

# INTERESSE NACIONAL

ANO 9 • NÚMERO 35 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2016 • R\$ 30,00  
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

**Cenários Pós-Impeachment e Seus Principais Vetores**

Murillo de Aragão

**Crise, Reforma e Indústria**

José Ricardo Roriz Coelho

**Globalização e Integração Regional**

Renato Marques

**Segurança Jurídica e Investimentos em Infraestrutura**

Daniel Bogéa

**Cultura Patriarcal, Desigualdades Sociais e Criminalidade:  
uma Armadilha Fatal para as Mulheres**

Ana Paula Portella

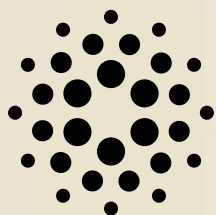
**Direito de Ir e Vir *Versus* Direito de Reunião:  
Uso da Força Policial**

Alvaro Batista Camilo

ISSN 1982-8497



9 771982 1849352



***Pólen***<sup>®</sup>

mais prazer em ler

Pelo tom da  
nossa conversa,  
você vai querer  
nos conhecer  
pessoalmente.

Existe um papel que entende o prazer da leitura.

Que diz ao leitor: não é só a história que vai ficar na sua memória,  
mas também a experiência com o livro.

O papel Pólen<sup>®</sup> tem uma tonalidade diferenciada que reflete menos luz,  
proporcionando assim uma leitura mais agradável.

Descubra mais prazer em ler com Pólen<sup>®</sup>.



Papel Pólen<sup>®</sup> é produzido a partir de florestas renováveis de eucalipto.  
Cada árvore utilizada foi plantada para este fim.

 @papelpolenoficial  
[www.papelpolen.com.br](http://www.papelpolen.com.br)

# 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 9 • Número 35 • Outubro–Dezembro de 2016

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

## CONSELHO EDITORIAL

André Singer	José Luis Fiori
Carlos Eduardo Lins da Silva	Leda Paulani
Cláudio Lembo	Luis Fernando Figueiredo
Claudio de Moura Castro	Luiz Bernardo Pericás
Cláudio R. Barbosa	Luiz Carlos Bresser-Pereira
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

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 2016

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

# Sumário

ANO 9 • NÚMERO 35 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2016

## 5 Apresentação

### ARTIGOS

## 7 Cenários Pós-Impeachment e Seus Principais Vetores

MURILLO DE ARAGÃO

*O artigo analisa os principais vetores de influência sobre o futuro imediato do Brasil e traça alguns cenários até 2018 – vetor judicial: Lava Jato, judicialização da política e ativismo judicial; vetor político: desafios do presidencialismo de coalizão; vetor fiscal: o ajuste de contas; vetor econômico: o duro caminho da retomada; vetor social: popularidade, expectativas e manifestações. O autor avalia que há um cenário moderadamente otimista para o curto prazo, ainda que pendente de surpresas vinculadas à Operação Lava Jato e a uma espessa nuvem de incertezas para 2018. Esta será dissipada à medida que as boas expectativas forem se realizando, o mundo político for capaz de, minimamente, regenerar-se frente às investigações e o governo for capaz de melhorar o ambiente econômico e social.*

## 17 Crise, Reforma e Indústria

JOSÉ RICARDO RORIZ COELHO

*O artigo discute algumas causas da crise*

*e sugere medidas para a sua superação, mas também tem como objetivo ultrapassar a discussão conjuntural focada no ajuste fiscal, que tomou conta de todas as atenções do país, voltando a atenção para uma agenda estrutural da maior importância para a economia brasileira: o crescimento da produtividade e o papel da indústria de transformação nesse processo. Essa escolha se justifica, pois retomar a sustentabilidade fiscal do Estado não vai ser suficiente para garantirmos um processo de crescimento econômico expressivo e sustentável. As soluções para a questão fiscal, bem ou mal, já estão sendo discutidas. Passado o “fundo do poço” da crise econômica, o momento para a discussão de reformas estruturais é dos mais propícios.*

## 27 Globalização e Integração Regional

RENATO MARQUES

*As mudanças anunciadas pelo novo governo – com seus inevitáveis desdobramentos na condução da política externa – constituem um momento oportuno para rever os critérios que orientaram a condução da diplomacia nacional, marcada nos últimos anos pela excessiva ênfase no relacionamento Sul-Sul, pela busca de um acordo na malograda Rodada Doha da OMC, pelo estímulo à improvável concertação de posições no âmbito*

*dos Brics e por iniciativas em favor da multipolaridade, entendida como uma forma de enfraquecer o poder dos EUA em escala mundial. A reinserção internacional do Brasil tem, assim, que ser repensada, da mesma forma que a agenda econômica deve criar condições para superar constrangimentos de longa data, que limitam e condicionam nossas opções externas.*

36 Segurança Jurídica e Investimentos em Infraestrutura

DANIEL BOGÉA

*O artigo traz o conceito de segurança jurídica para o plano mais palpável das instituições, tais como elas funcionam no mundo real. Apresenta o debate a partir de uma distinção conceitual entre incerteza jurídica, que se refere a um fenômeno incontornável e natural do direito, e insegurança jurídica, que deve ser compreendida como consequência de patologias institucionais nos mecanismos de gestão estatal dessa incerteza. O autor concentra atenção sobre o caso específico dos setores de infraestrutura, que vêm sendo especialmente afetados pelo custo decorrente de níveis elevados de insegurança jurídica. O intuito é explicitar como a insegurança nesse segmento específico da economia decorre de uma lógica burocratizante que gera disfuncionalidades no nível das instituições encarregadas pela formulação, seleção, contratação e controle de projetos.*

44 Cultura Patriarcal, Desigualdades Sociais e Criminalidade: uma Armadilha Fatal para as Mulheres

ANA PAULA PORTELLA

*A violência contra as mulheres é um fenômeno complexo, sensível e multideterminado, que, apesar de ser um efeito direto da cultura patriarcal que molda a nossa sociedade e atinge todas as mulheres, expressa-se de forma distinta em diferentes grupos populacionais. É verdade que todas as mulheres estão expostas à violência masculina, mas não é verdade que estão expostas aos mesmos tipos ou, muito menos, à mesma intensidade, frequência ou grau de letalidade dos episódios de violência. Ainda estamos muito longe de uma caracterização precisa e exaustiva da violência contra as mulheres, mas já se sabe que o acesso a certos recursos materiais e simbólicos – como escolaridade, informação, renda própria e redes de proteção e apoio, por exemplo – é o que possibilita que muitas mulheres saiam das situações violentas antes que se tornem muito danosas ou mesmo fatais.*

54 Direito de Ir e Vir

Versus Direito de Reunião:

Uso da Força Policial

ALVARO BATISTA CAMILO

*O artigo trata das manifestações sob o ponto de vista dos direitos fundamentais de ir e vir, de reunião e como deveria se portar o Estado, no uso da força para a garantia desses direitos. É preciso mostrar a dificuldade da tomada de decisão em situações de conflito de direitos fundamentais, mas deixando claro que não há prevalência de um ou de outro, mas há um limite para se defender um ou outro direito, em casos específicos.*

# Apresentação



**A**pós nove meses do processo de impeachment, a presidente Dilma Rousseff foi afastada, e Michel Temer assumiu a presidência da República, efetivamente, em 1º de setembro. No segundo mandato da presidente Dilma, que culminou com 13 anos do Partido dos Trabalhadores (PT) no poder, o Brasil conheceu uma das piores crises de sua história republicana, e o período que temos pela frente, até as eleições gerais, em 2018, será desafiador. Trata-se de plantar reformas que recolocuem o País na trilha do crescimento econômico e do desenvolvimento em todos os seus aspectos, sobretudo o social, tendo em vista a elevada taxa de desemprego (11,3% no segundo trimestre deste ano) e a queda na renda das classes menos favorecidas.

O Conselho Editorial desta revista convida os leitores a participarem do debate sobre os temas abordados nas próximas páginas por respeitados especialistas.

O primeiro de seis artigos é de Murillo de Aragão, advogado e cientista político que analisa o quadro brasileiro a partir de seu posto de observação em Brasília. Ele escreve sobre “Cenários pós-impeachment e seus principais vetores”, entre eles a judicialização da política e o ativismo judicial. O andamento das investigações e os julgamentos decorrentes das mesmas terão enorme repercussão no mundo político. A intervenção do Poder Judiciário no ambiente político, para

o bem ou para o mal, veio para ficar, diz.

Outros vetores analisados: desafios do presidencialismo de coalizão, ajuste de contas, retomada econômica e vetor social (popularidade, expectativas e manifestações). “Tudo indica que o sentimento antipolítico marcará presença em 2018. A quem beneficiará? A Marina Silva (Rede) ou a um *outsider*? Será que o centro da política nacional vai se recuperar e marchar unido em 2018? Ou será tragado pelos desdobramentos da Operação Lava Jato? Um *outsider*, como o juiz Sergio Moro, pode ser candidato presidencial? Se sim, por qual partido? Uma campanha sem partidos fortes pode prosperar?”.

José Ricardo Roriz Coelho, vice-presidente da Fiesp e diretor do seu Departamento de Competitividade e Tecnologia, analisa a crise e defende a necessidade de reformas. Ele sugere que uma agenda de curto prazo para a retomada da atividade industrial deveria ter foco em cinco pontos principais: o não aumento de impostos; a redução dos juros; o destravamento do crédito; o desengessamento dos investimentos em infraestrutura e o estímulo à exportação.

O embaixador aposentado Renato Marques, especialista em comércio exterior, reflete sobre o tema globalização e integração regional, com ênfase no Mercosul. “O abandono da postura terceiro-mundista, típica da era petista, torna possível uma reflexão no tocan-

te ao Mercosul e uma avaliação de sua funcionalidade para o país. Exercício que deveria começar por tentar entender a verdadeira personalidade do Mercosul, sobretudo agora que tanto se fala em resgatar seu sentido original. O primeiro passo poderia ser o exame de uma questão central, relativa ao alcance da expressão ‘mercado comum’, adotada nos sucessivos instrumentos integracionistas, como forma de enfrentar uma questão ontológica importante: de que Mercosul estamos falando? Tudo somado, não será tarefa fácil a reforma do Mercosul”, conclui o autor.

Segurança jurídica e investimentos em infraestrutura são o tema de Daniel Bogéa, advogado e diretor-executivo do Instituto Helio Beltrão. Para ele, “a criação de um ambiente de negócios mais seguro sob o ponto de vista jurídico é um passo fundamental para a atração de investimentos”, mas a “garantia de estabilização de relações jurídicas pretéritas e de maior previsibilidade das relações jurídicas futuras não depende apenas de mudanças legislativas. O processo de construção do princípio da confiança nas relações Estado-mercado deve ser pensado no longo prazo. Não podemos deixar de lado a dimensão cultural do problema, direcionando esforços ao fomento de um capital cívico que contraste com a lógica desconfiada do modelo ainda dominante”.

No ano em que a Lei Maria da Penha completa dez anos, Interesse Nacional traz um artigo sobre a violência contra as mulheres, assinado por Ana Paula Portella, socióloga,

pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da Universidade Federal de Pernambuco. “Políticas públicas de prevenção e contenção da violência – contra as mulheres, mas não apenas – só surtirão efeito concreto e sustentável se forem parte de um projeto civilizador global, que envolva necessariamente Estado e sociedade e, no que diz respeito às mulheres, deve necessariamente incorporar o componente de gênero, ou seja, considerar que o simples fato de ser mulher produz exposição, risco e vulnerabilidades específicas à violência”, diz.

A propósito das manifestações de rua, que desde 2013 são frequentes no País e esquentam o debate sobre se a ação da polícia ultrapassa os limites da legalidade, o deputado estadual por São Paulo, Alvaro Batista Camilo, o “coronel Camilo”, que foi comandante-geral da Polícia Militar do estado de 2009 a 2012, escreve sobre o direito de ir e vir e o direito de reunião e manifestação, à luz da Constituição brasileira.

Para o autor, “o uso da força policial nas manifestações é plenamente legal, pois constitucionalmente cabe à polícia o dever de garantir os direitos de manifestação e locomoção, bem como o de preservar a ordem pública e de garantir a segurança de todos, manifestantes ou não. Fato é que a instituição tem sido constantemente cobrada pela imprensa quando deixa de agir”.

OS EDITORES



# Cenários Pós-Impeachment e Seus Principais Vetores

.....

MURILLO DE ARAGÃO

**C**abe, de início, estabelecer que as mudanças no país que irão decorrer do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff têm raízes fincadas em 2010, quando o ex-presidente Lula decidiu escolhê-la como sua candidata presidencial. A escolha de Dilma foi decisiva para que se chegasse às condições que geraram o seu impeachment. Foram decisões de natureza econômica, fiscal e política que criaram o motivo (as “pedaladas fiscais”) e as motivações para que ela fosse afastada.

Posto que a degeneração do cenário econômico, político e fiscal, onde se inclui a eclosão da Operação Lava Jato, foi determinante para o desfecho prematuro, mas esperado, do segundo mandato de Dilma Rousseff, devemos considerar que o ponto de partida do novo governo é justamente tal cenário, acrescido do trauma natural de um processo de impeachment.

Ainda que o processo tenha seguido o rito constitucional, sob o severo escrutínio do Supremo Tribunal Federal (STF), o país sai institucionalmente machucado do episódio. Importante considerar também a forma de rea-

ção das forças políticas ligadas à ex-presidente. Mais do que proteger o seu mandato, elas revelaram faces autoritárias ao propor uma narrativa de “golpe” em total desapareço à devida institucionalidade.

Assim sendo, a prioridade do novo governo e dos demais Poderes da União deverá ser a busca da institucionalidade do Brasil, entendida como o respeito ao equilíbrio e à harmonia nas relações entre os Poderes, tendo a Constituição como marco insuperável. Tal busca se realizará no combate ao hiperpresidencialismo e aos excessos do ativismo judicial e da judicialização da política. E, ainda, na recuperação do nosso federalismo.

Para analisar os cenários pós-impeachment, devemos elencar os campos preferenciais a serem considerados. Cabe, também, buscar um marco temporal para os cenários que serão apresentados. Para tal, vamos tratar de tipificá-los: os vetores que moldarão o nosso futuro imediato são de natureza judicial, política, fiscal, econômica e social. Apesar de estarem identificados de forma clara e estanque, existe um efeito retroalimentador em cada um desses vetores, além das várias interconexões que tendem a potencializar seus efeitos sobre a realidade.

Este texto não trata do que seria ideal para o bem do Brasil, mas do que pode acontecer no cenário de curto prazo. É um

MURILLO DE ARAGÃO, advogado e cientista político, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Fundador da Arko Advice Pesquisas e da Advocacia Murillo de Aragão (Brasília). É autor do livro “Reforma Política – O Debate Inadiável” (Civilização Brasileira, 2014).

mero exercício de futurologia que, seguramente, e no fim das contas, estará errado. Cenários são aproximações que, a cada passo dado em direção ao futuro, tornam-se mais imprecisos. Mesmo assim, podem abordar tendências do que pode acontecer. Assim, sem medo de errar, vamos analisar os principais vetores de influência sobre o nosso futuro imediato e, depois, traçar alguns cenários até 2018.

Não sou otimista a ponto de falar que marcharemos inexoravelmente rumo ao sucesso. Nem pessimista a ponto de concluir por um inevitável fracasso. De certa forma, ainda somos fadados ao sucesso relativo. E ainda demoraremos muitas gerações para superar nossas limitações de forma inequívoca. Tampouco viveremos uma situação de retrocesso. Até mesmo pelo fato de que qualquer governo será melhor do que o da ex-presidente Dilma Rousseff. Assim, a simples troca de gestão já melhora as perspectivas.

### **Vetor judicial: Lava Jato, judicialização da política e ativismo judicial**

Um fenômeno importante na cena institucional brasileira da pós-democratização é a judicialização do processo político. O jurista e ministro do STF Luís Roberto Barroso é quem assina no Brasil os textos mais relevantes sobre o tema. Em “Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática”<sup>1</sup>, ele afirma, entre outras coisas, que a “judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo”. Simples assim. Para o ministro, a existência

da “judicialização” confirma a fluidez das fronteiras entre a justiça e a política.

Quanto ao ativismo judicial, a definição de Cícero Granja<sup>2</sup> é bastante elucidativa. Trata-se do “papel criativo dos tribunais, ao trazerem uma contribuição nova para o direito, decidindo sobre a singularidade do caso concreto, formando o precedente jurisprudencial, antecipando-se, muitas vezes, à formulação da própria lei”. Barroso<sup>3</sup> vai além: “já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo seu sentido e alcance”.

Considerando que tanto a judicialização da política quanto o ativismo judicial são relevantes para a conjuntura, quais seriam as suas consequências para o sistema político? A primeira, já comprovada, é que o processo de reforma do sistema político nacional, entendido como as frequentes mudanças nas regras eleitorais e partidárias, está sendo decisivamente moldado, e não apenas influenciado por decisões judiciais. Assim, é de esperar que ocorram decisões do Judiciário no setor.

Apenas para lembrar, nos últimos anos o STF decidiu questões relevantes para a fidelidade partidária, doações empresariais de campanha e, até mesmo, sobre os debates eleitorais de candidatos. Recentemente, em uma decisão inédita, o STF afastou Eduardo Cunha da presidência da Câmara dos Deputados. Poucos meses depois, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal fez o mesmo com toda a mesa diretora, menos um membro, da Câmara Distrital de Brasília.

Para além dos aspectos estruturais, temos a Operação Lava Jato, que provoca imensa tensão no mundo político e nas relações entre

1. Barroso, Luiz Roberto.

2. Granja, Cícero Alexandre, “O ativismo judicial no Brasil como mecanismo para concretizar direitos fundamentais sociais”, site Âmbito Jurídico.

3. Barroso, Luiz Roberto, op.cit.

os poderes. Considerando o que se sabe, não temos dúvida de que o andamento das investigações e os julgamentos decorrentes das mesmas terão enorme repercussão no mundo político, tanto pelo volume de investigados quanto pelo efeito sistêmico na política nacional. Até agosto deste ano, eram mais de 60 políticos sendo investigados. Inclusive ex-presidentes da República, presidentes do Legislativo, ex-ministros, além de senadores e deputados. Às portas de novas delações premiadas, o número de políticos e o alcance das investigações devem aumentar sobremaneira.

A segunda consequência é que não se pode fazer análise política nem cálculos políticos sem deixar de levar em conta a possibilidade de interferência decisiva da Justiça. A terceira consequência é a de que o fenômeno da judicialização tende a manter-se relevante nos próximos anos, seja devido à existência de uma grande operação policial – a Lava Jato –, pela própria retroalimentação que a atual judicialização da política causa no sistema. Assim, a intervenção do Poder Judiciário no ambiente político, para o bem ou para o mal, veio para ficar.

### **Vetor político: desafios do presidencialismo de coalizão**

O conceito “presidencialismo de coalizão” foi estabelecido pelo cientista político Sérgio Abranches<sup>4</sup> em 1988 para explicar o funcionamento político e institucional do governo no Brasil. Basicamente, apresenta duas características fundamentais: pressupõe um presidente eleito pelo voto direto e universal do eleitor e um sistema de acordos políticos que visam assegurar-lhe a maioria no Congresso Nacional.

4. Abranches, Sergio. Revista Dados, Vol, 31, 1988.

Desde a redemocratização, produto de uma coalizão parlamentar entre o PMDB e o PFL (atual DEM) que elegeu a chapa Tancredo Neves – José Sarney em eleição indireta, o Brasil vive em regime de presidencialismo de coalizão. Fernando Collor não conseguiu construir um sistema de coalizões para apoiar o seu governo e foi trágico pelos acontecimentos. Fernando Henrique Cardoso conseguiu manter razoável apoio ao longo de seu governo, equilibrando-se entre o PSDB, PFL (atual DEM) e PMDB. Não sem enfrentar crises e ameaças de ruptura.

Lula, em especial após 2004, construiu imensa base de apoio tendo o Mensalão e, depois, o Petrolão, para lubrificar as relações com os partidos. Eram relações pouco republicanas que estão sendo desvendadas nas investigações da Operação Lava Jato. Além dos espaços políticos e financiamento e doações, Lula ainda atuava como mestre de cerimônias do seu governo. Distribuindo simpatia e carinhos a seus aliados. Na era Dilma, o regime funcionou precariamente em seu primeiro mandato (2011-2014) e, depois, degingolou de vez. Além de não ter a mínima vocação para a política, Dilma se isolou no Palácio do Planalto e de lá tentou exercer um governo autoritário e egocêntrico. Perdeu o controle de sua base política e, tal qual Collor, foi afastada do poder.

O sucesso do governo de Michel Temer dependerá do bom funcionamento do presidencialismo de coalizão. Considerando o quadro de 26 partidos no Congresso e de, pelo menos, 14 apoiando o governo, será uma tarefa difícil que exigirá dos coordenadores políticos e do próprio presidente uma paciência de Jó.

Para funcionar adequadamente, Michel Temer terá que fazer tudo o que Dilma Rousseff não fez. Ou seja: dar espaço para aliados

na discussão de políticas públicas; oferecer cargos na administração pública; dialogar intensamente com as lideranças formais e informais do Congresso; construir sustentação política às suas propostas fora do Congresso; lubrificar as relações com o Congresso com a periódica liberação de verbas; ter uma representação partidária no governo que corresponda à maioria dos votos necessários para as suas agendas. E, sobretudo, estar disposto para dialogar constantemente com a base política e com a sociedade.

Obviamente, no papel, é fácil descrever um presidencialismo de coalizão ideal. O difícil é colocá-lo em funcionamento. O certo é que, sem um presidencialismo de coalizão minimamente funcional, o governo vai funcionar mal e de forma errática. O desafio é encontrar um ponto de equilíbrio que permita avanços, tudo em um ambiente de repúdio da sociedade às práticas de clientelismo e fisiologismo político que foram levadas ao extremo na era Lula-Dilma e que resultaram em grandes escândalos.

### **Vetor fiscal: o ajuste de contas**

**A** agenda inicial do presidente Michel Temer é de ajuste de contas na área fiscal. Para tanto, o governo mudou a meta fiscal deste ano, promoveu um acordo sobre as dívidas com os estados, propôs uma emenda constitucional com teto de gastos e um orçamento realista para 2017. Em nenhum momento Temer foi derrotado no Congresso durante o seu período de interinidade. Adiante, deverá apresentar uma proposta de reforma da previdência social.

Ao mesmo tempo em que prepara ajustes duros, o presidente se depara com a necessidade de honrar acordos da ex-presidente Dilma Rousseff em áreas salariais na esfera judiciária.

A contradição entre cortes orçamentários e aumentos salariais gerou ruídos na base política que devem causar alguns retrocessos nesses acordos. Por exemplo, o aumento salarial do STF – que era dado como certo – corre riscos.

Caso não avance com sua agenda, as expectativas sobre o seu governo devem piorar sobremaneira, com imediatos reflexos no câmbio, na inflação, nos investimentos e, conseqüentemente, no emprego. Assim, só existe um caminho a seguir: convencer a base política a apoiar as propostas, ainda que, como sempre, tenha que ceder em alguns pontos e atuar com perícia na cooptação de apoios. Outro desafio será o de comunicar à sociedade sobre a necessidade de se fazer reformas que possam resultar na ameaça às expectativas de direitos. Não é uma agenda fácil.

Os pontos de maior fricção são, como esperado, saúde, segurança e educação. Nos três tópicos, alinham-se os interesses corporativistas e as necessidades de uma população carente de serviços públicos de qualidade. O importante para os próximos seis a oito meses, é aprovar um teto geral de gastos, colocar o debate da reforma previdenciária e propor alguma flexibilidade nas regras trabalhistas. E, para tal, a unidade da base política e uma boa comunicação serão fundamentais.

### **Vetor econômico: o duro caminho da retomada**

**A** simples substituição de Dilma Rousseff por Michel Temer causou imenso alívio entre os setores produtivos. Nem tanto por questões ideológicas, mas pela evidente incapacidade da ex-presidente de propor e implementar uma agenda de saída da crise. Com Temer, o setor produtivo espera que o governo restabeleça a credibilidade fiscal – que resulta em menos volatilidade cambial, juros

potencialmente mais baixos, menor inflação e melhora na avaliação do Risco Brasil.

Existe ainda a expectativa de que o novo governo desobstrua investimentos em áreas afetadas pelo corporativismo burocrático, pelo ativismo judicial e pela incapacidade financeira de investimento público. São áreas que podem gerar bilhões de dólares em investimentos, caso as regras sejam mais claras e menos obtusas.

O alívio no setor produtivo e financeiro foi imediatamente refletido em alguns índices de confiança. A Bolsa de Valores, que andava quase morta, se animou um pouco. As perspectivas de desempenho do PIB para 2017 já melhoraram um pouco também. O Ministério da Fazenda reviu as projeções de crescimento do PIB de 1,2% para 1,6%.

Existem cerca de US\$ 15 trilhões aplicados a juros baixíssimos ou mesmo negativos em todo o mundo. Com um Brasil funcionando razoavelmente bem, investidores virão para promover grandes investimentos. Tais decisões serão tomadas a partir do andamento das políticas públicas do governo Temer nos próximos meses.

A manutenção das expectativas pode ser ameaçada se a agenda fiscal não avançar, bem como o governo não conseguir destravar alguns setores, como a indústria do petróleo e as parcerias público-privadas na área de infraestrutura. No momento em que finalizo este texto, existe um crédito de confiança para o novo governo. Mas, ele precisa ser alimentado com boas iniciativas. Enfim, o desafio no campo econômico é o de transformar boas perspectivas em realidade.

### **Vetor social: popularidade, expectativas e manifestações**

O governo Michel Temer se inicia com apenas 14% de aprovação (“ótimo/bom”), de acordo com o Datafolha de julho de 2016. No entanto, o Índice Datafolha de

Confiança (IDC) começou a melhorar, tendo registrado 98 pontos, a melhor pontuação desde dezembro de 2014, quando era de 121 pontos. Ainda de acordo com essa pesquisa, o percentual dos que acreditam que o desemprego vai aumentar está diminuindo, tendo passado de 71% (em fevereiro) para 60%, melhor resultado desde dezembro de 2014. Também houve melhora no que tange às expectativas da situação econômica do entrevistado e com relação ao futuro da economia do país.

O primeiro aspecto no que toca à questão social é o fato de que o governo Michel Temer se inicia com uma base baixa de popularidade, com pouca ou nenhuma gordura para queimar. O segundo aspecto é que existe uma confiança positiva no futuro, o que, de certa forma, acrescenta responsabilidade adicional ao governo. O terceiro aspecto é que as manifestações – ainda que localizadas e com motivação política – tendem a poluir o noticiário e as expectativas, ficando como opção de válvula de escape para insatisfações mais gerais.

A confluência dos aspectos mencionados gera, no pós-impeachment, um apoio social morno, pontuado por críticas em um ambiente de manifestações que se situam em três setores: o meio cultural, tradicionalmente ligado às esquerdas; as centrais sindicais, que apoiavam o PT e o projeto político; e os movimentos sociais, que gravitavam em torno do governo petista. Se ficarem por aí, não existe maior problema para o governo. A sociedade vai entender que são expressões políticas de setores derrotados.

O desafio do governo nesse campo é ter paciência para um jogo de desgaste com os movimentos “Fora Temer”, comunicar-se mais e melhor com a sociedade, para exemplificar o alcance de suas medidas, e conseguir melhorar o ambiente econômico, visan-

do fortalecer a sua taxa de aprovação. Tudo em um prazo entre 90 e 120 dias. Caso tenha êxito, as manifestações tendem a ficar do tamanho que estão e perder vigor e relevância.

Caso não tenha êxito na melhora do ambiente e na forma de comunicar suas iniciativas, as manifestações – que hoje se restringem a grupos de oposição – podem ganhar corpo com a adesão de segmentos não engajados que estão acompanhando de longe a marcha dos acontecimentos. É uma corrida contra o tempo.

## Conclusão

O primeiro cenário em consideração pode ser chamado de “o melhor dos mundos”. Este, como indica o nome, é altamente otimista. Nele, considerando os próximos seis meses, o governo avança em sua agenda legislativa, assimila as repercussões da Operação Lava Jato, consegue reanimar minimamente a economia, consolida a confiança do mercado financeiro e, ainda, minimiza os efeitos das manifestações dos descontentes, evitando que elas atraiam setores não engajados politicamente com a oposição.

Nesse cenário, o Brasil caminharia para recuperar, no médio prazo, o *investment grade*, iniciaria um período de fluxo crescente de investimentos estrangeiros diretos e apontaria para um crescimento do PIB, em 2017, acima de 1,5% e ainda maior em 2018. Os danos políticos da Operação Lava Jato seriam assimilados e poderiam até mesmo favorecer a depuração do sistema político do país. A taxa de juros poderia recuar com segurança e a inflação caminharia para números mais aceitáveis. É um cenário difícil de ocorrer, mas não impossível.

O segundo cenário é o de avanços importantes na agenda legislativa, mas limitados por concessões a aliados e a corporações.

Discreta melhora na economia, porém sem sucesso retumbante. Os investimentos estrangeiros voltariam por conta das excepcionais oportunidades decorrentes do desmonte do modelo de capitalismo tupiniquim e, também, pelas ações destinadas a acelerar os programas de concessão e de parcerias público-privadas. E, também, por decisões acertadas nos setores de óleo e gás e de energia.

No cenário intermediário, a confiança do mercado seria gradualmente reconstruída, mas ainda longe de um quadro de total satisfação. Como pontos negativos: a complexa administração da base política; a escassez de recursos orçamentários para cooptar aliados e obter apoio integral à agenda fiscal; a deficiente política de comunicação governamental; o potencial efeito danoso das manifestações à imagem do governo. Tais fatores reduziriam a margem de manobra e estabeleceriam um quadro de sucesso relativo.

Tanto no cenário positivo quanto no intermediário, o governo Michel Temer sobreviveria ao avanço da discussão da anulação da chapa Dilma Rousseff–Michel Temer no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Por conta do fato de o processo ainda demorar meses até chegar ao STF, que, no fim das contas, é quem decidirá se cabe ou não a anulação da chapa e se ela atinge ou não Michel Temer. A tese que poderá ser posta é a de que a culpa de um erro nas contas de Dilma não deve afetar Temer. Juridicamente é polêmico, mas não há dúvida de que a decisão final será influenciada pelo ambiente institucional e econômico do país no ano que vem.

O pior cenário possível pode ter várias vertentes de influência: a inviabilização do governo Temer por conta da Operação Lava Jato ou sucedâneos; a perda de controle do Congresso e o fracasso do avanço da agenda legislativa; uma explosiva ampliação das ma-

nifestações contra o governo. Evidentemente, o “pior” do pior cenário seria a conjugação dos três vetores de influência em um grave processo de alimentação mútua.

Em um desdobramento mais grave do pior cenário, teríamos a súbita inviabilização do governo, com a ocorrência de novas eleições, por via indireta, após 31 de dezembro deste ano. Tal situação se concretizaria por uma piora da conjuntura política e jurídica combinada à aceleração da decisão do TSE e do STF sobre a chapa Dilma Rousseff–Michel Temer, dando uma saída constitucional para as novas eleições. Não deve acontecer, mas não pode deixar de ser considerado.

Em um desdobramento menos grave do pior cenário, teríamos a “sarneyzação” do governo. Seria a manutenção de um governo politicamente fraco, contando os dias para o seu fim, e com capacidade mínima de realizações. Um arranjo político limitaria o alcance de suas ações e aliados da base iniciariam a debandada com vistas às eleições de 2018. Provavelmente, os aliados do processo de impeachment dariam sobrevida ao governo, a fim de evitar uma crise institucional com a ocorrência prematura de novas eleições.

### **Cenário intermediário**

**E**ntre os três cenários propostos, e a partir dos cinco vetores identificados (judicial, político, fiscal, econômico e social), vejo como cenário mais provável para os próximos seis meses uma situação que se configuraria entre o cenário intermediário e o cenário positivo. Podemos identificá-lo como um cenário intermediário com viés positivo. Nele, muitas das características observadas no cenário intermediário seriam potencializadas e algumas das realizações do cenário positivo seriam alcançadas.

Decompondo o cenário mais provável a partir dos cinco vetores apontados no início deste trabalho, poderemos ter o seguinte quadro:

É razoável considerar que decisões do STF no futuro próximo possam inviabilizar a carreira de próceres da política e, até mesmo, de figuras do novo governo. No entanto, salvo evento extraordinário, a governabilidade deverá ser protegida com o país prosseguindo até 2018 sem mudança radical no comando do governo. O mundo político terá tempo, face à capacidade limitada de digestão dos inúmeros processos de políticos que estão no STF, para atravessar os dois anos de gestão do novo governo sem que Câmara e Senado sejam paralisados.

O avanço da Operação Lava Jato em um ambiente mais calmo terá repercussões menos explosivas no campo institucional, ainda que, devemos deixar bem claro, devam atingir em cheio o mundo político. O açodamento e o ativismo judicial verificados nas instâncias inferiores serão aparados por uma postura mais prudente e cautelosa do STF que, sem se omitir de investigar e punir, não irá jogar gasolina na fogueira.

No caso específico de Michel Temer, nenhuma repercussão da Operação Lava Jato poderá, juridicamente, afetá-lo em termos de impeachment, já que tal processo só pode ocorrer a partir de evento cometido no exercício da Presidência. Sua inviabilidade só decorreria de algo excepcionalmente grave, o que parece improvável. Mesmo sem estar completamente blindado das sequelas da Lava Jato, Temer poderá consolidar-se e terminar a sua gestão.

No tocante à anulação da chapa Dilma Rousseff – Michel Temer, espera-se uma longa batalha, por conta de alguns fatos: exame da documentação da Operação Lava Jato acostado ao processo; oitiva de testemunhas; debate sobre a divisão de responsabilidades, entre outros aspectos. A defesa de Michel Te-

mer levará até o STF o debate sobre o fato de que o erro – caso comprovado – teria sido cometido nas contas da então presidente Dilma Rousseff, e não do então candidato a vice-presidente. Assim, salvo fato extraordinário, o julgamento da questão ficaria para 2017.

Considerando o avanço da Operação Lava Jato sobre os políticos e a discussão sobre a anulação da chapa Dilma – Temer no TSE e no STF, o debate judicial continuará muito relevante para o futuro da política e dos políticos no país.

## Agenda legislativa

No campo político, Michel Temer é, nos dias de hoje, o mais capacitado para operar o regime de presidencialismo de coalizão. Tal fato foi reconhecido recentemente até mesmo pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Tanto por saber como funciona o Congresso quanto por conhecer, pessoalmente, todos os principais líderes políticos do país e, ainda, ter consciência do poder da Presidência da República. Poder que Dilma Rousseff nunca soube usar em proveito da própria sobrevivência política.

Outro fato que trabalha em favor de Temer é a vontade que ele demonstra em usar seu poder de presidente para aprovar a agenda legislativa sem visar reeleição. O fato de não ser candidato – como já disse várias vezes – dá a ele uma autoridade política ainda mais forte entre os aliados.

Combinando as características de Temer com a existência de uma base política grande, existem chances positivas de que a agenda legislativa avance. Em especial, no que toca à aprovação da emenda constitucional do teto de gastos. O andamento da Reforma da Previdência dependerá de uma boa estratégia de comunicação e da construção de um regime

de transição viável. Considerando, porém, a resistência das corporações e a fragmentação da base política, os avanços poderão ser limitados. O que é mais do que natural em um ambiente político conturbado e fragilizado por incertezas relacionadas à popularidade do governo e aos efeitos da Lava Jato.

A provável aprovação da emenda constitucional com o teto de gastos deverá ocorrer até o primeiro semestre do ano que vem, bem como de outras medidas relevantes, como o acordo da dívida dos estados e as novas regras do pré-sal. Tudo em meio a ferrenhas discussões sobre a reforma previdenciária. Não temos muitas dúvidas com relação à aprovação do teto de gastos. As dúvidas referem-se à qualidade do texto final, que deverá incluir algumas concessões. No limite, o resultado será bom, ainda que não seja o ideal. Típico do reformismo de baixo impacto que predomina no Brasil. Combinando o avanço da agenda legislativa a uma política de gastos mais rigorosa, o quadro fiscal deverá apresentar melhoras importantes nos próximos meses. O que gerará boas consequências na agenda econômica.

O governo tem uma visão razoavelmente otimista para 2017. O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, apontou o crescimento do PIB em 1,6%. O Banco Central revisou para cima – de 1,20% para 1,23% – as expectativas do seu crescimento para 2017. As expectativas do mercado para a inflação nos próximos 12 meses (setembro) estão bem positivas e indicam 5,28% de IPCA. Outro indicador positivo é o fato de o Risco Brasil, medido pelo Credit Default Swap em agosto, ser o menor desde junho de 2015.

De modo geral, as expectativas de comércio, indústria e agribusiness estão moderadamente otimistas para os próximos 12 meses, revelando que existem boas possibilidades de



a cena econômica ficar melhor do que em 2016. Tal fato, caso se confirme, tende a trabalhar a favor do poder político do governo junto ao Congresso e à opinião pública. É um efeito claro de retroalimentação e interconectividade dos vetores examinados.

Porém, a melhora nos índices de aprovação do Planalto vai estar diretamente relacionada à capacidade de o governo melhorar a sua comunicação e produzir um ambiente econômico mais ativo, com queda do desemprego. Com tais condições, o governo conseguirá projetar uma imagem de eficiência e conter a expansão dos bolsões de insatisfação na sociedade.

As manifestações tendem a continuar movidas por estímulos políticos e ideológicos, mas não devem contaminar a sociedade, que, de certa forma, quer um pouco de estabilidade política para que a economia volte a funcionar. Campanhas “Diretas já” e “Fora Temer” tendem a ficar limitadas a setores de oposição. A sociedade não está apaixonada pelo governo Temer, mas, de modo geral, acredita que as coisas podem melhorar. Cumprindo minimamente tais expectativas, as manifestações não obterão apoio expressivo na sociedade.

### **Cautelosamente otimista**

**P**ortanto, temos um cenário cautelosamente otimista, embora fortemente submetido ao acaso dos acontecimentos. E de onde podem vir as surpresas? Basicamente, do processo de autópsia do capitalismo tupiniquim, por meio das sucessivas operações de investigação realizadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público. Dado o caráter promíscuo das relações de muitos fornecedores com os poderes públicos e as empresas estatais tendo os políticos como agentes de interesses, o que

ainda pode ser revelado pelas investigações tem um poder desestabilizador preocupante.

Assim, o que parece caminhar para melhor vai depender, sem dúvida, dos efeitos das novas revelações que estão por vir no âmbito da Operação Lava Jato.

Por fim, uma palavra final sobre 2018. Algumas reflexões, indagações e provocações devem ser postas, a fim de que tenhamos clara a complexidade da cena da próxima eleição presidencial. Lula e o PT saem profundamente abalados do processo de impeachment. A prisão de Lula já não é uma impossibilidade, bem como a inelegibilidade de muitos do PT, por conta das investigações em curso. Qual será o impacto de um PT fraco em 2018?

Existem incertezas a respeito do alcance da Operação Lava Jato sobre o PSDB e seus principais nomes. Entre eles, Aécio Neves (MG) e José Serra (SP). O PSDB conseguirá sobreviver incólume aos respingos da Lava Jato? Geraldo Alckmin será candidato a presidente pelo partido ou irá para o PSB?

Tudo indica que o sentimento antipolítico marcará presença em 2018. A quem beneficiará? Marina Silva (Rede) ou a um *outsider*? Será que o centro da política nacional vai se recuperar e marchar unido em 2018? Ou será tragado pelos desdobramentos da Operação Lava Jato? Um *outsider*, como o juiz Sergio Moro, pode ser candidato presidencial? Se sim, por qual partido? Uma campanha sem partidos fortes pode prosperar?

Michel Temer será um eleitor importante? Mesmo que seu governo seja “mais ou menos”, o poder da máquina – em um ambiente de eleições sem dinheiro – será importante. Por outro lado, a candidatura Michel Temer não deve ser totalmente descartada. Dependerá da falta – ou não – de nomes na esfera governista e, ainda, se seu governo for popular em 2018.

As dúvidas sobre 2018 também se referem às regras. O Congresso vai aprovar a volta das doações empresariais para as campanhas? Caso seu retorno seja aprovado, os megadoadores tradicionais vão se arriscar a fazer megadoações? Creio que não. A Operação Lava Jato está promovendo uma mudança cultural nas relações entre o setor privado e os políticos. Além do mais, o Congresso ou o STF podem acabar com as coligações de partidos nas eleições proporcionais. A cláusula de barreira também pode retornar, afetando dramaticamente os pequenos partidos. Por

fim, qual será o tamanho do estrago em PT, PMDB, PP, PR, entre outros partidos, promovido pelas várias investigações em curso?

Como se vê, temos um cenário moderadamente otimista para o curto prazo, ainda que pendente de surpresas vinculadas à Operação Lava Jato e a uma espessa nuvem de incertezas para 2018. Esta será dissipada à medida que as boas expectativas forem se realizando e o mundo político for capaz de, minimamente, se regenerar frente às investigações e o governo for capaz de melhorar o ambiente econômico e social.

# Crise, Reforma e Indústria

.....  
JOSÉ RICARDO RORIZ COELHO

A crise que o Brasil enfrenta atualmente está entre as três maiores desde a fundação da República. Este artigo pretende discutir brevemente algumas de suas causas e sugerir medidas para a sua superação, mas também tem como objetivo ultrapassar a discussão conjuntural focada no ajuste fiscal, que tomou conta de todas as atenções do país e voltar a atenção para uma agenda estrutural da maior importância para a economia brasileira: o crescimento da produtividade e o papel da indústria de transformação nesse processo. Essa escolha se justifica, pois – apesar de sua enorme importância – retomar a sustentabilidade fiscal do Estado não vai ser suficiente para garantir um processo de crescimento econômico expressivo e sustentável. As soluções para a questão fiscal, bem ou mal, já estão sendo discutidas. Passado o “fundo do poço” da crise econômica, o momento para a discussão de reformas estruturais é dos mais propícios.

## **Problema conjuntural: o triênio 2014/2016**

Se confirmadas as previsões de mercado, o PIB brasileiro terá recuado quase 7% entre 2014 e 2016. Uma crise desse tamanho

.....  
JOSÉ RICARDO RORIZ COELHO é vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e diretor titular do Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da Fiesp.

só pode ser causada por uma combinação de fatores, a maioria deles, diga-se desde já, de origem interna. Apesar de algumas boas medidas, a política econômica do governo Dilma fracassou pela verdadeira implosão de nossa situação fiscal.

As despesas públicas, que desde a década de 1990, vinham crescendo num ritmo absolutamente insustentável, aceleraram. A conta só vinha sendo fechada enquanto as receitas também cresciam de maneira excepcional, por uma combinação de aumento de tributos, formalização do mercado de trabalho e altos preços de commodities. A partir de 2011, as receitas não sustentam esse desempenho e, a partir de 2014, começam a cair. Essa inversão no comportamento das receitas não é acompanhada por uma queda dos gastos. Entre 2011 e 2014, as receitas do governo cresceram 4,0% em termos reais, enquanto as despesas aumentaram 19,3%! Depois de uma reeleição conturbada, ficou escancarada a situação crítica das nossas contas.

Apesar do desfecho, o governo Dilma se iniciou em 2011 com um diagnóstico que nos parece correto: passados os anos de boom da economia brasileira, impulsionados, entre outras coisas, por um aumento expressivo do preço de commodities e pela ampliação do crédito ao consumo, era preciso inaugurar uma nova fase de crescimento, dessa vez, ba-

seando-se mais fortemente no investimento. Para isso, era essencial, entre outras coisas, reduzir a taxa de juros e garantir que o câmbio alcançasse um patamar mais sustentável.

A combinação de uma queda da taxa de juros com uma política fiscal mais apertada poderia garantir um equilíbrio mais saudável para a economia brasileira, com uma taxa real de juros menor, sem riscos para a inflação e um câmbio mais desvalorizado, essencial para garantir nossa competitividade. Essa parecia ser a intenção do governo.

Do ponto de vista fiscal, parecia que o projeto seria cumprido, com o governo federal promovendo, em 2011, um pequeno ajuste nas despesas públicas, que caíram de 1,4% do PIB, em relação a 2010.

## Processo de deterioração

O que se observou a partir de 2012, no entanto, foi uma deterioração contínua das contas públicas, com o resultado fiscal em queda livre. Além do crescimento inaceitável de despesas obrigatórias, observado, diga-se a verdade, há mais de dez anos, o governo Dilma aumentou consideravelmente algumas despesas discricionárias e, ao mesmo tempo, instituiu desonerações num momento em que o governo não podia mais abrir mão de arrecadação. É importante nos lembrarmos de que esse processo de deterioração se inicia em 2012, bem antes, portanto, de a crise começar. Quando o PIB começa a cair, a partir do segundo trimestre de 2014, praticamente já não havia resultado primário positivo. A partir daí, a queda das receitas só acentua essa deterioração.

Esses resultados primários em queda contribuíram para que nossa dívida bruta, que vinha caindo de maneira praticamente contínua desde 2002, revertisse essa trajetória e

passasse a crescer de maneira absolutamente insustentável. Depois de chegar ao menor valor da série, 51,7% do PIB em dezembro de 2013, a dívida bruta explodiu. Só em 2015, ela avançou 9,3 p.p. do PIB e já atingiu, em junho de 2016, 68,5% do PIB. Esse processo é obviamente insustentável, e nossa dívida já atingiu um nível perigoso. Nesse aspecto, não adianta nos compararmos aos Estados Unidos ou ao Japão. Se pagássemos juro real negativo ou se nossa dívida tivesse duração de 20 anos, não precisaríamos nos preocupar. Com prazo médio de 4,5 anos e custo de 13,0% ao ano, no entanto, fica claro por que esse processo precisa ser revertido.

Além da política fiscal, houve outros motivos que contribuíram para a crise, que não são, no entanto, o foco deste artigo. De qualquer maneira, há dois aspectos que gostaria de salientar: a política monetária e a influência do cenário externo.

A taxa de juros brasileira está, há algum tempo, entre as maiores do mundo. Além de ser alta quando comparada à de outros países, nossa taxa também é alta quando comparada ao que deveria ter sido, do ponto de vista teórico. Isso porque existe uma medida “técnica” da taxa de juros dada pela regra da paridade. Essa regra estabelece que a taxa real de juros em um país qualquer deve ser aproximadamente igual à taxa real de juros americana somada a um prêmio, associado ao risco de calote da dívida desse país. Essa regra explica bem o que aconteceu com a taxa de juros em vários países emergentes nos últimos anos. No nosso caso, no entanto, a taxa real de juros esteve 2,6 p.p. ao ano acima da taxa estabelecida pela regra da paridade, na média, entre os anos de 2000 e 2015.

Uma das críticas feitas à política econômica do governo Dilma é a de que a Selic teria sido reduzida “na marra”. No entanto, é im-

portante ter em vista que nossa taxa de juros tem um nível tão elevado que, mesmo quando chegou a seu menor nível histórico, em meados de 2013, sob críticas de que havia sido reduzida “na marra”, ainda estava acima do que previa a regra da paridade. Naturalmente, o Banco Central não usa essa regra como parâmetro para a fixação da Selic, mas, esse episódio revela a anomalia da taxa de juros no Brasil. Mesmo quando ela esteve supostamente artificialmente baixa, ainda assim não tinha atingido o valor previsto pela teoria.

O fato de que a inflação tenha saído do controle por algum tempo no ano passado foi resultado de uma política equivocada de represamento de preços administrados, que quando liberados provocaram uma explosão dos índices de preços, que voltaram aos dois dígitos depois de mais de dez anos. A política fiscal expansionista durante quase todo o governo Dilma também não contribuiu para uma inflação mais moderada.

### Crescimento das despesas

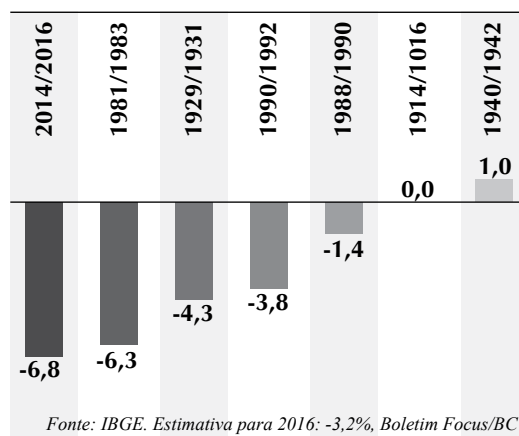
Quanto à contribuição do cenário externo para nosso desempenho desastroso, não convém desprezá-la, mas é difícil imaginar que tenha tido papel central, já que países vizinhos como Peru e Colômbia, cujas economias são muito mais expostas aos fatores externos frequentemente citados, como desaquecimento dos países desenvolvidos e queda do preço das commodities, sofreram muito menos do que o Brasil nos últimos três anos.

Como já vimos acontecer em outras ocasiões no passado, essa enorme crise na economia teve implicações sobre a política e contribuiu, sem dúvida nenhuma, para o fim precipitado do governo Dilma. Essa relação não é inédita no país. Outros períodos de queda intensa de PIB como o que estamos

vivendo hoje contribuíram, no passado, para a queda ou desestabilização de outros governos, como no triênio 1981/1983, com o consequente desgaste do regime militar ou, para irmos mais longe ainda, no triênio 1929/1931 e a chegada de Vargas ao poder.

GRÁFICO 1 – OS PIORES TRIÊNIOS DA ECONOMIA BRASILEIRA DESDE 1914

#### Crescimento do PIB acumulado no triênio (%)



Finalizado o longo processo de impeachment, assumiu definitivamente o presidente Michel Temer, com o objetivo declarado de sanear as contas públicas. Apesar de algumas medidas contraditórias como a concessão de reajustes a servidores públicos, em meio a uma enorme crise no mercado de trabalho, o diagnóstico sobre a questão fiscal que o presidente e sua equipe têm é correto.

Há que se pôr fim à tendência insustentável de crescimento real das despesas que está em curso há praticamente 20 anos e é impossível que isso aconteça com ajustes pontuais em despesas discricionárias. Por esse motivo, a PEC 241/2016, do “teto dos gastos”, acerta ao traçar uma trajetória para a evolução da despesa total, que, ao invés de crescer a 6% ao ano em termos reais, passará a crescer somente pela inflação.

Essa proposta tem a virtude de, além de ser simples e de fácil compreensão, reintroduzir no Congresso Nacional, e, por consequência, na sociedade brasileira como um todo, a noção de que o Orçamento é a peça fundamental para a escolha sobre como se dividirão os recursos escassos dos quais o governo dispõe. A imposição de um teto é uma medida valiosa porque acaba com a nossa prática de, em primeiro lugar, realizar as despesas e depois “correr atrás” de receitas que as cubram, como tem acontecido nos últimos anos. O governo brasileiro precisa finalmente compreender o conceito de restrição orçamentária e entender que, a exemplo do que acontece na casa das famílias e nas empresas, gastar mais em uma área significa gastar menos em outra.

Essa inversão no crescimento das despesas proposto pela PEC só é possível se outras medidas forem tomadas. A mais importante delas é, obviamente, uma reforma na previdência, com uma regra de transição razoavelmente rígida, para que seus efeitos não demorem tanto tempo, mas respeitando, obviamente, os direitos de quem já se aposentou e de quem está em vias de se aposentar.

Para que se saiba como essa reforma é importante, basta dizer que, se o teto de despesas for aprovado, mas a previdência não sofrer nenhuma reforma e continuar crescendo no ritmo imposto pelas regras atuais de aposentadoria, em dez anos ela representará cerca de 60% do total de gastos do governo federal! Mais do que isso, se tanto as despesas com a previdência como as outras despesas obrigatórias (pessoal, seguro desemprego e abono salarial, subsídios e subvenções) continuarem crescendo no ritmo atual, o cumprimento do teto imposto pela PEC se torna simplesmente impossível já em 2022, mesmo que o governo corte todas as suas despesas discricionárias!

Além de todos esses fatores, sabemos que as melhores previsões dão conta de que, mesmo sob a vigência da regra proposta na PEC, os primeiros resultados primários só se tornam positivos por volta de 2021, com a dívida bruta crescendo até chegar perto dos 90% do PIB. Esse é o tamanho do nosso problema fiscal: mesmo que consigamos congelar as despesas em termos reais, ainda passaremos alguns anos com dívida crescendo.

Tentando olhar para um horizonte mais longo, no entanto, a pergunta que devemos responder é a seguinte: num cenário, já otimista, em que tanto a PEC 241/2016 seja aprovada sem alterações quanto uma reforma da previdência seja rapidamente aprovada, isso bastaria para que o Brasil voltasse a crescer de maneira sustentável e significativa?

Apesar de absolutamente necessária, a consolidação fiscal não é suficiente. A agenda da produtividade deve voltar à pauta dos governos e a indústria é peça chave para a inauguração de um novo ciclo de crescimento.

### **Produtividade, indústria e Custo Brasil**

**E**m 2010 foi publicada a famosa edição da revista britânica que trazia na capa a estátua do Cristo Redentor decolando. De fato, naquele ano, a economia brasileira cresceria 7,5% e parecia que tínhamos deixado para trás a crise que ainda atingia outras partes do mundo. Nos dez anos anteriores havíamos assistido a um crescimento satisfatório, de 3,4% ao ano, com aparente equilíbrio nas contas públicas e inflação controlada.

Esse processo virtuoso, no entanto, não foi causado, na maior parte do tempo, pelo crescimento da produtividade. Por trás do boom de commodities e da expansão do crédito que impulsionaram a demanda, estava

em curso um processo de regressão da nossa estrutura produtiva, com setores menos produtivos tomando espaço dos mais produtivos. A partir de 2011, com aqueles vetores de crescimento esgotados, dificilmente a economia brasileira voltaria às taxas de crescimento observadas anteriormente.

As perspectivas de crescimento global para os próximos anos também não são boas. Desde 2009, o mundo passou a crescer a taxas muito menores, num processo que vem sendo descrito como “novo normal” ou “nova mediocridade”. As perspectivas de um *boom* de *commodities* nos próximos anos são remotas e não podemos mais contar com um crescimento de dois dígitos na China. Some-se a isso o fato de que a crise econômica dos últimos três anos foi tão intensa que já afetou o estoque de capital da economia brasileira e concluímos que, se quisermos crescer de maneira satisfatória nos próximos anos, precisaremos voltar nossos olhos para reformas que garantam o crescimento da produtividade.

A produtividade, como sabemos, é uma medida de quão eficientemente são combinados os fatores de produção numa economia e é o fator determinante do crescimento econômico no longo prazo. A produtividade da economia é afetada por inúmeros fatores associados, basicamente a melhoria nos processos de produção e avanços tecnológicos.

Pelas características de sua cadeia, dos investimentos que realiza e das pessoas que emprega, a indústria é o setor com maior potencial para fazer crescer a produtividade do país e deve ser preocupação central dos projetos de desenvolvimento do Brasil. A produtividade da indústria de transformação é cerca de 20,5% maior do que a média da economia. Isso a torna a indústria o mais produtivo dos grandes setores de atividade.

Além disso, no emprego, a indústria detém a maior massa salarial dentre os setores privados e é, entre os grandes empregadores, o setor de atividade que paga os melhores salários, conforme o grau de escolaridade aumenta.

A indústria também é o setor que mais produz e difunde inovações, respondendo por 70% dos gastos do setor privado com pesquisa e desenvolvimento.

Nos investimentos produtivos realizados pelo setor privado, cerca de 30% do total é realizado pela indústria e na arrecadação de impostos, e a despeito de representar pouco mais de 10% do PIB, a indústria responde por cerca de 30% do total arrecadado.

Essa série de fatores evidencia a importância que o setor tem para a economia do país. No entanto, temos assistido a um rápido processo de desindustrialização nas últimas décadas. Esse processo foi acompanhado de uma redução sensível nas taxas de crescimento do PIB, como era de se esperar.

## Desindustrialização

Entre 1940 e 1980, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 7,0% a.a., um ritmo elevado, que fez nossa renda per capita chegar a cerca de 40% da renda per capita dos países desenvolvidos em 1980. Nos 30 anos que se seguiram, essa taxa caiu para menos da metade: 2,7% de crescimento do PIB ao ano, de modo que, ao invés de chegar mais perto dos países desenvolvidos, o Brasil se distanciou: em 2011, nossa renda per capita estava na faixa dos 30% da renda per capita dos países desenvolvidos.

A indústria de transformação, que chegou a representar 24,9% do PIB na década de 1980, chegou a 11,4% em 2015. Esse processo, ao contrário do que se possa entender,

não fez parte de uma tendência global e inevitável de crescimento do setor de serviços.

Nas economias desenvolvidas que se desindustrializaram, a indústria começou a perder participação no PIB quando elas haviam atingido um nível de renda per capita elevado (entre US\$ 17,5 mil e R\$ 22,8 mil para EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália). Quando a indústria começou a perder espaço, ela foi substituída por serviços de alta sofisticação, como telecomunicações, seguros, intermediação financeira, transportes etc. Esse processo de desindustrialização pode ser considerado “natural”, já que os empregos perdidos na indústria migraram para setores com produtividade próxima.

Mesmo nesses países de desindustrialização “natural”, no entanto, é interessante notar como as políticas industriais voltaram a tomar conta da agenda e das ações de governos. Exemplos disso são o programa de revitalização da manufatura americana, de fevereiro de 2013, e a nova política industrial adotada pela União Europeia, a partir de outubro de 2012.

Ao contrário do que aconteceu nos países desenvolvidos, aqui, a desindustrialização começou em meados da década de 1980 e pode ser dividida, grosso modo, em duas fases. A primeira, que durou até meados da década de 1990, pode ser atribuída às incertezas causadas pela inflação descontrolada e uma abertura comercial relativamente rápida, entre outros fatores já documentados pela literatura econômica. Nesse período, vale lembrar, o “efeito China” não pode ser apontado como causa determinante de nossa desindustrialização. Depois de alguma reação entre 1995 e 2004, iniciou-se a segunda fase de desindustrialização, que não parou até agora.

Ligada à desindustrialização esteve outro fato determinante para a queda nas taxas de

crescimento do PIB: a redução da taxa de investimento. A taxa média de investimento da economia, que se encontrava na faixa de 22% do PIB na década de 1970, chegou a 17,1% na década de 2000. Por trás dessa queda está uma combinação de elevado custo de produção local, o “Custo Brasil”, e um câmbio demasiadamente valorizado.

## Agenda da produtividade

O Custo Brasil é o conjunto de custos vigentes na economia brasileira que decorrem de deficiências em diversos fatores relevantes para a competitividade, e é medido pela diferença entre o preço do produto produzido no Brasil e o equivalente produzido por nossos maiores parceiros comerciais, no mercado brasileiro. Esses custos incluem, em ordem de importância para o diferencial de preços: a tributação (tanto a carga quanto a burocracia envolvida no pagamento dos impostos); o custo de capital de giro; custos de energia e matéria-prima; custos de infraestrutura logística; custos extras de serviços a funcionários e custo de serviços *non tradable*. Esses fatores são sistêmicos e afetam todas as empresas, independentemente de suas estratégias, organização ou desempenho. Em 2013, essa diferença de preços era de 23,4%, sem contar o efeito da sobrevalorização cambial. Se adicionarmos o efeito da sobrevalorização do câmbio, em 2013, esse valor chega a 33,7%.

Essa combinação de componentes do Custo Brasil tem feito com que, nos últimos anos, a estratégia de investimento dos empresários da indústria de transformação tenha se focado sistematicamente nos investimentos defensivos, com pouco espaço para investir na modernização e na expansão do parque industrial. Em consequência, vem se ampliando o diferencial de produtividade en-



tre o Brasil e seus competidores, e sacrifica-se a capacidade de crescimento da indústria.

Através de pesquisas com empresários da indústria, a Fiesp vem medindo os principais obstáculos à realização dos investimentos e entre os fatores citados em todos os anos estão a elevada carga tributária e a baixa expectativa de retorno.

Em outro estudo, estimamos que o retorno acumulado dos investimentos na indústria entre 2008 e 2012 foi de 47%, enquanto no mesmo período, aplicações em renda fixa geraram rendimentos de 62%. Ou seja, o investimento na indústria de transformação, que possui riscos inerentes a qualquer atividade produtiva, não superou a rentabilidade das aplicações financeiras mais conservadoras como Renda Fixa e Referenciado DI. Isso significa um enorme desestímulo ao investimento na indústria e se reflete, por exemplo, no fato de que a indústria tem recebido participação cada vez menor no fluxo total de investimentos diretos estrangeiros.

Se quisermos voltar a crescer, portanto, precisamos enfrentar a agenda da produtividade, com reformas que, em resumo, ataquem os componentes do Custo Brasil.

Sobre a tributação, há dois aspectos principais. O primeiro é obviamente o nível da carga tributária. Nosso patamar atual de aproximadamente 33,5% do PIB nos deixa acima de países desenvolvidos como Reino Unido, Canadá, Japão, Austrália e Coreia do Sul e muito acima da média da América Latina, que é de 21,7% do PIB.

A enorme crise fiscal que vivemos torna mais difícil imaginar uma redução de carga tributária num horizonte próximo, mas, de outro lado, aumentar a carga tributária nesse momento, como o governo chegou a cogitar, seria inadmissível. Num prazo mais longo, sendo aprovada a PEC do teto de gastos e a

depende de como evolua o PIB, a aplicação da regra do teto de despesas abrirá um espaço fiscal considerável, que pode ser usado para a redução da carga tributária.

A tributação compromete nossa competitividade em outro aspecto, que não diz respeito ao tamanho da carga, mas à dificuldade em recolher impostos. Segundo o IBPT, em estudo de 2008, uma empresa de médio porte no Brasil precisa atender a 3.207 normas tributárias. A cada dia útil são editadas 46 normas tributárias e a cada 26 minutos a Receita Federal cria uma nova regra. Segundo o Banco Mundial, ainda sobre esse assunto, em 2012, gastavam-se no Brasil em média 2.600 horas anualmente para preparar, registrar e pagar tributos, valor que supera, muitas vezes, o observado nos nossos parceiros comerciais mais relevantes (277 horas) ou nos países emergentes (255 horas).

## Juros e câmbio

A agenda de reforma tributária é gigantesca e não se pretende que seja realizada de uma vez só. No entanto, há discussões razoavelmente bem encaminhadas que precisam sair do papel e que têm grande impacto na simplificação do sistema tributário, especialmente com relação a PIS/Cofins e ICMS.

O custo do capital de giro é o segundo componente mais importante do Custo Brasil. Naturalmente, há dois preços por trás desse custo: o primeiro é a taxa básica de juros, uma das maiores do mundo e outro é o spread bancário, também elevadíssimo. Esses dois componentes afetam todas as modalidades de crédito. Além disso, nossa taxa de juros praticamente impossibilita o desenvolvimento de um mercado de capital privado mais robusto, com o uso mais intenso de debêntures, por exemplo.

Além de todos esses componentes do Custo Brasil, a diferença de preços final entre o produto nacional e o produto estrangeiro depende, obviamente, da taxa de câmbio. Nesse aspecto, os governos passados subestimaram gravemente os efeitos que uma taxa de câmbio sobrevalorizada poderia ter.

Segundo estimativas do Cemap/FGV, nossa taxa de câmbio esteve constantemente sobrevalorizada entre 2007 e 2014 e chegou a estar sobrevalorizada em 22,7% em 2011. Isso significa que grande parte do aumento do consumo que se observou em anos de bom crescimento foi absorvida pela importação de produtos industriais. Para termos ideia desse fenômeno, entre 2003 e 2015, o volume de vendas no comércio aumentou 96%, enquanto a produção industrial aumentou apenas 10,6%.

Uma fonte de pressão para a valorização do real é, sem dúvida, mais uma vez nossa elevadíssima taxa de juros real. Em meados de 2016, por exemplo, enquanto boa parte do mundo desenvolvido oferece títulos públicos com remuneração real negativa, é possível comprar aqui no Brasil um título com rendimento real garantido de mais de 6% ao ano. Essa diferença tão grande causa um enorme influxo de capital especulativo, que exerce pressão para valorização do real.

Se não bastasse o nível da taxa de câmbio ter se encontrado em patamares muito pouco competitivos, a volatilidade dessa taxa também é especialmente problemática no Brasil. Basta vermos o que aconteceu no último ano e meio. Em 2015, o real foi uma das moedas que mais perdeu valor no mundo, cerca de 45%, em termos nominais, e a taxa de câmbio terminou aquele ano em cerca de 3,90 R\$/US\$. Em que pese essa desvalorização ter sido consequência de uma elevação da taxa de risco do país, ela teve efeito posi-

tivo sobre nossas contas externas, que estavam gravemente desequilibradas, e se tivesse sido mantida ao redor desse patamar poderia ter funcionado como um bom estímulo às exportações brasileiras. Num momento em que a demanda interna se encontra muito deprimida e com sinais de recuperação lenta, o setor externo se configuraria como um vetor importante de crescimento.

Desde o começo do ano, no entanto, o real voltou a se valorizar e o câmbio já se encontra perto dos 3,20 R\$/US\$. Aprovadas as reformas que vêm sendo propostas pelo governo (sem dúvida nenhuma necessárias), a perspectiva é de uma valorização ainda maior.

A agenda do Custo Brasil é urgente, mas a maioria das reformas que citamos levará algum tempo. Para conseguirmos chegar ao ponto de promovê-las é preciso tomar algumas medidas no curto prazo.

### **Agenda para o curto prazo**

**A**o longo do artigo, procuramos reconstruir brevemente os últimos anos de política econômica no Brasil, apontando algumas causas da crise pela qual passamos e reafirmando a importância de reformas que garantam a sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro, condição necessária para que o país volte a crescer. Em seguida, salientamos que, apesar de absolutamente necessárias, essas reformas não serão capazes, sozinhas, de inaugurar um período de crescimento econômico sustentado e significativo. Para isso, será necessário voltar os olhos às grandes reformas estruturais, que garantam aumento de produtividade, e que perderam espaço para a discussão conjuntural. Finalmente, salientamos a importância que a indústria tem em qualquer projeto de desenvolvimento do país. Gostaríamos de termi-

nar o artigo, no entanto, sugerindo ações de curto prazo, capazes de acelerar a retomada da economia, que se mostra ainda tímida para o ano que vem. Isso porque, por maior que seja a importância das grandes reformas que defendemos, não temos a pretensão de vê-las todas realizadas no curto prazo.

Uma agenda de curto prazo para a retomada da atividade deveria ter foco em cinco pontos principais: o não aumento de impostos; a redução dos juros; o destravamento do crédito; o desengessamento dos investimentos em infraestrutura e o estímulo à exportação. Esses pontos integram uma agenda que a Fiesp já apresentou ao governo federal.

Já tratamos da grave situação fiscal em que o Brasil se encontra e da importância da aprovação da PEC do teto de gastos e de uma reforma na previdência. Essas medidas vão na direção correta pois pensam no ajuste fiscal corrigindo a fonte de nosso desequilíbrio, que são as despesas. Também já afirmamos que nossa carga tributária está no nível de alguns países desenvolvidos e bastante acima da média de nossos vizinhos. Tentar, mais uma vez, promover o ajuste fiscal com aumento de impostos seria, portanto, um erro grave. Se aumentasse impostos, o governo poderia esperar, certamente, as consequências negativas na forma de aumento de preços e de desincentivo à atividade, mas dificilmente veria sua arrecadação aumentar de maneira significativa, já que as empresas estão tendo dificuldade de pagar os impostos que já existem.

Uma redução mais vigorosa dos juros também seria de fundamental importância para vermos a atividade retomar de maneira mais rápida. Desde o começo do ano, por efeito da queda da inflação, a taxa real de juros está aumentando rapidamente. Entre janeiro e julho, ela já aumentou quase 3,0 p.p. e, se as previ-

sões de mercado se confirmarem, aumentará ainda mais até o final do ano. Tudo isso num ano em que o PIB deve cair mais de 3%. O Banco Central não pode condicionar a redução da Selic à melhora do resultado fiscal, sob pena de entrarmos num círculo vicioso em que, sem a redução dos juros, a atividade continua deprimida, a arrecadação do governo não cresce e o próprio resultado fiscal piora. Um corte mais expressivo da Selic combinado à aprovação das medidas propostas pelo governo é o que deve garantir a retomada da atividade.

Outro ponto com o qual devemos nos preocupar no curto prazo é o crédito. Depois de quase dois anos de queda no faturamento, muitas empresas estão tendo dificuldade em honrar seus compromissos financeiros, e o mercado de crédito está praticamente paralisado. O crescimento do número de pedidos de recuperação judicial mostra a gravidade da situação. Um mecanismo alternativo para “destravar” o mercado de crédito precisa ser tomado.

Sobre os investimentos em infraestrutura, sabemos que eles configuram uma das áreas em que o Brasil tem maior chance de crescer. Há, ao mesmo tempo, muitas oportunidades para os investidores e uma necessidade enorme de ampliação e modernização de toda a infraestrutura nacional. Garantir boas condições para que esses investimentos sejam realizados é de fundamental importância.

## **Incentivo às exportações**

**F**inalmente, chamo a atenção para nosso setor exportador, que diante de uma demanda interna ainda deprimida, é uma boa oportunidade para a economia nacional. É fundamental que o processo de valorização do real a que temos assistido nos últimos meses não vá adiante e que, além disso, medidas de incentivo às exportações sejam tomadas.

Depois de anos de quase euforia, o Brasil se deparou com uma crise de proporções inimagináveis, que envolveu a política e a economia. Apesar disso, há motivos de sobra para crer que, tomadas as decisões corretas no curto prazo e realizadas as reformas de

natureza sistêmica, o Brasil possa inaugurar um longo período de desenvolvimento. O desafio que nos é imposto é enorme, mas da mesma dimensão são as recompensas! Já passamos por situações difíceis como essa e sabemos como superá-las!

# Globalização e Integração Regional

.....  
**RENATO MARQUES**

**A**s mudanças anunciadas pelo novo governo – com seus inevitáveis desdobramentos na condução da política externa – constituem um momento oportuno para rever os critérios que orientaram a condução da diplomacia nacional, marcada nos últimos anos pela excessiva ênfase no relacionamento Sul-Sul, pela busca de um acordo na malograda Rodada Doha da OMC, pelo estímulo à improvável concertação de posições no âmbito dos Brics e por iniciativas em favor da multipolaridade, entendida como uma forma de enfraquecer o poder dos EUA em escala mundial. A reinserção internacional do Brasil tem, assim, que ser repensada, da mesma forma que a agenda econômica deve criar condições para superar estrangimentos de longa data, que limitam e condicionam nossas opções externas, como os impostos pelo oneroso “custo Brasil”, pelas ineficiências resultantes de nossa histórica adesão a políticas industriais e comerciais de viés protecionista, agravadas por um quadro de decisões macroeconômicas recentes, equivocadas ou mal executadas.

.....  
RENATO MARQUES é embaixador aposentado. Durante sua carreira, serviu nas Representações do Brasil na Alalac, Aladi, Comunidades Europeias e Embaixada em Washington. Secretário de Comércio Exterior (dez/1992-fev/1994). Chefe do Departamento de Integração do Itamaraty (1994-1999).

Por razões alheias à nossa vontade, esse *aggiornamento* terá que ser feito em um cenário internacional que, embora em recuperação, é certamente menos favorável do que o anterior à crise financeira de 2008, quando se multiplicavam as grandes cadeias transnacionais em âmbito global.

O fato é que o Brasil se manteve à margem dessa extraordinária reestruturação produtiva, que envolveu todo tipo de bens e serviços, valendo-se de sofisticados recursos logísticos, das facilidades oferecidas pela internet e do intenso fluxo de capitais propiciado pelos mercados financeiros globais. Apesar dessa conjugação favorável de fatores e de o comércio internacional ter crescido a taxas sempre superiores às do PIB (exceto em 2009), o dogmatismo míope do grupo no poder e a falta de competitividade de nossa indústria agiram como um freio à concertação de acordos para abertura de novos mercados. Na contramão das tendências mundiais, nós nos mantivemos aferrados a velhas fórmulas, que asseguraram sobrevida a uma política industrial calcada em subsídios e exonerações e que revigoraram o protecionismo arraigado na cultura nacional. Não por acaso, essas medidas foram contraproducentes e incapazes de “compensar” os efeitos da sobrevalorização do real e da concorrência

avassaladora da China. Nesse contexto, o setor industrial sofreu uma forte retração e boa parte da demanda interna gerada pela política expansionista dos últimos anos terminou sendo aproveitada por fornecedores externos. Ao mesmo tempo, a emergência da Ásia (e da China, em particular) como grande mercado importador de alimentos e polo de investimentos em infraestrutura, tornou nossa pauta de exportações excessivamente concentrada em commodities agrícolas e mineiras, de baixo valor agregado.

### **Novo cenário mundial**

O novo cenário mundial, a partir de 2009, ressurte-se não apenas de uma lenta retomada do comércio internacional (em torno de 3% nos últimos anos), mas também dos efeitos negativos dos ressentimentos dos que se consideram prejudicados pela “má distribuição dos ganhos” acumulados durante as últimas décadas do processo de globalização. O inusitado, desta feita, é que – ao contrário dos tempos em que as teorias cepalinas da “dependência” centravam seu fogo contra as proclamas “perdas internacionais” ou criticavam a “condenação” das economias dos países subdesenvolvidos à condição de “periferia dos grandes centros industriais” – são os EUA e a Europa ocidental que abrem suas baterias contra a perda de empregos e de capital para as economias ditas “emergentes” (sobretudo para a China). As acusações abrangem diversas “práticas que afetam a concorrência”, como baixos salários, câmbio deprimido, frouxo ambiente regulatório, escassas exigências ambientais, reduzida proteção trabalhista e de seguridade social. Seu pecado capital seria proporcionar alta rentabilidade para os investidores (ao contrário do que ocorre nos

ambientes muito mais regulados e taxados, típicos das economias maduras).

Como resultado, as empresas reveem suas estratégias de internacionalização das cadeias produtivas e surgem nos países desenvolvidos focos de resistência ao livre comércio, à celebração de novos acordos preferenciais e até àqueles tidos como o estado da arte. O Nafta, por exemplo, foi acusado por Trump de causar graves prejuízos à economia norte-americana. Antecipa assim, se eleito, medidas para a repatriação de empresas, capitais e empregos perdidos para o México e para a China, entre outros, aos que se propõe deslançar uma guerra comercial sem tréguas. A Parceria Transpacífico (TPP, na sigla em inglês), apesar de suas 5.500 páginas de normas e regulamentos – que abrangem disposições sobre a proteção de investimentos, patentes, recursos naturais e direitos trabalhistas – foi atacada publicamente pelas lideranças republicana e democrata, receosas de uma possível “concorrência desleal”, de manipulações de câmbio e, em última instância, de seu impacto negativo sobre o emprego nos EUA. A Parceria Transatlântica para o Comércio e Investimentos (TTIP, relativa aos entendimentos EUA/Europa), perdeu o apoio da candidata democrata, o que deixa a iniciativa sem defensores aparentes, tendo em conta que já era alvo dos conhecidos humores protecionistas do outro lado do Atlântico.

Essas posições refletem uma nova cartilha, marcada por um discurso defensivo tanto da parte da “direita populista” (em contraste com a apologia do liberalismo econômico, tradicionalmente identificado com o ideário da facção majoritária do Partido Republicano) como das correntes “liberais” (empenhadas em uma difícil costura política entre o *establishment* democrata e sua ala

mais à esquerda, mobilizada pela oratória contra Wall Street do socialista Bernie Sanders). Ambos os candidatos disputam o voto das fileiras de jovens excluídos do mercado de trabalho, dos que sofreram com a migração de empregos para redutos mais atrativos e do contingente de blue collars deslocados por inovações tecnológicas que reduzem a necessidade de mão de obra, ao mesmo tempo em que aumentam a produtividade.

Não surpreende, assim, que o argumento reducionista prevalecente atribua aos acordos globais e inter-regionais favorecer, sobretudo, as grandes corporações transnacionais, em detrimento da robustez econômica dos países desenvolvidos participantes e da qualidade de vida de seus trabalhadores. Um efeito perceptível desse fenômeno seria a “convergência salarial” em curso, refletida nos aumentos espetaculares da remuneração na China, em contraste com os níveis praticados nos EUA (onde se mantiveram basicamente estáveis, mas declinantes em termos relativos). Isso explicaria porque o tema da “desigualdade” – talvez pela primeira vez – domine o discurso dos dois principais contendores. No caso de Trump – que se propõe a resgatar o padrão de vida e os valores da classe média branca americana – por oportunismo ou clari-vidência; no caso de Hillary – à caça dos votos afro-americanos e hispânicos – por coerência com o histórico apoio dos democratas às causas das minorias e para atender aos reclamos dos contingentes de desempregados de indústrias tornadas fantasmas .

No Velho Continente, a exígua vitória da decisão em favor da saída do Reino Unido da União Europeia (conhecida como Brexit) responde a um somatório de causas, embora sejam maliciosamente debitadas quase que exclusivamente a maquinações da direita eurocética. O que significa desconsiderar tanto

a crença crescente nesses países de que a globalização é a culpada pela perda dos empregos das classes de baixa renda e de menor qualificação, quanto o desconforto com a integração regional. A UE e sua política social são responsabilizadas por estímulos à imigração (implícitos nos planos de reassentamento), e por sua incapacidade, reticência ou indisposição de conter as sucessivas levas de refugiados (oriundos de áreas conflagradas no Oriente Médio e na África), vistos como uma sobrecarga fiscal e como potencial massa de manobra para os organizadores de atentados terroristas na Europa. Além disso, os súditos de Sua Majestade – acostumados à menor interferência do Estado após as reformas introduzidas no período Thatcher – teriam reagido também ao discurso dos que estimam haver uma excessiva interferência dos eurocratas em Bruxelas na regulamentação da vida dos cidadãos e das empresas (de que os critérios para definir o ângulo da curvatura do pepino são a aberração mais eloquente). Reclamam, ademais, do custo abusivo de manutenção da máquina administrativa europeia e de seus programas assistenciais, de duvidosos resultados.

## Europa e Mercosul

Na prática, a saída do Reino Unido enfraquece as correntes liberais dentro da UE, sem alterar substancialmente a postura negociadora do bloco, marcada pela resistência de 13 de seus membros (sob a liderança da França), contrários à abertura de seu mercado aos transgênicos americanos, à inclusão de carne e açúcar na pauta em exame com o Mercosul e a qualquer revisão dos mecanismos de apoio da Política Agrícola Comum. Do lado positivo, o resultado do referendo abre uma janela de oportunidades

para a celebração de futuros entendimentos comerciais com Londres, desvencilhada das manobras obstructionistas da guarda pretoriana agrícola. Do ponto de vista filosófico, o Brexit reflete também uma fermentação política contrária ao estatismo, ao protecionismo e ao intervencionismo, próprios da concepção francesa da Europa (em contraponto à “perspectiva liberal-clássica”, tradicionalmente associada aos países nórdicos, anglo-saxões e à Alemanha). Desde o Tratado de Roma, de 1957, essas duas visões desfrutaram de um equilíbrio teórico: por um lado, o acordo fundacional consagrou as quatro liberdades (livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas); por outro, outorgou à Comissão, em Bruxelas, o poder legislativo e a gerência da Política Agrícola Comum, com sua cornucópia de subsídios. E esse é o grande tema subjacente, mais do que saber se o voto inglês foi mais uma manifestação da Pérfida Albion ou uma afirmação regressiva do Estado-nação.

Guardadas as devidas proporções, pode-se afirmar que alguns dos fatores em jogo na Europa estiveram presentes no surgimento do projeto, inicialmente bilateral e depois mais amplo, que veio a ser o Mercosul. Lá, tratava-se de criar as condições para que novas guerras fratricidas não mais ocorressem na região. Para tanto, era fundamental a aliança entre a Alemanha e a França, dois dos principais protagonistas e rivais do tabuleiro europeu. A preocupação com a política e com a segurança regionais, no contexto da Guerra Fria, foram, assim, o pano de fundo para o fomento de sinergias econômicas capazes de cimentar a nova parceria. Da mesma forma aqui, na nossa região, buscava-se – no *day after* dos regimes militares que batiam em retirada no Brasil e na Argentina –, promover interesses econômicos conjuntos,

como forma de viabilizar o aproveitamento de uma latente complementaridade nos campos industrial (de que resultaram os acordos sobre bens de capital e automobilístico) e agrícola (com a imposição de quotas crescentes de importação de trigo argentino, em substituição a outros fornecedores tradicionais). No campo político, as iniciativas estavam basicamente voltadas para desarticular as divergências (Itaipu e Corpus) e as desconfianças (desenvolvimento dos programas nucleares nacionais) e, assim, criar condições para que o processo de redemocratização em curso nos dois países avançasse sem transtornos. A pedra de toque dessa reaproximação foram as visitas que os presidentes Sarney (em 1987) e Alfonsín (em 1988) fizeram às centrais nucleares de Pilcaniyeu e Aramar, atos que tiveram o efeito de promover uma importante distensão no campo militar. De quebra, os entendimentos alcançados bilateralmente esvaziaram a lógica da supérflua disputa por influência política e econômica na região.

## Sinais invertidos

As semelhanças na origem se contrapõem às diferenças atuais. Mercosul e União Europeia vivem, de alguma forma, turbulências com sinais invertidos. A UE enfrenta o desafio da inédita saída de um de seus membros; o Mercosul está às voltas com o ingresso irregular de um novo sócio, que não compartilha o regime de livre iniciativa que caracterizou o espírito do momento fundacional do bloco, que não colocou em vigor a normativa básica de seus tratados constitutivos e que não atende adequadamente aos imperativos da “cláusula democrática” (voltada para o desestímulo do ressurgimento de regimes ditatoriais). Além disso, a zona do



euro teve um crescimento médio de 1,6% no ano passado (índice modesto, mas que começa a causar inveja); no mesmo período, os integrantes do Mercosul pensaram um crescimento negativo, à exceção do Paraguai que alcançou 1,5% positivo. O Reino Unido desfruta de um bom cenário econômico interno (apesar das previsões catastrofistas veiculadas pela ótica hegemônica); o Brasil está às voltas com uma transição política tumultuada pelos simpatizantes do ancien régime e empenhado na difícil tarefa de reverter os elevados déficits nos gastos públicos e em promover uma drástica redução da expressiva taxa de desemprego, herdados do governo anterior. Nessas condições, é natural que fiquem em segundo plano as polêmicas em torno ao Mercosul, cujas regras, de resto, nunca tiveram a força de suas congêneres europeias no sistema jurídico de seus sócios (que sempre recusaram delegar poderes decisórios a órgãos supranacionais).

O abandono da postura terceiro-mundista, típica da era petista, torna possível uma reflexão no tocante ao Mercosul e uma avaliação de sua funcionalidade para o país. Exercício que deveria começar por tentar entender a verdadeira personalidade do Mercosul, sobretudo agora que tanto se fala em resgatar seu sentido original. O primeiro passo poderia ser o exame de uma questão central, relativa ao alcance da expressão “mercado comum”, adotada nos sucessivos instrumentos integracionistas, como forma de enfrentar uma questão ontológica importante: de que Mercosul estamos falando? Daquele que emerge da letra ou do espírito dos tratados ditos “fundacionais”? (Desses, posso dar testemunho, na medida em que tive a oportunidade de participar ativamente de todos os acordos negociados entre 1989 e 1999). Daquele Mercosul difuso que prevalece no ima-

ginário popular? Daquele que foi contaminado progressivamente pela doutrina elaborada pela academia, pelos comentários dos analistas políticos engajados e por ações de nítido viés ideológico-partidário ao longo dos últimos 13 anos? Para tanto, será necessário distinguir entre o que foi a mens legislatoris e o que foi sendo enxertado ao longo de sua existência pelos formadores de opinião e pela ação dos sucessivos governos.

## **Mercado comum**

**P**ara começar, nossa *intelligentsia* oficial (também conhecida pelo binômio “artistas e intelectuais”), animada por uma visão utópica e igualitária das relações internacionais, propôs, desde o início, mimetizar a experiência europeia e transplantar, de forma quase automática, as instituições e os mecanismos comunitários para a região. Dentre os juristas, alguns expoentes se inclinaram pela supranacionalidade, por apego filosófico a uma visão internacionalista, que submeteria o Brasil aos ditames de uma burocracia regional, que presumiam capaz de atuar como fator de equilíbrio e defesa do interesse comum, em um mundo panglossiano perfeito. Os integracionistas históricos e os políticos à esquerda, por seu turno, repudiaram o abandono das “medidas compensatórias” do passado, em uma antevisão do surgimento posterior de programas assistencialistas, perdulários e ineficazes, do tipo Fundo de Convergência Estrutural (Focem), e da guinada conceitual e ideológica que contaminou todo o espectro da política externa da região, sob a inspiração e, em muitos casos, o estímulo do bolivarianismo chavista venezuelano.

Os documentos firmados desde os primórdios do Mercosul refletem a influência desses

pontos de vista, embora nem sempre os tenham acolhido. O Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice, de 1986), por exemplo, era de inspiração nitidamente dirigista e se propunha a integrar os territórios do Brasil e da Argentina em um “espaço econômico comum”. Seu funcionamento exigia uma intensa intervenção governamental (para fixar quotas de comércio administrado, compensar déficits comerciais, via desgravação de novos produtos ou do aumento de suas margens de preferência e, até mesmo, para viabilizar investimentos no Brasil, em condições preferenciais). Essa visão foi radicalmente alterada com a assinatura, em julho de 1990, durante a visita do Presidente Collor à Argentina, da Ata de Buenos Aires, que introduziu uma nova metodologia para a liberalização do comércio (através de “reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas”), com vistas a um novo (e ambicioso) “objetivo final”: o estabelecimento de um “mercado comum” até 31/12/94 (dentro ainda, portanto, dos mandatos de Collor e Menem, embora o cronograma adotado se limitasse a assegurar a implantação de uma zona de livre comércio bilateral naquele prazo). Essa linha programática era coerente com a abertura comercial em curso nos dois países e com o desejo de criar condições para enfrentar os desafios impostos pela “formação de grandes espaços econômicos e a globalização do cenário econômico internacional” (temas que se mantiveram na ordem do dia, embora tenham sido menosprezados pela “diplomacia ativa e altiva” em favor de uma aliança Sul-Sul, que nos tornou primus inter pares, mas na Segunda Divisão).

Os entendimentos acordados na Ata foram posteriormente transpostos para o Acordo de Complementação Econômica nº 14, no âmbito da Aladi, que os “legalizou” para efeitos do Gatt. Mais comedido, o ACE-14 registrou

que o cronograma adotado visava “facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do mercado comum”. A redação manteve o *lip service* à grande causa do “mercado comum”, mas em tom menor, uma vez que foi acertada em um ambiente desprovido de pompa e circunstância da “diplomacia presidencial” (prática decantada em prosa e verso que, quando posta ao serviço do “culto da personalidade”, como nos anos Lula, acarreta enormes riscos, ante a tentação, quase irresistível, de “fazer história” ou, em uma versão mais pedestre, ganhar as manchetes do noticiário das oito, na tevê).

### **Tratado de Assunção**

O Tratado de Assunção, assinado em 26/3/91 – formulado com a participação dos novos sócios, Paraguai e Uruguai –, foi o resultado do trabalho de negociadores imbuídos da indisfarçada pretensão de quebrar a cadeia de reiterados fracassos integracionistas ensaiados na região, caracterizados por acordos dotados de altos propósitos irrealizáveis e amparados por uma retórica latino-americanista de grande ressonância, mas com escassos resultados. O que não evitou que o TA registrasse excessos (ou “liberdades poéticas”, como os qualifiquei em meu livro “Duas Décadas de Mercosul”, de 2011), no estilo do que se buscava evitar. Tanto nos seus consideranda como em seu artigo 1º, que estipula que o “mercado comum” estaria concluído até 31 de dezembro de 1994, e que, nesse prazo, seriam implantadas a “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos”, “a tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum”, “a coordenação de posições em foros econômico-comerciais”, bem como a “coordenação de políticas macroeconômicas e se-

toriais entre os Estados Partes – de comércio, exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações” – objetivos demasiado ambiciosos mesmo hoje, passados 25 anos!

Na prática, o TA resgatou os critérios automáticos de abertura de mercados, adaptou-os à nova dimensão quadrilateral e consagrou mecanismos adequados ao livre-comércio apregoados por todos seus integrantes. Natural assim que adotasse conceitos novos e superadores dos cacoetes típicos dos convênios da Alalç/Aladi, como os “tratamentos diferenciados” em favor de “países de menor desenvolvimento econômico relativo”. Paraguai e Uruguai desfrutaram, excepcionalmente, de “diferenças pontuais de ritmo” para a desgravação de seus produtos, mas não mais como regra ou como seu direito natural. Além disso, o TA estabeleceu, como princípio, a “reciprocidade de direitos e obrigações”, o que gerou amplas críticas dos fundamentalistas da integração, para quem o acordo estava calcado em um “conceito equivocado de uma igualdade inexistente”. As negociações para a definição da Tarifa Externa Comum (TEC), concluídas durante o Conselho de Ouro Preto, em 1994, foram complexas, dada a disparidade de estruturas produtivas entre os Quatro e os interesses daí resultantes. Não surpreende, assim, que a TEC ainda sofra inúmeras “perfurações”, como decorrência de “listas de exceções” e outras formas de descumprir sua aplicação. É de se destacar, entretanto, que a definição da TEC, em Ouro Preto, era ansiosamente esperada pelo setor produtivo nacional, dado seu receio de que o Mercosul se restringisse a uma zona de livre comércio, o que permitiria a importação de bens de capital, matérias-primas e outros insumos extra-zona,

com tarifa zero, e a interinação posterior do produto final no mercado brasileiro, valendo-se de baixos custos de produção.

O descrito acima reflete basicamente a agenda do Mercosul que prevaleceu até pelo menos 2003, apesar dos altos e baixos em sua implementação e do persistente contencioso comercial, sobretudo entre Brasil e Argentina. Com a mudança de paradigma, introduzida pelo Governo Lula, o Mercosul progressivamente abandonou sua vocação econômica e comercial (nunca plenamente realizada) e se transformou em um (também incompleto) experimento político e social. Nessa nova roupagem, o Mercosul suspendeu o Paraguai, invocando a “cláusula democrática” (em desrespeito à normativa constitucional vigente naquele país), e facilitou o ingresso da Venezuela bolivariana, sem o cumprimento de todos os critérios requeridos para sua adesão. A polêmica em torno à presidência pro-tempore rotativa venezuelana neste segundo semestre é, assim, um subcapítulo inevitável dos vícios legais perpetrados no primeiro episódio.

### **Ajuste aos novos tempos**

**A** pesar desses desenvolvimentos, o Mercosul permanece, como toda construção humana, uma obra em aberto, passível de aperfeiçoamento e correções de rumo. Não creio que esteja na mente de seus críticos mais severos a hipótese de um Braxit, seja porque é um instrumento válido de coordenação de posições em nosso entorno imediato (o que lhe confere um importante peso diplomático); seja por suas inegáveis realizações em diversos campos, sobretudo o comercial; seja porque organismos regionais latino-americanos são como o diamante – para sempre (alguns sobrevivem em esta-

do letárgico, outros beirando a catalepsia, mas não morrem jamais).

Caberia assim um esforço de ajuste aos novos tempos. A propalada intenção de permitir a cada um dos sócios a celebração de acordos individuais de livre comércio, via emenda da Decisão 32, ocupa o primeiro lugar na pauta. Desde logo, visa a objetivos coerentes com o interesse nacional brasileiro (e, provavelmente, também com o dos demais, à exceção da Venezuela). Apesar disso, do ponto de vista estritamente formal, não há como escapar à conclusão de que uma emenda nesse sentido, se aprovada, tornará virtualmente letra morta o instituto da união aduaneira (qualquer que seja o eufemismo – ou ausência dele – que se venha a adotar para sua vendagem externa). Daí a precedência e a importância que adquire na agenda. Outras medidas mereceriam igualmente ser revistas. Uma delas é o Focem, de forma a não insistir em políticas onerosas, que não vingaram sequer na origem, como comprova o insucesso dos sucessivos planos de apoio da UE ao Mezzogiorno italiano. O alto custo político da iniciativa recairia sobre o Brasil, na condição de principal contribuinte para o Fundo.

No mesmo diapasão, seria aconselhável rever os critérios de intervenção regional do BNDES, que vinha financiando projetos alheios ao interesse nacional (caso do porto de Mariel, em Cuba) e contrários ao interesse nacional (caso de um porto em águas profundas em Rocha, no Uruguai, que desviará cargas do porto de Rio Grande, sem que este ao menos seja objeto dos mesmos mimos pelo Banco). Em um plano mais abrangente, caberia descontinuar – sem jamais perder a ternura, é claro – o elevado quinhão de “generosidade” implícito na política externa do período petista, que – diga-se a bem da verdade – transcendeu as fronteiras do Mercosul e provavelmente esteve

a serviço de uma causa perdida (a obtenção de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas). Essa medida depende apenas da vontade soberana nacional, e não necessariamente configura incumprimento de pactos, pois não decorre de compromissos pré-acordados nem dispõe de um campo predefinido de aplicação, tendo constituído melhor um ethos político e ideológico do partido então no poder.

## Reforma do Mercosul

Outro ponto importante diz respeito à preservação da intergovernabilidade e do sistema de decisão por consenso, que constituem verdadeiras “cláusulas pétreas” no âmbito do Mercosul. Esses pilares do TA correm o risco de serem afetados pela proliferação de novas instituições e fóruns, que criam novos espaços decisórios, ampliam a forma e o conteúdo do bloco e pressionam em favor da internalização coercitiva de normas, sob o manto da “legitimidade” e da “governança”. Ocorre, assim, uma nova institucionalização, de geração quase espontânea, que não se submete a uma estratégia de longo prazo, desenhada – como corresponderia – ao nível da política de Estado. O Mercosul assume, inadvertidamente, uma feição institucional cada vez mais próxima de um mercado comum em estágio avançado, nos moldes europeus, o que sobrecarrega seu orçamento e estimula a proliferação de cargos destituídos de materialidade, dada a natureza intergovernamental do bloco. Além disso, o inchaço institucional que acompanhou a expansão da pauta política e social está em descompasso com seu crescente insucesso comercial (só nos primeiros sete meses do corrente ano, registra-se uma contração de 14% nas nossas vendas, índice que inclui a redu-

ção de 63% nas exportações para a Venezuela). Iniciativas na área institucional tenderão, entretanto, a provocar reações adversas em todos os sócios do Mercosul (Brasil incluído), na medida em que contrariariam vários interesses corporativos e pessoais.

Tudo somado, não será tarefa fácil a reforma do Mercosul. Sem perder esse objetivo de vista, seria sensato dar andamento simultâneo a iniciativas urgentes e práticas, como a adaptação casuística de nosso regime em matéria de proteção de investimentos, de propriedade intelectual, serviços e compras governamentais a padrões aceitáveis em escala mundial, como forma de criar as condições para uma inserção efetiva nas grandes cadeias globais de produção e de intercâmbio. Afinal, o clima para as negociações de novos acordos comerciais tenderá a retomar seu curso, passadas as turbulências típicas da campanha eleitoral nos EUA. Trump – se eleito – deverá (como Reagan antes dele) aterrissar sua retórica no mundo real (onde atuam importantes contrapesos, no Capitólio e na Suprema Corte) e se adaptar aos imperativos impostos pela geopolítica e pelas relações internacionais. Hillary conhece bem os meandros da máquina administrativa de Washington e das forças atuantes no cenário externo, o que faz supor que seu programa refletirá mais de perto o pensamento estratégico da cúpula militar e os interesses dos círculos econômicos e financeiros, próximos do Partido Democrata. O que não significa dizer que a retórica antiliberal predominante não afetará a diplomacia comercial futura. Na UE, a tendência será que – uma vez consolidada a incipiente recuperação da zona do euro – restabeleça-se a busca de novos acordos, com uma equação custo-benefício não muito distante da prevalecente no período anterior (ou seja, com suas propostas de abertura no campo industrial e re-

sistências no setor agrícola). As perspectivas de crescimento das exportações para a China – empenhada em aumentar o poder de compra de sua nova classe média – são uma boa notícia, apesar de acentuar a concentração de nossa pauta em bens primários.

## Políticas internas

Em suma, a recuperação da competitividade de nossos setores produtivos (e a consequente diversificação de nossa pauta de exportações) só será alcançada através da restauração dos fundamentos da economia brasileira. Isto implica recuperar nossas contas públicas e criar um ambiente propício à retomada dos investimentos, resultados que dependem da aprovação das propostas de ajuste (vistas como impopulares por políticos cujo horizonte é, em geral, a próxima eleição) e outras reformas indispensáveis, mas que vão no sentido contrário do apego de parcela considerável dos brasileiros ao Estado assistencialista (sentimento que não parece fadado a desaparecer do nosso universo político). No cenário internacional, não é provável que sejam atendidos os apelos do último comunicado do G-20, do início de setembro, contra “toda forma de protecionismo no comércio exterior e nos investimentos”. Os países terão, assim, que concentrar suas iniciativas em políticas internas que coloquem em ordem suas economias e que confirmem competitividade ao seu parque produtivo, sem o que as empresas não desfrutarão de condições realísticas de inserção nas grandes cadeias globais. A celebração de novos acordos comerciais, pelo governo, pode coadjuvar esse esforço, mas estes, sozinhos, não serão capazes de assegurar os resultados que todos esperamos, tanto em âmbito regional como global.

# Segurança Jurídica e Investimentos em Infraestrutura

.....  
**DANIEL BOGÉA**

O desenvolvimento é a terra prometida que o Brasil parece jamais alcançar. Nas mais variadas receitas para que cheguemos a esse tão sonhado destino, a atração de investimentos é apontada de forma consensual como ingrediente indispensável. Nesse contexto, diagnósticos sobre nossos recorrentes fracassos vêm atribuindo à insegurança jurídica que reina no país um papel preponderante na inibição de investimentos provenientes do mercado privado<sup>1</sup>, suscitando um virtual monopólio de aportes de recursos

públicos que parece não se sustentar no longo prazo. Por isso mesmo, especialmente em um cenário de severa crise econômica e política, a segurança jurídica assume um valor instrumental de concretude bem mais clara do que podem transparecer as abstrações teóricas que povoam os manuais de direito.

Atribui-se a Pedro Malan a afirmação de que, no Brasil, até o passado é incerto. Não faltam exemplos para confirmar essa paradoxal tese que sintetiza a natureza singular do problema da insegurança jurídica em terras tupiniquins. Investidores estrangeiros que optaram por comprar o risco, quando confrontados com problemas práticos decorrentes desse cenário de precariedade, esbravejaram que “é insano investir no Brasil”<sup>2</sup>, enquanto outros mais cautelosos resistem a investidas de nosso governo observando que os recursos não podem desembarcar antes que se estabeleçam bases mais seguras<sup>3</sup>. Para enfrentarmos

.....  
DANIEL BOGÉA é advogado e diretor-executivo do Instituto Helio Beltrão. É mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo e pesquisador bolsista do Tarello Institute for Legal Philosophy, da Università degli Studi di Genova. E-mail: [daniel@desburocratizar.org.br](mailto:daniel@desburocratizar.org.br)

.....  
1. Armando Castelar Pinheiro sintetiza bem essa visão. Segundo o economista, “o Brasil tem uma economia cheia de oportunidades, mas que esbarra, de um lado, no alto risco para quem investe e, de outro, na falta de financiamento que, entre outros fatores, também reflete o risco elevado que cerca a atividade econômica no país. A economia também sofre com a baixa produtividade dos investimentos, estruturados, em parte, para protegê-los desses riscos e reduzir os custos de realizar negócios em um ambiente de grande incerteza”. Assim, “se o Brasil gozasse de maior grau de segurança jurídica, a economia cresceria mais rapidamente, pois as taxas de investimento e de crescimento da produtividade aumentariam. Mais crescimento geraria mais emprego, melhoraria as condições sociais e favoreceria a estabilidade política, o que, por sua vez, contribuiria para promover a segurança jurídica, criando um círculo virtuoso”. PINHEIRO, Armando Castelar. (2005) Segurança jurídica, crescimento e exportações. Ipea, Texto para Discussão nº 1125, p. 1.

.....  
2. A frase é do empreendedor americano Stephen Ross após enfrentar conflitos intragovernamentais que bloquearam o andamento de um empreendimento de R\$ 8 bilhões localizado na cidade de São Paulo. Disponível em: <http://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/areas-do-governo-nao-se-entendem-e-insano-tentar-investir-no-brasil/>

.....  
3. Em recente visita ao Brasil, o vice-ministro de Finanças da Alemanha, Jens Spahn, ponderou: “Queremos que mais empresas alemãs invistam no Brasil, mas, para isso, é preciso um arcabouço mais interessante para investir”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/para-investir-alemaes-querem-mais-seguranca-juridica-17246971>

esse desafio, então, duas perguntas se colocam: (i) de que problema estamos falando quando nos referimos à *insegurança jurídica*?; e (ii) quais são as formas de atacá-lo, de modo que possamos abrir caminho para uma nova onda de investimentos?

Meu objetivo é trazer o conceito de segurança jurídica para o plano mais palpável das instituições tais como elas funcionam no mundo real. Apresento o debate a partir de uma distinção conceitual entre *incerteza jurídica*, que se refere a um fenômeno incontornável e natural do direito, e *insegurança jurídica*, que deve ser compreendida como consequência de patologias institucionais nos mecanismos de gestão estatal dessa incerteza. Concentrarei minhas atenções sobre o caso específico dos setores de infraestrutura, que vêm sendo especialmente afetados pelo custo decorrente de níveis elevados de insegurança jurídica. Meu intuito é explicitar como a insegurança nesse segmento específico da economia decorre de uma lógica burocratizante que gera disfuncionalidades no nível das instituições encarregadas pela formulação, seleção, contratação e controle de projetos.

É possível perceber de forma particularmente saliente nos negócios público-privados de infraestrutura uma *gestão patológica da incerteza jurídica*<sup>4</sup> que se institucionalizou

.....  
4. A expressão é inspirada no que Joaquim Falcão, Luiz Schuartz e Diego Werneck chamam de incerteza patológica. Para os autores, “as expectativas dos indivíduos quanto ao conteúdo das decisões judiciais que os afetam como destinatários diretos ou indiretos podem ser afetadas negativamente por incerteza de natureza patológica. Isso se dará quando uma expectativa juridicamente fundada for frustrada por uma decisão que não pertença ao conjunto – normalmente não unitário – das decisões juridicamente satisfatórias diante do caso concreto”. FALCÃO, Joaquim; SCHUARTZ, Luis Fernando; ARGUELHES, Diego Werneck. (2006) Jurisdição, incerteza e estado de direito. Revista de Direito Administrativo, v. 243, p. 108. Busco levar esse conceito ao nível institucional de outros órgãos encarregados pela gestão de incertezas jurídicas, como órgãos públicos responsáveis pela contratação, gestão e controle de contratos administrativos firmados entre a administração e particulares.

em normas e práticas do poder público. Esse problema tem como efeitos mais evidentes (i) o desincentivo à concepção de soluções inovadoras e eficientes por parte de gestores públicos; (ii) um controle excessivamente focado em processos em detrimento de resultados; (iii) e procedimentos altamente burocratizados que estimulam a corrupção, culminando em um grau de fragilidade jurídica que torna improvável uma onda de investimentos privados. Argumento que o combate à insegurança jurídica nos setores de infraestrutura e a consequente atração de novos investimentos depende da institucionalização de mecanismos propícios à superação da lógica maximalista, que informa as normas e práticas que assumiram a condição hegemônica nesse segmento da economia.

Ao final, analisarei criticamente dois planos de ataque que pretendem operar, por via de reformas legislativas, um reajuste dessa tortuosa trajetória institucional nos setores de infraestrutura. O primeiro é a recém-promulgada Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, oriunda da primeira medida provisória editada pelo então governo interino de Michel Temer, que assentou as bases do Programa de Parcerias de Investimentos (“PPI”). O segundo é um projeto de lei elaborado por celebrados juristas e apresentado pelo senador Antonio Anastasia, com o objetivo de modificar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Tentarei aferir até que ponto essas iniciativas podem ser compreendidas como *experimentos institucionais* transformadores que podem dar conta do problema da insegurança jurídica. Concluo indicando existência de certa dose de experimentalismo nessas reformas, que podem ajudar na construção de condições necessárias para a eliminação de amarras jurídicas que travam investimentos em infraestrutura.

## 1. Entre incerteza e insegurança

A segurança jurídica é mais do que um direito consagrado em nossa Constituição ou uma garantia individual, consistindo em um verdadeiro princípio-guia para a conformação de nosso ordenamento jurídico. Especialmente no que toca à sua interface com a economia, um papel fundamental do direito é justamente o de conferir previsibilidade (dimensão *ex ante*) e estabilidade (dimensão *ex post*) às relações jurídicas. Mais do que realizar um senso de justiça, conceitos como direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada buscam estabelecer um terreno minimamente firme para que as engrenagens do mundo da política e da economia possam funcionar.

Por isso mesmo, a segurança jurídica não deve ser um assunto monopolizado por juristas, mas antes um tema abordado de forma multidisciplinar e uma agenda a ser colocada em primeiro plano pelos governos que se sucedem. Com efeito, deve-se distinguir, ainda no plano conceitual, o que se chama de forma mais genérica de *incerteza jurídica* e a *insegurança jurídica* propriamente dita. A vagueza do conteúdo normativo de leis e a consequente incerteza na aplicação do direito são um fenômeno natural e incontornável. Não por outra razão, foram desenhadas, por exemplo, instituições judiciais para cuidar da gestão dessa incerteza em hipóteses nas quais se contrapõem visões antagônicas sobre a interpretação de materiais jurídicos em casos concretos.

O que se chama de *insegurança jurídica* é algo diferente, referindo-se às consequências de uma gestão patológica dessa incerteza. Ou seja, a insegurança reina quando os mecanismos pensados para lidar com o incontornável problema da incerteza não funcionam de forma minimamente adequada e não conseguem

atingir seu fim social. Temos uma situação de insegurança quando o ordenamento não é capaz de conferir níveis satisfatórios de estabilidade às relações jurídicas pretéritas e previsibilidade às relações jurídicas futuras, de modo que os agentes econômicos possam exercer seus respectivos papéis dentro de um panorama mais claro dos caminhos que podem seguir e dos direitos que podem reivindicar. É por isso que Armando Castelar Pinheiro observa que “a segurança jurídica não elimina, por óbvio, a incerteza, mas permite transformá-la em risco, que é calculável e pode ser inserido nos modelos de decisão”<sup>5</sup>.

Deve-se observar que a insegurança jurídica e seu impacto sobre a atração de investimentos não são um problema exclusivamente tupiniquim. Cuida-se de uma questão global, que vem sendo enfrentada de diferentes formas em cada contexto específico, inclusive por países integrantes do privilegiado grupo de nações desenvolvidas<sup>6</sup>. Ocorre que, por aqui, o problema parece assumir contornos ainda mais fortes. Pelo menos duas marcas tipicamente brasileiras da insegurança jurídica funcionam como barreiras ao investimento. Primeiramente, o cipoal de normas jurídicas é tão complexo que o problema não se restringe à falta de clareza da legislação. Não é incomum, especialmente na área tributária, que advogados sejam contratados para consultas em que empresas buscam apenas decifrar quais são os normativos em vigor.

5. PINHEIRO, Armando Castelar. (2016) Segurança jurídica e competitividade. Diário de Pernambuco, 10 de março de 2016.

6. Como observam Larry Beeferman e Allan Wain, “The reference to legal/political would seem to have particular relevance to developing countries where, at the extreme, there might be issues of concern in respect of the rule of law, stability, etc. though the matter of legal uncertainty and political pressure/machinations might extend under some circumstances to developed countries”. BEEFERMAN, Larry; WAIN, Allan. (2013) Infrastructure: deciding matters. Harvard Law School Paper Series, p. 11.



Outra marca tipicamente brasileira da insegurança jurídica é o elevado nível de disputa intragovernamental que se verifica na aplicação da legislação vigente. Essa dimensão do problema se diferencia da primeira, pois não está estritamente relacionada com a falta de clareza na legislação vigente. O que se verifica, aqui, são patologias no processo de gestão da incerteza jurídica, *i.e.*, um funcionamento dissonante e muitas vezes contraditório de instâncias governamentais que potencializa as incertezas naturais do direito e afeta os níveis de confiança de agentes investidores. Ao buscarmos no nível institucional as causas para a exacerbada insegurança jurídica nas relações Estado-mercado, no Brasil, percebemos esse tipo de patologia não apenas nos órgãos que tipicamente exercem função jurisdicional, mas também naqueles que cuidam da gestão pública e do controle.

No caso dos setores de infraestrutura, percebemos de forma ainda mais clara que não apenas o Poder Judiciário, mas também os órgãos encarregados pela gestão de projetos e pelo controle de recursos públicos atuam dentro de um amplo espaço de gestão de incertezas jurídicas do ambiente econômico. Identifico uma patologia institucionalizada nesse campo, que se relaciona com a *burocratização* em excesso dos negócios público-privados. Meu argumento é de que essa *gestão patológica da incerteza*<sup>7</sup> gera uma contraproducente *insegurança jurídica*, inspirada em uma lógica maximalista que assumiu condição hegemônica

no tratamento das contratações públicas no Brasil ao menos desde 1993, com a promulgação da Lei de Licitações e Contratos.

## 2. Negócios público-privados em infraestrutura e a “Era Maximalista”

Os setores de infraestrutura são historicamente tratados com desconfiança. Boa parte dos grandes contratos públicos para a realização de obras foi manchada por uma elevação de custos muito acima dos valores inicialmente projetados ou por grandes escândalos de corrupção. Em paralelo, desenvolveu-se um marco legal que privilegiou a normatização detalhada de atos de gestão e o controle extensivo da administração, o que resultou no que chamo de “Era Maximalista”<sup>8</sup>.

Como afirma André Rosillo, esse apego à norma gerou um desbalanceamento clarividente nas relações entre entes públicos e privados que atuam no mercado de infraestrutura. Para o autor, isso seria próprio ao maximalismo que marcou as normas de contratação pública nas últimas décadas, com uma tendência ao detalhismo, com regras que restringem ao máximo a liberdade de seus destinatários e teme a discricionariedade. Essa contraposição coloca a administração e o agente privado como polos opostos de uma relação que deveria ser sinérgica<sup>9</sup>. Seu símbolo maior é a Lei nº 8.666/93, promulgada em 1993, que foi concebida como solução após a crise de corrupção dos anos do orçamento a partir da implementação de uma assimetria completa na relação Estado-mercado, com dispositi-

7. O termo é inspirado na tese defendida por Joaquim Falcão para falar em uma gestão patológica da incerteza jurídica por tribunais e cuja origem remonta à ideia de incerteza patológica, desenvolvida em FALCÃO, Joaquim; SCHUARTZ, Luís; ARGUELHES, Diego Werneck. (2006) Jurisdição, incerteza e estado de direito. Revista de Direito Administrativo, v. 243. Assumo a visão dos autos no sentido de que “apenas a insegurança jurídica gerada por um tipo de incerteza que qualificaremos – em contraposição à estrutural – de patológica é que pode e deve ser combatida”.

8. O termo é inspirado na obra de André Rosillo, Licitação no Brasil, publicada pela editora Malheiros, em 2013.

9. Sundfeld enquadra essa distância como a contraposição entre direito dos cliques e direito dos negócios. SUNDFELD, Carlos Ari. (2013) Direito administrativo para céticos. Malheiros: São Paulo.

vos que incentivam uma condução pouco eficiente dos negócios públicos, como aqueles que permitem o não adimplemento de contratos pelo governo por até 90 dias, além da rescisão unilateral por interesse da administração, entre outros que se amparam na ideia de supremacia do interesse público.

Assim, os negócios público-privados de infraestrutura nas últimas décadas foram marcados por características que Helio Beltrão enumera como próprias de uma “asfixia burocrática”, em especial no que diz respeito a um excessivo apego ao formalismo e a uma “mórbida presunção da desconfiança”, que continua sendo a marca registrada da maioria das leis, dos regulamentos e das novas que regem a Administração Pública<sup>10</sup>.

As duas iniciativas que serão examinadas na próxima seção constituem tentativas de institucionalização de uma mudança de lógica no tratamento dos negócios público-privados de infraestrutura. Podem ser tratadas como propulsoras ou como sintomas de um movimento pendular que indica uma guinada no sentido contrário do maximalismo, que marcou as últimas décadas. Nessa mesma medida, guardam relação com uma maior preocupação em conferir segurança jurídica e proteger o mercado para que se alcancem novas soluções de financiamento.

### 3. Algumas iniciativas transformadoras?

O Programa de Parcerias e Investimentos (“PPI”), criado pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, possui o objeto, declarado por seu artigo 1º, de “ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de

parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura”. Trata-se, em verdade, de uma iniciativa governamental mais ampla para fomento a grandes projetos de infraestrutura de longo prazo, sendo a lei apenas um pontapé inicial em uma estruturação que objetiva promover investimentos para novos projetos. De toda maneira, a mensagem que a reforma pretendeu inculcar é a de que haverá um “restabelecimento da segurança jurídica”<sup>11</sup>.

A lei que fundou o PPI tem o claro propósito de organizar melhor o processo decisório intragovernamental no caso de grandes projetos de infraestrutura. Mira, assim, exatamente na gestão patológica da incerteza jurídica, estabelecendo uma nova sistemática para grandes projetos que sejam selecionados como de interesse nacional<sup>12</sup>. Seu foco na atração de inves-

11. A frase é de Moreira Franco, coordenador do PPI. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,vamos-restabelecer-a-seguranca-juridica-diz-moreira-franco,10000075625>. Outras autoridades do Governo Federal destacaram o enfoque do PPI sobre a questão da segurança jurídica. O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, enfatizou que: “O que é importante, do ponto de vista do investimento, é que haja, em primeiro lugar, uma taxa de retorno atrativa. Segundo, que o marco regulatório seja estável. Isto é: que haja uma confiança de que as regras não sofrerão mudanças constantes. É o clássico binômio: de um lado, rentabilidade, de outro lado, previsibilidade. E o resultado disso, obviamente, é melhor serviço à população e melhor custo de produção no País”. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/concessoes-devem-garantir-retorno-e-seguranca-juridica-diz-meirelles>. O ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, por sua vez, destacou a segurança jurídica e a viabilidade econômica como as marcas do programa. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/seguranca-juridica-e-viabilidade-economica-sao-marcas-do-ppi-diz-dyogo-oliveira>

12. Apesar de soar como uma espécie de protocolo de intenções, é particularmente inovadora a solução postulada pelo art. 17 da lei para liberação célere de empreendimentos: “Art. 17. Os órgãos, entidades e autoridades estatais, inclusive as autônomas e independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com competências de cujo exercício dependa a viabilização de empreendimento do PPI, têm o dever de atuar, em conjunto e com eficiência, para que sejam concluídos, de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução”.

10. BELTRÃO, Helio. (2002) Asfixia burocrática. In: *Descentralização & Liberdade*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília e Instituto Helio Beltrão.

timentos fica ainda mais claro ao promover a constituição de um Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias, administrado pelo BNDES, que seria uma forma de trazer o *know-how* do banco de investimentos para a estruturação dos negócios público-privados. O texto da lei indica uma guinada em favor de mais planejamento e de soluções mais eficientes de gestão, tendo em vista a celeridade que deve marcar o andamento de grandes projetos de infraestrutura que sejam importantes para o desenvolvimento nacional.

O PPI tem um perfil nitidamente pragmático, voltado à resolução de problemas práticos que travam o desenvolvimento do país. Como é comum a esse tipo de iniciativa, busca desenvolver-se à margem de problemas estruturais que se colocam sobre o sistema como um todo. Ou seja, a nova lei busca estabelecer uma espécie de oásis normativo em que investimentos para grandes projetos de infraestrutura poderiam atracar para fugir das amarras que ainda povoam o marco geral de contratações públicas. Com esse escopo limitado, o programa não alcança, por exemplo, problemas relacionados com a insegurança jurídica decorrente da atuação de órgãos de controle. Ainda assim, o PPI pode ser compreendido como um experimento institucional inovador, que pode servir como balão de ensaio a ser expandido para outras áreas.

### **Imprevisibilidade e incerteza**

A segunda iniciativa analisada, em contraste, possui um enfoque de ordem mais programática, buscando consolidar no ordenamento jurídico algumas ideias de teor generalizável que teriam aplicabilidade sobre o sistema como um todo. Seu escopo, por conseguinte, não se restringe a empreendimentos urgentes, tampouco se direciona

exclusivamente ao desenvolvimento da infraestrutura, mas antes busca enfrentar mazelas que se encontram no terreno mais profundo das relações público-privadas que dão forma ao direito administrativo brasileiro.

Cuida-se do projeto de Lei nº 349/2015, que tramita no Senado Federal. A versão original do texto, elaborada pelos juristas Carlos Ari Sunfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, foi acolhida e apresentada pelo senador Antonio Anastasia. A justificativa dos autores intelectuais da proposta está em sintonia com o diagnóstico aqui apresentado. Segundo eles, “assistimos a um processo contraditório: quanto mais se avança na produção de normas disciplinadoras da ação da Administração, mais se aprofunda a precarização da segurança jurídica. Quanto mais crescem processos e controles, maiores a imprevisibilidade e a incerteza. Isso tudo pôs em risco os ganhos da estabilidade econômica, política e institucional construída nos últimos anos. A incerteza jurídica é a porta de entrada das violações aos direitos”<sup>13</sup>.

A partir desse ponto de vista, o projeto arquiteta um plano de ataque que não propõe, simplesmente, um desvio pontual dos problemas estruturais que assolam nosso sistema, focalizando, de fato, o real núcleo do problema. Seu objetivo não é eliminar a incerteza jurídica, mas antes conferir uma mecânica decisória mais clara, que seja, assim, suficiente para conferir parâmetros normativos que evitem o que chamei de *gestão patológica das incertezas jurídicas* por parte das instâncias públicas decisórias, tanto judiciais, como administrativas e de controle. Nessa medida, compreendo a iniciativa

13. SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. (2013) Uma nova lei para aumentar a qualidade jurídica das decisões públicas e de seu controle. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros.

como um *experimento institucional inovador* que merece ser levado adiante, ainda que passível de debates e mudanças pontuais sobre seu teor mais específico.

O projeto objetiva a modificação da chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, consolidando balizas mais claras para a interpretação e a aplicação do direito público. Dentre os dez artigos do projeto, vale mencionar o dispositivo que impõe que decisões fundadas em valores jurídicos abstratos sejam motivadas a partir de uma mensuração de suas consequências práticas (art. 20), bem como os textos que pretendem proteger a atuação de gestores inovadores e bem-intencionados (art. 21) e que fomentam soluções negociadas entre a administração e particulares (arts. 22 e 23). O projeto também mostra preocupação com patologias nos mecanismos de controle, impedindo-se a perpetuação da incerteza de contratos administrativos, inclusive com a possibilidade de recorrer ao Poder Judiciário para declarar a validade de atos, contratos, ajustes ou normas administrativas (art. 24).

A aprovação do projeto não teria a capacidade, por si só, de promover uma mudança completa a partir da incorporação formal de soluções absolutamente inéditas ao ordenamento jurídico. Nota-se, contudo, que o projeto já parte de uma convergência teórica que vem sendo construída ao longo do tempo como uma espécie de reação às fragilidades da “Era Maximalista”. Nas palavras de Sundfeld, o projeto busca “sintetizar as preocupações de uma época”, como reflexo dos “desvios de uma época anterior”<sup>14</sup>. Ou seja,

14. Apresentação oral no seminário “Interpretação, Segurança Jurídica e Decisão Administrativa: Diálogos sobre o Projeto de Lei nº 349/2015”, organizado pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, em setembro de 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2wgYSw00rP0>

é o resultado de inquietações de um conjunto de juristas que se rebelam de forma quase consensual contra a lógica burocratizante do modelo que ainda se encontra em vigor e que ainda é responsável pelos incentivos que orientam as relações público-privadas no mercado de infraestrutura.

O que se percebe a partir da análise das duas medidas é que, apesar de organizarem estratégias de ação opostas – uma pensando em um segmento específico a partir de preocupações de curto prazo e a outra buscando dar um tratamento mais abrangente ao problema a partir de uma visão de longo prazo –, ambas partem de um mesmo diagnóstico e apontam para soluções que buscam contribuir para a institucionalização de mecanismos de aperfeiçoamento da gestão da incerteza jurídica. Assim, devem ser defendidas com um sentido de complementariedade. A aprovação do projeto de lei que ainda tramita no Congresso Nacional seria um passo importante, inclusive, para a consolidação do PPI no mercado de infraestrutura.

## Conclusão

Como alerta Joaquim Falcão, a preocupação do arquiteto institucional deve ser a de evitar que a natural incerteza que povoa o ordenamento jurídico repercuta em um aumento indesejável da insegurança jurídica, visto que “se aquela é estruturadora da democracia, esta é sua patologia”<sup>15</sup>. Busquei jogar luz sobre reformas legislativas que têm como objetivo justamente conferir maior segurança jurídica às relações público-privadas e, assim, abrir caminho para a atração de mais investimentos. Caracterizei as duas ini-

15. FALCÃO, Joaquim (2007). Privacidade do STF ou liberdade de imprensa. Folha de S.Paulo, 28 de agosto de 2007.

ciativas analisadas como *experimentos institucionais inovadores* que podem ser compreendidos como estratégias complementares que devem ser levadas adiante pelo Poder Público. Meu argumento é de que essas reformas legislativas podem ser caracterizadas como impulsos importantes para a criação de um círculo virtuoso.

Se, de um lado, essas reformas não podem dar conta de todos os problemas relacionados com a insegurança jurídica, de outro, parecem acertar na tentativa de fixar algumas das *condições necessárias* para o combate da *gestão patológica da incerteza jurídica* que marca o processo decisório das instituições públicas que atuam nos setores de infraestrutura. Seu mérito reside justamente no fato de que consolidam normativamente visões contestatórias da lógica da “Era Maximalista” que já haviam alcançado certo grau de consenso na comunidade críti-

ca, mas que ainda não tinham assento formal no ordenamento e, logo, não devem ser encaradas como mudanças de tipo *top-down*.

A criação de um ambiente de negócios mais seguro sob o ponto de vista jurídico é um passo fundamental para a atração de investimentos. Temos que compreender, no entanto, que a garantia de estabilização de relações jurídicas pretéritas e de maior previsibilidade das relações jurídicas futuras não depende apenas de mudanças legislativas. O processo de construção do *princípio da confiança* nas relações Estado-mercado deve ser pensado no longo prazo. Não podemos deixar de lado a dimensão cultural do problema, direcionando esforços ao fomento de um capital cívico que contraste com a lógica desconfiada do modelo ainda dominante. Temos muito espaço para avançar – que a crise funcione, de fato, como uma janela de oportunidade.

# Cultura Patriarcal, Desigualdades Sociais e Criminalidade: Uma Armadilha Fatal Para as Mulheres

.....

**Ana Paula Portella**

**D**esde 2006, quando foi promulgada a Lei Maria da Penha, tem crescido a sensibilidade e a consciência coletivas a respeito da violência contra as mulheres no Brasil. Depois de mais de duas décadas de ativismo feminista em torno desse problema, o país parece compreender, finalmente, que não é justo, não é correto nem moralmente aceitável que metade de sua população viva em permanente estado de alerta e, muitas vezes, de medo da possibilidade de vir a sofrer algum tipo de violência masculina. As redes sociais têm permitido entrar em contato com as percepções e sentimentos de milhares de meninas e mulheres a respeito da violência que experimentam em sua vida cotidiana. Relatos de abuso sexual por familiares e cônjuges, de assédio e abuso no transporte público, em festas e bares, estupro conjugal e violência doméstica podem ser facilmente encontrados na internet, sob a forma de depoimentos em perfis pessoais, em páginas específicas voltadas para a construção da sororidade e do empoderamento das mulheres para enfrentar o problema e entre os comentários de notícias, vídeos e textos de opinião que tocam

.....  
ANA PAULA PORTELLA é socióloga, pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da UFPE, consultora independente e, desde 2015, assessora do deputado estadual Edilson Silva (PSOL), na área de gestão do conhecimento. Mora em Recife.

no tema do machismo e da violência. O contato com esses materiais tem provocado as mais diversas reações: desde a surpresa e a incredulidade (como toda essa violência nunca foi vista?) até o reconhecimento das injustiças de gênero que estão na base do apagamento das experiências e do silenciamento da fala das mulheres sobre o problema, que é o mecanismo mesmo de ocultação da violência.

O fato é que agora lidamos com um fenômeno visível e amplamente debatido pela sociedade e por muitas esferas governamentais. Mas, a visibilidade e o debate público são apenas os primeiros passos para se desvendar os tipos de violência sofrida pelas mulheres e as dinâmicas sociais a ela associadas, que é o que efetivamente pavimenta o caminho para a construção de soluções eficazes de enfrentamento do problema. A violência contra as mulheres é um fenômeno complexo, sensível e multideterminado, que, apesar de ser um efeito direto da cultura patriarcal que molda a nossa sociedade e atinge todas as mulheres, expressa-se de forma distinta em diferentes grupos populacionais. É verdade que todas as mulheres estão expostas à violência masculina, mas não é verdade que estão expostas aos mesmos tipos ou, muito menos, à mesma intensidade, frequência ou grau de letalidade dos episódios de violência. Ainda estamos muito longe de

uma caracterização precisa e exaustiva da violência contra as mulheres, mas já se sabe que o acesso a certos recursos materiais e simbólicos – como escolaridade, informação, renda própria e redes de proteção e apoio, por exemplo – é o que possibilita que muitas mulheres saiam das situações violentas antes que se tornem muito danosas ou mesmo fatais. Sabe-se, ainda, que determinadas condições de urbanização – como iluminação, ocupação de áreas vazias e degradadas, transporte coletivo seguro, uso misto das quadras, entre outras – funcionam como elementos de prevenção da violência sexista e de proteção das mulheres. Desigualdades no acesso a esses recursos e condições, portanto, irão determinar o tipo, a frequência e a intensidade da violência sofrida pelas mulheres, ainda que todas as mulheres estejam imersas na mesma sociedade, orientada pelos mesmos valores e normas patriarcais.

O homicídio é, provavelmente, o tipo de violência que melhor expressa a conjugação perversa entre as desigualdades sociais e a cultura patriarcal, agravada, no caso brasileiro, pelo enraizamento de redes de criminalidade em bairros e comunidades periféricas de grandes cidades brasileiras. É justamente nessas áreas que se concentram as taxas mais altas de homicídios de mulheres, o que faz com que o seu perfil se aproxime mais do perfil dos homens que morrem assassinados do que das características de mulheres que sofrem formas menos graves de violência. Neste artigo, discuto alguns dos mecanismos de produção desse trágico efeito da conexão entre injustiça social, desigualdades de gênero e expansão do crime e da violência urbana na sociedade brasileira.

\* \* \*

Até recentemente, o homicídio de mulheres só ganhava visibilidade quando acontecia no âmbito de uma relação amorosa e/ou apresentava evidências de crueldade extrema. Com

o recrudescimento da violência urbana, porém, os assassinatos de mulheres passam a ocorrer com maior frequência, levando à associação imediata entre crescimento da criminalidade e vitimização feminina. Nos países em que são muito altas as taxas de homicídio – como Brasil e El Salvador, por exemplo –, cerca de metade dos assassinatos de mulheres ocorrem em situações distintas da violência conjugal, embora o que mais chame a atenção de estudiosos e da população seja justamente a outra metade, associada às relações amorosas. A violência cometida por parceiro íntimo, especialmente quando letal, é um tipo de violência que atinge quase que exclusivamente as mulheres, e isso, associado às suas consequências para toda a família, justifica a atenção que tem sido dada a essa configuração específica de homicídio. Mas, assim como os homens, as mulheres também são mortas em contextos de criminalidade urbana e, além disso, também morrem em decorrência de agressões cometidas por outros familiares, especialmente quando crianças ou idosas, e pela violência sexista cometida por homens conhecidos e desconhecidos. Assim, apesar de as mulheres representarem cerca de 10% das vítimas de homicídio no Brasil, as situações nas quais elas são mortas são distintas e, possivelmente, mais diversificadas do que aquelas nas quais os homens são assassinados, o que coloca desafios substanciais para o enfrentamento do problema no campo das políticas públicas e da transformação da cultura.

## Homicídios de jovens

O quadro dramático dos homicídios no Brasil é amplamente conhecido, mas é importante trazer à cena algumas informações que auxiliam a compreensão dos contextos nos quais as mulheres são assassinadas. Em 2014, foram registrados 59.627 homicí-

dios no Brasil, o que representa uma taxa de 29,1 casos por 100 mil habitantes e corresponde a mais de 10% de todos os homicídios do mundo, de acordo com o Banco Mundial. A magnitude do problema é especialmente grave entre a juventude: 46,4% dos óbitos de homens entre 15 e 49 anos são causados por homicídios e na faixa de 15 a 29 os homicídios representam 53% das mortes masculinas e 14,8% das femininas. No período de 2004 a 2014, o problema se agrava nas regiões Norte e Nordeste e em cidades de médio porte no interior do país. O Atlas da Violência (Cerqueira et al, 2016) analisou as taxas de homicídio em microrregiões do Brasil e identificou que foi muito grande a velocidade na piora dos índices naquelas que apresentaram o maior crescimento<sup>1</sup>, levando ao "esgarçamento das condições de segurança" em cidades que até o ano 2000 eram pacíficas. Ao mesmo tempo, fortalece-se o perfil afrodescendente das vítimas e, provavelmente, dos autores<sup>2</sup>. Em 2014, dez anos depois da promulgação do Estatuto do Desarmamento, 76,1% de todos os homicídios foram cometidos com armas de fogo e apenas 13 estados reduziram a proporção deste tipo de homicídio nesse período.

Em 2014, a taxa de homicídios de jovens foi 61/100 mil, quase duas vezes maior do

1. Senhor do Bonfim, Serrinha, Santo Antonio de Jesus, Euclides da Cunha, Feira de Santana, Valença, Barra e Jeremoabo (BA), Cajazeiras (PB), Tarauacá e Cruzeiro do Sul (AC), Bragançinha e Salgado (PA), Serra de Santana e Macaíba (RN), Carira (SE), Chapadas do Alto Itapecuru, Codó, Porto Franco e Litoral Ocidental Maranhense (MA) (Cerqueira et al, 2015).

2. As bases de dados nacionais utilizadas para a análise dos homicídios trazem informações sobre as vítimas, mas não sobre os agressores, uma vez que essas últimas dependem da conclusão dos processos judiciais, enquanto as primeiras são obtidas pelo registro do óbito. Informações preliminares de secretarias de segurança pública, bem como estudos qualitativos sobre autores de homicídio e informações da imprensa, revelam que agressores e vítimas frequentemente apresentam o mesmo perfil: jovens, pobres, negros e com baixa escolaridade.

que a taxa nacional de 29,1/100 mil habitantes, e nos estados de Alagoas, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe a taxa ultrapassa a centena. Mas, é entre os homens jovens (e negros, como veremos a seguir), que as taxas atingem níveis dramáticos: no Brasil, a taxa é de 113,2 para cada 100 mil jovens de 15 a 29 anos e passa de 200 em Alagoas e no Rio Grande do Norte. Nesse grupo etário, mesmo as menores taxas são maiores do que a taxa global nacional: 37,1 em São Paulo e 43,3 em Santa Catarina. De acordo com o Atlas da Violência, indivíduos com 21 anos e menos de oito anos de estudo têm 5,4 vezes mais chances de virem a ser assassinados do que aqueles com mais de oito anos de estudo. Nesse mesmo ano, a taxa nacional para a população negra foi de 37,5/100 mil e, aos 21 anos, negros têm 147% a mais de chance de serem assassinados do que jovens não negros (Cerqueira et al, 2016).

## Mulheres negras

Entre as mulheres, as taxas são muito menores do que entre os homens. No país, a taxa de 2014 foi 4,6/100 mil mulheres, o que representa 13 homicídios por dia. Em 2013, o Brasil ocupava a quinta posição, entre 83 países, no ranking da OMS que avalia os homicídios de mulheres, ficando atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Federação Russa, com uma taxa de 4,8 casos para cada 100 mil mulheres. Mas, entre elas, também se reproduz a sobre-representação da população negra: a taxa para as mulheres brancas foi de 3,2/100mil e para as negras, de 5,4/100mil. Entre 2003 e 2013, a taxa de homicídios de mulheres brancas sofreu uma elevação de 11,9%, mas entre as negras a variação positiva foi de 19,5%. Se usarmos o marco de 2006, ano de promulgação da Lei Maria da Penha, o



diferencial racial se torna mais eloquente: a taxa para as mulheres brancas cresceu 3,7% entre esse ano e 2013, enquanto a taxa para as mulheres negras elevou-se 13,7%, ou seja, dez vezes mais. Do mesmo modo, a distribuição etária dos homicídios de mulheres assemelha-se à masculina, com uma incidência quase nula até os 10 anos, crescendo até os 18/19 anos e declinando lentamente até a velhice, com a diferença de que, entre os 18 e 30 anos há uma maior vitimização proporcional das mulheres, certamente em função da presença da violência doméstica nessa faixa de idade (Weiselfisz, 2015).

\* \* \*

Assim, os homicídios não se distribuem de forma homogênea nem pelo território nem entre os diferentes grupos populacionais. Pelo contrário, concentram-se em poucos municípios do país e em poucos bairros e comunidades, que compartilham fatores de vulnerabilidade à morte violenta para homens e mulheres. Urbanização, densidade demográfica alta, desorganização social intensa e convivência com áreas de grande e acelerada produção de riqueza, em um quadro de fragilidade do controle institucional, são alguns dos elementos comuns a esses territórios que favorecem a eclosão dos homicídios, transformando-os em áreas intensamente conflituosas e críticas.

Embora geralmente sejam dominados por grupos criminosos formados por homens, os contextos violentos também afetam as mulheres e produzem situações que ampliam sua vulnerabilidade à morte violenta. Nesses territórios, o recurso à violência para a solução de conflitos é um elemento das interações comunitárias, ultrapassando as relações entre grupos e indivíduos criminosos e alcançando o âmbito das relações interpessoais, familiares, conjugais e comunitárias, das quais as

mulheres participam tanto quanto os homens. Essas dinâmicas violentas foram identificadas no Brasil do século XVIII e brilhantemente interpretadas por Maria Sylvania de Carvalho Franco, em seu clássico estudo "Homens Livres na Ordem Escravocrata" (1973). Machado da Silva (2008) formula o conceito de sociabilidade violenta para se referir ao que considero uma atualização ou um desdobramento das dinâmicas tratadas por Carvalho Franco. Esse autor trata do contexto atual de algumas favelas cariocas, no qual a violência criminal e policial desestabiliza a sociabilidade local, dificulta as interações e afeta a confiança entre as pessoas. Além disso, a convivência com o medo e a desconfiança generalizada das camadas médias e altas leva os moradores das favelas a um esforço de "limpeza simbólica" para se apresentarem no espaço público como interlocutores legítimos, sendo-lhes também cerceada a palavra e a vida pública em condições de igualdade com os demais grupos sociais.

### **Processos violentos**

A existência de diferentes tipos de sociabilidade em uma mesma sociedade pode ser interpretada como a expressão de momentos distintos do processo civilizador, tal como formulado por Norbert Elias (1990), para se referir à ampliação e à intensificação das redes de interdependência humana, que leva a sociedades mais funcionais e mais pacificadas, em contraposição às sociedades segmentais, nas quais é menor a interdependência e maior o recurso à violência como meio de resolução de conflitos. Os efeitos civilizadores sobre a violência resultam do monopólio do Estado sobre o uso da força e da sua capacidade de coibir o uso de armas e de punir a violência ilegítima. Além disso, o alargamen-

to das cadeias de interdependência dado pela divisão do trabalho, produz controles recíprocos entre grupos e indivíduos, exercendo um efeito democratizante e civilizador sobre as relações sociais.

No caso do Brasil, a maior presença de processos violentos nas áreas de precariedade e desorganização social pode ser tomada como uma evidência da força das relações segmentais nesses territórios. Condutas masculinas associadas ao etos viril, motivos fúteis como móveis dos conflitos, desigualdades de gênero acentuadas, famílias chefiadas por mulheres, ausência de supervisão parental e institucional sobre crianças e jovens, entre outras, são algumas das características encontradas nas áreas que apresentam altas taxas de homicídio e que coincidem com a descrição dos grupos segmentais, tal como colocado por Elias. A natureza irregular dos processos civilizadores produz efeitos heterogêneos no conjunto da sociedade, deixando em aberto a possibilidade de retrocesso em estratos sociais específicos. Zaluar (1998), por exemplo, identifica traços de retrocesso civilizador na sociedade brasileira dados pela exacerbação dos localismos e pelo fortalecimento do etos guerreiro. Para ela, na atualidade das comunidades de periferia das grandes cidades brasileiras, o que está no centro do etos guerreiro é a concepção de um indivíduo completamente autônomo e o uso da arma de fogo, do dinheiro, da conquista das mulheres e do enfrentamento da morte como forma de afirmação diante da coletividade.

Mas, estas não são comunidades isoladas, fechadas em sua própria cultura. Pelo contrário, estão imersas em um país moderno, industrializado, e estão expostas aos processos macrosociais que atingem a sociedade em sua totalidade, mas produzem impactos distintos em diferentes grupos populacionais,

justamente pelas especificidades que apresentam no plano da sociabilidade. Assim, processos de crescimento econômico e de emancipação das mulheres, por exemplo, articulados às condições sociais concretas e à condição das mulheres em cada tipo de grupo (comunidades “violentas” ou áreas urbanizadas e submetidas à regulação cotidiana do Estado), produzem proteção ou risco com relação à possibilidade de as mulheres virem a ser assassinadas e às circunstâncias em que isso pode acontecer. Além disso, o fato de estarem inseridas em uma sociedade com um Estado relativamente estável e uma rede complexa de interdependências estabelecida, lhes expõe a pressões “civilizatórias” e formas de controle oriundas das intervenções estatais – especialmente por meio da polícia e das políticas sociais – e dos grupos ligados de modo funcional, que coexistem na mesma sociedade (Portella, 2014).

\* \* \*

### **Vítimas negras e pobres**

A caracterização dos homicídios a partir da análise das taxas não responde às questões colocadas no início deste artigo. Como explicar o fato de que a violência de gênero atinge mulheres de todas as classes sociais, mas a maioria das vítimas de homicídio é negra e pobre? E por que esse número de mulheres é mais parecido com o de homens assassinados do que com o de mulheres brancas e de outras classes sociais, que também enfrentam a violência e a discriminação de gênero? O que acontece na vida dessas mulheres para que elas corram um risco maior de serem assassinadas quando comparadas a outras brasileiras?

Foi movida por essas questões que desenvolvi minha pesquisa de doutorado, tomando

o estado de Pernambuco, um dos mais violentos do país, como caso de estudo. Analisei 37 mil casos de homicídios ocorridos entre 2004 e 2012<sup>3</sup>, com vítimas de ambos os sexos, e pude identificar quatro cenários nos quais a morte violenta acontece: criminalidade, conflitos interpessoais, violência doméstica e familiar e violência cometida por parceiro íntimo, conceituados teoricamente como configurações de homicídio.

Na configuração da violência doméstica e familiar as vítimas são meninas e os crimes acontecem principalmente no interior do estado. Trata-se das situações de abusos físicos e/ou sexuais por parte de parentes do sexo masculino – em geral, pai ou padrasto –, no ambiente da casa da família ou dos arredores, que podem evoluir para a morte pela fragilidade da compleição física infantil ou pela intencionalidade do agressor. Pode, ainda, envolver crimes cometidos por conhecidos, quando meninas são raptadas, estupradas e encontradas mortas em locais próximos às comunidades em que residem. A configuração da violência cometida por parceiro íntimo também predomina no interior do estado, e os crimes são cometidos com arma branca, na residência da vítima, que, em geral, é adulta. Esse tipo de homicídio é o desfecho do conhecido “ciclo da violência”, do contínuo e progressivo controle masculino sobre a vida das mulheres, com base nos padrões patriarcais de gênero.

Na configuração da criminalidade, as vítimas são jovens de ambos os sexos, que são assassinados em via pública, com arma de fogo, na capital e na região metropolitana. Essas mortes resultam de conflitos armados pela

3. Na análise estatística utilizei os procedimentos de análise de correspondência múltipla, análise log-linear e regressão linear multivariada. A fonte dos dados foram os registros oficiais da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco e o Sistema de Informações de Mortalidade do Sistema Único de Saúde.

disputa de territórios e recursos materiais e simbólicos associados ao tráfico de drogas e outras atividades criminais, de conflitos entre criminosos e policiais, entre traficantes e usuários de drogas e entre usuários de drogas, especialmente crack. Há também nesses casos a morte por “efeito colateral”, quando a vítima é assassinada porque está no local do crime ou mantém algum tipo de relação (não criminal) com as pessoas envolvidas nos conflitos. Quando se trata de vítimas do sexo feminino, é mais provável que as mortes tenham ocorrido nos contextos do uso de drogas, como efeito colateral e menos como resultado de sua atuação direta em atividades criminosas. A presença feminina nas atividades criminais é menor que a masculina e, em geral, concentra-se na base da hierarquia, com menos uso de armas de fogo e menor envolvimento em conflitos diretos, especialmente com a polícia.

### **Mercado de drogas e armas**

A quarta configuração se associa à violência interpessoal e não foi identificada para as vítimas do sexo feminino. Trata-se de crimes cometidos no interior do estado, pela manhã, com arma branca e outras armas, na residência da vítima, em estabelecimentos de lazer e descampados, vitimando adultos. Essas características definem um conjunto muito amplo de conflitos interpessoais, que ocorrem entre homens adultos pelas mais variadas razões, como brigas em bares e festas ou desentendimento familiar ou nas relações de vizinhança e trabalho.

Mas, a nossa questão permanece: saber como se morre ainda não diz sobre as razões pelas quais o homicídio se concentra em algumas áreas e não em outras e tampouco explica por que as vítimas são pobres e negras.

A análise dos fatores macrossociais associados aos homicídios me permitiu a aproximação de algumas dinâmicas que podem explicar a maior exposição de mulheres negras e pobres, residentes em áreas precárias, ao risco de serem assassinadas nas situações identificadas. Essas dinâmicas se expressam no nível do território e referem-se às normas que orientam condutas individuais e coletivas, às condições sociais das populações, às relações de gênero, aos processos econômicos e aos processos de emancipação das mulheres.

Dito de outra forma, as recentes transformações sociais, econômicas e culturais ocorridas no país – nas quais se inclui a ampliação e o fortalecimento das redes criminosas que atuam no mercado de drogas e armas – articulam-se de forma distinta com as condições normativas e materiais identificadas nas periferias urbanas e nas áreas de classe média alta e elites. Nas periferias, esse processo leva ao agravamento de formas tradicionais de violência contra as mulheres e ao surgimento de novos contextos de vitimização feminina e, mais importante, à potencialização dos riscos pela associação entre os dois processos. Nos contextos de classe média e das elites, as condições nas quais vivem as mulheres não as impede de viver diferentes tipos de violência, mas lhes disponibiliza um conjunto importante de recursos materiais e simbólicos, que lhes permite escapar das situações antes que se tornem fatais. De forma inversa, é a ausência desses recursos que coloca as mulheres pobres e negras em maior risco de serem assassinadas. Na próxima seção, procuro explicar brevemente os processos identificados em Pernambuco e que podem ajudar a pensar nas situações semelhantes em outros estados do país.

\* \* \*

A legitimação do uso da força e das armas presente nos territórios de atuação de grupos

criminosos alcança outras esferas da vida, consolidando modos de interação comunitários e familiares nos quais a violência ganha espaço. Não se pode esquecer, além disso, que a violência é um componente essencial das relações comunitárias no Brasil, independentemente da presença de grupos criminosos (Carvalho Franco, 1974), de tal modo que as dinâmicas comunitária e da criminalidade podem se associar, intensificando os processos violentos. A associação entre a violência comunitária e a violência criminal produz efeitos similares para homens e mulheres, que são os homicídios decorrentes da criminalidade. Mas, em função das diferenças e desigualdades de gênero existentes na comunidade, também produz situações que afetam predominantemente homens ou mulheres.

### **Redes criminosas**

**E**m seu conjunto, os valores e as práticas sociais relacionados ao etos viril, à desigualdade de gênero e ao uso da força na solução dos problemas e como ferramenta “pedagógica” na educação das crianças produzem distintas situações de conflito envolvendo homens e mulheres. Para eles, as disputas viris nos espaços públicos – rua, bares, festas, jogos etc. – levam ao homicídio decorrente da violência interpessoal. Para elas, estes valores impactam sobre os conflitos familiares, domésticos e amorosos levando ao homicídio cometido por parentes, parceiros ou conhecidos motivados por razões associadas diretamente ao fato de a vítima ser mulher. A presença da criminalidade urbana leva ao aumento da circulação de armas de fogo e da conflitualidade nessas áreas e, com isso, também aumentam os riscos de letalidade nas situações interpessoais, domésticas e amorosas, que, a princípio, nada teriam a ver com o mundo do crime.

A convivência entre formas antigas e novas de violência contra as mulheres é uma realidade nessas comunidades. O “novo” cenário da morte violenta para as mulheres é a criminalidade, mas é provável que as motivações imediatas para esses casos sejam queima de arquivo, dívidas com traficantes ou usuários de drogas, especialmente crack, e morte colateral, quando a mulher não tem relação direta, mas está presente no momento de um tiroteio, chacina ou assalto. Assim, no contexto da criminalidade as mulheres não são mortas do mesmo modo ou nas mesmas circunstâncias que os homens. Mesmo quando estão diretamente envolvidas com o tráfico de drogas, elas realizam tarefas mais “simples”: transportam pequenas quantidades de drogas, são usadas como iscas para assaltos, levam encomendas clandestinas para maridos e parentes presos. Raramente usam armas ou ocupam posições de comando. A possibilidade de morrerem em situações de conflito com outros criminosos ou com a polícia é bem menor do que entre os homens.

Os processos de modernização, crescimento econômico e produção rápida de riqueza<sup>4</sup> criam oportunidades de trabalho e melhoria das condições de vida em condições desiguais para diferentes grupos populacionais. A incorporação formal aos processos produtivos e ao mercado de trabalho e a apropriação da maior parte da riqueza estão restritas à parcela menor da população. A maior parte da população vive em comunidades on-

.....  
4. No período estudado, Pernambuco recebeu vultosos investimentos públicos e privados, iniciando grandes obras de infraestrutura – como a transposição do Rio São Francisco, a ferrovia Transnordestina e a ampliação do Complexo Industrial-Portuário de Suape, que inclui uma refinaria de petróleo e um grande estaleiro – e criando os polos industriais automotivo e farmacológico, que, juntamente com a ampliação dos programas sociais do Governo Federal, dinamizaram economicamente e produziram mudanças sociais importantes em várias regiões do estado.

de a incorporação econômica é periférica, em postos de trabalho menos especializados, no trabalho informal e em programas sociais compensatórios. Mas, o crescimento econômico também amplia as oportunidades nos circuitos ilícitos, e isso também se expressa de forma distinta nos dois tipos de grupos. No primeiro, graças à predominância do etos “civilizado”, do maior controle da violência por parte do Estado e de uma maior valorização dos processos de negociação diante do uso da força, prevalecem os crimes não violentos, como furtos, estelionato, crimes de colarinho branco etc. Nos demais grupos, a ampliação das oportunidades delituosas inclui o crescimento da circulação de armas de fogo e o fortalecimento das conexões entre redes criminosas locais, nacionais e internacionais, associando diferentes tipos de crimes. No contexto de grupos regidos pelo etos viril, nos quais a violência é um dos componentes que caracteriza a própria relação comunitária e onde é ineficaz o controle da violência por parte do Estado, a ocorrência de homicídios é imensamente facilitada.

### **Acesso da mulher ao espaço público**

**A**mpliação do acesso das mulheres ao espaço público e a posições de maior igualdade com relação aos homens explicam o envolvimento das mulheres com o crime e com as drogas, do mesmo modo que explicam o seu maior acesso à escola, a novas profissões e ao mercado de trabalho formal. Mas, os processos de associação das mulheres à criminalidade se dão sobre uma base sociocultural de matiz patriarcal, que reproduz formas antigas de dominação feminina. No nível da comunidade, formas antigas de violência contra as mulheres – como aquela cometida por namorados ou ex-maridos – são “atualizadas”: mui-

tos homens aproveitam certas oportunidades colocadas pelos novos contextos, como a maior facilidade de acesso a armas de fogo e a maior presença das mulheres em áreas públicas (locais de trabalho ou lazer, principalmente), para protagonizar os conflitos conjugais que levam à morte da mulher. A lógica do processo que leva à morte, portanto, ainda se vincula aos padrões de dominação patriarcal. E, assim como para os jovens rapazes, as atividades ilícitas associadas ao tráfico de drogas também se constituem em oportunidades de trabalho e renda para as mulheres, mas a sua inserção nessas redes é afetada pela sua condição de gênero, o que lhes coloca em posições subordinadas e com menor capacidade de defesa e proteção – pela menor experiência nos confrontos físicos diretos, menor habilidade no uso de armas de fogo e menor acesso a recursos financeiros ou a meios diretos de obtenção de proteção junto a agentes públicos e/ou lideranças locais do tráfico. Assim, de forma direta, o contexto da criminalidade amplia os tipos de violência a que as mulheres estão expostas, aumentando bastante a sua vulnerabilidade aos desfechos fatais dos conflitos.

Assim, a sociabilidade violenta reforça os modelos tradicionais de relação entre homens e mulheres e os valores a eles associados, colocando obstáculos nada desprezíveis às aspirações de liberdade, autonomia e à maior equidade das jovens. E, por isso, reações violentas às tentativas das mulheres de conduzirem suas vidas de forma mais autônoma se somam aos padrões conservadores que ainda vigoram na sociedade brasileira. Além disso, os agentes da sociabilidade violenta (traficantes, policiais e outros envolvidos na criminalidade) se relacionam com as mulheres, como namoradas, esposas, filhas, mães etc. A conduta agressiva, o recurso à força física e ao poder das armas como meio de resolução de

conflitos se estende, assim, para essas relações, nas quais o padrão conservador é acirrado e mantido pelo recurso a formas de violência mais extremas (Portella, 2014).

Concluindo, as mulheres são assassinadas em diferentes tipos de situação e todas sofrem a forte influência da sua posição social subordinada, de sua condição de gênero. São os arranjos específicos entre as desigualdades de gênero (e as normas sociais conservadoras a elas associadas) e os processos sociais e econômicos que afetam as comunidades em que vivem essas mulheres que definem o seu grau de vulnerabilidade à violência letal. A criminalidade urbana é uma das dinâmicas sociais recentes que interagem mais fortemente com a condição das mulheres, tendo se tornado um importante contexto de risco para elas. Os novos conflitos entre homens e mulheres produzidos pelas mudanças nos estilos de vida das mulheres e pela maior igualdade de gênero alcançada nas últimas décadas são acirrados de forma explosiva nos territórios socialmente precários e dominados pela criminalidade.

### **Projeto civilizador global**

A ideia de que o “mundo do crime” é exclusivamente masculino e não se articula com o “mundo da violência contra as mulheres” é artificial e pouco produtiva para se compreender o modo como as mulheres são afetadas pela violência. O “mundo do crime” é parte das relações sociais em territórios nos quais homens e mulheres convivem cotidianamente, nos quais o componente de gênero também atua. E o “mundo do gênero”, por sua vez, atravessa todas as demais interações sociais, inclusive as criminais.

De maneira mais ampla, a persistente desigualdade no processo civilizador brasileiro mantém vastas parcelas da população vivendo

sob a égide das ligações segmentais e distantes, portanto, dos benefícios sociais advindos de um maior poder regulador do Estado e do maior autocontrole dos impulsos pessoais, entre os quais está o controle da violência e da força como forma de resolução de conflitos. Assim, políticas públicas de prevenção e contenção da violência – contra as mulheres, mas não apenas

– só surtirão efeito concreto e sustentável se forem parte de um projeto civilizador global, que envolve necessariamente Estado e sociedade e, no que diz respeito às mulheres, deve necessariamente incorporar o componente de gênero, ou seja, considerar que o simples fato de ser mulher produz exposição, risco e vulnerabilidades específicas à violência.

## Referências

---

1. CERQUEIRA, D. et al. Atlas da Violência 2016. Nota Técnica nº 17. Brasília: Ipea, 2016.
2. ZALUAR, A. Pra não dizer que não falei de samba: enigmas da violência no Brasil. In: História da vida privada no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. Vol. IV.
3. PORTELLA, A. P. Como morre uma mulher? Configurações da violência letal contra mulheres em Pernambuco. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Recife: UFPE, 2014.
4. WEISELFISZ, J. J. Mapa da violência 2015. Homicídios de mulheres no Brasil. Brasília: Flacso Brasil, 2015.
5. MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. (Org.) Vida sob Cerco. Violência e Rotina nas Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
6. ELIAS, N. O Processo Civilizador. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
7. CARVALHO FRANCO, M. S. de. Homens Livres na Ordem Escravocrata. São Paulo: Ed. Ática, 1974.

# Direito de Ir e Vir *Versus* Direito de Reunião: Uso da Força Policial

.....

ALVARO BATISTA CAMILO

**O** Brasil é uma democracia recente e ainda está aprendendo a ser democrático. Passamos de um regime militar forte, disciplinado, de ordem, no qual os deveres, às vezes, sobrepunham-se aos direitos, para um regime democrático distorcido, no qual todos acham que podem tudo, que têm direitos sem deveres, que têm liberdade sem responsabilidade, no qual os direitos estão se sobrepondo, em muito, aos deveres, sendo estes praticamente esquecidos em determinadas situações. Abordo, aqui, as manifestações sob o ponto de vista dos direitos fundamentais de ir e vir e de reunião, e como deveria se portar o Estado, no uso da força, na garantia desses direitos.

Como democracia recente, o Brasil ainda tem muito o que aprender realmente para depois estabelecer um convívio social no qual sejam garantidos os direitos individuais e, ao mesmo tempo, respeitados os direitos de toda a coletividade, de forma harmônica.

É imprescindível que se estude o momento histórico vivido nas últimas décadas, em que ocorreram grandes mudanças na sociedade brasileira, principalmente no que diz res-

peito aos direitos fundamentais. Vivemos, hoje, uma carência muito grande de internalização de valores éticos e morais, de respeito ao próximo, de respeito aos professores e, acima de tudo, aos nossos pais e irmãos. É fundamental lembrar que o direito de um acaba quando começa o do outro. Eu não posso achar que tenho mais direitos que a outra pessoa, sem ter a consciência de que necessito viver em um ambiente de respeito mútuo.

Quando o Brasil saiu desse regime forte que vivia, que possuía restrições de direitos e de liberdades individuais (sem se avaliar o mérito se foram necessárias ou não) foram perdidas regras básicas de convivência. O indivíduo passou a ter importância exacerbada, sobrepondo-se ao coletivo, em algumas situações. Tal mudança também sofreu forte influência do crescimento geométrico dos meios de comunicação pelo avanço da tecnologia e sua acessibilidade pela maioria da população.

As pessoas ansiavam por liberdade, tolhida pelo regime militar e, quando este se mostrou presente, agiram – e assim o fizeram nas manifestações recentes – como se ela não tivesse mais limite. Qualquer regra passou a ser encarada e/ou taxada como autoritária ou como um resquício do regime militar, e as regras básicas de convivência passaram a ser desrespeitadas, como o respeito aos idosos, às autoridades, ao bem público.

.....  
ALVARO BATISTA CAMILO, o coronel Camilo, é deputado estadual por São Paulo. Anteriormente, foi vereador na Câmara Municipal de São Paulo e comandante-geral da Polícia Militar de São Paulo de 2009 a 2012.



Abordo neste texto as manifestações sob o ponto de vista dos direitos fundamentais de ir e vir, de reunião e como deveria se portar o Estado, no uso da força para a garantia desses direitos.

É preciso mostrar a dificuldade da tomada de decisão em situações de conflito de direitos fundamentais, mas deixando claro que não há prevalência de um ou de outro, mas um limite para se defender um ou outro direito, em casos específicos.

As questões que se pretende responder são: até que ponto é legal o uso da força policial nas manifestações? Qual direito fundamental deve prevalecer? Qual direito o Estado, por meio de sua polícia, deve defender e quando? E qual o limite de um e de outro?

Para tanto, inicia-se pela elucidação dos conceitos de ir e vir, de reunião e de manifestação, todos direitos fundamentais previstos na Carta Magna Brasileira e consideram-se comentários de alguns autores a respeito desses direitos. Passa-se ao estudo das manifestações, mormente as acontecidas de junho de 2013 até os dias atuais, motivo de acaloradas discussões sobre esses direitos fundamentais, e, por fim, analisa-se a ação da força policial na garantia desses direitos durante essas manifestações.

## O direito de ir e vir

O direito de ir e vir, que garante a todos a livre locomoção ou circulação, é capitulado na Carta Magna, no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, em seu Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no artigo 5º, inciso XV. *In verbis*:

.....  
“XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.”

A preocupação com a liberdade de locomoção é muito antiga no mundo, tendo suas primeiras normalizações inseridas na Magna Carta da Inglaterra, de 1215, que concediam aos comerciantes ou a qualquer pessoa livre a liberdade de sair e entrar na Inglaterra, para nela residir e a percorrer, tanto por terra como por mar, ressalvadas as situações de guerra<sup>1</sup>.

Como direito fundamental, também foi motivo de previsão a liberdade de locomoção na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 das Nações Unidas, em 1948, assinada pelo Brasil no mesmo ano. É previsto que toda pessoa tem o direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado e o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.<sup>2</sup>

Para Norberto Bobbio, o direito de ir e vir pertence ao grupo dos “diretos de primeira geração”, do qual também fazem parte os direitos à vida, à dignidade humana, à segurança, à liberdade de manifestação do pensamento, à liberdade de consciência, de crença, de associação e de reunião.<sup>3</sup>

Da mesma forma, o jurista José Afonso da Silva ensina que o “direito à circulação é manifestação característica da liberdade de locomoção: direito de ir, vir, ficar, parar, estacionar. O direito de circulação (ou liberdade de circulação) consiste na faculdade de deslocar-se de um ponto para outro pela via pública ou afetada ao uso público. Em tal caso, a utilização da via ‘não constituirá uma mera possibilidade, mas um poder legal exercitável *erga omnes*’<sup>4</sup>.”

.....  
1. Magna Charta Libertatum, assinada em 1215 pelo Rei João, também conhecido como João Sem-Terra.

.....  
2. Declaração Universal dos Direitos Humanos, editada pela ONU em 1948.

.....  
3. Luíza Dias Cassales é desembargadora do TRF, da 4ª Região.

.....  
4. Roger Moko Yabiku é advogado, jornalista e professor universitário.

Resta claro que o direito de ir e vir está consagrado, de longo tempo, no mundo e na sociedade brasileira, tanto que mereceu lugar de destaque em nossa na Carta Magna.

## Direito de reunião e manifestação

Os direitos à reunião e à manifestação em local público também estão previstos na Constituição Federal, como direitos fundamentais, conforme expressa o já citado artigo 5º, inciso XVI:

.....  
*“XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.”*  
.....

Pode-se agregar, embora não seja prescindível por estar implícito, que nas reuniões pode-se usar a liberdade de expressão, também prevista em nossa Carta Magna, em seu inciso IV: “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, e no XI: “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

Assim como o direito fundamental de ir e vir, os direitos de reunião e manifestação já estão consagrados nas normas internacionais há muito tempo. Considerado um direito fundamental à democracia, já era um direito social consagrado nas constituições desde o início do século XIX, entre as quais podemos citar a Constituição Alemã de 1919 (de Weimar) e a Constituição do México, de 1917.

No Brasil, a primeira Constituição a prever os direitos sociais e trabalhistas foi a de 1934, editada por Getúlio Vargas, e, desde então, em

todas as Constituições até a Constituição Cidadã de 1988, o direito de reunir-se e manifestar-se resta garantido.

## A limitação dos direitos fundamentais

Inicialmente, cabe salientar que nenhum direito é absoluto, como já afirmaram notáveis juristas e reafirmou o atual ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, em uma entrevista à Folha de S. Paulo.<sup>5</sup> Todos os direitos têm como limite natural o direito do outro.

Assim, o direito à manifestação também tem limites, previstos na própria Carta Magna Brasileira, que expressa em seu artigo 5º, nos incisos V, XVI e XVII:

.....  
*“IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.”*

*“XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar.”*  
.....

O próprio artigo 5º, que prevê o direito de manifestação, estabelece limites para esse direito, condicionando-o à identificação do autor, a fins pacíficos e vedando o caráter paramilitar. Depreende-se que os direitos fundamentais não são amplos e irrestritos, sendo que sua efetividade está diretamente vinculada à observação de condições, visando ao equilíbrio com os demais direitos existentes no ordenamento jurídico.<sup>6</sup>

O mesmo se pode afirmar, no que diz respeito ao direito de ir e vir. Este também tem limites e tais restrições se iniciam na legislação brasileira, pelo próprio texto constitucional, como é o caso do Estado de Sítio (art.

.....  
5. Alexandre de Moraes é advogado constitucionalista e ministro da Justiça do Brasil.  
.....

6. Luíza Dias Cassales é desembargadora do TRF, da 4ª Região.

136, CF). Podemos citar também a restrição à entrada de estrangeiros sem a devida documentação e o pedágio, que tem respaldo legal no art. 68 do Código Civil Brasileiro.

Como bem ponderam Sebastião Tavares de Lima e Diógenes Gasparini: "Em verdade, não há 'direito absoluto', ou exercício ilimitado de direito, no contexto social. Com efeito, o grupo, a grei, a sociedade, já ao nascer, gera, *ipso facto*, o seu próprio interesse, que transcende o 'querer' de cada indivíduo: é o 'interesse coletivo', o 'interesse social', o 'interesse público', que, em última análise, é o interesse comum aos membros da sociedades; e é por ser comum que se superpõe ao interesse individual".<sup>7</sup>

### As manifestações a partir de 2013

As manifestações voltaram com mais intensidade a partir de 1984, com a saída dos militares do poder no Brasil e a assunção de governos civis. Elas ganharam mais força com a edição da nova Constituição Cidadã de 1988 e, desde então, têm sido um importante recurso ao exercício da cidadania muito utilizado no Brasil.

Pacíficas na maioria das ocorrências até junho de 2013, as manifestações começaram a se tornar violentas, preocupantes e a ameaçar a democracia, por terem agregado um potencial violento, com o surgimento dos black blocs<sup>8</sup>, que se fizeram presentes, inclusive, nesses últimos encontros, na Avenida Paulista, onde milhares de pessoas têm se reunido para se manifestar.

Num grande contexto, tudo teve início no protesto do Movimento Passe Livre contra o aumento de R\$ 0,20 (20 centavos) na tarifa de ôni-

7. Luíza Dias Cassales é desembargadora do TRF, da 4ª Região.

8. Black blocs são grupos que se caracterizam por usar roupas negras e máscaras no rosto e serem violentos.

bus na capital de São Paulo, mas em pouco tempo se alastrou e começou a mobilizar o povo brasileiro, indignado com os desmandos que aconteciam na área federal, com os políticos, com a corrupção. No começo, formada por estudantes ou movimentos sociais, os eventos começaram a atrair toda a sociedade para as ruas.

Responsável por garantir a segurança no Estado e nas manifestações, a polícia de São Paulo, em especial a Polícia Militar, passou a ser muito criticada pela imprensa em geral em razão da permissividade com que vinha atuando nas manifestações, que deixavam rastro de destruição a cada evento. Até que no dia 13 de junho de 2013 a situação se inverteu, e a polícia em São Paulo fez forte repressão e prendeu mais de 240 pessoas e, em alguns locais, houve excesso no uso da força.<sup>9</sup>

Essa ação da polícia, considerada por muitos como excessiva, causou um efeito imediato nas manifestações seguintes, que passaram a ter números cada vez maiores, chegando a reunir milhares de pessoas nas ruas pelo Brasil.

A partir daí surge com mais intensidade a ação dos black blocs e outros grupos dos movimentos sociais, igualmente anarquistas e violentos, com crescente aumento da violência contra o patrimônio, especialmente lojas que eram depredadas e ônibus queimados.<sup>10</sup>

A ação dos black blocs tomou conta das manifestações, como bem escreveu Erthal "o black bloc apropriou-se de tal forma dos atos públicos que afastou das manifestações o cidadão comum, verdadeira força de um movimento popular".<sup>11</sup>

9. Em dia de maior repressão da PM, ato em SP termina com jornalistas feridos e mais de 240 detidos. *UOL Notícias Cotidiano*, 13 de junho de 2013.

10. Protestos se espalham e reúnem mais de 250 mil; grupos invadem Congresso, sede do governo do Paraná e Alerj, *UOL Notícias Cotidiano*, 17 de junho de 2013.

11. João Marcelo Erthal é jornalista, consultor de comunicação e escreve para a *Revista Veja*.

Nesse momento, houve um dos maiores erros estratégicos dos governantes de São Paulo: estado e prefeitura recuam e cedem na questão da tarifa<sup>12</sup>, retirando o aumento de 20 centavos na tarifa, numa clara demonstração de fragilidade, deixando, erroneamente, a mensagem para os manifestantes e para todos os movimentos sociais que, se quisessem ver suas reivindicações atendidas, deveriam usar a violência.<sup>13</sup>

Desde então, perdeu-se, na opinião do autor, os limites da razoabilidade nas agressões ao direito de ir e vir, por parte dos manifestantes que, ora movidos pela falsa ideia de que podem tudo para defender suas reivindicações – inclusive fechando vias e locais públicos e prejudicando outros –, ora entendendo que se as mesmas reivindicações não fossem atendidas, poderiam usar a violência contra o patrimônio público ou privado, para se fazer ouvir.

Assim, passa-se a assistir, com certa frequência, à interdição de vias por meia dúzia de manifestantes que, se escudando no direito de reunião e manifestação, agem muitas vezes por interesses menores e prejudicam todos os demais cidadãos, que ficam cerceados no seu direito de ir e vir. Sendo a polícia, mais uma vez, cobrada veementemente pela sociedade.<sup>14</sup>

### O uso da força nas manifestações

A polícia é o sustentáculo da democracia, com quem sempre anda de mãos dadas, pois não há garantia dos direitos fundamentais se não houver uma polícia para fazer a

proteção desses direitos. Ou seja, também é a polícia parte importante e fundamental na segurança pública.

A Segurança Pública é um dever do Estado, previsto na Constituição Federal Brasileira. Cabe à Polícia Militar a competência de preservar a ordem pública, por meio do policiamento ostensivo, conforme expresso no artigo 144:

.....  
“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
[...]  
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.  
[...]  
§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.”  
.....

Na preservação da ordem pública, a Polícia Militar é chamada a atuar nas manifestações com dois objetivos principais: garantir o direito e a segurança dos manifestantes e também garantir o direito e a segurança dos demais cidadãos, e, em tudo, manter a referida ordem pública.

Quando essa ordem é quebrada, deve aquela força policial tomar todas as medidas para restabelecê-la, empregando a força necessária e moderadamente para que isso ocorra. Assim, vê-se a instituição policial com o dever de garantir os direitos fundamentais: o de ir e vir e o de reunião e manifestação.

Nos eventos em que os manifestantes se excedam no direito de reunião e de manifestação, a polícia deve, sim, agir. Ela deve avaliar cada situação, como bem disse a advogada Cristiane Félix: “A prevalência de um sobre o outro se dá apenas no caso concreto, mediante

12. Estado de S. Paulo: Haddad e Alckmin anunciam redução de tarifas do transporte público em SP, 19 de junho de 2013.

13. Então é no grito? Revista Veja. Edição 2328, 03 de junho de 2013.

14. Ordem nas manifestações. O Estado de S. Paulo. Editorial.

ponderação. Todas as situações de conflito só serão resolvidas em se estabelecendo limitações de um direito fundamental em prol de outro, o que apenas poderá ser feito diante das circunstâncias do fato em questão”.<sup>15</sup>

Nessas situações, a polícia deverá, avaliando o caso, se utilizar de princípios consagrados em nosso direito, tanto dos norteadores da segurança pública, quando dos que regem o direito administrativo.

O primeiro princípio que se deve avaliar é o da liberdade, interferindo o mínimo possível na situação. Por esse princípio tudo que não é proibido é permitido, conforme prevê a Constituição Federal, de acordo com o art. 5º, inciso II, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Assim, a polícia deve permitir a liberdade de reunião, de expressão, de manifestação e de ir e vir.

O segundo princípio é o da legalidade, norteando suas ações pelas leis vigentes e, principalmente, pelo mesmo art. 5º, inciso II, da Constituição Federal. É intimamente ligado ao princípio da liberdade, como cita a advogada Luciana Pereira: “Podemos dizer que o princípio da legalidade é uma verdadeira garantia constitucional. Através deste princípio, procura-se proteger os indivíduos contra os arbítrios cometidos pelo Estado e até mesmo contra os arbítrios cometidos por outros particulares. Assim, os indivíduos têm ampla liberdade para fazerem o que quiserem, desde que não seja um ato, um comportamento ou uma atividade proibida por lei”.<sup>16</sup>

O terceiro é o princípio da razoabilidade, momento em que se avalia qual dos direitos é

mais razoável que se prevaleça, levando-se em conta o interesse coletivo, como ensina Fernanda Leal: “A razoabilidade aparece como elemento norteador da Administração, orientando o seu agente à conduta que melhor atenda à finalidade da lei e aos interesses públicos de acordo com a conveniência e a oportunidade, núcleo do ato”.<sup>17</sup>

Por fim, pode chegar o momento em que a polícia se vê na necessidade de empregar a força para restabelecer a ordem, para garantir a segurança pública ou para garantir algum direito que esteja sendo agredido e deva ser protegido naquele momento, sob sua avaliação. Nesse momento, deve a polícia utilizar o princípio da proporcionalidade, que visa evitar o excesso.

Segundo Sarmento, a “proporcionalidade transmite ideia de harmonia, justa medida, coerência, meio condizente com a finalidade a que se propõe”.<sup>18</sup> Desta forma, a polícia deve, nesse caso da necessidade de intervenção, utilizar os meios necessários e na medida para o fim proposto, nada mais que isso.

Importante destacar que, antes de agir, deve primeiramente a Polícia Militar avaliar se não existe outra forma de preservar os direitos, seja desviando o trânsito, seja definindo faixas de rolamento para interdição ou outras ações nesse sentido. Após, não se conseguindo um meio alternativo que garanta todos os direitos envolvidos, deve a força policial, diretamente ou por meio de um interlocutor, tentar negociar com os manifestantes para demovê-los de continuar a interferir no direito de ir e vir e, só posteriormente a isso, agir.

15. Cristiane Félix é advogada e escreve sobre direito para o jornal Tribuna da Bahia.

16. Luciana Freitas Pereira é advogada e escreve para o site [direitonet.com.br](http://direitonet.com.br).

17. Fernanda Rabelo Oliveira Leal é advogada. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros/MG.

18. Daniel Antônio de Moraes Sarmento é um jurista brasileiro. Foi procurador da Fazenda Nacional e procurador da República.

## Conclusão

**D**efinitivamente, os direitos, mesmos os fundamentais, não são absolutos. Vale a máxima popular que serve como limite natural de todos os direitos: “o meu direito acaba onde começa o do outro”, ou seja, os limites se encontram estabelecidos no próprio direito.

Verifica-se quão difícil é a ação policial, que já tem todos a seus percalços do dia a dia, em atuar para garantir a ordem quando acontece o conflito de direitos e, mais ainda, quando os direitos em conflito são direitos fundamentais. Nas manifestações que interrompem importantes vias de uma cidade, há sempre direitos que devem ser garantidos, entre eles o de ir e vir e o de reunião e manifestação.

Deixo claro que o uso da força policial nas manifestações é plenamente legal, pois, constitucionalmente, cabe à polícia o dever de garantir os direitos de manifestação e locomoção, bem como o de preservar a ordem pública e de garantir a segurança de todos, manifestantes ou não. Fato é que a instituição tem sido constantemente cobrada pela imprensa quando deixa de agir.

Importante também destacar que não há hierarquia entre os direitos fundamentais envolvidos e todos devem ser igualmente protegidos. Contudo, não há direito absoluto, nem que sejam direitos fundamentais. E, quando há conflitos entre esses interesses, cabe ao estado, após esgotadas as tentativas de negociação e norteados pelos princípios da liberdade, legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, impor limites, por meio de sua polícia, em

um dos direitos, preferencialmente de maneira parcial e finita, visando única e exclusivamente garantir o outro direito fundamental, observando sempre o interesse público, social, coletivo, ou seja, o interesse comum.

Em outras palavras, caberá à polícia agir sempre com serenidade e usando o bom senso nas decisões, para levar a bom termo a preservação da ordem pública e a garantia da segurança pública. Sempre haverá, também, uma intervenção quando ocorre a quebra da ordem, como foi o caso registrado no Largo da Batata, em Pinheiros, em setembro de 2016, quando uma manifestação que transcorria pacífica e ordeira terminou com infelizes e injustificáveis cenas de violência e vandalismo.

Em razão do excesso de pessoas, o Metrô chegou a baixar a porta da estação. A PM foi chamada para garantir a segurança dos cidadãos que estavam ali. Está sendo muito comum nessas últimas manifestações o pessoal se reunir e, durante o trajeto ou ao final da manifestação, depredar patrimônio público e privado. E, queiram ou não, a polícia tem que intervir nesses momentos. Se houver abusos, deverão ser apurados.

O que não se pode é dar um salvo conduto a baderneiros para que façam o que quiserem na cidade, interditem vias, queimem pneus, depredem bancos, estações de transporte público, viaturas policiais etc.

Nem aqui, nem em lugar algum no mundo isso é permitido pelas autoridades constituídas. Senão, teremos a instalação da anarquia. A polícia continuará intervindo nesses casos, com certeza.

## Referências bibliográficas

---

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2006. BRASIL. Código Penal Brasileiro. 45ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASSALES, Luiza Dias. *Direito de ir e vir*. Revista do TRF 4ª Região. Porto Alegre-RS, Ano 12, Número 42, 2001. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/revistatrf4/arquivos/Rev42.pdf>>. Acesso em 19 de junho de 2016.

CRETELLA JR., J. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3ª. ed. revista, atualizada e ampliada, 2000.

*Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

*Em dia de maior repressão da PM, ato em SP termina com jornalistas feridos e mais de 240 detidos*. São Paulo: UOL Notícias Cotidiano, 13 de junho de 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/13/em-dia-de-maior-repressao-da-pm-ato-em-sp-termina-com-jornalistas-feridos-e-mais-de-60-detidos.htm>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

*Então é no Grito?* São Paulo: Editorial. Revista Veja, Edição 2328, 03 jul. 2013. São Paulo.

*Entenda o que é o ativismo 'Black Bloc' presente nas manifestações*. São Paulo: Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, 11 jul. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/07/1309858-entenda-o-que-e-o-ativismo-black-bloc-presente-nas-manifestacoes.shtml>>. Acesso em 19 de junho de 2016.

ERTHAL, João Marcello. *Como o Black Bloc matou as manifestações*. São Paulo: Revista Veja. 11 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/como-o-black-bloc-matou-as-manifestacoes>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

FELIX, Cristiane. *Direito de ir e vir, existe limite para os protestos de rua?* Bahia: Tribuna da Bahia. 2011. Disponível em: <<http://www.tribunadabahia.com.br/2011/06/18/direito-de-ir-e-vir-existe-limite-para-os-protestos-de-rua->>. Acessado em: 19 de junho de 2016.

FREITAS, Luciana. *O princípio da legalidade na Constituição Federal: análise comparada dos princípios da reserva legal, legalidade ampla e legalidade estrita*. DireitoNet. 2012. São Paulo: Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7125/O-principio-da-legalidade-na-constituicao-Federal-analise-comparada-dos-principios-da-reserva-legal-legalidade-ampla-e-legalidade-estrita>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

*Haddad e Alckmin anunciam redução de tarifas do transporte público em SP.* São Paulo: Estadão.com.br, 19 jun. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-e-alckmin-anunciam-reducao-de-tarifas-do-transporte-publico-em-sp,1044416>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

LEAL, Fernanda Rabelo Oliveira. *O princípio da razoabilidade, expresso na Constituição Federal a partir da Emenda 45/2004, e sua importância em face da superlotação das penitenciárias brasileiras.* Brasília: Conteúdo Jurídico, 24 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.38065&seo=1>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

*Magna Cartha Libertatum.* São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/magna-carta-1215-magna-charta-libertatum.html>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

*Nenhum direito é absoluto, e país precisa funcionar, diz ministro da Justiça.* São Paulo: Folha de São Paulo, Poder. 16 mai. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1771609-nenhum-direito-e-absoluto-e-pais-precisa-funcionar-diz-ministro-da-justica.shtml>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

*Ordem nas manifestações.* São Paulo: Estadão.com.br, São Paulo, 14 jan. 2016. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,ordem-nas-manifestacoes,10000007034>>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

*Protestos se espalham e reúnem mais de 250 mil; grupos invadem Congresso, sede do governo do Paraná e Alerj.* São Paulo: UOL Notícias Cotidiano, 17 jun. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/17/onda-de-protestos-cresce-e-leva-mais-de-220-mil-brasileiros-as-ruas-de-norte-a-sul-do-pais.htm>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal.* Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

XAVIER, Gabriela Costa; ESPÍNOLA, Thaísa Ferreira Amaral Gomes et al. *O direito de manifestação no Brasil.* Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4005, 19 jun. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29506>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

YABIKU, Roger Moko. *Direito Constitucional aplicado à profissão.* Teresina-PR: Revista Jus Navigandi, ano 10, n. 716, 21 jun. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6913>>. Acesso em: 19 de junho de 2016.



# SUS TENTATIVA

## A GM PRODUZ MAIS DO QUE CARROS, PRODUZ RIQUEZAS TAMBÉM.

A GM do Brasil sabe que, mais do que falar, é preciso fazer o país acontecer. Por isso, acredita no desenvolvimento das comunidades onde atua. Os resultados atingidos em responsabilidade social, segurança e inovações tecnológicas, por exemplo, são motivos de orgulho. Afinal de contas, a GM faz carros, mas também quer fazer novos caminhos para todo o Brasil.

# BILI DADE



GM. PENSAR NO FUTURO É PENSAR DIFERENTE.

GM,  
SUSTENTABILIDADE  
do futuro





MAIS DE 90  
COMPANHIAS  
AÉREAS  
EM MAIS DE  
60 PAÍSES  
VOAM EMBRAER.



O MUNDO CADA VEZ  
MAIS BRASILEIRO.  
O BRASIL CADA DIA  
MAIS GLOBAL.

 **EMBRAER**  
www.embraer.com.br



# SIEMENS



## A infraestrutura inteligente é importante. O que é importante para o Brasil é importante para a Siemens.

[siemens.com.br](http://siemens.com.br)

Tanto nas pequenas cidades quanto nas metrópoles, de Norte a Sul, o trabalho e o bem-estar dos brasileiros dependem da energia elétrica.

Para garantir que a energia alcance todos os cantos de um país do tamanho do Brasil, é fundamental ter um amplo e robusto sistema elétrico, que permita a melhor integração e utilização de todas as fontes de energia disponíveis.

O gerenciamento digital melhorou de forma significativa a capacidade de o país controlar seu sistema de operação da rede elétrica, transformando-o em referência mundial.

Os avançados softwares da Siemens permitem o gerenciamento em tempo real desde a geração até a distribuição.

Assim, pessoas e negócios podem contar com um fornecimento confiável de energia elétrica, onde quer que estejam.

Contribuímos para que o Brasil tenha uma infraestrutura inteligente que assegure fornecimento de energia mais confiável. Juntos, tornamos real o que é importante.



### Interaja com este anúncio

- Abra o leitor de QR Code do celular
- Aponte a câmera para o código ao lado
- Instale e abra o aplicativo Siemens
- Aponte a câmera para a imagem do anúncio

