírito da “pauta” (*guidelines for sensitive missile-relevant transfers*) do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês), de que Brasil e EUA são signatários. Esse instrumento impõe controles à disseminação de tecnologias empregadas em atividades espaciais de cunho pacífico, na medida em que são as mesmas utilizadas para o desenvolvimento de mísseis de longo alcance, voltados para objetivos de destruição em massa. Essa filosofia está, aliás, refletida – em textos praticamente idênticos – nos Acordos de Salvaguardas Tecnológicas (AST), concluídos pelo Brasil com os

EUA (2000) e com a Ucrânia (2002). A única diferença relevante é que o primeiro inclui cláusula que constitui virtual veto ao desenvolvimento tecnológico brasileiro nesse campo e, especificamente, ao programa espacial brasileiro, ao dispor, em seu artigo 3º, letra E, que o Brasil “não utilizará recursos obtidos de atividades de lançamento em programas de aquisição, desenvolvimento, produção, teste, liberação ou uso de foguetes ou de sistemas de veículos aéreos não tripulados (quer na República Federativa do Brasil, quer em outros países)”. Coerentemente com essa política, os telegramas de Washington externavam a disposição de “apoiar o projeto conjunto ucraniano-brasileiro”, condicionada à entrada em vigor do AST Brasil-EUA (rejeitado pelo Senado brasileiro, por considerá-lo “uma afronta à soberania nacional”). Ou seja, sempre e quando as receitas aferidas com os lançamentos de satélites não fossem financiar projetos brasileiros no campo espacial (restrição tecnicamente ineficaz, porque tais recursos – por não constituírem “verbas carimbadas” – seriam recolhidos ao Tesouro Nacional e posteriormente irrigariam indistintamente o orçamento público anual).

O debate no Brasil sobre o AST com os EUA está eivado da habitual carga ideológica sobre qualquer tema que envolva o relacionamento com o Tio Sam. Em termos concretos, a verdade é que os EUA, principal potência hegemônica regional (e global), não favorece o desenvolvimento de um programa espacial autóctone no Brasil, ante os riscos que identifica de vir a se tornar o embrião de algo mais ambicioso, tendo em vista as naturais pretensões brasileiras de vir a ocupar um papel relevante no cenário internacional. Objetivo este que

pode ser alcançado sem necessariamente a posse de mísseis intercontinentais nem armas nucleares (como comprovam a relevância de Alemanha e Japão em seus respectivos entornos regionais). O que não impede que o Brasil pretenda, legitimamente, participar da exploração comercial do rentável mercado de lançamento de satélites, com equipamentos brasileiros. A consecução desse objetivo passa, entretanto, por algum entendimento com os EUA, uma vez que praticamente todo equipamento espacial, de qualquer origem, possui componente americano. O problema é que essa medida, por si só, não é suficiente para assegurar que o Brasil venha a dispor de tecnologia espacial. Garante, no máximo, que possamos emprestar a Alcântara um papel semelhante ao de Courou (na Guiana Francesa) ou Baikonur (no Cazaquistão).

Brasil

Oconturbado quadro prevalecente nas relações com e entre os países antes mencionados não se torna menos descontraído quando focamos o Brasil, como pude comprovar durante minha breve estada na *Cyclone Alcântara Space*, no final de 2009. Durante os dois meses em que lá estive, tomei conhecimento de inúmeras atividades da empresa destinadas exclusivamente a vencer as dificuldades burocráticas internas, alheias ao programa espacial bilateral. Dentre elas, destacavam-se as criadas pelas sucessivas exigências ambientais (após longo e custoso estudo de impacto, foi cobrado novo relatório, porque o primeiro estava restrito a uma estação do ano e se tornava imperioso refazê-lo para cobrir a outra estação, quando ocorria o ciclo de reprodução de várias espécies da região); houve paralisações

decorrentes de sentença judicial que acusavam as coletas de material realizadas para montar o relatório requerido pelo Ibama de “perturbar o descanso dos antepassados dos quilombolas” (o que gerou 14 meses de despesas e de inatividade); o Incra declarou 68% do município de Alcântara “território quilombola”, deixando a ACS sem área para seus lançamentos (o ministro da Defesa, Nelson Jobim, destinou-lhe depois nova área, ao custo de R\$ 1.356 mil por ano, em valores de 2009, dentro do complexo sob comando militar da Aeronáutica, o que limitou o acesso e a locomoção dos funcionários da ACS e de terceirizados ao local); o porto – que deveria receber o primeiro foguete e outras máquinas e equipamentos para construção civil e lançamentos – teve sua concessão cancelada, mesmo após licitação e indicação do consórcio vencedor; os quilombolas interditarão as estradas de acesso às instalações, e a Fundação Palmares convocou audiências públicas para atender às suas reivindicações; os recursos destinados à ACS tiveram seu encaminhamento retardado ou cancelado pelas mais variadas razões.

A lista é longa e surrealista e foi objeto de depoimento do então diretor da binacional, pelo Brasil, Roberto Amaral (ex-ministro da Ciência e Tecnologia do governo Lula), perante a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara de Deputados, em 6/10/2009 (DETAQ nr 1684/09). Posteriormente, em artigo publicado na Carta Capital de 6/8/15, com o apropriado título de “A crassa inaptidão para projetos estratégicos”, fez contundente crítica aos percalços sofridos pelo programa Brasil-Ucrânia. Concluiu, então, que “o projeto foi, desde sempre, furiosamente combatido por forças internas e externas”.

Tendo em vista criar a base jurídica para

o aprofundamento da cooperação tecnológica entre os dois países, já delineada no antes mencionado Memorando de Entendimento entre a AEB e a AENU sobre Futuros Projetos Espaciais Bilaterais, de 2003, dediquei-me (não saberia dizer se por instinto ou deformação profissional) a preparar minuta de projeto de Protocolo Adicional ao Acordo bilateral sobre Salvaguardas Tecnológicas com a Ucrânia. A iniciativa foi aprovada pelo lado brasileiro da ACS e depois por mim submetida ao Itamaraty, que se prontificou a sediar os encontros preparatórios, com a presença de representantes dos demais órgãos competentes do governo. O documento que daí resultou reafirmava “a parceria estratégica de longo prazo entre as Partes” e previa “condições de igualdade de direitos e obrigações no funcionamento do projeto conjunto”. O que permitiria maior fiscalização, pelas autoridades brasileiras, das atividades de transporte realizadas em solo brasileiro e criaria condições para a inspeção da área sob jurisdição da ACS “por meios eletrônicos compatíveis com a segurança dos lançamentos”, entre outras medidas. Em especial, seu artigo IV estatuiu que “as Partes se comprometem a promover o desenvolvimento conjunto de novos Veículos de Lançamento e de seus Sistemas de Lançamento, com vistas à ampliação da parceria estratégica no campo espacial, aproveitando a experiência acumulada pelas Partes nesse ramo de atividade”. Trocado em miúdos, Brasil e Ucrânia se dedicariam à criação conjunta de um novo foguete, o *Cyclone 5*.

Visto com a perspectiva do tempo, é possível que a iniciativa não vingasse, pelas mesmas razões que o programa espacial bilateral não prosperou. E, sobretudo, porque a execução do projeto dependeria, co-

mo o *Cyclone 4*, de a Ucrânia deter o ciclo completo da tecnologia espacial (o que provou não ser o caso). Seja como for, a proposta não teve encaminhamento, na medida em que nenhum representante da ACS ou da Agência Espacial Brasileira integrou a delegação do Presidente Lula, em visita oficial à Ucrânia em 2 de dezembro de 2009. Considerei, então, que o programa bilateral não tinha futuro e que minha participação nele era dispensável. A denúncia do Tratado de Cooperação de Longo Prazo, a 16 de julho do ano passado, por “significativa alteração da equação tecnológico-comercial” (sic), deitou a última pá de cal em um assunto que vinha moribundo há tempos e carente de recursos de ambos os lados (a crise econômica na Ucrânia já vinha há tempos fazendo com que as despesas do programa fossem cobertas com financiamento brasileiro).

Como resultado dessa combinação nefasta de fatores, nem o programa espacial brasileiro, nem o bilateral com a Ucrânia alcançaram êxito. Nesse meio tempo, a Índia – cujos esforços no campo espacial deslancharam praticamente no mesmo ano de 1970 – colocou um satélite na órbita de Marte em 2008 (sem prejuízo de que, lá como cá, também haja quem ignore a contribuição científica, tecnológica, industrial e acadêmica propiciadas pelas atividades espaciais e prefira a aplicação dos recursos em programas sociais).

As perspectivas que se abrem para o Brasil não se revelam promissoras. À permanência dos óbices impostos pelo Acordo de Salvaguardas com os EUA, soma-se o efeito pernicioso das inúmeras medidas internas adotadas nos últimos anos, como a ampliação inoportuna do “território quilombola”. Os planos de arrendamento da base para ter-

ceiros, se bem venham a dar um destino compatível com a vocação de Alcântara, estará certamente muito aquém dos anseios de exploração comercial e pacífica do espaço, embutidos nos planos adotados originalmente. Não nos resta, entretanto, senão manter abertas todas as opções, na expectativa de que, no futuro, possam surgir oportunidades mais consentâneas com as vantagens locais de que detemos. O certo é que o

tema exige uma definição de política, em nível de Estado, de modo a evitar que esteja sujeito aos humores de instâncias subalternas. Até isso ocorrer, o Brasil deveria restabelecer o *status* estratégico de Alcântara e tomar medidas para que uma localização privilegiada para lançamento de satélites, praticamente na linha do Equador, não seja relegada à condição de *resort* para a reprodução de batráquios no período estival.

Coerência e Convergência Regulatória: o Novo Desafio do Comércio Internacional

.....

VERA THORSTENSEN
VIVIAN ROCHA GABRIEL

I. Introdução

Coerência e convergência regulatória são temas relativamente recentes na evolução do sistema do comércio internacional. Foram introduzidos na linguagem dos acordos internacionais, primeiramente na *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), e com maior ênfase na última geração de acordos de comércio, como EUA-Coreia e UE-Coreia. As propostas mais ambiciosas foram negociadas nos recentes mega-acordos de comércio centrados nos EUA e na UE: (i) o *Trans-Pacific Partnership* (TPP), que, apesar da incerteza que paira atualmente, seria, por decisão do atual presidente dos EUA, transformado em uma série de acordos bilaterais, conservando os EUA no centro da rede de tratados; (ii) o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), em negociação entre EUA e UE, que também possui destino incerto; (iii) e o *Comprehensive Economic and Trade*

Agreement (Ceta), que foi recentemente pactuado entre UE e Canadá.

Todos esses mega-acordos trazem algo em comum em seus textos: regras que inovaram ao estabelecer padrões sofisticados de coerência e convergência regulatória, que acabam por estabelecer um novo patamar de regras para os acordos preferenciais, constituindo, assim, o marco regulatório contemporâneo para o comércio internacional.

Barreiras tarifárias e não tarifárias

O novo marco regulatório traz regras e instrumentos que vão além das fronteiras dos países para atingir regras internas, as chamadas barreiras não tarifárias. Se a regulação mais antiga dos acordos de gerações se concentrava no desmantelamento de barreiras tarifárias, incluindo tarifas, quotas, valoração, antidumping e subsídio, baseados em preços de importação, o sistema do comércio internacional mais recente se aprofunda em desmantelar outros tipos de barreiras, concentrando-se naquelas decorrentes de medidas aplicadas não na fronteira, mas nas no âmbito das práticas regulatórias internas dos países: regras domésticas sobre serviços, investimentos, concorrência, além de

.....
VERA THORSTENSEN, professora da EESP-FGV, é coordenadora do Centro do Comércio Global e da Cátedra OMC no Brasil. Desde 2014, é presidente do Comitê Brasileiro de Barreiras Técnicas do Conmetto. VIVIAN ROCHA GABRIEL é pesquisadora do CCGI-EESP-FGV.

regulamentos e normas técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, normas ambientais e todas as regras relativas ao processo de avaliação de conformidade (definição de parâmetros de como aferir se as medidas foram cumpridas) e de certificação (comprovação de que as medidas foram cumpridas).

A dinâmica dos acordos preferenciais tem paralelo no sistema multilateral de comércio e no próprio desenvolvimento globalizado da produção econômica. Após múltiplas negociações de rodadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), as tarifas impostas nas fronteiras foram sendo reduzidas ou eliminadas. Por um lado, a implantação de modelos de produção e comércio das cadeias globais, em busca da redução de custos, fez pressão não só para o corte das tarifas, como também para a simplificação e liberalização das regras de origem e a diminuição da aplicação de direitos de defesa comercial, como o antidumping. Por outro lado, a pressão dos consumidores, cada vez mais preocupados com qualidade dos produtos, com questões ambientais, trabalhistas e de bem-estar animal, fez crescer a importância de medidas técnicas, sanitárias, fitossanitárias, ambientais, aptas a assegurar que os requisitos desejados estivessem presentes nos produtos locais e importados.

A grande questão que se impõe é a de quem regulamenta e controla essas que podem ser significativas barreiras não tarifárias ao comércio. As regras contra a discriminação entre produtos nacionais e importados foram negociadas na Rodada Tóquio (1974-1979), as chamadas medidas técnicas, e na Rodada Uruguai (1986-1994), as sanitárias e fitossanitárias. Já as medidas de proteção ao meio ambiente e clima, padrões trabalhistas e bem-estar animal não entraram ainda no marco legal no sistema GATT-OMC e vêm

causando grande distorção ao comércio internacional, porque são reguladas de forma descoordenada por organizações internacionais, governamentais e privadas.

O conceito de sustentabilidade atualmente abrange meio ambiente e clima, padrões trabalhistas e bem-estar humano e animal. As medidas sobre meio ambiente e clima foram consolidadas nas negociações das Convenções de Meio Ambiente, iniciadas em Estocolmo (1972), mas impulsionadas pelo impacto global da Conferência no Rio de Janeiro (1992). As medidas sobre padrões trabalhistas têm por base as convenções negociadas na Organização Internacional do Trabalho (OIT). Já as medidas de bem-estar humano e animal partiram de preocupações dos europeus, que após tentativas de introduzi-las da Rodada de Doha da OMC, acabaram por implementá-las via acordos preferenciais, com o apoio de inúmeras organizações não governamentais defensoras do ecossistema.

Ocorre que, nas sociedades atuais, caracterizadas por demandas cada vez mais complexas por parte de governos, empresários e consumidores, medidas regulatórias converteram-se em exigências cada vez mais detalhadas e discriminatórias em relação a produtos e processos produtivos, causando assimetrias comerciais e se revelando como novas barreiras ao comércio. Diferentemente das tarifas, as regulações não podem ser simplesmente eliminadas, uma vez que são ferramentas essenciais com o propósito de promover a maior eficiência dos mercados e o alcance de objetivos de segurança, saúde pública e preservação do meio ambiente.

O ponto crítico da questão é que, muitas vezes, o comércio é usado como instrumento para implementar e fortalecer o cumprimento da complexa rede de novas demandas. Na verdade, os três temas que embasam o con-

ceito de sustentabilidade ainda não fazem parte da regulação do comércio internacional, consolidados inicialmente no GATT e agora na OMC, e se desenvolveram à margem do sistema multilateral do comércio. Para fazer face às novas exigências dos ambientalistas, acadêmicos e consumidores, estão sendo criadas dezenas de organizações não governamentais com o objetivo de desenvolver uma série de selos de conformidade que comprovem o cumprimento das normas de sustentabilidade. A *United Nations Conference on Trade and Development* (Unctad) vem apoiando as discussões no Fórum dos Padrões de Sustentabilidade – (*United Nations Forum on Sustainability Standards* – UNFSS). A organização já mapeou mais de 500 padrões que vêm afetando ampla gama de produtos alimentares e manufaturados e que vêm sendo adotados em cada vez maior número pelas grandes lojas de departamento que as impõem aos produtores e importadores.

Há grande debate sobre a definição, o escopo e as consequências do uso de padrões de sustentabilidade, bem como regras para o seu desenvolvimento ou para determinar critérios sobre acreditação ou certificação de tais padrões. Na OMC, espera-se que as medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias sejam baseadas em regras negociadas por organizações internacionais de normalização, como é o caso da ISO/IEC (normas técnicas), do Codex (alimentos), OIE (animais) e CIPV (vegetais). No caso dos padrões de sustentabilidade, essas organizações podem criar oportunidades de mercado, mas também podem disfarçar medidas de proteção para a produção local e de discriminação ao comércio internacional.

Outro problema também se coloca pelo fato de a OMC, a organização criada para negociar, supervisionar e julgar conflitos so-

bre violações das regras do comércio, vive, há mais de uma década, em profunda crise política, o que impede a conclusão da última rodada de negociações, a Rodada de Doha, iniciada em 2002, apesar de alguns acordos terem sido alcançados, como o Acordo sobre Facilitação de Comércio e a Decisão Ministerial sobre o fim dos subsídios à exportação.

Na impossibilidade de ter a OMC como foro negociador, os países interessados nos temas mais prementes do comércio internacional passaram a negociá-los no âmbito dos acordos preferenciais, que possuem a vantagem de envolverem um menor número de partes que negociam interesses mais próximos. A estratégia explica a negociação dos acordos preferenciais mais recentes com a inclusão de inúmeros temas, alguns avançando nas regras da OMC e outros com regras inovadoras. São elas: serviços e propriedade intelectual (*OMC plus*) e investimentos, concorrência, padrões trabalhistas, meio ambiente e clima, comércio digital, anticorrupção, manipulação cambial e ainda coerência, cooperação e convergência regulatória (*OMC extra*).

O cenário internacional

Há duas tensões contraditórias em jogo com as quais o Brasil tem convivido. De um lado, o crescimento de vozes políticas em defesa do fechamento das economias dos países desenvolvidos e contra a crescente globalização, baseadas no argumento de que a abertura comercial é a responsável pelas ondas de importações e altas taxas de desemprego. Esse cenário é agravado com os efeitos econômicos e sociais de uma significativa massa de imigrações de refugiados que se deslocam para esses países e com a ainda mal resolvida administração das con-

seqüências da crise financeira do final dos anos 2000.

Por outro lado, fortalece-se a tensão por parte das empresas dos segmentos de bens e serviços em defesa do argumento de que a crise mundial só será ultrapassada com o desenvolvimento de um novo modelo de crescimento econômico, com significativa influência da tecnologia da informação, do comércio digital, dos serviços baseados nos grandes fluxos de dados, na nanotecnologia e na indústria 4.0 (decorrente de uma Quarta Revolução Industrial, que dissemina o uso de tecnologia da informação e aprofunda os processos de automação, trabalhando com conceitos como internet das coisas e computação em nuvem). O novo modelo de crescimento econômico tem sua lógica baseada na maior abertura do comércio e na criação de um novo marco regulatório a ser estabelecido, não pela OMC, mas por uma rede de acordos preferenciais mais avançados, sejam os mega-acordos comerciais, ou uma série de acordos bilaterais centrados em grandes países, como EUA, UE ou China. Esse modelo também reconhece que os custos sociais serão altos com o crescimento do desemprego nos segmentos tradicionais, criando a necessidade de se criarem fundos de qualificação e treinamento para formação e treinamento de toda uma geração de trabalhadores para a era digital.

Nesse contexto têm sido edificados quatro modelos de acordos preferenciais: o da recém-anunciada bilateralização do TPP, liderada pelos EUA e que envolve outros 11 países (Austrália, Canadá, México, Chile, Peru, Japão, Cingapura, Nova Zelândia, Brunei, Vietnã, Malásia), retomando, na verdade, a prática bilateral de negociação que esteve na origem do mega-acordo; o do TTIP, entre EUA e UE, com destino incerto,

mas que já tornou público uma série de regras inovadoras, como as referentes ao investimento, convergência e cooperação regulatória; o do Ceta entre Canadá e UE; e o do Recep – *Regional Comprehensive Economic Partnership*, liderado pela China e envolvendo 16 países (China, Indonésia, Malásia, Filipinas, Laos, Tailândia, Cingapura, Brunei, Myanmar, Camboja, Vietnã, Japão, Coreia, Índia, Austrália, Nova Zelândia), centrado no acesso a mercados e no controle de fronteira.

As bases dos novos modelos regulatórios já são conhecidas pelo texto do TPP e da proposta da UE para o Acordo Transatlântico, em suspenso. Mesmo que tais acordos encontrem dificuldades em serem aprovados na configuração original, as novas regras do comércio já estão sobre as mesas, e certamente se converterão em modelo para novos acordos de comércio, sejam multilaterais sob a égide da OMC, sejam preferenciais, entre um número limitado de países. São elas que respondem aos desafios do comércio internacional dos dias atuais e é com os promotores dessas regras que o Brasil precisa começar a negociar.

II. Regulação: da cooperação via coerência e convergência

O termo regular pode ser entendido como disciplinar ou alterar o comportamento dos agentes econômicos. No âmbito da economia, regulação exige não só regras, mas também instrumentos de ação e estrutura de negociação, implementação e supervisão de tais regras. No contexto do comércio internacional, o conceito de regulação econômica abrange não só a regulação normativa que estabelece as regras, mas também a supervisão de controle e a fiscalização. Quanto à in-

tensidade da regulação, esta pode ter caráter *soft* ou *hard*, e sua sanção pode ser punitiva ou premial (baseada em estímulos).

Não só as atividades dos governos são reguladas. Todas as ações dos agentes econômicos no âmbito interno dos países também o são. Na área do comércio internacional, em particular, há uma sobreposição de regulações. Agências internas que regulam atividade de importação e exportação estabelecem regras que são também objeto de tutela de organizações regionais e internacionais. Subsistem, assim, regulações nacionais, regionais, multilaterais ou internacionais de uma ou várias agências ou organizações internacionais.

No mundo atual, interdependente e interconectado, cada vez mais dominado por novas tecnologias da informação, o comércio internacional sofre com a multiplicação, fragmentação e sobreposição de regulações para diferentes tipos de atividades e que nem sempre seguem os padrões internacionais já estabelecidos. Essas vão desde os regulamentos destinados a proteger os consumidores e as regras concernentes ao meio ambiente e à saúde pública, serviços de infraestrutura, estabilidade do sistema financeiro e outros objetivos de interesse público.

O fato de milhares de novas regulamentações que afetam o comércio internacional serem criadas por instituições reguladoras distintas e sem seguir um padrão internacional torna a política regulatória de cada país distinta em suas normas, procedimentos, penalidades e recursos. A propagação das diferenças acaba trazendo ineficiências para as normas e procedimentos internacionais, impondo custos adicionais aos cidadãos, produtores, exportadores e importadores. Revelam-se, assim, como novas barreiras ao comércio, as denominadas barreiras não tarifá-

rias, que acabam por discriminar e restringir o comércio internacional de forma premeditada ou por mero acaso.

A OCDE e a gestão regulatória

Desde a década de 1990, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) salientava que, com a internacionalização de atores e processos regulatórios, que cruzam as fronteiras locais, nacionais, regionais ou internacionais, fazia-se necessária mais atenção para o compartilhamento de informações e a coordenação na concepção, análise, elaboração e execução das regulações. A OCDE desenvolveu, assim, vários trabalhos fundamentais para o entendimento do fenômeno: (i) *1995 OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*; (ii) *1997 OECD Policy Recommendations on Regulatory Reform* e (iii) *2012 OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance*. Instrumento central na busca de melhores práticas regulatórias foi o desenvolvimento da análise de impacto regulatório, como uma das peças centrais na busca de maior gestão regulatória (*regulatory management*).

Trabalho mais recente é o *2013 International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*. A cooperação regulatória é o conceito propugnado pela OCDE para solucionar o problema da necessidade de maior diálogo entre as partes, baseada em acordo de notificações e consultas para adoção de novos regulamentos ou na criação de normas internacionais que pretendam reconhecer ou harmonizar regulamentos com as normativas de outra nação, para uma melhor qualidade regulatória. O esforço de cooperação é materializado em acordos ou arranjos organizacionais, formais ou informais, entre

países, em nível bilateral, regional ou multilateral, para promover alguma forma de cooperação na concepção, monitoramento, execução ou gestão *ex post* das regulações, com visão para dar suporte à coerência, convergência e consistência de regras além das fronteiras.

Coerência regulatória

A OCDE aborda a temática da cooperação sem excluir a coerência de seus debates. A ideia de coerência regulatória também se encontra presente, mesmo em seu significado comum, de não contradição entre as Partes de uma mesma unidade sistêmica. A OCDE esclarece em seu relatório *2015 OECD Regulatory Policy Outlook* que existem mecanismos para garantir a coerência regulatória entre os níveis do governo. Exemplos de tais mecanismos são aqueles que promovem o suporte de coordenação entre governos nacionais e subnacionais para apoiar a coerência regulatória e evitar conflitos ou duplicação de regulamentos, benchmarking de desempenho (*performance benchmarking*) e relatórios de boas práticas.

Segundo a OCDE, a coerência regulatória pode ser promovida por meio de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo supranacional, nacional e subnacional. Questões regulatórias transversais em todos os níveis de governo devem ser identificadas para promover a coerência entre enfoques regulatórios e evitar a duplicação ou o conflito de regulamentos.

Os mecanismos para aperfeiçoar a coerência regulatória podem ser vinculantes como mecanismos jurídicos ou simplesmente plataformas de discussão e devem ser suficientemente flexíveis para possibilitar políticas territorialmente específicas. Conforme

aduz a OCDE, o envolvimento de governos subnacionais na elaboração de regulamentos coerentes pode levar tempo, porém, traz benefícios de médio e longo prazos, superando futuramente os custos de coordenação.

Cooperação regulatória em busca de convergência

A cooperação regulatória, como forma de diálogo entre diferentes países, pode se materializar de várias maneiras, como diferentes categorias, como diálogos nos níveis horizontal e setorial, troca de informações, experiências, intercâmbio técnico e científico, simplificação de regulamentos técnicos, padrões e procedimentos de verificação de conformidade, alinhamento de requisitos técnicos, colóquio entre organizações públicas ou privadas, responsáveis por metrologia, padronização, testes, certificação e acreditação.

A OCDE relacionou 11 categorias de cooperação regulatória que variam em sua formalidade, abrangência e vinculação jurídica. Constituem uma mescla de ferramentas e arranjos, que em alguns casos, podem se sobrepor e cujos limites podem não ser tão claramente visíveis. São elas: (i) integração/ harmonização através de instituições supranacionais ou conjuntas; (ii) negociação específica de acordos, tratados ou convenções; (iii) parcerias regulatórias formais entre os países; (iv) organizações intergovernamentais; (v) acordos preferenciais de comércio com disposições sobre regulação; (vi) acordos de reconhecimento mútuo; (vii) redes transgovernamentais (*transgovernmental networks*); (viii) requisitos formais para considerar a cooperação regulatória quando há regulações em desenvolvimento; (ix) reconhecimento de padrões internacionais; (x) *soft law*; e (xi)

diálogo e troca de informações informais.

Verifica-se que a multiplicação de atores estatais e não estatais com poderes regulatórios reflete uma alteração no modelo tradicional do Estado regulador, bem como um aumento da regulamentação privada e internacional que podem ser utilizadas como ferramentas, de diversas espécies, para facilitar o propósito da cooperação regulatória.

Por um lado, as iniciativas de harmonização decorrentes do processo de integração e da supranacionalidade, bem como os tratados e convenções, qualificadas como *hard law*, que se encontram à frente das iniciativas mais vinculantes, podem surtir os efeitos desejados em busca de maior cooperação regulatória. Por outro lado, alguns acordos não vinculativos podem ser extremamente úteis em seus mecanismos de execução. Os países podem se basear em um conjunto de acordos vinculativos e não vinculativos para alcançar os seus objetivos de cooperação e assegurar a sua conformidade e eficácia, como é o caso da regulamentação privada transnacional.

Outro ponto a ser ressaltado é o caráter público ou privado das organizações de normalização. Os organismos nacionais de normalização que contribuem para o seu estabelecimento podem ser entidades privadas, públicas ou mistas. Embora desenvolvidas em grande parte por entidades privadas, as normas técnicas são incorporadas ao Direito Internacional por meio de acordos multilaterais. Entidades reguladoras públicas podem ter um alto nível de influência nesse processo.

A OCDE também empreende esforços de cooperação, desde a forma mais branda até a mais intensa, propondo que os Estados, igualmente, realizem ações para aproximarem suas regulações. Essas iniciativas não são consubstanciadas apenas por regras, mas

também por planos de ação, e possuem caráter bilateral ou multilateral – as últimas, por intermédio de iniciativas regionais (acordos preferenciais de comércio) ou organizações multilaterais.

Disposições multilaterais sobre cooperação regulatória

Diante do quadro de diversidade quanto às iniciativas regulatórias, a OMC, formalmente, tem papel de relevo no âmbito externo, desde o tempo do GATT com o Código de Normas (1979) e em direção à cooperação regulatória, em especial, com a negociação, já na OMC, do Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT) e Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) de 1995. Apesar de não utilizarem a terminologia cooperação, desenvolvem algumas das categorias abordadas pela OCDE como propagadoras da cooperação, tais como harmonização, cooperação por meio de redes transgovernamentais de cooperação e *guidelines*. Os dois acordos internacionais incluem medidas para promover a transparência regulatória e a adoção de padrões internacionais. Essas medidas facilitam os objetivos comerciais regulatórios ao dispor de maior previsibilidade para os exportadores e investidores e na simplificação da conformidade regulatória (*regulatory compliance*).

Outro âmbito de atuação para cooperação regulatória no seio da OMC é nos Comitês criados sob a égide dos Acordos TBT e SPS. O Anexo 3 do Acordo TBT inclui o Código de Boas Práticas para a Preparação, Adoção e Aplicação de Normas Técnicas, que encoraja a criação de organismos internacionais de normalização que sejam transparentes e promulgadores de normas não discriminatórias, baseados em boas práticas

e em normas não duplicadas. O Código está aberto à aceitação por qualquer organismo de normalização, possuindo um guia para o processo de criação de normas. Nesse aspecto, a organização não governamental pode ser qualquer instituição que não seja do governo central, ou instituição pública local, incluindo instituição não governamental legalmente habilitada para fazer cumprir regulamentos técnicos.

Nos anos 2000, o Comitê TBT acordou com princípios adicionais para melhorar o trabalho dos organismos internacionais de normalização, que incluem: transparência, abertura e uma abordagem imparcial e consensual que promove normas efetivas e relevantes e incorpora também as preocupações dos países em desenvolvimento. O Comitê TBT promove também o uso de boas práticas regulatórias para que se desenvolva a troca de informações e mais coordenação entre os reguladores, organismos de normalização e funcionários do comércio.

O Comitê SPS, também previsto no Acordo SPS, ressalta, de forma clara, que se deve manter contatos estreitos com as organizações internacionais competentes no domínio da proteção sanitária e fitossanitária, em especial com a Comissão do *Codex Alimentarius*, a Organização Internacional para Saúde Animal (OIE) e o Secretariado da Convenção Internacional para a Proteção Vegetal (CIPV), com o objetivo de obter os melhores pareceres científicos e técnicos disponíveis para a administração do Acordo e a fim de evitar a duplicação desnecessária de esforços. Em 2014, o Comitê SPS lançou mecanismo para tensões comerciais relacionadas à segurança alimentar e medidas de saúde de plantas e animais.

Importante destacar que o Acordo SPS dá relevância à realização de análise de risco na

determinação dos níveis apropriados de proteção das medidas sanitárias e fitossanitárias, tendo em conta as técnicas de avaliação dos riscos desenvolvidas pelas organizações internacionais competentes.

Ambos os Acordos preveem procedimentos para que os membros da OMC discutam preocupações específicas, as *specific trade concerns* (STCs), em seus Comitês, abrindo uma via mais direta, em que medidas são questionadas para que sejam esclarecidas pelos membros, com relação a medidas não tarifárias, mesmo que a medida não tenha sido notificada ao Comitê. Os STCs podem levar a uma disputa informal ou se tornarem base para uma controvérsia formal.

É difícil mensurar e avaliar o impacto dos esforços da OMC para maior cooperação regulatória, porém, sem um grande e forte mandato, esses esforços servem mais como *guidelines* para ações unilaterais dos membros do que como fórum para cooperação.

Na prática, os objetivos de regulações domésticas e de comércio internacional são difíceis de conciliar. As regras do sistema multilateral do comércio são efetivas em limitar medidas regulatórias discriminatórias, mas oferecem pouco para eliminar ineficiências, falta de clareza e regulações redundantes que não são discriminatórias, mas que dificultam igualmente o comércio internacional.

É importante ressaltar que as disposições estabelecidas no âmbito da OMC não excluem o que já foi estabelecido por outras organizações, como por exemplo, quando cita esforços para aplicar os métodos de análise de risco para avaliação de regulações SPS já desenvolvidos por outras organizações internacionais e com o já estabelecido pelo *Codex Alimentarius*, a Organização para a Saú-

de Animal e o Secretariado da Convenção Internacional para a Proteção Fitossanitária.

Intensificação de boas práticas entre países

Desse modo, infere-se que o sistema multilateral do comércio pleiteia mais uma aproximação dos países para que intensifiquem boas práticas, até mesmo algumas já desenvolvidas e estabelecidas no seio de outras organizações, do que a previsão de medidas que impliquem maior convergência de regulações. Além disso, a crise atual do sistema multilateral de comércio inviabiliza que iniciativas mais ousadas em matéria regulatória sejam adotadas no âmbito da OMC, conduzindo aos acordos preferenciais à tarefa de equacionar o problema das barreiras regulatórias.

Da coerência à convergência regulatória nos acordos preferenciais de comércio

Coerência regulatória é um conceito relativamente recente no contexto comercial dos acordos preferenciais. Até antes da década dos mega-acordos, ou seja, 2010, o conceito era empregado em um contexto de coerência entre múltiplos níveis de governo que realizavam política de coerência quando estabeleciam alinhamento de agências domésticas e leis com objetivo de reforma regulatória nacional.

A partir de 2010, o termo passou a ser utilizado em relação a grandes negociações comerciais, como as da Parceria Transpacífica (*The Trans-Pacific Partnership – TPP*), da Parceria Transatlântica (*The Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*). Entretanto, a literatura de coerência e convergência regulatória é vasta e apresenta diferentes formas e, muitas vezes, mescla seus termos. Existe certa confusão de fins, como o de se buscar custos regulatórios mais baixos

para as empresas que operam além das fronteiras e os meios para atingir estes fins, tais como normas harmonizadas ou em processo de convergência. Algumas descrições se concentram na cooperação entre os Estados para alcançar a coerência regulatória e outras na melhoria da regulação e processos regulatórios dentro dos próprios Estados.

O tema já estava presente nas negociações da Apec. Para a Apec, que é um fórum econômico regional, a coerência regulatória visa melhorar o processo pelo qual os seus membros desenvolvem regulamentos, gerando melhores práticas, padrões e regulamentos no *timing* certo para que sejam aceitáveis e para bem implementá-los.

Evoluindo o conceito, e com vistas a esclarecer a abordagem da coerência regulatória, a Nova Zelândia articulou uma descrição baseada em resultados que repousa a coerência regulatória na interface entre a regulamentação interna e a liberalização do comércio internacional e investimentos. Na descrição neozelandesa, reitera-se que a coerência regulatória se relaciona tanto com o que os países fazem internamente, quanto o que acontece entre os países. Dessa forma, a coerência regulatória exige uma estratégia multidimensional que tem os seguintes elementos inter-relacionados: (i) Coerência entre objetivos de política doméstica e internacional: ao desenvolver políticas regulatórias domésticas que possam ter impacto no comércio e no investimento, esses impactos devem ser identificados e levados em conta como parte do processo político; (ii) Coerência entre normas e agências regulatórias nacionais: em situações em que várias agências reguladoras domésticas lidam com a mesma questão relacionada a comércio e investimento, como um bem ou serviço que deve obedecer a várias leis e que deve ser

tratado por várias agências reguladoras, deve ser tomada uma abordagem consistente e eficiente; (iii) Coerência entre as leis e agências de duas ou mais economias: o terceiro elemento é geralmente promovido por cooperação regulatória e reflete o objetivo de reduzir as barreiras regulatórias ao comércio e ao investimento, criadas por diferentes regulações em diferentes países através da cooperação entre economias.

Atualmente, o texto do TPP apresenta capítulo próprio sobre coerência e cooperação regulatória. O regime regulatório propugnado deve aderir às melhores práticas internacionais e assegurar níveis elevados de colaboração entre governos do TPP e as partes interessadas. Logo, a coerência regulatória se refere ao uso de boas práticas no processo de planejamento, concepção, emissão, implementação e revisão de medidas regulatórias, a fim de facilitar a realização dos objetivos da política doméstica, bem como os esforços entre governos para intensificar a cooperação regulatória, com o intuito de promover esses objetivos e incentivar o comércio internacional, o investimento, o crescimento econômico e o emprego. De modo a implementar da melhor forma esses objetivos e esforços dos países, as partes do TPP concordaram em promover formas específicas de cooperação para se atingir a coerência regulatória, como o intercâmbio de informações, promoção de seminários e eventos instrutivos sobre o tema e estimular a cooperação setorial através de agências especializadas.

O conceito de coerência regulatória adotado no âmbito do TPP difere da definição admitida pela OCDE na medida em que une em um único dispositivo as noções de coerência e cooperação regulatória, não chegando à ideia de convergência. Dessa forma, enquanto coerência se refere ao al-

cance dos objetivos em nível de política doméstica (esfera interna), a cooperação se caracteriza pelos esforços entre governos (esfera internacional).

Autonomia regulatória

Nesse diapasão, a convergência regulatória, entendida aqui como a maior aproximação e comprometimento entre os Estados na uniformização e na adoção de uma regulação comum a todos os envolvidos, não é abordada diretamente pelo TPP, haja vista que exige uma maior redução da autonomia regulatória nacional em prol de um modelo de governança mais profundo. Desse modo, observa-se que a busca por cooperação regulatória pode ser exposta por instrumentos tanto de coerência quanto de convergência, cada qual inserido em um contexto e acordo específico, que visam a objetivos parecidos, porém possuem significados diferentes.

Em outros mega-acordos, como na proposta do TTIP, divulgada pela UE, o conceito de coerência também aparece. As TTIP Directives de 2013 estabelecem que:

The Agreement will include cross-cutting disciplines on regulatory coherence and transparency for the development and implementation of efficient, cost-effective, and more compatible regulations for goods and services, including early consultations on significant regulations, use of impact assessments, evaluations, periodic review of existing regulatory measures, and application of good regulatory practices.

O acordo, ainda em negociação, incluiria disciplinas transversais sobre coerência e transparência regulatória para o desenvolvimento e a implementação de regulamentações eficientes, efetivas e mais compatíveis

para bens e serviços, incluindo consultas sobre regulamentações significativas, utilização de análise de impacto regulatório, avaliações e revisão periódica das normas regulatórias existentes e a aplicação de boas práticas regulatórias. Ocorre que a cooperação entre os países para o alcance de sistemas regulatórios mais coerentes possibilitaria a convergência entre sistemas, o que deve favorecer o comércio internacional se aprovada a Parceria Transatlântica.

Contudo, merecem destaque também os esforços de convergência bilateral, sejam eles expressos ou implícitos. Cita-se o disposto no recente *Comprehensive Economic and Trade Agreement (Ceta)* entre Canadá e União Europeia, que inclui procedimentos de cooperação regulatória, incluindo protocolos sobre aceitação mútua dos resultados da avaliação da conformidade para produtos. Há um capítulo próprio sobre cooperação regulatória, que compromete ambas as partes a cooperarem para prevenir e eliminar barreiras desnecessárias ao comércio e ao investimento, através da persecução da compatibilidade regulatória e do reconhecimento de equivalência.

Os objetivos da cooperação regulatória propugnada no Ceta incluem a construção da confiança, aprofundando o entendimento mútuo das abordagens de governança regulatória e promovendo a transparência, previsibilidade e eficácia dos regulamentos e evitando diferenças regulatórias desnecessárias. Outro objetivo é reduzir as diferenças desnecessárias na regulação setorial com o propósito de melhorar a competitividade da indústria, procurando formas de diminuir os custos administrativos e os de requisitos regulatórios duplicados e buscar abordagens regulatórias que incluam, se possível e apropriado, o reconhecimento da

equivalência ou da promoção de convergência regulatória.

A inclusão da cooperação regulatória nos APCs, envolvendo EUA e UE, suscitam inúmeras questões e possíveis consequências para os países excluídos de acordos ou que não têm poder para influenciar as negociações sobre as regras aplicáveis. Acordos que conduzem à convergência regulatória podem criar e incentivar as empresas a localizarem-se em tal bloco econômico ou consolidarem a imagem de que empresas localizadas dentro de um bloco com tais disposições obtêm vantagens em detrimento de empresas que permanecem fora deles. No domínio da regulação, a agenda deve girar em torno da convergência de normas e padrões de reconhecimento e aceitação mútuos dos Estados envolvidos, principalmente em função de sua maior eficácia para com a diminuição dos custos de transação gerados pelas disparidades regulatórias entre os membros dos APCs.

Custos clássicos de desvio de comércio gerados pela redução preferencial das tarifas ao abrigo do Ceta, do TPP ou do TTIP provavelmente serão limitados porquanto as tarifas médias, na maioria dos países participantes nessas iniciativas, já são baixas. Na verdade, no caso do TPP, muitos membros já têm APCs entre si. A temática que deve ser superada, portanto, é a das barreiras regulatórias, uma vez que a ausência de um sistema regulatório coerente, e indiretamente convergente, tem gerado maior impacto por implicarem maiores ônus para empresários e consumidores.

Aventa-se também que as empresas localizadas em países não membros dos APCs com previsões de maior cooperação, convergência e coerência regulatória podem beneficiar-se do acesso a esse grande mercado criado pelos Acordos, caso demonstrem que

seus produtos estão em conformidade com as normas regulatórias pertinentes. Por isso, a necessidade de se adequarem às boas práticas regulatórias propugnadas pelos organismos multilaterais e também pelas regras de cooperação regulatória já criadas pelos APCs com vistas a ganhos futuros.

A cooperação regulatória, como é exposta pelos APCs, trata de um pressuposto da convergência regulatória, que ocorrerá das mais distintas maneiras (como, por exemplo, as listadas pela OCDE), e de forma mais ou menos ambiciosa. A convergência, por sua vez, é exposta pelos recentes APCs como um modo de cooperação vertical, envolvendo o compromisso dos Estados em ações de todos os envolvidos em prol do alcance de uma uniformização regulatória, um eixo comum a todos os membros contra regulações e normas divergentes. Por mais que pareça uma proposta de redução da autonomia regulatória dos Estados em prol de um modelo internacionalizado, os APCs ressaltam a manutenção do *policy space* dos países na persecução de políticas públicas individuais e caras às respectivas sociedades.

Importante destacar que, com exceção do Ceta, outros APCs citados raramente mencionam o conceito de convergência, que muitas vezes é confundida com coerência, apesar de seu propósito e ideia serem claramente o de alinhamento ou de reconhecimento de normas, em prol da eliminação de diferenças entre requisitos regulatórios de distintos países e da realização de uma análise de impacto regulatória transnacional.

Assim, aduz-se que a cooperação regulatória entre Estados nos APCs, mesmo sendo a *second best solution*, em decorrência de uma ausência de disposições no âmbito do sistema multilateral do comércio, visa, sobretudo, a sistemas mais coerentes e, nesse processo, é

provável que haja mais convergência, mesmo que indiretamente, sendo esta expressa ou não nos textos dos APCs, o que levará à eliminação de barreiras regulatórias e o favorecimento do comércio internacional.

III. Conclusões

A análise das políticas regulatórias que tratam de medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias, além das ambientais, que afetam não só a economia doméstica, mas, principalmente, o comércio internacional, lançou luzes sobre o surgimento de um novo paradigma. Agora, conceitos fundamentais para o comércio internacional como coerência, cooperação e convergência regulatória passam a ocupar lugar de destaque.

Os novos conceitos tornam-se ainda mais relevantes no atual contexto internacional de grandes incertezas e de profunda perplexidade diante da nova política externa dos EUA, que coloca o Brasil frente a sérios desafios. O reposicionamento da Política de Comércio Internacional do Brasil é, portanto, urgente, seja em razão da pressão da nova lógica internacional em que coerência e convergência são palavras de ordem, seja em resposta à política agressiva de acordos bilaterais dos EUA com seus principais parceiros em busca de um alargamento e aprofundamento de sua rede de acordos preferenciais.

A oportunidade e significância do tema estão justamente nos fatos e na necessidade de o Brasil, com urgência, alterar sua política de isolamento em relação aos acordos preferenciais de comércio para, inclusive, adotar posturas mais estratégicas de inserção nas cadeias globais e regionais de valor e na economia digital.

Governo e agentes econômicos ainda não

se deram conta de que no mundo global atual as armas são outras. Os instrumentos tradicionais do comércio internacional, como tarifas, quotas tarifárias e antidumping, aplicados nas fronteiras, deixaram de ser significativos. Os olhos se voltam para as novas barreiras ao comércio, ditas não tarifárias, que englobam barreiras regulatórias, as quais, por serem originadas em políticas internas de cada país, acabam afetando o fluxo de importações e exportações.

Exatamente por esse motivo é que o exame minucioso da evolução das políticas re-

gulatórias dos principais parceiros internacionais, em paralelo com o processo brasileiro, passa a ser fundamental. São elas que determinarão se um país pertence ou não a uma rede de compatibilidade regulatória. Importações dentro de regras comuns e certificadas serão aceitas e importações que se utilizam de outros regulamentos e normas terão que provar sua conformidade, elevando substancialmente custos de exportação.

É hora de o Brasil se debruçar seriamente sobre esse novo e importante tema do comércio internacional.

A Reciprocidade entre Sociedade Civil e Instituições: um Novo Caminho para o Brasil

.....
RAYMUNDO MAGLIANO FILHO

Não foram poucas as tentativas de compreender de que forma a história do Brasil trazia dificuldades para as tentativas de modernização do país. O chamado “atraso brasileiro” foi, de fato, objeto de análise de diferentes autores, a partir de diversos referenciais teóricos, e contribuiu para a não problematização da sociedade civil (o conjunto de relações entre indivíduos, grupos e classes sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições políticas¹) como elemento indispensável à democracia. Pense-se, por exemplo, nas reflexões de Sérgio Buarque de Holanda sobre o “homem cordial”, em contraposição ao *homo oeconomicus* de que nos falava Max Weber. Se o “homem moderno”, no contexto da Reforma Protestante (1517), consolidou-se na Inglaterra

e nos Estados Unidos enquanto ser capaz de efetuar cálculos de meios e fins, Portugal e Espanha, que não tiveram suas respectivas revoluções gloriosas, caracterizaram-se pelo poder patrimonial, aspecto tão bem estudado por Raymundo Faoro.

Uma vez que o rei concentrava tanto os poderes públicos quanto os privados (utilizando o direito e o “poder de polícia” em benefício próprio), a chamada herança ibérica caracterizou-se pela não diferenciação entre as esferas pública e privada, tal como ocorrera na Inglaterra, França, Alemanha e nos Estados Unidos. Isso acabou repercutindo no Brasil, que somente rompeu com o caráter patrimonialista do Estado no plano simbólico, constitucional. Ou seja, a separação do público e privado como esferas autônomas ocorreu somente em nossa Constituição, em 1988. A história de nossa República (1889) é, conseqüentemente, muito mais um discurso do que uma prática, algo que até hoje se manifesta em nossa sociedade, altamente dependente e sufocada pelo Estado.

Neste contexto, o problema que acompanha a sociedade brasileira, pelo menos desde o processo de redemocratização, está justamente em realizar os valores e princípios estabelecidos no plano do discurso constitucional. Não faltam garantias de direitos e deveres, normas que separam e estabelecem os

.....
1. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., 2004, p. 1210.

.....
RAYMUNDO MAGLIANO FILHO foi presidente da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) por sete mandatos consecutivos, conselheiro do Instituto Ethos, membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e de diversas entidades que atuam em níveis nacional e internacional. É autor de artigos sobre o mercado de capitais publicados em jornais e revistas. Fundou o Instituto Norberto Bobbio, dedicado a divulgar os conceitos de direitos humanos, democracia e cultura. É membro do Conselho Editorial desta Revista.

limites da administração pública e privada. No entanto, na realidade, o plano cultural que condensa os valores que orientam a ação humana encontra-se, infelizmente, demasiadamente afastado daqueles valores que dão sustentação à própria forma democrática. Não à toa, o cenário político-econômico nacional e internacional tem estado particularmente avesso às reflexões sobre democracia, sociedade civil e cultura democrática. São inúmeros os casos que, cotidianamente, fazem-nos duvidar da capacidade de alguns valores democráticos orientarem as ações individuais e institucionais.

Basta lembrarmos o “apelo aos valores” mencionado por Bobbio para perceber a calamitosa situação em que nos encontramos: tolerância, não violência, renovação das ideias pelo livre debate e fraternidade são justamente os valores que deveriam orientar os “cidadãos ativos”². A rua, hoje, com a exacerbação das posições concorrenciais sobre o que é certo, digno e justo, é um bom exemplo do tipo de cultura que movimenta nossas demandas e nossas instituições.

No entanto, é justamente nesses momentos de crise social que precisamos ter um referencial teórico rico o suficiente para fazer um diagnóstico preciso das dificuldades e das alternativas que estão à disposição. Naturalmente, a construção de uma estratégia para sairmos do atual atoleiro nacional depende do tipo de conhecimento que temos sobre alguns conceitos que invariavelmente são colocados em pauta: Estado, sociedade civil e democracia são conceitos riquíssimos, articulados de uma forma ou de outra, sem muitas vezes atentarmos para a precisão desses arranjos.

Mas, é justamente o tipo de ligação entre

esses diversos significados que orienta nossas práticas. Isso quer dizer que o modo de conceber a relação teórica entre os conceitos influencia diretamente nossa forma de agir. Neste sentido, talvez seja importante perguntar: qual seria a melhor forma de propormos um caminho para o Brasil, que passe necessariamente pela articulação entre os conceitos de Estado, democracia e sociedade civil? Ou melhor: que tipo de estratégia, que necessariamente associe os planos teórico e prático, pode contribuir para realizarmos aquele discurso que há tempos orienta os inúmeros projetos de modernização/desenvolvimento do nosso país?

Sociedade civil e transformações

Trata-se aqui de defender uma ideia que possa contribuir para o encaminhamento de novas práticas, novas organizações. E o núcleo fundamental dessas reflexões passa pela compreensão da sociedade civil (o conjunto de relações entre indivíduos, grupos e classes sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições políticas³) como peça indispensável para pensarmos e propormos um modelo atento às condições que marcam nossa história, uma resposta à crise de representatividade e uma defesa da eficácia material da democracia. *É ela, a sociedade civil, e não um princípio, ou qualquer outra forma de alternativa normativa, que deve orientar o processo de desenvolvimento econômico e social.* Não é a enumeração hierárquica de uma ordem de princípios que garantirá o respeito à chamada “força normativa da Constituição”, mas sim o desenvolvimento de um

2. BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 51-52.

3. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., 2004, p. 1210.

elemento real, a sociedade civil, que dará início a sucessivos encadeamentos para a transformação.

No entanto, será que a própria sociedade entende o que é democracia? E, muito mais importante, estaria ela consciente da necessária relação entre democracia e sociedade civil? Em meio a tantas perguntas, *é fundamental que a sociedade civil se conscientize de que ela é parte essencial de uma sociedade democrática*, e que, por isso mesmo, cabe a ela se organizar e agir para resolver problemas sociais e, simultaneamente, contribuir para o crescimento econômico e social de nosso país.

Ainda que este primeiro passo seja dado, não seria necessário fazermos mais uma pergunta? Estariam nossos políticos, representantes do Estado, conscientes do tipo de relação que os une à sociedade civil? Ambos, Estado e sociedade civil, compreendem quais são suas funções na resolução de problemas sociais e econômicos do nosso país? Aqui deve ser destacada *a necessidade de o Estado também se conscientizar e perceber que ele existe somente enquanto extensão da sociedade civil*, razão pela qual precisa garantir e realizar formas efetivas de participação desta em suas estruturas, e não somente garantir a possibilidade de participação. Somente assim essas duas esferas podem atuar democraticamente, conjuntamente.

Frente a essas questões, resta evidente a necessidade de compreendermos criticamente o discurso de que nossas instituições funcionam, assim como devemos assumir nossa condição específica e parar de importar modelos teóricos alheios à nossa história de colonização ibérica.

Reestruturar as instituições, garantindo a participação efetiva da sociedade civil em seus conselhos de deliberação, e inserir o fortalecimento da sociedade civil como ob-

jetivo preponderante das próprias instituições são premissas fundamentais para construirmos uma cultura democrática, sem a qual toda e qualquer democracia formal não terá vitalidade alguma. Este é o caminho para superarmos a herança ibérica.

Relação de reciprocidade

Como o leitor pode notar, o núcleo duro de todas essas questões não poderia ser outro, se não a necessidade de considerar a relação entre instituições e sociedade civil a partir de uma dupla perspectiva: necessidade de participação da sociedade civil nas instituições, e fortalecimento da sociedade civil pelas instituições. Ou seja, *trata-se de uma relação de reciprocidade, isto é, na medida em que as instituições se consolidam por meio da participação da sociedade civil, aquelas têm o dever de agir em benefício desta, fortalecendo-a*. Tal reciprocidade, no entanto, não é evidente, e alguns esclarecimentos teóricos podem nos ajudar.

Em primeiro lugar, é necessário estabelecer aquele tipo de articulação entre sociedade, Estado e democracia. Uma sociedade que fecha as portas para a participação da sociedade civil corre três riscos interligados: politização das instituições; perda de autonomia e corrupção, como demonstram cotidianamente nossos jornais, infelizmente.

No entanto, para compreendermos essas questões é necessário estabelecer com clareza e simplicidade alguns conceitos básicos. Por isso, é importante ressaltar que toda e qualquer ordem social é sempre uma ordem de convivência construída ⁴, isto é, uma ordem que depende das formas de agir e pen-

.....
4. TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. Autêntica Editora: São Paulo, 2007, p. 16.

sar. Como destacava Hannah Arendt, é o agir humano o substrato do tecido social, o núcleo do desenvolvimento da sociedade civil. Este aspecto é importantíssimo, e precisa ser valorizado, pois remete automaticamente à ideia de responsabilidade.

Se nós somos a base para a estruturação da sociedade (e não um ente divino, uma ordem cosmológica, etc.), então nós também somos responsáveis pela maneira como estruturamos a sociedade. Esse é um tipo de visão transformadora, isto é, que permite a contínua transformação (e melhoria) da sociedade, e não uma visão fatalista ou de subserviência da ordem social. Esse modo de ver o mundo acarreta algumas consequências importantes. O conceito de Estado, por exemplo, precisa ser compreendido a partir desta linha de raciocínio: ele é um “momento da sociedade civil”⁵, isto é, diante dos diversos interesses que permeiam a sociedade, o Estado surge como se fosse algo exterior à própria sociedade, uma espécie de vontade geral coletiva, que reduz a complexidade da vida em sociedade ou administra-a com normas.

Além disso, é importante perceber que algumas ordens sociais estabelecem formas de convivência que oprimem a sociedade civil. A monarquia fez com que o príncipe se apresentasse como alguém fora da sociedade, uma entidade superior, diferente dos outros, que cria a ordem que deve ser obedecida pelos súditos, extremamente passivo. A ditadura se vale do mesmo artifício: coloca-se acima da sociedade pela força das armas (não mais pelo argumento do “sangue real”, como na monarquia), posição a partir da qual estabelecem leis sobre como agir e pensar. Contrariamente a isso, a democracia é

justamente uma ordem social que potencializa a sociedade civil, a partir da própria sociedade – e isso é fundamental. Por isso, afirmamos que as leis são criadas pelo “povo”. Isso significa que *a democracia não é algo dado, não é um partido, um dogma, uma espécie de política, mas uma construção contínua, e que por isso mesmo exige representação e participação.*

Princípios da democracia

A partir disso podemos compreender que a democracia abrange seis princípios, tal como formulado por Bernardo Toro: I – *princípio da secularidade* (a ordem social é construída, e não natural, o que permite inúmeras transformações); II – *princípio da autofundação* (as leis democráticas são feitas e refeitas pelas mesmas pessoas que as vão viver); III – *princípio da incerteza* (uma vez que não existe qualquer modelo de democracia, cada sociedade deve criar sua própria ordem social); IV – *princípio ético* (toda ordem democrática tem como objetivo assegurar e praticar os direitos humanos); V – *princípio da complexidade* (conflitos, diversidade e diferença fazem parte da ordem social e devem ser produtivamente desenvolvidos); e VI – *princípio do público* (uma sociedade democrática constrói o público na sociedade civil)⁶.

Assim, é possível dizer que *a democracia é uma espécie de empreendimento social, isto é, uma forma de organizar e construir instituições.* Aqui é importante destacar as lições de Norberto Bobbio acerca da definição mínima de democracia, que significa um conjunto de regras que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões co-

5. TORO, Bernardo José. A construção do público: cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005, p. 49.

6. TORO, Bernardo José. A construção do público: cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005, p. 26-29.

letivas e com *quais* procedimentos ⁷. Quem ocupa o lugar do *quem* e quais são as formas dos *procedimentos*? Em outras palavras: qual é o real alcance do público?

Quando Bobbio afirma que hoje há a exigência de “mais democracia”, no sentido de que a democracia representativa seja oxigenada ou mesmo substituída pela democracia direta (participativa) ⁸, é necessário frear os ímpetos e compreender o papel positivo e decisivo que a democracia representativa desempenhou e ainda desempenha. Que hoje seja necessário aprimorar essa forma de governo a partir da ampliação dos espaços de participação da sociedade civil, não exclui, por si só, a continuidade da ideia de representação política. Trata-se, muito mais, *de permitir a construção de um modelo de democracia integral* em que ambas as formas são necessárias, ainda que, consideradas em si mesmas, sejam insuficientes ⁹. O que se busca destacar é que a democracia representativa, quando isolada da sociedade civil, favorece o próprio totalitarismo (não podemos esquecer que Hitler e Mussolini foram eleitos, ou seja, chegaram ao poder por meio de instrumentos democráticos representativos). Quando deixamos todas as questões fundamentais da sociedade nas mãos dos nossos representantes, corremos o risco de substituir o princípio da autofundação da sociedade pelo princípio do jogo político, tão comum à cena nacional brasileira. Neste cenário, não somos nós que governamos, mas o jogo de favores entre partidos e lobbies. É para este déficit democrático que devemos atentar.

.....
7. BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 18.

.....
8. BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 41.

.....
9. BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 52.

Ora, os limites das instituições representativas sempre tiveram como pano de fundo a crítica que denunciava a *distância* entre representantes e representados (uma vez mais, basta recordar os traumas da representação política pós-fascismo e nazismo), seja na forma do crescimento e isolamento dos partidos políticos (partidocracia), seja na forma de burocratização das estruturas políticas. Isso significa que votar, delegar sua vontade para o representante político, ainda que fundamental, não garante por si só que este representante atue de acordo com a sua vontade.

Participação para revigorar a democracia

N o entanto, a ênfase na democracia participativa não busca deslegitimar e/ou invalidar a democracia representativa. O mundo real não nos permitiria isso! Continua incontornável o argumento de que a complexidade da sociedade atual inviabiliza um retorno à Grécia. Daí a ideia fundamental de que a participação é um mecanismo para revigorar a democracia, expandindo suas ramificações para áreas ainda dominadas pelo poder invisível que atua distante dos olhos da sociedade civil, em gabinetes e salas fechadas de tantas instituições nacionais, como a CBF, cuja estrutura organizacional não contempla a participação dos jogadores profissionais.

É por esta razão que as atuais transformações políticas podem ser vistas como um processo de democratização social, isto é, de expansão conjunta da democracia representativa e participativa para novos espaços, áreas até agora dominadas por organizações extremamente hierárquicas e burocratizadas. Este é o foco do livro “Um caminho para o Brasil”: discutir como esta nova compreensão da democracia (representativa e participativa) pode contribuir para a discus-

são das atuais estruturas do BNDES e das agências reguladoras, e que tipo de alteração democrática poderia ser colocada como alternativa (a formação de conselhos abertos à sociedade civil no caso do BNDES – já que existem 18 conselhos fechados à participação da sociedade civil – e o fortalecimento da sociedade civil pelas agências reguladoras mediante investimento em solução de conflitos). Trata-se aqui de refletir e propor mudanças a partir da seguinte constatação:

*“Percebe-se que uma coisa é a democratização do estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde se conclui que pode muito bem existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte das suas instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente.”*¹⁰

Se uma das grandes questões que devemos enfrentar é a democratização das nossas instituições, um exemplo concreto certamente nos ajudará a compreender melhor a força dessas ideias. Trata-se da “revolução silenciosa”, que ocorreu no mercado de capitais, e que abriu a Bolsa de Valores à população, disseminando o conhecimento e democratizando as oportunidades. Não cabe aqui recontar as inúmeras iniciativas democráticas que foram feitas no início deste século no âmbito da então Bovespa¹¹. O que interessa é resgatar uma ideia real, uma prática que condensa o sentido democrático que vem sendo construí-

10. BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 55 (grifos acrescentados).

11. O leitor interessado pode encontrar essas informações em MAGLIANO FILHO, Raymundo. A força das ideias para um capitalismo sustentável. Barueri, SP: Manole Editora, 2014.

do nessas últimas páginas: a necessidade de criar mecanismos que tornem instituições hierarquizadas em instituições democráticas, por exemplo, com a criação de um conselho que reunia todos os interessados (sindicatos, investidores individuais, mulheres, etc.).

Conselhos democráticos

Foi esta fundamental alteração que permitiu às pessoas deliberarem sobre questões que lhes diziam respeito, ultrapassando o requisito do acesso à informação e dando eficácia à relação de reciprocidade entre instituições e sociedade civil. Não basta o direito de ouvir, não basta informar às pessoas. Também não é suficiente organizar audiências públicas sem a real possibilidade de deliberação. Somente a existência de conselhos democráticos, com representantes substituíveis e independentes, que garanta tanto o acesso geral como a possibilidade efetiva de participação, somente isso legitima democraticamente nossas instituições. Este é o caminho para ultrapassarmos o parâmetro (necessário) da legalidade, e adentramos na esfera da legitimidade, muitas vezes distante e não discutida.

A consequência teórica e prática dessas reflexões é que a participação não pode mais ser vista somente como um pressuposto de uma organização. *A participação deve ser compreendida como um valor democrático, como um modo de vida da democracia, como exacerbação de uma cultura democrática, fundamental para dar vitalidade à democracia.* A abrangência da participação nas instituições deve ser vista como um sinal democrático, uma necessidade para o desenvolvimento econômico e social¹².

12. TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. Autêntica Editora: São Paulo, 2007, p. 29-30.

Insistir na ideia de que a participação amplia a legitimidade das deliberações oriundas da representação significa lutar pela ampliação da participação da sociedade civil e, ao mesmo tempo, diminuir o espaço do poder invisível que caracteriza as políticas de lobbies. Trata-se, assim, de uma forma de resgatar o conceito de cidadania, e de realocá-lo enquanto eixo estruturante da vida social. Isso não pode ser confundido com a ideia simplista de voto. Como salienta Bernardo Toro:

“Um cidadão não é uma pessoa que pode votar. Esse é um direito dele, mas isso não faz dele um cidadão. O que faz do sujeito um cidadão é o fato de ele ser capaz de criar ou modificar, em cooperação com outros, a ordem social na

*qual quer viver, cujas leis vai cumprir e proteger para a dignidade de todos”*¹³.

É este núcleo teórico – a necessidade de conselhos deliberativos que articulem representação e participação – que pode servir como pedra angular para avaliação e reestruturação de nossas instituições, de tal forma que a sociedade civil participe da estrutura institucional e, simultaneamente, que seu fortalecimento (da sociedade civil) seja alçado à condição de objetivo institucional. Com isso, pretende-se contribuir efetivamente para o debate acerca do futuro do Brasil, seus caminhos e desafios. Somente boas ideias não bastam; é preciso compreendê-las enquanto guia para novas ações, novos sentidos que podem juntar democracia e crescimento econômico e social.

.....
13. TORO, Bernardo José. A construção do público: cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005, p. 52.

Fake News e os Caminhos para Fora da Bolha

.....
SÉRGIO BRANCO

I.

A essa altura, já não é mais novidade para ninguém que o conteúdo compartilhado por nossos amigos em redes sociais é filtrado por um algoritmo. Dessa forma, nem tudo aquilo postado por terceiros aparece em nosso *feed* de notícia, *timeline* ou página pessoal. E não poderia ser diferente. Afinal, quantos contatos você tem no Facebook? Quantas pessoas você segue no Instagram? Se todo texto, foto, vídeo, *link*, notícia, meme, informação ou comentário fosse visualizado, nossa relação com o site seria caótica e desinteressante. Afinal, nem tudo que é compartilhado nos interessa. Mas, a ferramenta de seleção de conteúdo nem sempre funcionou assim.

Em seu livro “*O Filtro Invisível*”, de 2011, Eli Pariser afirmava que “no início, o *feed* de notícias mostrava quase tudo que seus amigos faziam no site. No entanto, quando

o volume de postagens e amigos aumentou, o *feed* se tornou impossível de ler ou gerir. Mesmo que você tivesse apenas 100 amigos, era um volume grande demais”¹.

Considerando que a média de amigos por usuário do Facebook é 155², percebe-se que a tarefa de dar conta de tudo que nossos contatos postam seria ainda mais difícil. O autor prossegue esclarecendo que seriam três os itens mais relevantes para determinar o que nos é mostrado prioritariamente no feed de notícias. “O primeiro é a afinidade: quanto mais próxima a sua amizade com alguém – o que é determinado pelo tempo que você passa interagindo com a pessoa e acessando seu perfil –, maior será a probabilidade de que o Facebook lhe mostre mais atualizações”³. A seguir, vem o “peso relativo de cada tipo de conteúdo: atualizações sobre relacionamentos, por exemplo, têm peso maior; todos gostam de saber quem está namorando

.....
SÉRGIO BRANCO é cofundador e diretor do ITS Rio. Doutor e mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador convidado do Centre de Recherche en Droit Publique da Universidade de Montréal. Autor dos livros “Direitos Autorais na Internet e o Uso de Obras Alheias”, “O Domínio Público no Direito Autoral Brasileiro” e “O que é Creative Commons”. Especialista em propriedade intelectual pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio. Pós-graduado em cinema documentário pela FGV. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogado.

-
1. Tradução livre do autor. PARISER, Eli. **The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You**. Kindle Edition..
 2. Segundo matéria publicada no The Telegraph, disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/science/science-news/12108412/Facebook-users-have-155-friends-but-would-trust-just-four-in-a-crisis.html>
 3. Tradução livre do autor. PARISER, Eli. **The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You**. Kindle Edition.

quem. (Muitos suspeitam que esse peso também seja personalizado: pessoas diferentes dão mais ou menos importância a tipos variados de conteúdo)⁴. Finalmente, o tempo, já que “itens mais recentes têm mais peso do que postagens mais antigas”⁵.

É claro que esta é uma explicação bastante simplificada para uma questão complexa, e muita coisa mudou no Facebook desde 2011. Contudo, para as considerações que pretendo fazer neste breve texto, basta levarmos em consideração que o Facebook interfere diretamente no conteúdo que nos é passivamente disponibilizado. Assim é que surgem os filtros-bolha.

Personificação dos conteúdos de redes

Segundo Eduardo Magrani, em seu livro “Democracia Conectada”, os filtros-bolhas podem ser definidos “como um conjunto de dados gerados por todos os mecanismos algorítmicos utilizados para se fazer uma edição invisível voltada à customização da navegação on-line. Em outras palavras, é uma espécie de personificação dos conteúdos da rede, feita por determinadas empresas como o Google, através de seus mecanismos de busca, e redes sociais como o Facebook, entre diversas outras plataformas e provedores de conteúdo”⁶.

Importante também lembrar um componente fundamental para entendermos as

consequências dessa escolha algorítmica: o resultado tem um único objetivo – agradar amplamente o usuário, tornando sua experiência a mais prazerosa possível. Eli Pariser comenta na introdução de seu livro, de modo bastante perspicaz, que “os defensores da personalização nos oferecem um mundo feito sob medida, adaptado à perfeição para cada um de nós. É um lugar confortável, repleto de nossas pessoas, coisas e ideias preferidas. Se nunca mais quisermos ouvir falar em *reality shows* (ou de coisas mais sérias, como violência), não precisaremos mais ouvir falar – e, se só quisermos saber de cada movimento de Reese Witherspoon, será possível. Se nunca clicarmos em artigos sobre culinária, sobre *gadgets* ou sobre o mundo para além das fronteiras de nosso país, essas coisas simplesmente desaparecerão. Nunca mais ficaremos entediados. Nunca ficaremos aborrecidos. Nossos meios de comunicação serão um reflexo perfeito de nossos interesses e desejos”⁷. Em outras, palavras, o que Eli Pariser nos diz é que as redes sociais nos dão aquilo de que mais gostamos: nós mesmos. E é muito difícil vencer essa tentação narcisista.

Outras redes sociais também usam a mesma estratégia e pelos mesmos motivos. Instagram⁸ e Twitter⁹ se valem de algoritmo para decidir o que você vê primeiro. Contudo, não existe rede social em que essa seleção algorítmica é mais importante do que o Facebook.

Em primeiro lugar, porque em junho de 2017 o Facebook atingiu 2 bilhões de usu-

4. Tradução livre do autor. PARISER, Eli. **The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You.** Kindle Edition.

5. Tradução livre do autor. PARISER, Eli. **The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You.** Kindle Edition.

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

7. Tradução livre do autor. PARISER, Eli. **The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You.** Kindle Edition.

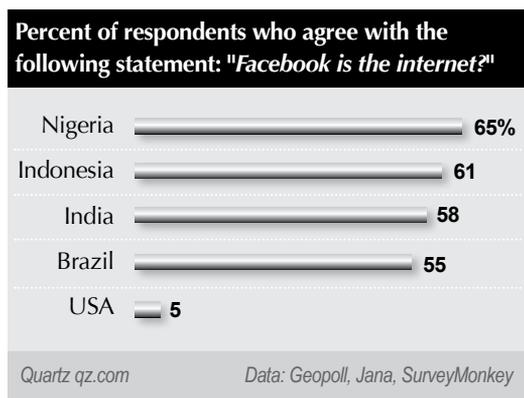
8. Disponível em <http://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/news/instagram-feeds-to-go-out-of-order-showing-pictures-according-to-relevance-rather-than-time-using-a6933926.html>

9. Disponível em <https://support.twitter.com/articles/262993>

ários ativos mensais¹⁰, de um total estimado de menos de 4 bilhões de usuários da internet em todo o mundo¹¹. Ou seja, a cada duas pessoas com acesso à internet, uma tem conta no Facebook.

Em segundo lugar – e muito mais importante, em razão da curiosa (e, em certa medida, estarrecedora) pesquisa divulgada pelo site Quartz em fevereiro de 2015. Segundo a matéria jornalística, indonésios haviam sido indagados sobre uso da internet e disseram ao entrevistador que não faziam uso dela. Contudo, quando em grupos, comentavam entusiasmaticamente o quanto de tempo gastavam no Facebook. Como se percebe, não se davam conta de que o Facebook integra a internet.

A pesquisa não parou por aí. Na Nigéria, também o número de pessoas que diziam acessar o Facebook era maior do que aquele que admitia usar a internet. E para nós, brasileiros, nada salta mais aos olhos do que o resultado a este teste: indagados se concordavam com a afirmação “o Facebook é a internet”, 55% dos brasileiros entrevistados disseram que sim (contra apenas 5% dos americanos). O gráfico está aqui¹²:



10. Disponível em <https://techcrunch.com/2017/06/27/facebook-2-billion-users/>

11. Disponível em <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

12. Disponível em <https://qz.com/333313/millions-of-facebook-users-have-no-idea-theyre-using-the-internet/>

Diante dessa informação, percebemos que não apenas milhões de pessoas tomam o Facebook pela internet como, em razão disso, vivem sua vida digital sem conseguir ultrapassar os limites do que é mostrado no *feed* de notícias – como se vivessem um pesadelo on-line surrealista no estilo de “*O Anjo Exterminador*”. As portas estão abertas, mas ninguém sai. A propósito, dados demonstram que cerca de 70% dos brasileiros se informam pela rede social, número superior a todos os demais países pesquisados¹³.

A conclusão a que se chega é intuitiva: ao se fiar no conteúdo que o algoritmo do Facebook decide mostrar, e ao se tomar um único site como a integralidade da internet, o que se faz é agir em uma bolha, dentro da bolha, dentro de outra bolha.

A bolha limita a diversidade

Esse enclausuramento silencioso, mistura de escolha tecnológica e analfabetismo digital, vem sendo fartamente criticado. Motivos, é bem verdade, não faltam. A bolha limita a diversidade, já que o usuário segue recebendo indefinidamente conteúdo postado por aqueles seus amigos e conhecidos com quem já detém afinidade ideológica. Dessa forma, fica menos sujeito a críticas e opiniões contraditórias, limitando, assim, a gama de informações que recebe.

Ademais, existe um componente capitalista, especialmente quando se trata de páginas institucionais. Sabemos que determinado conteúdo será espontaneamente mostrado a um certo número de usuários com os quais a página mantém contato, cada qual em seu

13. Disponível em <http://observatoriodaimprensa.com.br/noticias/cerca-de-70-dos-brasileiros-se-informam-pelo-facebook/>.

próprio *feed* de notícias. Contudo, para furar essa bolha e ser apresentado na *feed* de notícias dos demais, será necessário pagar. Ou seja, o desejo de ser visto ou lembrado, sem correr o risco de cair na vala comum da disputa de atenção alheia, pode ser resolvido também com algum investimento financeiro para *posts* patrocinados.

Finalmente, em tempos de eleição de Trump e de *fake news*, pós-verdade, fatos alternativos e testes psicológicos secretos, muita gente acaba criticando o Facebook por falta de transparência nas suas decisões institucionais, dentro e fora dos algoritmos. Não dá, contudo, para jogar toda a culpa nas costas do Facebook. Muito pelo contrário.

Christopher Lasch, autor de “*A Cultura do Narcisismo*”, afirma que “o narcisista depende de outros para validar sua autoestima”, de modo que “não consegue viver sem uma audiência que o admire”¹⁴. E prossegue, dizendo que “sua aparente liberdade dos laços familiares e dos constrangimentos institucionais não o impedem de ficar só consigo mesmo ou de se exaltar em sua individualidade. Pelo contrário, ela contribui para sua insegurança, a qual ele somente pode superar quando vê seu ‘eu grandioso’ refletido nas atenções das outras pessoas, ou ao ligar-se àqueles que irradiam celebridade, poder e carisma. Para o narcisista, o mundo é um espelho (...)”¹⁵. Uma sociedade oca, enfim, de pessoas mais ávidas por serem invejadas do que respeitadas¹⁶.

A fim de satisfazer suas próprias necessidades, inúmeros serão os usuários que op-

tarão por deixar de seguir (dar *unfollow*) em quem quer que discorde dele, que não curta nem compartilhe suas publicações ou que simplesmente lhe pareça desinteressante. No limite, um usuário pode ser até mesmo bloqueado. Em contrapartida, poderá (porque o Facebook também o permite) eleger um certo número de amigos cujas postagens serão vistas prioritariamente. Em regra, serão conteúdos com os quais o usuário se identifica e por cujas atualizações anseia.

Tudo bem que a ferramenta de seleção de conteúdo em ambos os casos é disponibilizada pelo Facebook, mas ninguém está obrigado a usá-la. Se uma camada adicional de segregação nas informações é inserida na bolha particular de cada um, o usuário é, neste caso, também responsável por isso.

Acredito que uma ressalva seja muito importante quanto a este aspecto. Enquanto estamos nas relações estritamente privadas, familiares, de amizade e de companheirismo, a seleção de informações é, na verdade, bem-vinda. Até porque nossa intimidade (digamos, real) também passa por inúmeros filtros e ninguém quer estar sujeito a ter que interagir com aquele cara chato apenas porque o algoritmo do Facebook decidiu que vocês dois devem conviver.

No entanto, não é só de amenidades que o mundo vive. O problema mais alarmante que se põe hoje é de outra ordem. Trata-se, mais amplamente, de compreensão do mundo. Não apenas da matéria de que ele é feito, mas também das engrenagens que o regem. Trata-se de discutir políticas públicas, cultura, direito, moral, arte, regulação, ética, tudo aquilo de que precisamos para criar coletivamente um mundo melhor. E é justamente neste particular que nosso uso da internet, com ou sem a ajuda do Facebook, está falhando de modo miserável.

14. LARSCH, Christopher. *A Cultura do Narcisismo*. Rio de Janeiro: Imago, 1983; p. 30.

15. LARSCH, Christopher. *A Cultura do Narcisismo*. Rio de Janeiro: Imago, 1983; pp. 30-31.

16. LARSCH, Christopher. *A Cultura do Narcisismo*. Rio de Janeiro: Imago, 1983; p. 87.

II.

Em certa medida, o surgimento da internet comercial no meio dos anos 1990 de fato faz jus àquilo que tanto se propagou: estamos diante da maior revolução tecnológica de todos os tempos. Por meio da internet, as distâncias encolheram, tornou-se mais rápida e barata a comunicação, o acesso a obras intelectuais foi facilitado, novos modelos de negócio surgiram, democratizou-se o caminho da liberdade de expressão. Os exemplos são inúmeros e meramente ilustrativos.

Um dos aspectos mais relevantes nesse sentido diz respeito à liberdade de expressão. Desde a aurora da humanidade, só teve voz quem detinha o poder. Isso se estendia inclusive às regras de convivência familiar. O homem provedor determinava à mulher servidora e aos filhos a conduta que deles era esperada. Não à toa, a história do ser humano é, quase exclusivamente, a história dos homens e dos vencedores. Além disso, construir e disseminar sua própria narrativa era algo custoso, que demandava dinheiro e técnica.

Apropriação dos meios tecnológicos

Pensemos na criação intelectual dos séculos XIX e XX. A réplica e a distribuição de livros, música e filmes dependiam de editoras, gravadoras e produtoras. Os equipamentos para a produção do conteúdo cultural eram de custo elevado e de difícil manuseio. Contudo, a apropriação dos meios tecnológicos pelas camadas mais baixas da população, a partir do início dos anos 2000, permitiu que pessoas comuns começassem a contar suas próprias histórias, muitas vezes competindo de igual para igual com o mercado tradicional consolidado.

Em janeiro deste ano, o Festival Internacional do Filme de Roterdã recebeu entre seus

convidados a jovem cineasta Yasmin Thayná¹⁷. Yasmin nasceu em Nova Iguaçu, cidade da Baixada Fluminense. Negra e de classe humilde, aprendeu a fazer cinema durante sua adolescência na Escola Livre de Cinema de Nova Iguaçu e viabilizou seu primeiro filme por meio de *crowdfunding*, um mecanismo on-line de financiamento coletivo.

O curta, chamado KBELA, teve sua estreia numa sessão lotada no tradicional cinema Odeon, no centro do Rio de Janeiro. Por conta do sucesso, outras três sessões (igualmente lotadas) tiveram que ser agendadas às pressas, o que causou inclusive publicação de nota no jornal O Globo¹⁸. Afinal, não é todo dia que um curta-metragem faz tanto sucesso no cinema. Daí para Roterdã foi um passo.

Desde então, Yasmin viajou por todo o Brasil e pelo exterior. Angariou prêmios¹⁹, deu entrevistas²⁰, passou a escrever para o Huffington Post²¹. Tudo isso graças à internet e àquilo que a internet propicia: maior liberdade de criação de conteúdo, sem a necessidade de intermediários. Yasmin foi direto ao público, tanto para financiar sua obra quanto para divulgá-la e exibi-la. O exemplo de Yasmin não é isolado, ainda que seu trabalho seja de fato excepcional. A internet vem consistentemente ajudando a lançar

17. Disponível em <https://iffr.com/en/persons/yasmin-thayna%C3%A1>.

18. Disponível em <http://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/apos-sucesso-na-estrela-kbela-ganha-tres-sessoes-no-odeon.html>.

19. Ver, entre outros, <http://www.movfestival.com/2015/> e http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/diversao-e-arte/2016/12/20/interna_diversao_arte,562003/conheca-os-vencedores-do-festival-curta-brasilia.shtml

20. Disponível em <http://revistatrip.uol.com.br/tpm/entrevista-com-a-cineasta-negra-yasmin-thayna-do-afroflix>

21. Disponível em <http://www.huffpostbrasil.com/bloggers/yasmin-thayna/>

novos talentos na música, na literatura, no cinema, nas artes plásticas, em todos os lugares do Brasil e do mundo. Foi assim com Susan Boyle, cuja carreira musical foi impulsionada pela internet após sua apresentação em um show de televisão, e também com a jovem Amanda Hocking, a primeira pessoa a ganhar mais de 1 milhão de dólares com livros autopublicados na Amazon²².

Não se trata, contudo, de estratégia de iniciante ou de amadores. Mesmo meios de comunicação mais tradicionais, como publicações impressas e canais de televisão, passaram a incorporar com cada vez mais frequência material produzido por pessoas que poderíamos chamar de comuns. Sites de jornais consolidados como O Globo ou Folha de S. Paulo contam com frequente participação de conteúdo produzido por seus leitores. Até a Revista Piauí, de conteúdo intelectualmente sofisticado, anunciou que passaria a publicar matérias enviadas por terceiros que quisessem colaborar com o periódico²³.

Liberdade de expressão e redes sociais

Poderíamos enumerar muitos outros exemplos – a lista é extensa e instigante. Contudo, em nenhuma plataforma a liberdade de se expressar teve tão grande impacto quanto nas redes sociais. Em plataformas onde há uma editoria de conteúdo (como nos sites de jornais e revistas ou em portais de mídia), sempre alguém fará a seleção daquilo que será publicado. Porém, nas redes sociais, o que vale é exclusivamente a vontade do usuário. E foi sobretudo aqui que, infelizmente, a internet se

mostrou uma grande frustração no que diz respeito à promessa de se tornar um grande espaço de discussão pública.

III.

A eleição presidencial de 2014 entrou para a história por vários motivos, alguns dos quais ainda se fazem sentir em suas duras consequências. Ideologias à parte, a escolha de Dilma Rousseff pela estreita margem de cerca de 3% sobre o segundo colocado jogou o Brasil numa disputa narrativa entre *coxinhas* e *petralhas* que se assemelha, mesmo agora, muito mais a uma torcida do que a um debate.

Em razão disso, mesmo quando são abordados assuntos extremamente técnicos e sobre os quais especialistas sequer concordam (por exemplo, podemos citar aspectos processuais da Operação Lava-Jato ou detalhes financeiros sobre pedaladas fiscais), a população parece pronta a opinar. O brasileiro, por tanto tempo tido como pouco interessado em política, de repente se tornou jurista, cientista político, sociólogo e economista.

Esse interesse variado e repentino não é ruim, naturalmente. De fato, deve ser louvado e incentivado. Mas, por ora, que preço estamos pagando?

Tornou-se célebre a frase de Umberto Eco, um dos influentes pensadores dos séculos XX e XXI, que disse que a internet deu voz aos imbecis, que agora têm tanto direito a falar quanto vencedores de prêmios Nobel. Pregava ainda o filósofo que o papel dos jornais seria o de fazer uma curadoria das informações, já que nem tudo que se encontra na internet é confiável²⁴.

22. Disponível em <https://www.theguardian.com/books/2012/jan/12/amanda-hocking-self-publishing>

23. Disponível em <http://piaui.folha.uol.com.br/frilas/>

24. Disponível em http://www.huffingtonpost.it/2015/06/11/umberto-eco-internet-parola-agli-imbecilli_n_7559082.html

Apesar da indiscutível capacidade de sistematização do mundo (e de uma reflexão atenta e profunda sobre ele) por parte de Umberto Eco, sua observação merece alguns reparos. A democratização dos meios de comunicação não pode ser condenada. Ao contrário, é na possibilidade de ouvir a todos que a internet encontra uma de suas maiores virtudes. Além disso, a atribuição às mídias tradicionais do papel de decidir o que pode ser publicado acabaria por acarretar mais malefícios do que benefícios. Estaríamos instituindo a censura prévia sob a qual vivemos ao longo do século, repetindo o modelo arcaico de dar voz somente a quem detém o poder. Mas, Eco não deixa de ter razão.

A crítica de Eco deveria ser dirigida mais às pessoas do que propriamente à tecnologia. Se não dá mais para se cometer a ingenuidade de se dizer que o meio é neutro²⁵, pelo menos é natural que o uso que conscientemente se faz dele é que tende a ser bom ou mau. E quando se juntam na mesma equação torcida ideológica + informações imprecisas + facilidade de difusão do conteúdo e, claro, uma boa dose de má-fé, o cenário se torna muito pouco auspicioso para o debate público.

O que vimos no Brasil nos últimos três anos foi muito mais uma busca por ter razão e por desqualificar o oponente do que pela informação. Sem a menor cerimônia, pessoas com nível superior, com educação formal e supostamente cultas, passaram a compartilhar os maiores descabimentos acerca de quem quer que fosse, por mais inverossímil que a informação parecesse, apenas porque o que estava escrito estava em conformidade com o seu desejo, mesmo que estivesse em absoluto desacordo com a verdade. Ou, ao menos, com uma possível verdade.

Mas, que fatores podem incentivar essa conduta de descaso e de descompromisso com a difusão ética dos fatos?

O primeiro, muito evidente, é que estar por trás de um avatar dificulta o embate direto e, por isso, estimula a publicação irrefletida de conteúdo on-line. Quem compartilha, nesse caso, raramente terá que prestar contas de seu ato. Qualquer comentário mais incisivo de alguém que apresente outros dados ou venha tirar satisfação de informações imprecisas ou inverídicas, poderá ser simplesmente ignorado. Além disso, o comentário pode ser apagado, o terceiro pode ser impedido de acessar postagens posteriores ou – poder supremo – pode ser simplesmente bloqueado.

Reforço dos estímulos

Adicionalmente, a arquitetura da rede propicia o compartilhamento irrefletido por causa do reforço dos estímulos. Quanto mais alguém curte e compartilha os *posts* dos amigos e recebe tratamento idêntico na mesma medida, mais o algoritmo se empenha em aproximar um dos outros. Esta é a forma mais segura de garantir que um usuário ficará o maior tempo possível conectado, interagindo dentro dos limites da rede (da bolha, na verdade) onde ele se encontra.

Como se percebe, é a partir de escolhas dos usuários, mescladas a regras algorítmicas pouco claras, que o debate democrático encontra seus maiores obstáculos para consolidação na grande ágora que poderia ser a internet. Como o empenho maior parece ser quase sempre reforçar seus próprios argumentos, em vez de compreender os argumentos alheios, no mais das vezes sempre que a bolha pode ser potencialmente perfurada por um *outsider*, nós nos deparamos com ataques pessoais, informações falsas ou

25. Ver, entre outros, <http://www.makingallvoicescount.org/blog/technology-bad-good-neutral/>

distorcidas, cinismo, deboche e toda sorte de manipulação linguística. Um diálogo de boa vontade é bastante raro.

Eduardo Magrani comenta que “Eli Pariser joga luz para o prejuízo democrático gerado pela filtragem invisível que nos coloca em uma bolha onde tudo agrada, tudo faz sentido, tudo está de acordo com os nossos pontos de vista e realidades. Esses mecanismos, cada vez mais sofisticados, passam a oferecer e sujeitar os usuários apenas a informações com as quais concordam, privando-os de vozes dissonantes”²⁶.

E acrescenta que, dessa forma, “a concepção de que a infraestrutura da internet permite que as discussões possuam força suficiente para chegar a diferentes segmentos e a grupos de interesse diversos e replica-se pelas várias redes de pessoas que compõem a sociedade, talvez não seja uma realidade, uma vez que as expressões ficam muitas vezes restritas a uma mesma rede de pessoas com interesses comuns. A consequência disso é a fragmentação e polarização do debate”²⁷. Ou seja, não há debate propriamente dito.

Adicione-se a este movimento refratário a discussão pública e, voltada para si mesma, a alarmante propagação de notícias falsas (*fake news*), que encontram no ambiente digital acima descrito o *habitat* perfeito para sua propagação. Aqui, cabe fazer ainda um acréscimo relevante, cujos efeitos extrapolam – em muito – o debate da internet como instrumento democrático.

O excesso de informação a que estamos sujeitos permanentemente nos impede de ler com atenção todas as notícias, refletir sobre

seu conteúdo, buscar fontes alternativas, verificar os dados, emitir opiniões equilibradas. Assim, estima-se que mais da metade das pessoas que compartilham notícias na internet o façam sem sequer ler seu conteúdo²⁸. Informações demais, tempo de menos, torcida pela sua versão da história (quando alguma ideologia está em jogo) e, é claro, um pouco de preguiça: está aí o fértil campo minado da pós-verdade.

Pós-verdade

O dicionário Oxford elegeu “pós-verdade” (*post-truth*) a palavra de 2016²⁹, dentro de um contexto global que abrange não apenas nossa combalida República, mas também a eleição presidencial norte-americana e a saída da Grã-Bretanha da União Europeia (o chamado *Brexit*).

A definição proposta pelo dicionário é a seguinte: “[o que é] relacionado ou denotativo de circunstâncias em que os fatos objetivos são menos influentes na formação da opinião pública do que aqueles que apelam à emoção e à crença pessoal”³⁰. Diante da situação brasileira, e voltando à metáfora anteriormente referida, seria como dizer que a torcida pessoal vale mais do que os fatos.

Nem sempre, contudo, *fake news* se prestam a endossar publicamente os desejos do usuário. Muitas pessoas compartilham boa-

28. Disponível em http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/tecnologia/2016/06/17/interna_tecnologia,651049/59-das-pessoas-compartilham-links-sem-ler-o-conteudo-antes.shtml

29. Disponível em https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/11/16/post-truth-named-2016-word-of-the-year-by-oxford-dictionaries/?utm_term=.1cd30aab3696

30. Tradução livre do autor. No original, lê-se que “*relating to or denoting circumstances in which objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief.*”

26. MAGRANI, Eduardo. **Democracia Conectada – A Internet como Ferramenta de Engajamento Político-Democrático**. Curitiba: ed. Juruá, 2014; p. 124.

27. MAGRANI, Eduardo. **Democracia Conectada – A Internet como Ferramenta de Engajamento Político-Democrático**. Curitiba: ed. Juruá, 2014; pp. 124-125.

tos por curiosidade, espanto ou cautela. Foi assim que surgiu uma das maiores *fake news* de 2016, segundo a qual o Papa Francisco daria apoio à candidatura de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos³¹. Claro, um despautério. Mas, ainda assim, muita gente compartilhou.

Outras tantas são impelidas pela vontade de alertar o mundo sobre potenciais perigos que rondam determinadas comunidades. Não se sabe ao certo se é verdade que um homem espancou a mulher e a filha de modo covarde ou que um senhor misterioso aborda crianças na saída da escola. Mas, se eu não tenho certeza, melhor compartilhar, não?

IV.

No filme “*Dúvida*”³², o padre interpretado por Philip Seymour Hoffman profere um sermão que pode ser assim resumido:

Uma mulher fez fofoca sobre um homem que mal conhecia. Nessa mesma noite, sonhou com uma grande mão que lhe apontava um dedo acusador, o que lhe causou uma sensação de culpa. No dia seguinte, ela foi ao confessionário e contou ao padre o que havia acontecido. Ela indagou se fofoca era pecado e se seria a mão de Deus a lhe apontar o dedo; se deveria pedir absolvição, se teria feito algo errado. O padre imediatamente respondeu que sim, que ela era uma ignorante e que deveria estar envergonhada. A mulher então pediu desculpas e perdão. Ao que o padre retrucou: “não tão rápido! Vá até sua casa, leve um travesseiro até o telhado,

abra o travesseiro com uma faca e volte”. A mulher assim procedeu e voltou no dia seguinte. O padre lhe inquiriu: “o que aconteceu?”, ao que a mulher respondeu: “penas voaram por todos os lados”. O padre lhe disse: “quero que volte lá e me traga todas as penas que voaram”. A mulher falou: “bem, isso não é possível, não sei aonde elas foram levadas, o vento as espalhou”. “Isso”, concluiu o padre, “é fazer fofoca”.

A metáfora é simples, mas eficiente. Só faltou acrescentar que, na internet, as penas se espalham com a força de um furacão.

Notícias falsas

Em maio de 2014, uma dona de casa de 33 anos foi espancada até a morte por vários moradores da cidade do Guarujá, onde vivia, após boatos espalhados pelo Facebook de que ela sequestrava crianças para utilizá-las em rituais de bruxaria³³.

Segundo o marido da vítima, a página Guarujá Alerta publicou equivocadamente uma foto da mulher como se fosse ela a suspeita pelo sequestro das crianças. Algumas pessoas acreditaram que se tratava mesmo dela e então a amarraram, arrastaram e espancaram violentamente, o que acabou por acarretar sua morte³⁴.

Infelizmente, este não é o único caso em que notícias falsas levaram a consequências reais e muito graves. Em 2016, um serralheiro morador da Baixada Fluminense foi identificado como esturpador de crianças e passou

31. Disponível em <http://www.cnbc.com/2016/12/30/read-all-about-it-the-biggest-fake-news-stories-of-2016.html>

32. Dirigido por John Patrick Shanley em 2008. Mais informações em <http://www.imdb.com/title/tt0918927/>

33. Disponível em <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2014/05/mulher-espancada-apos-boatos-em-rede-social-morre-em-guaruja-sp.html>

34. Disponível em <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2014/05/marido-diz-que-mulher-foi-espancada-por-cao-de-boato-em-rede-social.html>

a ser ameaçado de morte³⁵. Neste ano, uma multidão tentou linchar um casal em Araruama, Estado do Rio de Janeiro, após boato de sequestro de criança divulgado no WhatsApp³⁶. Outros exemplos poderiam ser citados.

Nem sempre os boatos e as notícias falsas geram desfechos tão trágicos, mas o que os une é que, em maior ou menor grau, contribuem de alguma forma para a desordem intelectual on-line, com eventuais consequências no mundo real. Podemos dividir os sites que compartilham *fake news* em quatro categorias distintas: “(i) os que intencionalmente buscam enganar através de manchetes tendenciosas; (ii) os de reputação razoável que compartilham boatos em larga escala sem verificar corretamente os fatos; (iii) os que relatam de forma tendenciosa fatos reais, manipulando a informação; e (iv) os que humoristicamente trabalham com situações hipotéticas”³⁷.

As *fake news* também contam com sua lógica própria na semântica dos algoritmos, aproveitando-se da bolha onde o usuário se encontra. Gabriel Itagiba esclarece com um exemplo hipotético: “usuário X é contra o partido Y, que está na presidência do País. Diariamente, X expressa sua opinião usando *hashtags* como #foraY ou #vazaY. Diversos robôs controlando perfis falsos são programados para varrer as redes sociais em busca de usuários que utilizam as *hashtags* mencionadas. Após a identificação, *bots* executam o resto de sua programação, enviando

mensagens falsas sobre o partido Y para o usuário. O usuário então passa a compartilhar essas informações com seus amigos”³⁸.

Fake News, negócio lucrativo

Além disso, os criadores de notícias falsas conseguem arrecadar somas nada desprezíveis por conta do compartilhamento e dos cliques que as notícias recebem. A Folha de S. Paulo publicou interessante matéria acerca do assunto em fevereiro de 2017. Segundo a reportagem, “profissionais do mercado publicitário [...] estimaram que os anúncios do site rendam de R\$ 100 mil a R\$ 150 mil por mês, dos quais até 50% ficariam com o intermediário e o restante com o dono do site”³⁹. Trata-se, portanto, de um negócio lucrativo – o que ajuda a explicar, em parte, o fenômeno.

As *fake news* atingiram níveis alarmantes, o que ajudou a colocá-las no centro do debate público. Uma das principais razões foi a alegação de que teriam ajudado a eleger Donald Trump⁴⁰, ao contrário de boa parte dos prognósticos, mesmo às vésperas da eleição⁴¹.

Em reação às acusações de que o Facebook, de uma forma ou de outra, teria contribuído para a eleição de Trump⁴², Mark Zuckerberg veio a público anunciar uma cruzada contra as

35. Disponível em <https://extra.globo.com/casos-de-policial/vitima-de-boato-em-redes-sociais-homem-tem-medo-de-sair-de-casa-rv1-1-20227314.html>

36. Disponível em <http://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2017/04/multidao-cerca-carro-e-tenta-linchar-casal-suspeito-de-sequestrar-crianca.html>

37. SOUZA, Carlos Afonso e PADRÃO, Vinícius. *Quem Lê Tanta Notícia (Falsa)? Entendendo o Combate Contra as Fake News*. Disponível em <https://itsrio.org/pt/publicacoes/quem-le-tanta-noticia-falsa/>

38. ITAGIBA, Gabriel. *Fake News e Internet: Esquema, Bots e Disputa pela Atenção*. Disponível em <https://itsrio.org/pt/publicacoes/fake-news-internet-esquemas-bots-disputa-atencao/>

39. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/02/1859808-como-funciona-a-engrenagem-das-noticias-falsas-no-brasil.shtml>

40. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/14/fake-news-donald-trump-election-alt-right-social-media-tech-companies>

41. Disponível em <https://www.nytimes.com/interactive/2016/upshot/presidential-polls-forecast.html>

42. Disponível em <https://www.nytimes.com/interactive/2016/upshot/presidential-polls-forecast.html>

*fake news*⁴³. Apesar do risco que a iniciativa representa à liberdade de expressão (dependendo das medidas que o Facebook venha de fato a tomar), trata-se de um caso em que o debate, por si só, talvez seja mais importante do que as práticas a serem implementadas.

V.

A iniciativa do Facebook não é isolada. Carlos Affonso Souza e Vinícius Padrão lembram que alguns países já começaram a discutir a aprovação de leis criminalizando o compartilhamento de notícias falsas⁴⁴. Contudo, como bem observam, ainda que “seja necessário diminuir os efeitos das *fake news*, a sua criminalização parece desproporcional. O risco aqui é empoderar governos menos democráticos que poderão, seja lá por qual motivo, afirmar que algo é verdadeiro ou falso, usando essa prerrogativa em benefício próprio”⁴⁵.

Não parece, contudo, que a regulação jurídica será a mais eficiente. Nem pela censura, nem pela indenização. Afinal, muitas das notícias falsas são juridicamente irrelevantes e não geram qualquer consequência no mundo real. Podem ser encaradas quase como *spams* que circulam fora dos sites. Sabe aquela história do milionário nigeriano que deixou vários milhões de dólares presos em uma conta corrente e que está disposto a lhe dar uma pequena parcela disso? Então, muitas das *fake news* se assemelham a isso em disparate e insignificância.

Em outros casos, entretanto, como alguns daqueles aqui mencionados, de fato

há danos reais, e estes devem ser compensados e punidos.

De toda forma, o mais importante é investir em educação para aprender a distinguir com mais clareza informações falsas que circulam na internet. Escolas e Universidades precisam tomar para si a responsabilidade de discutir o tema com seus alunos. Louváveis também são as iniciativas de criação de entidades de checagem de fatos (*fact checking*) e de sites especializados em desmascarar boatos. No Brasil, a Agência Lupa (piaui.folha.uol.com.br/lupa/) e o Aos Fatos (aosfatos.org), entre outros, fazem um ótimo trabalho de verificação de informações, assim como o site boatos.org.

Nunca se discutiu tanto responsabilidade de uso da internet quanto agora. Nunca se demandou tanto às pessoas que verificassem informações antes de compartilhá-las. Há poucos anos, inclusive, o Tribunal de Justiça de São Paulo condenou duas mulheres a pagar uma indenização por compartilhar notícia falsa⁴⁶. Por tudo isso, uma mudança de comportamento se tornará urgente nos próximos anos.

O curioso é que só existe um caminho mais seguro para se escapar das *fake news* e de seus efeitos perversos: alfabetização digital (*media literacy*). Não que esta conclusão seja original. É quase sempre por meio da educação e do uso responsável da tecnologia que logramos sair de um lugar para chegar a outro, melhor. Trata-se de um caminho longo, demorado e que demanda esclarecimento incessante e esforço coletivo em repudiar notícias falsas e estimular a busca por fontes alternativas e seguras de informação. Talvez sejam as *fake news* o fio de Ariadne que vai nos ajudar a sair do labirinto em que nos encontramos. Ou, neste caso, da bolha.

43. Disponível em <http://www.businessinsider.com/mark-zuckerberg-on-how-facebook-will-fight-fake-news-2016-12>

44. Inclusive no Brasil, conforme noticiado aqui: <http://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/compartilhar-noticia-falsa-pode-virar-crime-com-prisao-e-multa.html>

45. SOUZA, Carlos Affonso e PADRÃO, Vinícius. *Quem Lê Tanta Notícia (Falsa)? Entendendo o Combate Contra as Fake News*. Disponível em <https://itsrio.org/pt/publicacoes/quem-le-tanta-noticia-falsa/>

46. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2013-dez-04/compartilhar-comentario-inveridico-ou-ofensivo-facebook-gera-dano-moral>

O Ajuste Democrático: a Receita Indicada para Quando Nosso Federalismo Deixa a Desejar

.....

MIGUEL LAGO

JOÃO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA

I.Introdução¹

O Brasil vive uma profunda crise econômica e política, não obstante ser um país rico e repleto de canais de participação formalmente disponíveis para o cidadão. O Estado brasileiro se confronta com três problemas cruciais. O primeiro é um desequilíbrio crônico das finanças públicas: o Estado gasta mal e arrecada pouco. O segundo decorre da má qualidade dos serviços públicos: os cidadãos há tempos se frustram com a entrega de serviços públicos, custeada por tributos pagos pelos próprios

cidadãos. O terceiro corresponde a um significativo déficit democrático: os cidadãos não se sentem parte do sistema político, e sim vítimas dele. Esses três problemas têm diversas ramificações e, portanto, abrem espaço para várias agendas e propostas de endereçamento. Neste breve texto, pretendemos focar em uma dessas possíveis agendas, que pode se resumir na seguinte pergunta: que mudança de desenho institucional poderia contribuir para a solução desses três problemas?

Para nós, não há dúvidas – são necessários ajustes de cunho *institucional*. Que instituições, no entanto, devem mudar? Afinal, há tantos ajustes a serem feitos. Onde focar? Nós queremos, aqui, chamar a atenção para problemas decorrentes do funcionamento do nosso federalismo de três níveis. Especificamente, queremos problematizar a *função* e a *capacidade de entrega* dos estados. Por que temos, afinal, governos estaduais? Será que eles contribuem, de alguma forma, para a criação ou propagação dos três problemas que assolam o Brasil, identificados acima? Ou será que é o contrário? Esse é o tema do texto. Queremos explorá-lo e apresentar uma proposta, ou melhor, um “ajuste”.

Propomos extinguir os estados brasilei-

.....
1. Os autores ressaltam que as ideias apresentadas neste trabalho correspondem única e exclusivamente a suas opiniões pessoais e de forma alguma refletem as opiniões das organizações de que fazem ou venham a fazer parte. Algumas ideias e trechos deste trabalho foram baseadas na pesquisa da dissertação de mestrado intitulada “Descentralização, Regulação e Desenvolvimento Local”, apresentada por João Marcelo da Costa e Silva Lima à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas em fevereiro de 2017.

.....
MIGUEL LAGO, 29 anos, é diretor-presidente do Nossas e cofundador do Meu Rio, organizações referências de inovação democrática no país. Formado em ciência política por Sciences-Po Paris, detém um mestrado em Administração Pública pela mesma instituição.

JOÃO MARCELO LIMA, 26 anos, é advogado formado em direito pela Fundação Getulio Vargas – RJ, instituição onde também concluiu seu mestrado em direito da regulação.

ros, transformando nossa federação de três níveis numa federação de dois níveis. Embora, nos termos do art. 60, parágrafo 4, inciso I da Constituição Federal “a forma federativa de Estado” seja uma cláusula pétrea, é questionável que nosso *modelo* federalista não possa ser substituído por *outro*.

O projeto seria ambicioso, e poderia, em última análise, representar uma economia da ordem de centena de bilhões de reais por ano (cortando gastos administrativos, sem cortar serviços para a população), e aumentar sensivelmente a arrecadação (sem aumentar um centavo de impostos, apenas por meio da reorganização tributária). Do ponto de vista das finanças públicas, é muito difícil afirmar o

quanto poderíamos economizar em termos de gastos. Mas, fato é que retirar 27 unidades da federação permitiria, sim, economias de grande porte. Nossos cálculos conservadores,² contemplados na Tabela 1, sugerem que eliminar os estados levaria a uma economia de parcela substantiva dentro de um envelope mínimo aproximado de R\$ 300 bilhões.

.....
 2. Para os fins deste artigo, determinamos os itens orçamentários onde haveria economia de recursos sem evidentemente pretender fazer um cálculo exato da economia total, devido à falta de transparência existente dentro de cada orçamento estadual e à dificuldade de estimar o impacto financeiro decorrente da fusão de competências ora entre governo estadual/municípios, ora entre governo estadual/federal. Separamos os seguintes itens, desvinculados de políticas e serviços prestados à população, que seriam diretamente impactados e calculamos o seu montante.

Tabela 1 – A economia com a extinção dos estados		
Item orçamentário	Agregado em reais	Explicação de cada economia
Legislativo	13,7 bilhões	Eliminando estados, elimina-se também a necessidade de um Legislativo. É possível cortar todos os gastos com exceção dos salários de servidores públicos de carreira que deverão ser realocados.
Administrativo	30,56 bilhões	Eliminando estados, elimina-se também a necessidade de custos administrativos. É possível cortar todos os gastos com exceção dos salários de servidores públicos de carreira, que deverão ser realocados.
Encargos especiais (exceto serviço de financiamento da dívida)	103,7 bilhões	O item encargo especial é pouco discriminado. Normalmente, distingue-se o que é serviço de financiamento da dívida, de “outras transferências” (que incluem transferências para municípios, por exemplo), ao lado computadas. Fato é que extinguindo os estados, é possível fazer cortes nesse item.
Judiciário	33,55 bilhões	Eliminando estados, isso implica uma reorganização do judiciário estadual. Caso haja uma federalização, será possível ter maior controle no que se gasta em geral no Judiciário, o que significa que cortes substanciais poderão ser feitos.
Previdência	114,35 bilhões	A previdência aqui calculada se refere exclusivamente ao pagamento de aposentadoria de servidores estaduais. A possibilidade de cortes aqui é bem menor do que nas outras janelas orçamentárias, pois esse custo seria provavelmente transferido para a União. Não obstante, ela se enquadraria em regras mais uniformes do regime previdenciário, o que pode acarretar, sim, em economias.
Total	295,81 bilhões *	Os cortes mínimos que o fim dos estados provocaria se dariam dentro de um envelope total próximo a R\$ 300 bilhões por ano. Isso sem contar as economias que se dariam dentro das pastas programáticas, em decorrência da simplificação de competências.

* Fonte: STN – Finbra: valores calculados sobre orçamento liquidado dos estados em 2015 de 26 unidades da federação.

Para além do evidente corte de gastos, o fim dos estados também permitiria uma otimização da arrecadação de recursos, sem que se aumentasse um centavo de impostos, apenas federalizando os impostos cobrados pelas unidades federativas, em particular o ICMS – principal tributo do país. O fato de os estados disporem autonomamente de um tributo dessa dimensão permite uma guerra fiscal entre os entes danosa para as contas públicas e, no agregado, para o desenvolvimento de uma economia saudável e competitiva. Isenções de ICMS são hoje conferidas de maneira fragmentada por estados e, muitas vezes, são movidas por razões “pouco técnicas”. O grande perdedor dessa guerra é a população. “Federalizar” o ICMS permitiria, por um lado, um ganho em termos de arrecadação enorme, na ordem estimada de centena de bilhões de reais.

Mas, a nosso ver, as vantagens vão além do impacto positivo nas finanças públicas: nossa proposta de mudança institucional criaria condições para uma gestão mais eficiente da coisa pública e, em especial, fortaleceria e aprofundaria o controle social de decisões públicas que afetam o dia a dia dos brasileiros. Se quisermos levar a democracia a sério, será que não vale refletir um pouco sobre os prós e contras desse nosso ajuste radical?

II. Nosso federalismo e o suposto papel dos estados

a. O projeto de descentralização da Constituição de 1988

Analisando-o formalmente, percebe-se que o modelo institucional da federação brasileira é marcado por um alto grau de *descentralização* política, fiscal e administrativa, especialmente quando comparado com o modelo de outros países. Esse grau formal de descentralização

do Estado brasileiro foi estabelecido a partir da promulgação da Constituição de 1988, numa época em que tinha atingido massa crítica a ideia de que a *centralização* típica de regimes autoritários seria a responsável pelos baixos níveis de desenvolvimento de muitas cidades, pela péssima qualidade dos serviços públicos e pela (quase que) inexistência de participação popular. Nesse contexto, o projeto de descentralização brasileiro de 1988 foi alimentado pela crença de que a descentralização teria a capacidade de (i) promover o desenvolvimento econômico local; (ii) melhorar a qualidade de serviços públicos; e (iii) aprofundar a democracia em nível local.

Hoje, sabe-se que, infelizmente, promover esses três benefícios é uma tarefa bem mais complexa, pois o projeto de descentralização brasileiro não parece ter levado aos supostos benefícios da descentralização. Muitas cidades brasileiras estão em declínio, os serviços públicos do Brasil continuam deixando muito a desejar, e muitas das decisões políticas que afetam o dia a dia da população brasileira são tomadas unilateralmente, por um grupo seleto de burocratas ou políticos eleitos – continua havendo pouca participação popular.

b. Traços marcantes do nosso federalismo

Muitas vezes, ouvimos que nós “importamos” modelos institucionais e políticas públicas de outros países, e que isso explicaria, em parte, nosso atraso. Pois bem, o nosso federalismo foge a essa regra. Ele é bastante tupiniquim, por duas principais razões:

(i) **Governos locais altamente autônomos (do ponto de vista formal)**

A Constituição Federal elevou o município ao *status* de ente federativo, levando a federação brasileira a possuir três níveis:

União, estados e municípios, todos entes federativos autônomos e soberanos. Embora se levantem dúvidas sobre a autonomia *material* dos municípios brasileiros, o fato é que *todos* possuem a mesma roupagem jurídica e, também, o mesmo grau de autonomia que a União e os 27 estados brasileiros. Isso é bem atípico – estudos comparados revelam que o grau *formal* de autonomia dos municípios brasileiros é enorme e sem paralelo com o de governos locais de outros países.

(ii) **Federalismo de “três níveis”**

O federalismo brasileiro é uma fusão de dois modelos que, analisados isoladamente, parecem partir de premissas – e ter objetivos – diferentes. O modelo federalista previsto hoje na Constituição Federal brasileira é o resultado de uma espécie de combinação entre (i) o norte-americano, regido pela ideia da *competição* entre entes e, portanto, marcado pelas *competências privativas*; e (ii) o alemão, regulado pela *cooperação* entre entes e, assim, caracterizado pelas *competências comuns e concorrentes* (paralelas). O resultado era de se esperar: o federalismo brasileiro hoje não é nem verdadeiramente competitivo, nem propriamente cooperativo (tirando raras exceções, como é o caso da política nacional do SUS).

Os cidadãos não vivem na União nem nos estados, e sim nos municípios. Aí está a importância (teórica) de governos locais: são aqueles que estão em melhores condições de tomar as decisões que afetam o dia a dia da população da maneira que a maioria da população quiser que essas decisões sejam tomadas. Governos locais têm o potencial de *aprofundar e fortalecer* a democracia.

É claro que nenhum país – e, em especial, nenhum país com a extensão geográfica do Brasil – sobrevive apenas na base de governos locais. Existem questões que ultrapassam as fronteiras do “local”, mas que são igualmente importantes e podem afetar tanto a vida da população quanto questões mais “locais”.

c. Mapeando o papel dos estados

Assim, como bem resume o Professor Menezes de Almeida, a política nacional é o espaço “*da política que contempla as questões que afetam a existência e o modo de ser do Estado soberano*”, enquanto a política local corresponde ao espaço de vida política dos cidadãos, i.e., no que “*diz respeito à convivência cívica, voltada ao seu bem-estar, no plano individual e no plano coletivo*”. Mas, e os estados? Qual a justificativa teórica para a existência deles?

Poderíamos pensar em uma série de justificativas, e para todas elas há argumentos contrários bastante plausíveis (*vide* Tabela 2 nas duas páginas seguintes).

É bem possível que não tenhamos identificado todas as justificativas para a existência de estados na federação brasileira. Mas, nós cremos que, além de inexistirem razões que os *justifiquem*, os estados podem ser verdadeiros entraves à boa gestão e ao aprofundamento da democracia no Brasil.

III. Os governos estaduais como entraves à boa gestão e à democratização

d. O problema dos estados é também estrutural

Os jornais brasileiros constantemente publicam que os estados brasileiros estão quebrados. Essa é uma conjuntura que se repete

Tabela 2

	Justificativas	Argumentos contrários
1.	A falta de qualidade do corpo técnico de municípios faz com que se faça necessária a atuação do governo estadual na prestação de alguns serviços públicos.	A falta de qualidade do corpo técnico é uma crítica recorrente à descentralização, em especial devido à autonomia que se atribui a governos locais de localidades menos “urbanizadas” e “desenvolvidas”. Embora seja, de certa forma, verdade que nem todos os mais de 5 mil municípios brasileiros possuem um corpo técnico adequado (na verdade, pode-se dizer que são poucos aqueles que os possuem), isso não significa que (a) a federalização de políticas públicas não seja uma ferramenta mais adequada para tratar de algumas questões mais “técnicas”; nem que (b) a atuação dos estados será necessariamente superior à atuação desse corpo técnico de governos locais; nem que (c) todos os governos locais possuam corpos técnicos inadequados. Basta pensar nas grandes metrópoles brasileiras e na oferta, nelas, de técnicos altamente qualificados que poderiam lidar com cidades.
2.	Existem políticas públicas que só são implementadas adequadamente em grande escala, que ultrapassa as fronteiras de governos locais. São as políticas públicas “por natureza” regionais.	Esse é um dos argumentos mais persuasivos a favor da existência de estados, mas ele depende da veracidade da suposição de que existem, de fato, políticas de cunho regional que demandam uma atenção que não pode ser dada nem pelo governo central, nem pelos governos locais afetados. Hoje, com a capacidade de difusão e processamento de informações que existe, o principal argumento fica difícil de sustentar.
3.	A abrangência regional gera uma vantagem organizacional para a gestão de políticas públicas.	Idem ao item 2.
4.	O Brasil é um país geograficamente diverso. Existe toda uma institucionalidade e identidade cultural que ultrapassam as fronteiras de municípios, mas não as de estados (ex.: os “gaúchos” e os “mineiros”).	As fronteiras de estados são tão artificiais quanto as fronteiras de colônias europeias. Elas não necessariamente retratam, com a devida fidedignidade, as fronteiras de estados.
5.	O estado representa mais um espaço de participação via eleições e, portanto, consiste em mais um “contrapoder” (aumentando o vigor da democracia brasileira).	Isso é um argumento que faz mais sentido em federações consideradas “competitivas”, como os Estados Unidos. Lá, estados podem adotar políticas quase que “opostas” às do governo central. No nosso modelo “híbrido”, no entanto, fica mais difícil dizer que o Estado é um “contrapoder”, batendo de frente aos interesses do governo central e de governos locais.
6.	A abrangência regional gera uma vantagem organizacional para a gestão de políticas públicas. Por isso, é preciso que existam estados.	Idem ao item 2.

Tabela 2

7.	A complementariedade da atuação de governos regionais e locais contribui para uma gestão pública mais eficiente e efetiva, pois cada ente federativo se dedica à sua “especialidade” e, assim, reduzem-se custos de implementação.	Esse argumento baseia-se numa mentalidade “fordista”, que acredita que a melhor forma de fazer uma política pública é por meio de uma linha de produção dividida por especialidades. Essa pode até ser uma forma interessante de fazer política pública, mas como já se assinalou acima, não há razões para crer que a “linha de produção” funcione adequadamente. Primeiro, porque não há razões para acreditar que governos estaduais possuam alguma “especialização” que governos locais não possuem. Segundo, porque não há necessariamente cooperação entre entes federativos no Brasil. A cooperação interfederativa é casuística e depende do alinhamento entre os partidos no poder nos diferentes entes federativos.
8.	É importante que o Poder Judiciário não esteja concentrado em apenas um ente federativo – a União, por exemplo. Não faz sentido – nem é viável – que cada município tenha o seu próprio Judiciário.	A justificativa de que a Justiça Estadual é um relevante canal de influência do cidadão em decisões públicas – mais um “contrapoder” – só se sustenta se houver indícios que levem a crer que a federalização levaria a abusos de poder, que são eliminados por meio da desconcentração administrativa do Judiciário. Infelizmente, no entanto, não está provado que a federalização das competências jurisdicionais estaduais eliminaria ou reduziria abusos de poder, nem que os cidadãos perderiam poder de influência sobre as decisões tomadas.
9.	O estado permite a representação política de uma identidade regional. Ela permite que a identidade “pernambucano” ou “gaúcha” conviva com a brasileira e tenha uma representação própria.	As identidades regionais devem ser respeitadas e podem sê-lo sem que se tenha que dispor previamente de aparelho executivo e legislativo politicamente autônomo. Além do mais, cabe ressaltar que a questão identitária de relevância na atualidade está muito mais ligada aos excluídos das classes sociais hegemônicas (e.g., brancos, do sexo masculino). As identidades de raça e gênero, por exemplo, vem se construindo e se articulando politicamente sem o apoio de representação institucional para tanto.
10	A política regional é um instrumento imprescindível de fomento ao desenvolvimento nacional, e ela não poderia ser adequadamente concebida e implementada sem a existência de estados (com autonomia não apenas administrativa, mas também política e fiscal).	A concepção e implementação de programas de política regional não dependem necessariamente da existência de estados autônomos do ponto de vista político e fiscal. Diversas ações de fomento ao desenvolvimento que possuíam enfoque regional foram levadas a cabo pelo governo central. Basta ver, na história do Brasil, a quantidade de unidades e agências de fomento de política regional: Sudene, Sudam e Banco do Nordeste são apenas alguns exemplos. Não se trata aqui de defender a qualidade de tais agências, mas apenas de apontar que a existência de unidades estaduais não é uma condição sine qua non para a política regional. A descentralização administrativa que aqui propomos pode perfeitamente conviver e estimular a política regional.

consistentemente – basta haver uma crise de arrecadação como a que estamos vivenciando em 2017. Afinal, é comum que governantes, em tempos de bonança econômica aumentem as despesas do estado. Os estados não possuem uma vocação institucional muito clara. Por isso, justificam sua existência investindo junto com o governo federal, participando de

programas econômicos e sociais junto com o governo federal e governos municipais e aumentando o seu corpo de servidores indicados (estima-se que, entre 2012 e 2013, o total de funcionários comissionados nos estados brasileiros tenha crescido 3,6%).

A Lei de Responsabilidade Fiscal é louvável, mas ela não restringe por completo o im-

peto gastador de governantes estaduais, pois sempre há brechas. Um relatório do Tesouro Nacional publicado no final do ano passado mostra que somente 14 dos 27 estados brasileiros possuíam “boa situação fiscal”, que lhes permitia contrair empréstimos.

Esse problema conjuntural – e amplamente conhecido – dos estados pode passar a (falsa) impressão de que o problema é a crise, e que, portanto, o remédio é arranjar formas melhores para gerenciar e mitigar os resultados da crise. Nossa sensação é outra: para nós, o problema dos estados é mais *estrutural* do que qualquer outra coisa, razão pela qual ele pode incomodar *mais* em épocas de crise (em que os privilegiados são poucos), mas nem por isso deixa de ser preocupante em épocas de crescimento econômico.

O problema *estrutural* dos estados a que queremos chamar a atenção é o seguinte: estados aumentam, desnecessariamente, a complexidade da distribuição de responsabilidades entre os entes responsáveis pela execução de políticas e pela tomada de decisões que afetam a população local.

e. A excessiva complexidade da distribuição de competências entre entes federativos no Brasil

É difícil entender como funciona a distribuição de competências no Brasil. Primeiro, há uma distinção importante: existem as competências legislativas e as competências administrativas. Dentre as legislativas, há aquelas que são privativas, só podendo ser exercidas pelo ente federativo a que são atribuídas – apenas a União, o Distrito Federal e os municípios possuem essas competências privativas. Há também as competências concorrentes, que seguem a seguinte regra: a União estabelece normas

gerais, enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios estabelecem normas suplementares. E há as competências residuais – essas, sim, atribuídas aos estados e correspondentes a “tudo que não é atribuído à União e ao município”.

Nesse emaranhado de competências legislativas, aos estados competem as competências legislativas *concorrentes* e as *residuais* (um exemplo de destaque de competência legislativa de estados é a segurança pública). Além de participar na concepção de políticas públicas graças a suas competências concorrentes e residuais, estados também participam ativamente na fase de execução delas. Isso porque muitas das competências *administrativas* previstas na Constituição Federal são comuns, o que significa que podem ser exercidas por qualquer ente federativo. A Tabela 2 ilustra a distribuição das competências administrativas na Constituição brasileira.

Tabela 3 – Distribuição de competências administrativas entre entes federativos

Direito/administração	Brasil
Tratados Internacionais	Privativo da União
Defesa	Privativo da União
Polícia	Comum
Organização Instituições	Comum
Proteção da constituição e patrimônio público	Comum
Econômicos e financeiros	Privativo da União
Planejamento e desenvolvimento	Comum
Comunicação e telecomunicação	Privativo da União
Minérios nucleares e derivados	Privativo da União
Transporte/Trânsito	Comum
Proteção de bens culturais, educação e ciência	Comum
Proteção do meio ambiente e produção agropecuária	Comum
Assistência pública social	Comum

Fonte: Tomio, Ortolan e Camargo (2010, p. 82).

Tabela 4 – Panorama das competências a respeito da normatização, financiamento e execução de algumas políticas públicas brasileiras

Políticas sociais	Normatização	Financiamento	Execução
Educação	Federal	Estados e Municípios Vinculação de gasto	Estados e Municípios
Saúde	Federal	Transferências federais Vinculação de gasto	Estados e Municípios
Habitação popular	Federal	Transferências federais Receitas próprias	Estados e Municípios
Saneamento	Federal	Federal	Estados e Municípios
Transferência de renda	Federal	Federal	Estados e Municípios (cadastramento)

Fonte: Arretche (2012, p. 169), retirado de Tomio e Ortolan (2015, p. 169)

O resultado dessa distribuição confusa de competências é que a implementação de diversas políticas públicas de suma importância para a população local (e.g., saúde, habitação popular, saneamento, mobilidade e educação) depende da atuação concreta de três entes federativos diferentes, não necessariamente alinhados. É o que mostra a Tabela 3, cuja análise possivelmente levará o leitor a se perguntar se não seria melhor *simplificar* essa *linha de produção*, reduzindo o número de responsáveis pela concepção e execução de políticas públicas.

Embora se dê pouca ou nenhuma atenção a ela, nós acreditamos que essa complexidade toda é uma das principais culpas pela entrega insatisfatória de serviços públicos e pela redução da força da democracia por duas razões.

(i) O “deixa-que-eu-deixo” e a atuação estatal descoordenada e possivelmente antagônica

Para que as coisas funcionem nesse regime altamente complexo de distribuição de competências, os agentes de entes federativos precisam efetivamente cooperar. Mas, na prática, os incentivos para a cooperação

podem ser baixos, traduzindo-se em “vácuos” de ação estatal (“deixa-que-eu-deixo”), ou em verdadeira usurpação de competências entre um ou outro ente. No limite, esse problema pode também abrir margem para um padrão de intervenção estatal desarticulado e excessivo. A sobreposição de competências pode, por exemplo, gerar agendas conflitantes entre os entes federativos.

Nas nossas cidades, problemas de conflito entre os entes federativos surgem a todo momento. O embate entre a Prefeitura de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo, a respeito de como lidar com a “Cracolândia”, ilustra muito bem como um problema de *conflito* entre visões de cidade pode surgir em decorrência da atuação desarticulada de entes federativos. Nesse caso, a prefeitura e o governo estadual tinham em operação dois programas independentes e, em última análise, parcialmente conflitantes para cuidar de usuários de crack. A tabela a seguir (Tabela 5), da Folha de S.Paulo, mostra como os objetivos, entre outras características dos programas, são bem diferentes e pouco complementares:

Enquanto o programa da prefeitura paulistana na gestão Haddad tinha por objetivo desestimular o uso de drogas por meio de medidas de “ressocialização” e “reinserção” do usuário no

Tabela 5 – Diferenças entre os programas do Estado de São Paulo e da Prefeitura de São Paulo focados na Cracolândia

Programa	Braços abertos	Recomeço
Responsável	Prefeitura de SP	Governo do Estado
Implantação	Janeiro de 2014	Janeiro de 2013
Objetivos	Reinserir o dependente na sociedade e estimular a diminuição do consumo de drogas	Tratar o usuário com medidas ambulatoriais, inclusive internações compulsórias
O que oferece	(i) Moradia em hotéis; (ii) 3 refeições por dia; (iii) Apoio em tratamentos; (iv) Profissionalização; (v) Emprego	(i) Acesso a tratamento; (ii) Internação, se for preciso; (iii) Encaminhamento a capacitação e recolocação profissional
Orçamento anual	R\$ 12 milhões	R\$ 80 milhões
Gastos com usuário	R\$ 1.320 por mês	R\$ 1.350 por mês (internação)

Fonte: Folha de S.Paulo, com base em dados da Prefeitura e do Governo do Estado de São Paulo

mercado de trabalho, o objetivo do programa do governo estadual de Geraldo Alckmin – que conviveu com o Braços Abertos, mas está até hoje em vigor – é drástico, e envolve, inclusive, internações compulsórias, que podem acabar interrompendo o trabalho de ressocialização que vem sendo feito pela prefeitura.

(ii) A diluição de responsabilidade

Além de criar condições para vácuos de atuação estatal e para a convivência de políticas públicas conflitantes, a complexidade da distribuição de competências do nosso sistema federalista dilui a *responsabilidade* das autoridades públicas e aumenta custos de fiscalização, tanto por parte da sociedade civil organizada quanto dos próprios contrapoderes existentes no âmbito de cada ente federativo, impulsionando um jogo de “empurra-empurra” entre os agentes cobrados.

Há, evidentemente, situações em que está claro quem deve ser cobrado para que um determinado problema local seja resolvido. Mas, essa não é necessariamente a regra.

f. Os efeitos dessa “complexificação” das atribuições dos entes federativos do Estado brasileiro são perversos para o país

O desenho institucional e a divisão de competências condenam as políticas públicas a uma gestão ineficiente, independentemente da qualidade de seus executores, gestores e governantes. Em regra, políticas públicas bem implementadas no Brasil tiveram que driblar a sobreposição de competências. Um exemplo é o Bolsa Família – exemplo internacional de política eficiente –, que perpassa governos estaduais e municipais para entregar diretamente na mão do beneficiário: a relação é direta entre governo federal e cidadão, sem intermediação. Se o Bolsa Família fosse viabilizado mediante repasses aos governos estaduais e municipais, a perda de recursos no caminho seria considerável e sua entrega ao cidadão, questionável. O princípio de “um responsável para uma política pública” é essencial para a boa execução da mesma.

Na contramão dessa lógica se encontra a maioria de nossas políticas públicas. Gostaríamos aqui de trazer uma atenção especial para dois problemas urbanos centrais na cidade do Rio de Janeiro: a falta de mobilidade e de saneamento básico. Um estudo recente do Núcleo de Prática Jurídica da Escola do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, do qual participaram os autores deste texto, mostra que se, de um lado, a complexidade

da distribuição de responsabilidades entre os entes federativos envolvidos na execução desses dois serviços públicos impede uma gestão eficiente e uma entrega, por outro lado, ela acaba blindando os entes do controle institucional e do controle social. O atual desenho institucional do nosso federalismo, além de ineficiente, é antidemocrático, pois ele impede a prestação de contas. Por quê?

A distribuição de competências atual impede o bom funcionamento tanto do *accountability* horizontal, quanto do vertical.³ No tocante à primeira categoria, o compartilhamento de competências da mesma política pública impossibilita uma regulação desta na sua integralidade. No caso da mobilidade urbana, a regulação de metrô e trem fica a cargo de agência reguladora vinculada ao governo estadual do Rio de Janeiro e a regulação de ônibus, a cargo da Secretaria de Transportes da Prefeitura do Rio de Janeiro. Logo, é impossível fazer planejamento adequado, ou exercer um controle institucional efetivo sobre a política de mobilidade urbana como um todo, pois o governo local não responde, sozinho, pela inteireza da política de mobilidade urbana da cidade do Rio de Janeiro, e nem o governo estadual o faz.

Da mesma forma, fica impossível para os cidadãos e organizações da sociedade civil fiscalizarem a política de mobilidade em sua integralidade, seja por meio de voto, seja via canais institucionais de participação. A lógica é simples. Se você não tem certeza de quem é o ente disponente de prestação primária, você não consegue apontar o dedo e dizer “melho-

re seu trabalho”. O que o desenho institucional permite é criar uma cortina de fumaça, criando vácuos à pressão popular e levando a um *blame-shifting*, isto é, a uma acusação entre entes e à responsabilização de nenhum. No final das contas, temos um poder vazio, onde absolutamente ninguém é responsável, uma situação que faz parecer uma proposta de gestão anarquista muito mais viável do que a gestão pública brasileira. Esse desenho institucional impede qualquer tipo de controle democrático da ação estatal. E ele contribui para fortalecer perversões internas do sistema de representação política.

Por serem os governos estaduais muito menos controláveis horizontal e verticalmente do que os demais (União e municípios), eles constituem uma moeda de barganha política de utilidade extraordinária para os partidos políticos. A ausência de fiscalização permite a nomeação de aliados e apadrinhados políticos em cargos de confiança estratégicos, que garantem a eleição dos mesmos em seguida, como deputados federais e senadores. Isso, por sua vez, gera uma competição absolutamente desigual com militantes, lideranças da sociedade civil em eleições legislativas. As duas casas parlamentares têm problemas sérios de renovação e barreiras altas de entrada para quem não é oriundo de meio muito abastado, oriundo da burocracia do partido, ou ainda para quem não ocupa um cargo público estratégico em algum governo estadual. Os governos estaduais distorcem o mecanismo de representação, permitindo que famílias se perpetuem no poder e que tenhamos uma barreira de entrada e de renovação de quadros políticos elevada demais.

g. Precisamos de um modelo federalista que individualize a responsabilidade dos governantes

.....
3. A literatura de Ciência Política classifica dois tipos de *accountability*. O *accountability* horizontal, fundado na lógica de “contrapoderes”, consiste no controle institucional de alguns órgãos governamentais por outros. O *accountability* vertical, fundado na lógica de poder constituinte e poder constituído, consiste no controle social efetuado pela sociedade civil sobre os governantes e as políticas públicas.

A individualização da responsabilidade contribui, para além da efetividade da ação estatal, para o fortalecimento do controle social e, em última análise, da democracia. Como já afirmado, é possível avaliarmos que governos são democráticos a partir de duas perspectivas: quando existe maximização de *accountability* horizontal e de *accountability* vertical. Em termos concretos, a União demonstra grande capacidade de controle horizontal: existem instituições sólidas e contrapoderes institucionais que funcionam. Embora nem sempre tenha sido assim, hoje, o orçamento federal é tido como exemplarmente transparente, o Legislativo e o Judiciário são relativamente independentes, o Ministério Público também. O mesmo não pode ser dito dos governos estaduais, que exercem controle excessivo sobre parlamentos e, também, possuem algum controle em tribunais de justiça e nas demais instituições estaduais. Nesse sentido, do ponto de vista democrático, ganha-se concentrando uma parte das competências, dado que integra as mesmas dentro de uma estrutura onde o controle horizontal tem desempenho mais adequado.

Já os municípios são extraordinariamente talhados para um controle vertical efetivo. Existem canais de participação em alguns municípios, mas há, sobretudo, um potencial gigantesco para o *aperfeiçoamento* desse tipo de controle. A escala do município é humana, o cidadão está muito mais próximo da execução da política pública, e seu voto tem muito mais peso, o que aumenta sua propensão a ser escutado. Além do mais, trata-se de uma abrangência territorial limitada, o que facilita o controle por parte de organizações da sociedade civil. Estados, por outro lado, não tem nem de perto as mesmas características (e, por isso, o mesmo *potencial*): eles estão distantes do cidadão e abarcam diferentes tipos

de cidadãos: da metrópole, da cidade média e da esfera rural, cada qual com capacidades diferentes de interferir. Por isso, a nossa esperança de que o controle vertical nos estados consiga ser melhorado é muito menor.

Um duplo movimento de concentração de competências para a União e de descentralização da decisão para municípios fortalece o país democraticamente. É claro que os cidadãos perderiam um “canal” de representatividade, ficando apenas com o federal e o municipal. Não obstante, conhecendo a maneira como funciona nosso sistema eleitoral, não parece que a perda de uma eleição afetaria substancialmente a nossa democracia, especialmente quando consideramos tudo que temos “a ganhar”. Isso dito, se acabarmos com os governos estaduais, como fazemos para recuperar parte das vantagens de sua existência e como fica o novo desenho institucional?

IV. Esboço de proposta

Não é nosso objetivo aqui reinventar a roda ou trazer soluções mágicas e totalizantes. Propomos que a competência regulatória de políticas públicas seja transferida para a União, e que as decisões sobre serviços públicos, atualmente estaduais, sejam transferidas para os municípios. O desenho do município no Brasil não corresponde às reais fronteiras de uma cidade. Metrôpoles devem ser geridas por apenas um prefeito. Propomos uma gestão calcada na *metrópole* e no bioma: uma fusão radical de municípios próximos, que façam parte do mesmo ambiente geográfico e econômico. Pense na Baixada Fluminense e em sua relação umbilical com o município do Rio de Janeiro; o mesmo se aplica ao ABC paulista e o município de São Paulo. Faz sentido fundir os municípios de grandes regiões metropolitanas como essas, até para a política de mobilidade

urbana, de saneamento básico, de habitação, de segurança pública e de distribuição de renda podem ser sistematizadas e coordenadas pelo mesmo ente competente.

É evidente que um país que dispõe de mais de 5 mil municípios não estará em condições de ter quadros técnicos para gerir políticas públicas municipalizadas. Por isso, vale um esclarecimento: não seriam todos os municípios do Brasil de hoje que passariam a lidar com serviços públicos estaduais. Apenas municípios localizados em grandes regiões metropolitanas, marcadas por um alto dinamismo econômico, substituiriam estados nessa função. Os demais municípios (isolados de regiões metropolitanas) passariam a ter seus serviços públicos geridos por representantes locais da União – seria um caso de descentralização *ad-*

ministrativa. É necessário pensar em agências federais de apoio e fomento a políticas públicas locais, que possam servir de braço técnico para aglomerações pequenas e isoladas. Nesse caso, essas agências devem ser pensadas a partir de biomas e não de tamanho da população, dado que o que importa mais aqui é a unidade territorial, e não populacional.

Fortalecendo os grandes municípios brasileiros (compatibilizando a autonomia formal deles com a autonomia material), e organizando melhor a União podemos ter economias de gasto público sem precedentes, uma maximização da arrecadação que não aumente impostos, mas, sobretudo, podemos ter políticas públicas mais eficientes dentro de uma gestão muito mais democrática. Por isso, perguntamos: não será o caso de acabar com os estados?

Bibliografia

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 4a ed., p. 58 e ss.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente da Federação brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 68, 2009

CROZIER Michel. **Le Phénomène bureaucratique**, Paris, Le Seuil, 1963

MAISONNAVE, Fabiano; SANT'ANNA, Emilio. Falta de diálogo emperra ações de Haddad e Alckmin na cracolândia. **Folha de S. Paulo**, 21/08/2016. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/descaminhos-da-cracolandia/introducao/falta-de-dialogo-emperra-acoes-de-haddad-e-alckmin-na-cracolandia.shtml>. Acesso em 12/12/2016.

O'DONNELL, Guillermo, Delegative Democracy **Journal of Democracy** Vol. 5, Nº 1 (1994): 55-69

SCHRAGGER, Richard. Decentralization and Development. **Virginia Law Review**, vol. 96, 2010

SCOTT, Zoe. **Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review**. GSDRC Research Paper, maio de 2009, p. 4. Disponível em: <http://www.gsdr.org/docs/open/po60.pdf>. Acesso em: 19/11/2016.

A Emergência e Consolidação da Carreira da Diplomacia Corporativa

.....
SÉRGIO PIO BERNARDES

O Brasil ainda é uma das economias mais fechadas do mundo e, paradoxalmente, é um dos países que mais exportam “cérebros”. Se, por exemplo, perguntássemos se há jovens líderes globais brasileiros atuando no Brasil, defendendo os interesses nacionais, qual seria a sua resposta? Teríamos dificuldades de encontrá-los. Por quê? Estão em quase todo o planeta, menos no Brasil! O que ocorre é que, não encontrando posições nas organizações, para que realmente pudessem exercer suas competências e habilidades, transferem-se para outros países, atraídos

por posições que lhes proporcionam uma carreira mais lucrativa, competitiva e empreendedora. Essa era a realidade brasileira no início do século XXI.

Em 2005, tive o desafio de criar um curso de graduação, e o que me orientou naquela época (há 12 anos) foram as seguintes indagações: Quais são as habilidades e as competências inerentes à formação dos “diplomatas tradicionais”? Quais as competências, habilidades e atitudes necessárias para atender a sociedade civil em um mercado globalizado? Quais cursos de graduação em Ensino Superior que formam líderes globais?

A regulação da formação do internacionalista, até então, tinha como documento norteador o que denominava “padrões de qualidade” do Ministério da Educação, ou seja, não havia as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Relações Internacionais (recentemente, a ABRI encaminhou a minuta para que seja aprovada a DCN para RI).

No Brasil, o que notávamos, no início do século XXI, é que a maioria dos cursos de administração eram totalmente “xenóforos”, ou seja, focavam, quase que exclusivamente, o ambiente doméstico, e os cursos de Relações Internacionais concentravam-se na formação política, econômica e jurídica sem, no entanto, inserir em suas matri-

.....
SÉRGIO PIO BERNARDES é sociólogo, cientista político e professor universitário. Mestre em Ciência Política (Unicamp), créditos no Doutorado em Engenharia de Produção (Estratégias & Organizações - Unimep). MBA em Marketing (ESPM); Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais (Unicamp); cursou três anos o bacharelado em Ciências Econômicas (Unicamp); cursos de extensão em Harvard (EUA), Cambridge (UK), Sorbonne (FR), Nebrija (ES), Nankai (CH) e UP (AR). Criador do primeiro curso de graduação em Relações Internacionais com ênfase na diplomacia corporativa (ESPM). Coordenador e criador do curso de Relações Internacionais com ênfase na diplomacia corporativa e cultural no contexto da economia criativa no Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. Consultor de IES – Instituições de Ensino Superior na Wall Jobs – e Academic Mentor na organização Mission Abroad (Canadá). Foi premiado em 2013 em duas categorias: Melhor Gestor Acadêmico Nacional – categoria ouro (Geduc-ABMES) – e Personalidade do Ano devido à implantação da internacionalização na ESPM (unidades SP, RJ e Porto Alegre).

zes disciplinas da administração, como, por exemplo, marketing, finanças e negociações internacionais. Necessitavam, então, de uma formação multidisciplinar dentro do contexto que somasse a riqueza da formação tradicional da diplomacia ampliada e a abrangência da geoeconomia, contemplando as disciplinas de gestão internacional. Sendo assim, tínhamos os seguintes desafios: como criar uma matriz curricular que contemplasse a formação de internacionalistas com visão de negócios? Como incentivar jovens a iniciar uma carreira que ainda nem tinha sido “reconhecida pelo mercado”? Como formar líderes globais que atendessem à crescente demanda de profissionais que tivessem os capitais sociais, intelectuais e psicológicos para gerir tais diversidades?

São estes questionamentos que balizaram a criação do primeiro curso de graduação em Relações Internacionais com ênfase em marketing e negócios; estava iniciada a carreira da diplomacia corporativa, que neste ano de 2017 completou, com muito êxito, uma década de consolidação de um campo que tem atraído jovens talentos e tem suprido, ainda que timidamente, as necessidades de um mundo paradoxal que estão dialeticamente imbricadas, pois, ao mesmo tempo, é um mundo global e tribalizado, como profetizou Huntington¹ em seu livro *O choque das Civilizações*.

.....
1. Em *O Choque das Civilizações*, Samuel P. Huntington trata a cultura como um recurso de recomposição no mundo globalizado, afirmando que, “no mundo moderno, as distinções mais importantes entre os povos não são ideológicas, políticas ou econômicas, são culturais”. Para o autor, é a cultura através de suas peculiaridades que diferencia e ao mesmo tempo cria os espaços para a integração. É salutar e natural que ao movimento de globalização surja como contraponto o movimento da tribalização, no sentido da preservação das identidades culturais imprescindíveis ao equilíbrio vital das sociedades humanas. As diferenças são componentes de um contexto que se alimenta delas para a sua sobrevivência. “O diálogo dos contrários gera espaços dialéticos e permite avanços de entendimento nas relações sociais.” HUNTINGTON (1993).

O acerto de Ricardo

O mundo está cada vez mais conectado e mais competitivo, e cada país tem um papel fundamental na Divisão Internacional do Trabalho. Ricardo está tão atual, mas sua obra é do início do Século XIX, na qual cunhou a *teoria das vantagens comparativas*, explicada em seu livro “*The Principles of Political Economy and Taxation*”, de 1817. Segundo Ricardo, cada país deve se especializar na produção de determinado produto, no qual é relativamente melhor, ou que consiga reduzir custos para exportá-lo. Em contrapartida, esse mesmo país deve importar mercadorias, as quais não possui produção ou que o custo de sua fabricação é mais elevado, o que nos leva ao conceito de “geoeconomia”.

O termo “Geoeconomia” foi cunhado pelo estrategista Edward Luttwak em 1990. Seu artigo “*From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*” refletia tempos de ansiedade sobre a competitividade dos EUA face à ameaça econômica e comercial que se percebia em relação ao Japão no mercado mundial. Transpondo-se a lógica militar para a esfera do comércio internacional, Luttwak diagnosticava o advento da Geoeconomia e aconselhava aos EUA sua utilização para a conquista de posições de vantagem na economia mundial. Suas prescrições, porém, reeditavam um velho receituário mercantilista.

Nessa competição, que vincula fatores econômicos à Geopolítica e cujos resultados trazem consequências de longo prazo para o equilíbrio de poder global, a Geoeconomia tem um papel fundamental, pois compreende uma dupla acepção para a estratégia de política exterior: (i) o uso do poder econômico para fins de poder e influência geopolítica; e (ii) o uso do poder geopolítico para

objetivos de poder e influência econômica. A Geoeconomia é, portanto, um tipo especial de competição geopolítica.

Com o desenvolvimento da globalização, surgem novas dificuldades, novos conflitos, e cada vez mais o Estado nacional atribui responsabilidades às instâncias subnacionais e flexibiliza papéis e atribuições, o que faz com que o poder seja direcionado aos agentes subnacionais, para que haja uma melhor eficácia em resolver todas essas novas questões. (MORAIS, SENHORAS E VITTE, 2009, p. 3)

Com a globalização da economia, os mercados domésticos passaram a abrir-se para o mercado internacional. Ao competir em novos mercados, as organizações começaram, em meados dos anos 2000, a buscar profissionais preparados para o processo de internacionalização, seja no âmbito cultural, científico ou econômico; começavam a surgir oportunidades para os jovens que tivessem um perfil que combinasse capital intelectual, psicológico e social, aliado a uma formação multidisciplinar no campo das ciências sociais, políticas, econômicas e jurídicas e, com o instrumental da gestão administrativa, como, por exemplo, marketing, finanças e negociações internacionais².

A Paradiplomacia: carreira de diplomata com vários adjetivos

As transformações técnicas e econômicas que surgiram com a globalização e a democratização do poder estatal propiciaram o aparecimento dos atores subnacionais ou as *new voices*, no contexto da paradiplomacia.

2. Até o ano de 2007, no mercado do ensino superior, ainda não havia nenhuma oferta de curso de graduação que somasse os conhecimentos, as habilidades e atitudes da formação de um internacionalista somadas aos conhecimentos, habilidades e atitudes de um profissional da área do *International Business*.

macia, tendo como objetivo a maior participação internacional, visto que se vive em um cenário mundial globalizado.

Nesse sentido, a concepção clássica de um Estado soberano acaba perdendo força, pois novos atores surgem com capacidade de estabelecer ações e acordos e de conduzir uma política internacional informal, antes só de obrigação estatal. Neste século, as fronteiras foram quebradas, fortalecendo a integração regional e dando maior visibilidade, principalmente, para atores subnacionais como municípios, estados, províncias, entre outros. Ademais, são sujeitos sem personalidade jurídica internacional.

A diplomacia já não é exclusividade dos governos, conforme demonstra o crescente papel que as organizações da sociedade civil passaram a exercer nas negociações internacionais. Esse processo de atuação de agentes subnacionais nas relações internacionais é chamado de paradiplomacia. A expressão foi trazida no meio acadêmico por Panayotis Soldatos, para designar atividades diplomáticas realizadas por atores não centrais no âmbito das relações internacionais; são os responsáveis por articular programas de âmbito subnacional com organizações estrangeiras, ou seja, são os responsáveis por defender interesses estaduais e municipais no exterior, relacionados a temas da alçada desses governos e prefeituras.

Portanto, a paradiplomacia é caracterizada por um processo de extroversão de atores subnacionais, tais como governos locais e regionais, organizações internacionais e empresas multilaterais que negociam e praticam acordos, visando obter recursos e atuando em áreas específicas, nas quais não exista intervenção do governo estatal.

No Brasil, a paradiplomacia se encontra em evolução, estando em seu estágio inicial,

mas os entes subnacionais estão se esforçando para conseguir maior visibilidade no sistema externo e obter maior legitimidade em suas ações.

É neste contexto que, atualmente, os analistas em relações internacionais se inserem na paradiplomacia como formuladores e condutores dos objetivos e das necessidades dos entes subnacionais, procurando as diferentes formas e melhores maneiras para atingir aquilo que se quer alcançar nas áreas econômica, social, cultural, ambiental, entre outras de atuação paradiplomática.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 não institucionalizou a paradiplomacia no ordenamento jurídico nacional. Dessa forma, a competência internacional de celebrar tratados, por exemplo, fica sob competência da União. Os contatos internacionais estabelecidos pelos atores não centrais acontecem sob a informalidade. Mesmo assim, o desenvolvimento das atividades paradiplomáticas no país possui tendência de proliferação. As áreas e os acordos abordados são o comércio, indústria, serviços, agroindústria, turismo, meio ambiente, educação, cooperação técnica, investimento, etc.

Nesse caso brasileiro, o responsável por acordos e articulações realizados com outros países é o Ministério das Relações Exteriores, coordenando os governos subnacionais que surgem, para manter uma relação sem tensões entre o Estado-Nação e os subnacionais.

Se a demanda por esse profissional está em alta devido ao crescimento das interações além-fronteiras que não passam pelo controle do Estado federal, a oferta de talentos ainda não é suficiente para atendê-la – a despeito do número de cursos de formação em Relações Internacionais no Brasil.

Contudo, a paradiplomacia não é um ter-

mo cunhado nos organogramas das corporações. Embora a designação seja usada de maneira informal, oficialmente, quem exerce as funções que definem essa especialidade tem variadas denominações: *diplomacia econômica*; *diplomacia comercial* e *diplomacia corporativa* entre outros.

Diplomacia Econômica

O conceito de *diplomacia econômica* ganhou preponderância, por oposição a uma diplomacia estritamente política, com a globalização da economia mundial. Efetivamente, a globalização levou a uma adaptação dinâmica da diplomacia que passou pelo enriquecimento de funções e alargamento de objetivos da diplomacia. A *diplomacia econômica* tem duas vertentes principais: a) as políticas externas econômica e comercial, que visam ao relacionamento bilateral, regional e multilateral e, b) a promoção internacional da imagem do país, das exportações de bens e serviços e do investimento direto estrangeiro. Permitindo-se maior eficiência no apoio à internacionalização da economia e maior coordenação na ação externa de defesa de interesses nacionais, a diplomacia econômica favorece a articulação dos vários atores que intervêm nas suas vertentes política, econômica, cultural e de cooperação.

Diplomacia Comercial

A *diplomacia comercial*, no entanto, é objeto de um leque maior de formuladores de política em diversas áreas de governo, bem como de um grande número de entidades empresariais de todos os setores da economia, incluindo centenas de empresas envolvidas com a atividade de comércio exterior. Além disso, e de forma diferente das outras duas, a

execução da diplomacia comercial é tema de acirrado debate, ocupando espaço quase diário nos principais jornais do país.

Diplomacia Corporativa

D*iplomata Corporativo* é o profissional que possui conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para desenhar e gerenciar a política externa corporativa das empresas. A *diplomacia corporativa* requer conhecimentos multidisciplinares, somados a habilidades e atitudes, liderança, negociação, comunicação e relacionamento interpessoal para atuarem em empresas privadas, multinacionais ou não, ONGs, agências governamentais, instituições internacionais, consultorias, agências de recursos humanos e instituições financeiras.

Sarfati (2007) destaca que o *Diplomata Corporativo* é o colaborador de uma empresa responsável por desenhar e gerenciar a política externa corporativa, ou seja, a estratégia internacional da empresa. Esse profissional deve desenvolver habilidades multidisciplinares para o sucesso e sustentação dos processos de internacionalização da organização que representa (SARFATI, 2007). O êxito, na prática, de diplomacia corporativa está relacionado à capacidade do estrategista internacional em motivar e engajar equipes de trabalho multiculturais para atingir os objetivos almejados. Se a demanda por esse profissional está em alta devido ao crescimento das interações além-fronteiras, que não passam pelo controle do Estado federal, a oferta de talentos ainda não é suficiente para atendê-la – a despeito do número de cursos de formação em Relações Internacionais no Brasil, pois, conforme dados do MEC, há no País 102 cursos nessa área, sendo que destes somente dois tem ma-

trizes curriculares com ênfase em marketing e negócios internacionais.

Competências do Diplomata Corporativo

Competências são características demonstráveis de um indivíduo e abrangem conhecimentos, habilidades e comportamentos ligados diretamente à performance. Durand (1998) construiu o conceito de competência baseado em três dimensões - *Knowledge, Know-How and Attitudes*, conhecido como C.H.A., ou seja, conhecimentos, habilidades e atitudes. Os *conhecimentos* são as informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo, que lhe permitem entender o mundo; as *habilidades* são a capacidade de aplicar e fazer uso do conhecimento adquirido com vistas à consecução de um propósito definido, e as *atitudes* dizem respeito aos aspectos sociais e afetivos relacionados à atividade profissional, que explicam o comportamento, normalmente experimentado pelo ser humano em seu ambiente de trabalho. Há também as *habilidades emocionais*, que são chamadas no universo corporativo de *Soft Skills* e incluem a capacidade de liderança, de relacionamento, de comunicação e de negociação, e as *Hard Skills* são as competências técnicas para o exercício da atividade.

Mundo Conectado, nativo digital e “global trotter”

Os *Nativos Digitais* têm a habilidade de processar informações de forma muito rápida, gostam de processos paralelos e multitarefas, funcionam melhor quando conectados em rede, preferem os jogos e as dinâmicas ao trabalho “sério” e valorizam gratificações instantâneas e recompensas frequentes (Prensky, 2001).

Segundo Prensky (2001), os *Nativos Digitais* representam as primeiras gerações que cresceram com as tecnologias digitais; essa geração apresenta mudanças intensas que não se limitam a gírias ou estilo das roupas – como as transformações ocorridas nas gerações passadas apresentam câmbios muito mais intensos. Esta mudança é motivada pela disseminação da tecnologia digital nas últimas décadas do século XX. O convívio com a tecnologia e a nova dinâmica social resultaram em modificações significativas no comportamento e na forma como estes jovens processam as informações, aprendem e produzem conhecimento (Veen; Vrakking, 2009).

Veen e Vrakking (2009) destacam que para os membros desta geração, denominados pelos autores de “Homo Zappiens”, a rigidez é substituída pela flexibilidade e o cognitivo é delineado pelas tecnologias e suas convergências digitais. Portanto, a tecnologia é parte indissociável da vida desta geração e faz desses alunos seres com acesso a mais informação e atualizados, principalmente para os temas que os motivam.

“Global Trotter”, é a pessoa que é forte em três pilares. O primeiro é o que chamamos de *autogerenciamento*, ou como abordamos o mundo e nos portamos em uma variedade de situações. O segundo é o *gerenciamento da percepção*, como identificamos, julgamos informações novas e ambíguas. E o último é o *gerenciamento dos relacionamentos*, como enxergamos e trabalhamos com o outro, especialmente em situações de diferenças culturais. Poucas empresas reúnem pessoas como estas.

As características destes novos líderes convergem com as competências do *Diplomata Corporativo*, pois os integrantes da geração Y já nasceram em um mundo globalizado e conectado, possuem uma visão co-

laborativa que relaciona os diversos setores da economia, desenvolvem relacionamentos multiculturais e buscam integrar o resultado financeiro da empresa com crescimento social e ambiental.

Desafios para a criação de um modelo pedagógico com inovação disruptiva

Já temos conhecimento que os recursos são escassos. Portanto, os setores e os agentes econômicos – que compõem a cadeia de valor – sejam na agricultura, indústria ou no comércio – precisam se preocupar com a formação desses líderes que atuarão na diplomacia corporativa; para tanto, criar programas de bolsas para formação desses líderes globais torna-se uma das principais prioridades para que tenhamos jovens talentos atuando em vários segmentos e em diversos países.

A regulação dos conteúdos programáticos dos cursos superiores no Brasil tem “massificado um conhecimento sem habilidade com atitudes xenófobas”. O que historicamente se demonstra pela legislação educacional é que a persistência da legalidade colonial é o obstáculo para rupturas na modernidade.

A inovação é uma lebre e as reformas necessárias são como tartarugas. É necessário criar oportunidades para o surgimento de *projetos, instalações e corpo docente* aliado a essa geração que desafia o professor obsoleto e clama por um educador pós-moderno. É necessário que a inovação disruptiva desconstrua os sustentáculos de uma “Universidade sem Universo”, aquela que olha no retrovisor e não vê futuro, aquela que fragmenta a unidade. É imperativo que a inovação permeie o PPP (Projeto Político Pedagógico), o ambiente da aprendizagem e a qualidade do corpo docente.

Quanto ao *Projeto Político Pedagógico*, é necessário criar condições em que a verdadeira multidisciplinariedade seja ato, e não potência, e que a mobilidade internacional de estudantes, professores e pesquisadores seja uma realidade, e não um delírio. E que essa mobilidade, principalmente para os profissionais de Relações Internacionais, seja nacional e internacional. Esse projeto pedagógico deverá ter como perfil de egresso o “Nômade Global”³, pois, com a inserção do EAD (Ensino à Distância), é possível formar líderes de forma itinerante, seja em São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Berlim, Tóquio, Cidade do México, Nova Iorque, São Francisco, Washington, Pequim, Dubai, Johannesburgo, Moscou, etc. Há necessidade de uma alavancagem institucional dos gestores acadêmicos para criar uma gestão acadêmica com autoridade e influência para executar inovações disruptivas, através de projetos mais globais e não xenófobos, e que o compartilhamento e a soma de diversidades e múltiplas competências sejam o vetor de encontro e do consenso.

.....
3. Conforme MATTEWMAN (2012: p. 57), nômades globais “são indivíduos que muitas vezes provêm de famílias e nacionalidades mistas em termos de pais e avós. Uma elevada proporção foi mandada para educação privada em faculdades internacionais ou, pela emigração, para um novo ambiente estudantil em um país diferente, normalmente com a exigência de outro idioma”.

A *infraestrutura* de muitas IES é similar à realidade retratada no clipe do grupo Queen⁴, em que todos estão enfileirados, um atrás do outro. Construir espaços alternativos e inovadores similares aos ambientes das *startups*, orientados para projetos e aliados à aprendizagem ativa com métodos do *Design Thinking*, é uma exigência desse novo jovem conectado e inquieto, o qual ainda se satisfaz com as superfícies; é urgente estimular o mergulho e resgatar o que os clássicos sempre profetizaram.

E não menos importante, a internacionalização do currículo e do corpo docente é fundamental, pois as Instituições de Ensino Superior devem ter como missão formar líderes globais. Para ser coerente com tal missão, a internacionalização da aprendizagem, da pesquisa e da extensão devem ser valorizadas para que tenhamos um corpo docente internacionalizado, global e inserido nas novas estruturas tecnológicas que insistem em sua velocidade. Aquele que não se ativer que o futuro já chegou, é um provável “professor” que será descartado, devido a sua veloz obsolescência.

.....
4. Trata-se do clipe do Queen intitulado “We don’t need education”.

Referências Bibliográficas

BERNARDES, Sérgio Pio. *A escola para o futuro e o fim da sala de aula* In: **Revista da ESPM**. Setembro- outubro de 2011 –

BERNARDES, Sérgio Pio. *Diplomacia corporativa: o novo curso de graduação em relações internacionais com ênfase em marketing e negócios da ESPM* In **Revista ESPM**. Vol. 13, Nº 4 (2006): julho-agosto.

DURAND T. *Forms of incompetence*. In: **International Conference on Competence-Based Management**, 4., 1998; Oslo (NW). Proceedings... Oslo (NW): Norwegian School of Management, 1998.

GALLI, Genaro Viana. *O Diplomata Corporativo: competências e liderança* In **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 3, Nº1, Janeiro-junho 2012.

MATTHEWMAN, Jim. **Os novos nômades globais**. São Paulo: Clio Editora, 2012.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rosso de. **A paradiplomacia: conceito e inserção profissional do Profissional de Relações Internacionais**.

PRENSKY, M. **Digital Natives, Digital Immigrants**. In: On the Horizon, 1-6, 2001.

SARFATI, Gilberto. **Manual de diplomacia corporativa: a construção das relações internacionais da empresa** - São Paulo: Atlas, 2007.

VEEN, W., **VRAKKING**, Ben. **Homo Zappiens: Educando na era digital**. Artmed: Porto Alegre, 2009.