

INTERESSE NACIONAL

ANO 12 • NÚMERO 47 • OUTUBRO – DEZEMBRO 2019 • R\$ 30,00
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

Um Novo Brasil no Mundo: Avanços da Política Externa no Governo Bolsonaro

Ernesto Araújo

As Fontes da Conduta Brasileira: Novas Democracias, Novos Referenciais

Alberto Pfeifer

De Olho no Futuro, Educação Trilha Novos Caminhos

Abraham Weintraub

Educação Básica sob Bolsonaro: Análise da Conjuntura e um Olhar para o Futuro

Priscila Fonseca da Cruz

João Marcelo Borges

Olavo Nogueira Batista Filho

Reformas para o Crescimento Sustentado: Os Avanços na Economia

Adolfo Sacshida

Desafios da Economia Brasileira

Marcos Lisboa

Marcos Mendes

O Povo Brasileiro Escolheu e o Novo Brasil Já Nasceu

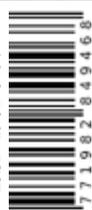
Onyx Lorenzoni

Populismo Autocrático e Resiliência Constitucional

Oscar Vilhena Vieira

Rubens Glezer

ISSN 1982-8497



INTERESSE
NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 12 • Número 47 • Outubro–Dezembro de 2019

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

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

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 2019

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário



ANO 12 • NÚMERO 47 • OUTUBRO–DEZEMBRO DE 2019

6 Apresentação

ARTIGOS

9 Um Novo Brasil no Mundo:

Avanços da Política Externa
no Governo Bolsonaro

ERNESTO ARAÚJO

O ministro das Relações Exteriores diz que a atuação do Itamaraty, neste primeiro ano do governo Bolsonaro, foi “pautada pelas linhas mestras traçadas pelo presidente em consonância com as ideias por ele defendidas durante a campanha presidencial e que foram validadas nas urnas por 57 milhões de brasileiros”. Ele cita como “importantes resultados”, entre outros, a assinatura do acordo Mercosul-União Europeia, negociações concluídas com a Efta (Associação Europeia para o Livre Comércio), o apoio dos EUA ao processo de acesso do Brasil à OCDE, a participação do país em um novo bloco regional, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) e a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os EUA, que viabilizará a utilização comercial do Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão.

15 As Fontes da Conduta Brasileira:

Novas Democracias,
Novos Referenciais

ALBERTO PFEIFER

“Limitada pelo curto tempo decorrido e pelos movimentos erráticos iniciais, a análise da política externa do governo de Jair Bolsonaro requer emprego de metodologia criteriosa, sob pena de se proceder uma avaliação precipitada e parcial”, diz o autor. Para ele, a hipótese indicada é de que existe um novo padrão de política externa inaugurado na gestão Lula, que persiste no governo Bolsonaro: a mescla entre razão de Estado, centrada na função tecnoburocrática competente (a diplomacia oficial), e a lógica política da busca da hegemonia de poder, na qual a política externa serve a objetivos domésticos eleitorais. “O direcionamento da política externa para fins eleitorais é característica das democracias do século XXI. No processo decisório e na implementação da política externa, tanto em Lula quanto em Bolsonaro prepondera a manutenção da hegemonia política, com o uso da bandeira do nacionalismo e de valores associados, sobre a razão de Estado.”

24 De Olho no Futuro, Educação Tri-Iha Novos Caminhos

ABRAHAM WEINTRAUB

Uma das primeiras medidas do governo Bolsonaro para a educação foi a criação da Secretaria de Alfabetização (Sealf), diz o autor. A iniciativa foi resultado da preocupação com os resultados catastróficos da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) de 2016 e a concretização do objetivo de alfabetizar todos. O MEC firmou um compromisso em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) para tornar o Brasil referência na América Latina até 2030. Como o Consed é uma representação estadual e a Undime, municipal, a iniciativa vai ao encontro de outro ponto do plano de Bolsonaro: a integração da educação nas duas esferas e também na federal.

31 Educação Básica sob Bolsonaro: Análise da Conjuntura e um Olhar para o Futuro

PRISCILA FONSECA DA CRUZ

JOÃO MARCELO BORGES

OLAVO NOGUEIRA BATISTA FILHO

A despeito de indicar em seu plano de governo que a educação básica seria uma das prioridades do mandato, desde a campanha e até os primeiros meses de governo, a “plataforma” do presidente Jair Bolsonaro pouco produziu e apresentou. Tal período foi marcado por intenções genéricas (“focar na educação

básica” e na “alfabetização”) e por sinalizações esdrúxulas e descoladas dos reais desafios do setor: incentivo à filiação de professores em sala de aula, revisão da Base Nacional Comum Curricular, “expurgar Paulo Freire”, ensino domiciliar, EaD para o ensino fundamental e escolas militares, dizem os autores. Em que pese um relevante (e novo) protagonismo do Congresso Nacional e dos Estados na agenda da educação, frente a um contexto de “vácuo federal”, o avanço de uma “reforma educacional silenciosa” tem na sociedade civil organizada um pilar central de sustentação.

40 Reformas para o Crescimento Sustentado: Os avanços do Governo Bolsonaro na Economia

ADOLFO SACSHIDA

“O desequilíbrio fiscal tem sido o maior fator de risco para o desempenho da economia brasileira”, afirma o autor. Nesse sentido, o primeiro desafio do governo Bolsonaro é garantir a sustentabilidade das finanças públicas, fornecendo, assim, a principal condição necessária para a estabilidade macroeconômica e o crescimento. À medida que os gastos públicos caíam como proporção do PIB e a percepção de risco relativa à dívida pública diminua, o setor público abrirá espaço para a expansão do investimento privado e da produção. Isso certamente aumentará a renda e o consumo. Além disso, o Brasil está promovendo outro conjunto de medidas

com o objetivo de aumentar a eficiência econômica e as taxas de crescimento da produtividade, levando o país a um crescimento elevado e sustentável.

48 Desafios da Economia Brasileira

MARCOS LISBOA

MARCOS MENDES

"O atual mandato presidencial poderá ser considerado bem-sucedido se conseguir fazer reformas significativas no gasto obrigatório, desmontar os incentivos incorretos discutidos em nosso artigo e der início à discussão de outras reformas, como a tributária e a abertura econômica", dizem os autores. "A agenda, contudo, é ampla e precisará de vários mandatos presidenciais para ser executada. O importante é evitar retrocessos e caminhar na direção correta, removendo as restrições ao crescimento para as quais haja maior factibilidade política de aprovação."

60 O Povo Brasileiro Escolheu e o Novo Brasil já Nasceu

ONYX LORENZONI

O autor faz uma retrospectiva da política brasileira e critica o presidencialismo de coalizão, adotado como base para a governabilidade pelos presidentes que assumiram o poder após o regime militar. Segundo o ministro, "o Brasil assistiu a uma série de tristes episódios que mancharam a imagem do nosso país, colocaram em descrédito a classe política e revelaram nefastas relações en-

tre agentes do setor público e iniciativa privada". O governo Bolsonaro representa a mudança que a população queria, afirma. O "novo jeito" de governar resulta em medidas como a redução do número de ministérios, de cargos em comissão e funções gratificadas, a reestruturação do sistema previdenciário, o direito à legítima defesa, a revogação de mais de 800 atos burocráticos e a preparação para o País se integrar à OCDE.

66 Populismo Autocrático e Resiliência Constitucional

OSCAR VILHENA VIEIRA

RUBENS GLEZER

Embora Bolsonaro condene a concessão de emendas parlamentares e de cargos públicos como parte de uma "velha política", a ser combatida e criminalizada, na prática, o Executivo tem liberado emendas parlamentares como contrapartida ao atendimento de interesses do governo, como no caso das votações da reforma da Previdência. O governo Bolsonaro tem empregado sistematicamente decretos presidenciais para reduzir o impacto de políticas públicas, especialmente no campo dos direitos fundamentais. No populismo autocrático contemporâneo, o lastro eleitoral e as prerrogativas institucionais são utilizados como instrumento para fragilizar os limites constitucionais ao exercício do poder e procedimentos de participação da sociedade, especialmente de grupos críticos ao governo, concluem os autores.

Apresentação



Os resultados do primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, um presidente de direita que chegou ao poder com ruidosa agenda conservadora nos costumes e liberal na economia, são analisados nesta edição, que destaca as áreas em que houve mudanças de rumo importantes – política externa, educação, economia e política.

A Revista traz artigos dos ministros Ernesto Araújo, das Relações Exteriores, Abraham Weintraub, da Educação, Onyx Lorenzoni, da Casa Civil, e do secretário de Política Econômica, Adolfo Sachsida.

A visão analítica de professores e especialistas equilibra a edição e contribui para o leitor tirar suas próprias conclusões sobre os resultados da gestão Bolsonaro. Por ordem dos temas, escrevem Alberto Pfeifer, coordenador do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP; Priscila Cruz, João Marcelo Borges e Olavo Nogueira Batista Filho, do Movimento Todos pela Educação; Marcos Lisboa e Marcos Mendes, economistas e professores do Insper; Oscar Vilhena e Rubens Glezer, professores da FGV Direito-SP.

Ernesto Araújo explica que a nova atuação do MRE é “pautada pelas linhas mes-

tras traçadas pelo presidente Jair Bolsonaro em consonância com as ideias por ele defendidas durante a campanha presidencial e que foram validadas nas urnas por 57 milhões de brasileiros”. O chanceler cita os principais resultados obtidos neste primeiro ano do governo, entre eles a assinatura do acordo Mercosul-União Europeia, a conclusão de negociações com a Associação Europeia para o Livre Comércio (Efta), o acordo de salvaguardas tecnológicas com os EUA para o uso do Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão, e o respaldo americano ao processo de acessão do Brasil à OCDE.

Na sequência, Alberto Pfeifer traz uma abordagem singular para explicar as relações exteriores de Bolsonaro: “existe um novo padrão inaugurado na gestão Lula, que persiste no governo Bolsonaro: a mescla entre razão de Estado, centrada na função tecnoburocrática competente (a diplomacia oficial), e a lógica política da busca da hegemonia de poder, na qual a política externa serve a objetivos domésticos eleitorais”. Ele recomenda: “Interpretar as políticas externas deste novo período exige o emprego de técnicas adequadas. Analisá-las sob as referências dos períodos anterior-

res constitui um equívoco analítico e redundará em erros de interpretação”.

O terceiro artigo é do ministro da Educação. O tema “foi um dos pilares do plano do governo eleito”, diz Weintraub. “A proposta era dar um salto de qualidade com ênfase na educação infantil, básica e técnica. Para a educação superior, o objetivo era estimular o empreendedorismo. Uma das primeiras medidas do governo Bolsonaro para a educação foi a criação da Secretaria de Alfabetização (Sealf)”.

O contraponto ao artigo do ministro é de Priscila Cruz e de seus colegas João Marcelo Borges e Olavo Nogueira Batista Filho. “O ministro da Educação, em seus quatro meses de gestão, nada tem contribuído para construir algo central para que o “Compromisso Nacional pela Educação Básica” tenha qualquer chance de ganhar tração: confiança dos atores implementadores, em particular, secretários de educação estaduais e municipais”. Os articulistas concluem: “Dadas as variáveis que hoje se apresentam, uma análise mais realista indicará que, no campo da educação básica, o MEC caminha para um cenário de inação. O que, para a política educacional, é sinônimo de retrocesso”.

Os textos seguintes são de Adolfo Sacshida, Marcos Lisboa e Marcos Mendes. “O objetivo do governo é enfrentar os obstáculos ao crescimento do PIB. O desequilíbrio fiscal tem sido o maior fator de risco para o desempenho da economia brasileira”, afirma Sacshida, secretário de Política Econômica. “Os esforços do ministério da Economia têm se concentrado primordialmente em medidas de contenção das despesas obrigatórias, dentre as quais se destaca a reforma do sistema previdenciário”, explica. Outras medidas para aumentar a eficiência econômica e o crescimento

da produtividade, incluem: reforma tributária, um ambicioso programa de privatização de empresas, medidas de liberalização comercial, reformas microeconômicas e melhoria no ambiente de negócios.

Marcos Lisboa e Marcos Mendes, do Insper, focalizam as razões do baixo crescimento do PIB do País, consequência de instrumentos equivocados entre 2005 e 2016 e que buscaram estimular a expansão econômica por meio de incentivos estatais ao investimento. Com isso, afetou-se negativamente o crescimento da produtividade. Os economistas enumeram um rol completo de medidas que devem ser evitadas. Concluem: “para o Brasil, resta o duro trabalho de desfazer os equívocos, enfrentando a resistência dos grupos de pressão que insistem em continuar se beneficiando de políticas boas para eles e ruins para o país”. Lisboa e Mendes consideram que “o atual mandato presidencial poderá ser considerado bem-sucedido se conseguir fazer reformas significativas no gasto obrigatório, desmontar os incentivos incorretos e der início à discussão de outras reformas, como a tributária e a abertura econômica”.

Concluimos a edição com artigos sobre política. Onyx Lorenzoni centra sua análise na oposição entre o presidencialismo de coalizão como base para a governabilidade, utilizado pelos governos anteriores, e o jeito Bolsonaro de governar. “Não existe mais ministério de ‘porteira fechada’ para partido A ou B, e o novo governo foi além. O presidente deu liberdade a cada ministro para nomear seu grupo de trabalho. Esta é a verdadeira governabilidade. Aprovamos uma reestruturação do sistema previdenciário com potência fiscal superior a R\$ 1 trilhão. Para destravar o desenvolvimento e

em uma demonstração de confiança nas pessoas, revogamos mais de 800 atos burocráticos. Também aprovamos uma medida provisória fundamental. A MP da Liberdade Econômica (MP 881/2019), facilitando a livre iniciativa, o livre comércio e o amplo exercício da iniciativa privada”, diz o ministro-chefe da Casa Civil.

Os especialistas em direito da FGV-SP, Oscar Vilhena e Rubens Glezer, afirmam: “Bolsonaro articula não apenas uma agenda de desconstrução das políticas adotadas pelos governos anteriores, o que é natural no processo de alternância democrática no poder, mas também de ataque à própria ma-

triz constitucional de 1988 (...) Passados quase nove meses de governo, duas questões de natureza política se impõem: em primeiro lugar, se o governo conseguirá promover suas reformas sem contar com uma sólida base de sustentação no parlamento; em segundo lugar, se nossa democracia constitucional, que se demonstrou bastante resiliente nas últimas três décadas (apesar da crise aberta em 2013), resistirá às estocadas de um presidente expressamente hostil a diversos valores e princípios assegurados pela Constituição”.

OS EDITORES

Um Novo Brasil no Mundo: Avanços da Política Externa no Governo Bolsonaro

.....

ERNESTO ARAÚJO

Introdução

Uma política externa a serviço da soberania nacional e do povo brasileiro

A política externa brasileira vivenciou abrangente processo de reformulação neste primeiro ano de governo. Nossa atuação no exterior foi pautada pelas linhas mestras traçadas pelo presidente Jair Bolsonaro em consonância com as ideias por ele defendidas durante a campanha presidencial e que foram validadas nas urnas por 57 milhões de brasileiros. Temos trabalhado incessantemente para conferir ao Brasil a projeção internacional que deve corresponder à sua grandeza. Em menos de um ano, já obtivemos importantes resultados.

Finalizamos negociações comerciais com grandes parceiros como a União Europeia e a Associação Europeia para o Livre Comércio (Efta), o que abrirá mercados importantes para o agronegócio brasileiro. Iniciou-se importante processo de enxugamento da estrutura administrativa do Mercosul.

Conquistamos o apoio decisivo dos Estados Unidos ao processo de acessão do Brasil

.....
ERNESTO ARAÚJO, diplomata, é ministro das Relações Exteriores do Brasil.

à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Firmamos acordos que devem trazer ganhos expressivos ao Brasil no âmbito econômico-comercial e nas áreas de ciência, tecnologia e inovação, entre outras, no contexto das viagens presidenciais, como as realizadas aos EUA e a Israel. Nossa agenda com Japão, China e países árabes torna-se cada vez mais densa, como comprova o histórico périplo do presidente Bolsonaro àqueles países, previsto para outubro.

Participamos da conformação de um novo bloco regional, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Pro-sul), de estrutura simplificada e centrada na interlocução fluida entre líderes sul-americanos. Ainda em nosso entorno geográfico, trabalhamos ativamente pela redemocratização da Venezuela, em coordenação com os demais parceiros do Grupo de Lima. Esperamos ver, em futuro próximo, um governo democraticamente eleito e a volta do estado de direito àquele país.

Em 2019, exercemos a presidência de turno do Brics e sediaremos Cúpula que possibilitará ao presidente Bolsonaro apresentar o novo Brasil a seus pares. Como campos prioritários da presidência brasileira, elegemos ciência, tecnologia, inovação e econo-

mia digital, com ênfase em transferências de tecnologia. A cooperação entre os membros do Brics abrange diversas áreas setoriais, de comércio a agricultura, de energia a segurança, de infraestrutura a meio ambiente.

Destaco, a seguir, alguns dos mais importantes desenvolvimentos e resultados da política externa do governo Bolsonaro em seu primeiro ano. Dia após dia, rompemos as amarras que têm impedido nosso país de alcançar seu pleno potencial. Ao desenvolver uma política externa em sintonia com seu povo, sua identidade nacional e seus interesses soberanos, o Brasil se torna ator internacional cada vez mais relevante.

1. Um Brasil mais aberto e integrado ao mundo

Em linha com as melhores tradições da política externa brasileira, agimos de forma a contribuir para o crescimento econômico e o desenvolvimento do país. Desde o primeiro dia de 2019, utilizamos, em nossa política comercial, todas as capacidades, recursos e o peso negociador do Brasil em favor dos interesses nacionais, com visão estratégica e de conjunto.

Em junho, concluímos o histórico Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia (UE), a negociação mais ampla e de maior complexidade já conduzida pelo bloco sul-americano. É um passo fundamental no caminho que trilhamos, de abertura e modernização da economia brasileira. Consiste, ademais, em sinal positivo para toda a economia mundial. O PIB combinado de ambos os blocos corresponde a cerca de US\$ 20 trilhões, 25% do total da economia mundial, com um mercado de 780 milhões de pessoas.

No âmbito do acordo, a UE concedeu

ao Mercosul quotas exclusivas para carnes, açúcar, etanol e arroz, bem como tarifas mais baixas para suco de laranja e cachaça. Eliminou, ademais, suas tarifas a outros produtos agrícolas de grande interesse do Brasil.

Estima-se crescimento, em 15 anos, de US\$ 87,5 bilhões do PIB brasileiro, cifra que pode atingir US\$ 125 bilhões ao incluir a redução das barreiras não tarifárias e o esperado incremento na produtividade econômica no país. Até 2035, preveem-se ganhos para o Brasil de quase US\$ 100 bilhões em exportações e de US\$ 113 bilhões em investimentos.

Menos de dois meses após o fechamento do acordo com a UE, concluímos, em agosto, as negociações de acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Associação Europeia de Livre Comércio (Efta), integrada por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein. A Efta é o bloco comercial de mais alta renda *per capita* do mundo, com 14 milhões de habitantes e PIB superior a US\$ 1 trilhão. O acordo Mercosul-Efta trará um incremento, no PIB brasileiro, estimado em US\$ 5,2 bilhões ao longo de 15 anos.

O Brasil contará com a eliminação imediata, pelos países daquele agrupamento, das tarifas sobre todos os bens industriais que exportamos. Haverá, também, acesso preferencial para os principais produtos agrícolas exportados pelo Brasil e abertura mútua em setores de serviços, além de garantirem-se, para as empresas brasileiras, oportunidades no mercado de compras públicas nos países da Efta.

Tais acordos são essenciais para a promoção do agronegócio brasileiro no exterior. Temos atuado em estreita parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

(CNA), para: abrir mercados ao setor, por meio de acordos de liberalização do comércio; combater medidas que distorcem o comércio internacional; e contribuir para o fortalecimento da imagem do agronegócio brasileiro no mundo. A importância do agronegócio para nossa política externa também se reflete na criação de um exclusivo Departamento de Promoção do Agronegócio no Ministério das Relações Exteriores, logo no começo de 2019.

Ao longo deste ano, registramos, igualmente, avanços substantivos nas negociações com Canadá, Coreia do Sul e Cingapura, que estão no topo da agenda comercial do Mercosul e do Brasil. Os sócios, agora, avaliam a possibilidade de lançamento de diálogos exploratórios com novas contrapartes, como Japão, Vietnã, Indonésia e Nova Zelândia. Em paralelo, as tratativas do Brasil com o México começam a avançar. Pretende-se explorar, ainda, entendimentos com os EUA para eventual acordo de livre comércio, possibilidade endossada pelo presidente Donald Trump em manifestação pública recente.

Para além da abertura do Mercosul ao mundo, é preciso aperfeiçoar sua estrutura. A presidência *pro tempore* brasileira do bloco trabalhou, neste segundo semestre, para reforçar o processo de construção de um Mercosul mais integrado ao mundo, focado na melhoria da competitividade e com quadro institucional eficiente e simplificado.

Demos início ao processo de revisão da Tarifa Externa Comum (TEC), intocada em seus 25 anos de existência. O objetivo é reduzir as elevadas tarifas de importação do bloco e alinhá-las aos padrões internacionais, sem deixar de ter em conta a necessidade de manter margem de manobra para as negociações extrarregionais.

Como resultado de intenso trabalho diplomático, conseguimos, neste ano, o respaldo dos Estados Unidos ao processo de acesso do Brasil à OCDE, o último que nos faltava. Estamos na reta final de um processo fundamental para a modernização econômica, o aperfeiçoamento regulatório e a melhoria da gestão governamental do Brasil.

2. Revitalização de parcerias bilaterais importantes para o desenvolvimento nacional

A visita do presidente Jair Bolsonaro aos EUA, em março, representou um marco do momento atual de convergência inédita entre nossos países e de revitalização de nossas relações com um de nossos mais tradicionais parceiros. No contexto da visita, destravaram-se temas que estavam na pauta há anos e novas oportunidades de cooperação passaram a ser exploradas.

A assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) com os EUA viabilizará a utilização comercial do Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão. Dele decorrerão parcerias não só com os EUA, mas também com outros países e empresas no mercado internacional de lançamentos espaciais, com benefícios tangíveis para o avanço tecnológico do Programa Espacial Brasileiro, ademais dos ganhos econômicos *per se*, advindos dos lançamentos comerciais.

A designação do Brasil como Aliado Prioritário Extra Otan, por sua vez, eleva o nível de confiança bilateral a novo patamar. Conferida a número restrito de países, ela nos abre maiores oportunidades de intercâmbio e assistência militar, compra de material de defesa e treinamentos conjuntos. A Base

Industrial de Defesa brasileira será especialmente beneficiada, podendo integrar-se de forma mais competitiva às cadeias globais de valor do setor.

Em setembro, realizei, ao lado do Secretário de Estado Michael Pompeo, a primeira reunião do Diálogo de Parceria Estratégica Brasil-EUA, que reflete esse novo momento das relações bilaterais. O diálogo, em nível ministerial, oferece espaço privilegiado para nossa coordenação em diversos temas regionais e globais, além do acompanhamento de projetos prioritários para ambos os lados.

No contexto da visita do presidente Bolsonaro a Israel, em abril, foram assinados seis instrumentos bilaterais, nas áreas de ciência e tecnologia, defesa, segurança pública, serviços aéreos, segurança cibernética e saúde e medicina. Os acordos aprofundarão a cooperação bilateral, sobretudo em setores intensivos em tecnologia. Ressalto o acordo-quadro em ciência, tecnologia e inovação, dada a liderança israelense no setor de pesquisa e desenvolvimento em áreas da indústria 4.0. Adicionalmente, decidimos abrir escritório da Apex Brasil em Jerusalém.

A parceria bilateral com o Chile foi igualmente revitalizada, a partir da visita do presidente Bolsonaro, em março. A ocasião propiciou aprofundar a convergência em diversos temas da agenda, como comércio e investimentos, infraestrutura, ciência e tecnologia, defesa, cultura e cooperação técnica. Os dois países compartilham valores fundamentais, como a promoção da democracia na região, e mantêm estreita coordenação em foros regionais e multilaterais. No âmbito sul-americano, estão engajados na aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico.

3. Promoção da democracia na América do Sul

No governo Bolsonaro, a construção de uma América do Sul livre, pacífica, democrática e próspera é tratada como máxima prioridade. Um exemplo específico é o ativo papel que assumimos nos esforços pela democratização da Venezuela.

Frente às graves consequências humanitárias do colapso econômico, social e político de uma nação irmã, tomamos a dianteira da iniciativa diplomática para oferecer aos venezuelanos a possibilidade de voltar a decidir seu próprio destino, em articulação com os demais países do Grupo de Lima.

Proporcionamos, ainda em janeiro deste ano, espaço de articulação para as lideranças democráticas venezuelanas, que atuaram em favor da assunção legítima e constitucional do poder pelo presidente da Assembleia Nacional, democraticamente eleito. Esse evento contribuiu de maneira decisiva para que Juan Guaidó fosse investido, em 23 daquele mês, como presidente encarregado.

Recebemos, de forma exemplar, no âmbito da "Operação Acolhida", dezenas de milhares de venezuelanos que cruzaram a fronteira em busca de refúgio e proteção. Decidimos, também, bloquear a entrada, no Brasil, de altos funcionários do regime venezuelano que tenham atentado contra a prevalência dos direitos humanos no país vizinho.

Participamos, ainda, do processo de criação do Prosul. Estabelecido em março, por decisão dos presidentes do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Guiana, Equador, Paraguai e Peru, o mecanismo terá sua atuação pautada pelos valores fundamentais da democracia, do estado de direito e dos direitos humanos.

4. A defesa da soberania brasileira na Amazônia e temas ambientais

Na esfera ambiental, reforçamos a posição internacional do Brasil nos fóruns multilaterais competentes. Em 23 de agosto, no auge da crise dos focos de incêndio na Amazônia, o governo Bolsonaro criou a primeira “Operação de Garantia da Lei e da Ordem” de caráter ambiental na história do Brasil, para debelar os incêndios e desconstruir campanha internacional voltada a atingir nossa soberania na Amazônia e outros interesses nacionais.

Ato contínuo, foi organizada a Operação Verde Brasil, que mobilizou as Forças Armadas e outros agentes do aparato de segurança estatal, em ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, de levantamento e combate a focos de incêndio.

No Fórum Econômico Mundial, em Davos, sua primeira atuação na cena internacional, o presidente Bolsonaro enfatizou a necessidade de conciliar desenvolvimento econômico e respeito ao meio ambiente. Ao longo do ano, seguimos engajados no cumprimento dos compromissos internacionais com destaque para aqueles de caráter voluntário no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), do seu Acordo de Paris e da Agenda 2030 para o atingimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Ressalto nosso comprometimento com a efetiva preservação e proteção do meio ambiente no Brasil. A ocorrência de incêndios na Amazônia, fenômeno que se repete, todos os anos, entre os meses de agosto e outubro, nunca deixou de preocupar o governo brasileiro. Lembro ainda que, em setembro de 2019, os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) sobre focos ativos

de incêndio apurados entre janeiro e agosto de 2019 pouco divergiam dos patamares de anos anteriores para o mesmo período. Estavam ligeiramente acima da média apurada entre 1999 e 2019 e, inclusive, abaixo dos números apurados em 6 desses 21 anos (2002, 2003, 2004, 2005, 2007 e 2010).

Quanto ao REDD+ (mecanismo desenvolvido no âmbito da UNFCCC para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por resultados alcançados), o Brasil possui reduções reconhecidas de 6 bilhões de toneladas de CO₂ equivalente resultantes do combate ao desmatamento. No Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto, o setor privado brasileiro já gerou potencial de redução de 400 milhões de toneladas de CO₂ equivalente.

5. A defesa dos valores brasileiros em direitos humanos

Em 2019, representamos, firmemente, no domínio dos direitos humanos, os valores do povo brasileiro. Atuamos calcados em nossa legislação, evitando a prevalência de conceitos estranhos, elaborados em foros multilaterais e que atendem a agendas específicas, até mesmo – e em especial – de organizações não governamentais.

Nesse processo, buscamos sempre esclarecer aos demais países nossos entendimentos sobre expressões e termos ambíguos, que por vezes assumem conotações contrárias à legislação nacional e aos valores da sociedade brasileira.

Adotamos atitude proativa, principalmente em quatro reuniões internacionais: na 63ª sessão da Comissão sobre o Status da Mulher (CSW), em março; na 52ª sessão da Comissão de População e Desenvolvimento, em abril; na 72ª sessão da Assembleia Mun-

dial da Saúde, em maio; e na 41ª sessão do Conselho de Direitos Humanos (CDH), entre o final de junho e o início de julho.

Reafirmamos, naquelas ocasiões, o preceito da igualdade entre mulheres e homens em direitos e obrigações, bem como a inviolabilidade do direito à vida desde a concepção, conforme a legislação brasileira. Enfatizamos a necessidade de maior cooperação internacional no combate a todas as formas de violência e discriminação contra mulheres e meninas, ao feminicídio e ao tráfico internacional de pessoas.

Em particular, na 41ª sessão do CDH, o Brasil participou das principais negociações, sendo coautor de diversos projetos de resolução. Também integramos o grupo de países que propôs resolução que renovou, por três anos, o mandato do perito independente sobre a proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual. Patrocinamos, juntamente com Polônia e Iraque, evento paralelo sobre liberdade religiosa.

No âmbito de nossa candidatura ao CDH para o mandato 2020-2022, protocolamos, em junho, os compromissos voluntários do Brasil em direitos humanos, documento fundamental para a atuação brasileira no órgão. Trata-se de importante sinal de nosso engajamento com o Conselho e com a promoção e proteção dos direitos humanos em geral. Nas eleições do ano passado, por exemplo, 1/3 dos países eleitos ao Conselho não apresentou compromisso voluntário.

Além disso, nos comprometemos a entregar, ainda em 2019, relatório sobre as recomendações aceitas pelo Brasil no terceiro ciclo do Mecanismo de Revisão Periódica Universal das Nações Unidas. A iniciativa, inédita, demonstra nosso apoio ao Mecanismo de Revisão, encarregado de assegurar

tratamento objetivo e não seletivo dos direitos humanos no sistema multilateral.

O governo brasileiro também manteve diálogo transparente, direto e construtivo com os órgãos dos sistemas universal e interamericano de proteção dos direitos humanos. Continuamos a apoiar visitas ao Brasil dos detentores de mandatos dos procedimentos especiais do CDH, aos quais estendemos convite permanente. Estamos aptos a responder a eventuais solicitações de informação pelo Conselho.

No âmbito regional, mantivemos diálogo cooperativo com a Comissão e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos, participando de reuniões e atendendo a pedidos de informações sobre a promoção e proteção dos direitos humanos no país. Essas instâncias contam sempre com nossos melhores esforços para cumprir as obrigações internacionais do Brasil na matéria.

Conclusão

O novo Brasil age com autonomia e autoconfiança. Temos plena certeza de que somos, sim, capazes de influenciar a configuração política e econômica mundial. O país se torna um ator internacional cada vez mais relevante por desenvolver política externa em sintonia com seu povo, sua identidade nacional e seus interesses soberanos.

Os avanços aqui apresentados são apenas uma amostra do que já se conseguiu realizar, com base nas convicções que hoje orientam a política externa brasileira. Seja em temas econômicos e comerciais, seja na redefinição de parcerias estratégicas do país, ou na promoção de nossos valores, conseguimos progredir em diversos campos, promovendo elevação substantiva do perfil internacional do Brasil.

As Fontes da Conduta Brasileira: Novas Democracias, Novos Referenciais

ALBERTO PFEIFER

O objetivo deste texto é verificar os atos iniciais da gestão Bolsonaro, cotejá-los com períodos anteriores e identificar padrões de conduta que indiquem continuidade ou ruptura de tendências de formulação e implementação da política externa brasileira. A hipótese indicada é de que existe um novo padrão de política externa inaugurado na gestão Lula, que persiste no governo Bolsonaro: a mescla entre razão de Estado, centrada na função tecnoburocrática competente (a diplomacia oficial), e a lógica política da busca da hegemonia de poder, na qual a política externa serve a objetivos domésticos eleitorais.

A confusão entre funções permanentes de

Estado e necessidades ocasionais de governo na condução da política pública externa é um fenômeno corriqueiro nas democracias liberais do século XXI. A influência da retórica sobre os assuntos internacionais para satisfazer o eleitorado permeia a condução externa de países avançados da América do Norte e da Europa Ocidental – vide o caso do Brexit no Reino Unido. No repertório de regimes populistas contemporâneos, estilo e conteúdo ligados a temas internacionais – imigração, fuga de empregos e investimentos, criminalidade transnacional, aquecimento global e outros – e alvos externos – adversários ideológicos ou competidores econômicos – constituem meios fáceis para a interação direta com seus respectivos povos.

Limitada pelo curto tempo decorrido e pelos movimentos erráticos iniciais, a análise da política externa do governo de Jair Messias Bolsonaro requer emprego de metodologia criteriosa, sob pena de se proceder uma avaliação precipitada e parcial. Organizar uma cronologia, uma historiografia, um balanço crítico ou, ainda, a adoção de métodos quantitativos por meio de testes estatísticos resultaria numa apreciação incompleta. O número limitado de observações inviabiliza a inferência com um modelo de política externa com significância.

ALBERTO PFEIFER é coordenador do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo. Pesquisador colaborador do Instituto de Estudos Avançados da USP. Professor convidado da Faculdade de Economia e Administração da USP. Consultor do Colégio Bandeirantes de São Paulo. Diretor de Assuntos Internacionais Estratégicos e Diretor de Projetos Especiais da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2017-2018). CEO (diretor-executivo) do Conselho Empresarial da América Latina (CEAL), Internacional e para o Brasil (1998-2014). Diretor-assessor da Presidência da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira (CCAB) (2009-2013). Diretor de Relações Internacionais e Comércio Exterior e membro do Conselho Superior de Comércio Exterior da Fiesp. Engenheiro agrônomo e bacharel em Direito pela USP, mestre e doutor pela USP, mestre em Relações Internacionais pela Fletcher School, MBA em Mercado Financeiro pela FGV-RJ/Ibmec/Codimec (1987).

Três metodologias oferecem possibilidades de se obter aproximações das tendências: a análise de discurso, a comparação com modelos anteriores de inserção internacional do Brasil e a aferição do uso dos fatores de poder. A análise de discurso focará nos documentos inaugurais das autoridades federais competentes na definição da política externa. Os modelos de períodos anteriores serão objeto de uma varredura superficial indicativa de padrões de interação interno-externo desde o Brasil independente. Os fatores de poder serão considerados à luz dos resultados obtidos, combinados de forma a indicar perdas e ganhos perceptíveis. A análise das fontes da conduta brasileira examinará a coerência entre as propostas do candidato e a implementação no governo, no plano dos valores. O estudo se encerra com sucinta revisão da conduta governamental na temática ambiental e no episódio das queimadas da Amazônia.

A análise do discurso oficial

O estudo dos pronunciamentos inaugurais constitui uma via para a compreensão dos fundamentos da política externa: os discursos de posse e de transmissão de cargo do presidente da República e do ministro das Relações Exteriores.

As falas inaugurais do presidente Bolsonaro são discretas quanto à temática externa. A posse, no Congresso Nacional, contém menção singular, quase no final do discurso: “A política externa retomará seu papel na defesa da soberania, na construção da grandeza e no fomento ao desenvolvimento do Brasil”. No Palácio do Planalto, a temática externa é mencionada, igualmente nas seções finais da peça, na referência a “retirar o viés ideológico de nossas rela-

ções internacionais” e, no fecho, a “tornar o nosso País [...] uma das maiores nações do planeta”. Defesa da soberania e o fomento ao desenvolvimento repetem mandamentos constitucionais basilares. Desideologização foi um mantra de campanha, conjugado ao reposicionamento da máquina pública ao interesse popular.

O ponto comum às duas falas é o resgate da ideia-força de país grande. Vigente no período militar, o conceito de Brasil Grande denota força e capacidade da nação. Na redemocratização, a ideia de grandeza foi rechaçada devido à alusão ao regime anterior e pela conveniência tática de se manter o país atrelado à sua própria circunstância e às limitações de expansão externa do país: uma potência média de expressão regional, sem pretensão a qualquer tipo de liderança, ciente da escassez dos meios de projeção de força e de excedentes de riqueza.

O país grande no discurso de Bolsonaro busca alcançar dois objetivos distintos e comunicantes. Na dimensão doméstica, o papel refundacional da sociedade e do Estado estabelece o referencial de destino não cumprido, devido ao assalto ideologizante ao Estado (comunismo) e à deterioração da coisa pública (corrupção). Na perspectiva externa, alinha-se à retórica de mandatários afins, salvacionistas da grandeza nacional e do nacionalismo, tais como Donald Trump, Matteo Salvini da Itália, Viktor Orban da Hungria e Bibi Netanyahu de Israel – mencionados no discurso do ministro das Relações Exteriores.

O chanceler acentua o ideário proposto na retórica presidencial, com ênfase ao refundacionismo nacional, calcado no resgate de certos valores. Propõe o reencontro do povo com a pátria, da nação com o nacionalismo, do país com suas raízes de fé

e de sentimento (o amor). Convoca e mira no combate ao globalismo e a expressões esquerdistas, tais como a Venezuela, e celebra nacionalistas europeus. No discurso, é apresentado um feixe de ideias e proposições encadeados à vocação e à tradição universalista do Brasil. Sublinha de forma positiva e correta a agenda econômica, alinhada com os objetivos liberalizantes e de abertura propostos pelas equipes correspondentes. Estão ausentes o reconhecimento dos acertos das gestões anteriores e as diretrizes gerais de um programa de atividades e de plano de ação. Faltam as prioridades de agenda e os rearranjos organizacionais, os modos e estilos de atuação, característicos da nova administração. Abstém-se de mencionar interlocutores relevantes, tais como a China, a Rússia, o Japão, os países árabes, a Índia e os vizinhos sul-americanos.

Uma proposta analítica: a abordagem dos ciclos longos

Examinar os ciclos longos da inserção internacional do Brasil permite identificar as amarrações do tema externo no modo de exercício do poder das novas democracias do século XXI. A esquemática de relacionamento do Brasil independente com o mundo se divide, para fins do presente estudo, em quatro períodos: I) 1822 a 1864; II) 1864 a 1930; III) 1930 a 2002; IV) 2002 em diante. Os períodos I e III caracterizam um país voltado para dentro, no qual o elemento externo constitui um dado coadjuvante com maior potencial de dano do que de promoção das políticas públicas e de uma estratégia de desenvolvimento. Nesses dois períodos, controlar o risco do mundo orienta a política externa e a doutrina de Defesa. Os interstícios II e IV são marcados pela maior permeabilidade

às relações com o exterior e pela busca de oportunidades oferecidas pelo mundo.

A periodização permitirá discutir a hipótese de que o modelo de representação externa da gestão Bolsonaro é a continuidade de um movimento de emancipação da inserção internacional do país, iniciado em 2002. Neste modelo, o governo da e para a maioria, legitimado pelo sufrágio eleitoral, implementa a política externa de governo, mesclada à coalizão ideológica e ao controle do aparato estatal. As razões de Estado e a tarefa burocrática – guiadas pelos preceitos de memória e continuidade – submetem-se ao ideário do momento e ao serviço da popularidade visando ao pleito seguinte. O manejo externo derivará da hierarquização preponderante de popularidade e da governabilidade, vis-à-vis a perenidade da razão de Estado.

Da Independência à Guerra do Paraguai, o externo regional – o Prata – e de além-mar – o vínculo atlântico – constituíam uma ameaça e uma tensão permanente à consolidação da soberania e da autonomia da nova nação. A campanha da Tríplice Aliança suscitou uma aproximação com os vizinhos e um saneamento preliminar das relações na fronteira meridional. Possibilitou também o início da emancipação social e da sofisticação produtiva do país, por meio da contratualização pública e privada com as nações industrializadas da Europa e da América do Norte.

Nos 20 anos seguintes à paz do Paraguai, o Brasil modernizou-se. Transformações tecnológicas e demográficas profundas estabelecem um novo padrão de interação entre o Brasil e o mundo. A economia do café estimulou o progresso econômico e a evolução social. A institucionalidade política amadureceu, investimentos estrangeiros em infraestrutura urbana e de transportes

proliferaram, encaminhou-se o fim da escravidão e um sistema emigratório sustentado e duradouro. O mundo tornou-se parte e determinante para a consolidação do Brasil urbano protoindustrial. O Brasil da virada do século XIX calçou sua inserção externa no universalismo da solução negociada de conflitos e se manteve distante da primeira guerra mundial.

A partir de 1930, o regime varguista implementou o modelo de industrialização via substituição de importações, baseado no Estado intervencionista e economia fechada. Após 1945 e até o final da Guerra Fria, o Brasil concentrou sua atuação nos foros multilaterais. Nas décadas de 1970 e 1980, inicia-se uma gradual e limitada abertura ao exterior, por meio do aproveitamento do potencial energético e de navegação da baía do Prata. Esse movimento culmina nos acordos que levam à construção do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A redemocratização do Brasil e da América Latina permite a recepção ampla dos Direitos Humanos na Constituição Federal de 1988. O fim da Guerra Fria definiu a supremacia do modelo de democracia liberal e economia de mercado como padrão de organização social de validade universal.

Nos anos 1990 e 2000, o mundo é internalizado: as tecnologias de informação e comunicação facilitam o acesso da população brasileira ao meio externo. A globalização tecnológica induz a integração às cadeias mundiais de valor e de suprimentos de matérias-primas. Os programas de desestatização e de liberalização comercial abrem a economia nacional a empreendimentos e produtos estrangeiros. A política externa segue sendo de domínio e condução estatal, mas mais porosa e permeável a particularidades privadas.

Os ciclos longos e a nova democracia do século XXI

A política externa brasileira no século XXI caracteriza-se pela normalização ao conjunto típico das políticas públicas governamentais das democracias ocidentais. A assunção dos governos petistas sancionou o componente de legitimidade eleitoral da maioria à ação externa do Estado brasileiro. Inaugurou-se a fórmula da mescla entre a razão de Estado, conduzida pela tecnoburocracia especializada (o estamento diplomático) e o pragmatismo da hegemonia, calcado na visão dos especialistas político-partidários, conforme postula Soares de Lima (2010) e demonstra Jakobsen (2016).

Lula defendia a ideia de construção de um outro mundo possível, solidário na Fome Zero e contestatório à hegemonia do capitalismo ocidental, alcançada de maneira perversa por meio da expansão incontestável da globalização desigual. Esse substrato idealista justificou aproximações com regimes autoritários e envolvimento em questões que pouco tinham a ver com os interesses brasileiros, cujo ápice foi a ação brasileira na questão nuclear iraniana. A oposição ao projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) foi um caso saliente de satisfação ao eleitorado interno em detrimento da busca do interesse nacional pelo emprego da razão de Estado.

A anomalia da política externa de Lula – a combinação Estado + governo, burocracia especializada + assessores políticos – ressurgiu no governo Bolsonaro, consolidando um novo padrão de se conceber e implementar a política externa como ramo das políticas públicas. A congruência entre os interesses estatais permanentes e os interesses específicos da coalizão de poder tornou-se a

condicionante principal a balizar a métrica da eficácia da política externa. A atuação de operadores de fundamentação ideológica – facilitada de modo crescente pelo uso intensivo das ferramentas digitais – submeteu a política externa à lógica hegemônica de manutenção do poder, mesmo quando combinada à preservação da razão de Estado conforme prescrito na Constituição Federal.

Rompe-se, assim, o consenso da responsabilidade de Estado proposto por Celso Lafer (2009), que caracterizou a política externa brasileira ao longo de todo o século XX. Estabelece-se, desde a ascensão do PT ao poder, um padrão de concepção e implementação da política externa: a mescla da política de interesses permanentes de Estado com a lógica de manutenção de poder do governo. Assim como ocorreu sob Lula, o modo de fazer política exterior de Bolsonaro valida um projeto hegemônico de poder e sua dimensão externa, em primeiro lugar, para depois atentar à manutenção e à continuidade dos princípios tradicionais da ação internacional do Brasil.

As duas gestões atípicas ou irregulares do período oferecem a contraprova da hipótese proposta. Dilma, por anomia, e Temer, por atonia, configuraram dois momentos em que a agenda externa ficou relegada a um plano inferior ao seu potencial de contribuição ao alcance do interesse nacional. Em ambas, a condução da política externa retornou ao seu leito natural, da razão de Estado, guiada pela burocracia especializada.

O conceito de diplomacia presidencial, saliente em Fernando Henrique e em Lula – quando o chefe de governo assume papel de formulador, representante e principal agente da atuação externa de um país – não é aplicável a Dilma e a Temer. Dilma Rousseff, por desprezo ou por inépcia, demonstrava

indiferença aos temas externos. Michel Temer carecia de cacife para atuar com desenvoltura no meio internacional, devido às cautelas externas quanto à legitimidade de seu mandato, à grave crise econômica e às denúncias de corrupção contra colaboradores próximos e contra o próprio presidente. Bolsonaro tem mostrado razoável atividade externa, mas ainda é cedo para se rotular seu ativismo de diplomacia presidencial.

As linhas permanentes do governo Bolsonaro e sua inserção no ciclo longo da política externa brasileira

Jair Bolsonaro venceu as eleições presidenciais de 2018 baseado numa plataforma de eliminação do comunismo, combate à corrupção e à criminalidade e de choque cultural de conservadorismo. Esses pilares temáticos convertem-se em fontes da conduta externa brasileira, essenciais para a compreensão das ações concebidas e realizadas desde a campanha. Os atos externos do novo governo e a concepção de sua política externa estão balizados por essas fontes, limitados apenas quando enfrentarem reações contrárias, externas ou internas.

A primeira fonte é o comunismo, o paulatino aparelhamento estatal e o controle social por meio de ferramentas de Estado que tolhem as liberdades individuais e injetam a decadência moral. No plano interno, o comunismo foi personificado nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e agremiações associadas, inclusive, em menor grau, as gestões do PSDB e do PMDB. O comunismo está incrustado em certos setores – sindicatos laborais, movimentos camponeses, coletivos identitários, uniões estudantis, organizações não governamentais (ONGs), setores progressistas do clero

católico romano, partidos políticos, representantes das comunidades científica, artística, cultural e jornalística – e em parcelas de corporações estatais.

As ramificações externas do ideário comunista, por meio de ONGs internacionais e organizações intergovernamentais, em particular a Organização das Nações Unidas (ONU), alimentam e reforçam a agenda comunista, de dilapidação do poder estatal, via aparelhamento interno e concessão externa de atributos de soberania, consolidando a permissividade de costumes e a lassidão moral, campo fértil para os demais pilares. Essa engrenagem, de modo simplificado e amplo, é rotulada de globalismo. Suas ideias, suas intervenções e seus operadores devem ser combatidos, dentro e fora do Brasil. A resultante bolsonarista é de rechaço ao papel do multilateralismo como canalizador dos interesses brasileiros.

A segunda fonte é a corrupção. Corrupção significa o conjunto sistematizado de ações e procedimentos, entre representantes da administração pública e de empresas privadas, que engendram e financiam a expansão de uma engrenagem de perfil comunista, em particular pela América Latina. A operação Lava Jato, e seus desdobramentos no Brasil e no exterior, evidenciou o gigantesco arcabouço de deterioração estatal e de desvio de recursos públicos, por meio da ocupação de postos-chave na administração de empresas estatais, contribuição ilegal a campanhas eleitorais, arranjos com empresas de construção civil e infraestrutura e financiamento público afastado de critérios de mercado e de *compliance*, de parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), inclusive em países vizinhos e na África.

A terceira fonte é o combate à criminali-

dade. A insegurança pública foi o principal tema social da campanha eleitoral. Organizações criminais migraram da atuação regional, calcada no assistencialismo penitenciário, para se tornarem empreendimentos nacionais, visando ao controle de cadeias de valor complexas e multissetoriais, incluindo conexões internacionais. A criminalidade de impacto no Brasil dos anos 2010 em diante é de padrão operacional transnacional – age através e por sobre fronteiras nacionais, exigindo cooperação internacional e multilateral para seu enfrentamento. A segurança pública tornou-se tema de política externa.

A quarta fonte é o conservadorismo, a reinserção dos valores de ordem, justiça e liberdade por meio do fortalecimento das instituições tradicionais, como a família, a comunidade local, a nação, a religião e as forças armadas. Rechaçam-se iniciativas que desvirtuem ou fragilizem as instituições e abrem campo para a disseminação da criminalidade, local e transnacional. A pauta de valores conservadora lastreia a agenda de política externa, por meio de sua promoção em fóruns multilaterais e da preferência por parceiros de visão afim. Contudo, a desatenção a ordenamentos internacionais de direitos humanos ou ambientais expõe o país a questionamentos externos, deteriorando a reputação do Brasil.

O balanço preliminar da atual gestão pela abordagem dos fatores de poder

Uma apreciação adicional do potencial de um país no espaço internacional pode ser realizada por meio da aferição da disponibilidade de fatores ou recursos de poder. De modo esquemático, dimensiona-se o potencial de recursos econômicos, políticos e estratégico-militares à disposição daquele

Estado-nacional para a promoção de seus interesses no meio externo, ou seja, para o exercício do poder relativo à detenção desses fatores em comparação aos demais países. O cômputo da eficácia desses fatores em questões de alcance global, regional ou bilateral estabelece as proporções preliminares de poder que modelarão uma determinada interação temática, quando focada em assunto determinado ou subjetiva, isto é, quando considerada em relação a outros atores.

Esse tipo de abordagem mostra-se de particular validade no governo Bolsonaro, no qual a resultante da política externa deriva de visões do mundo e motivações distintas nos núcleos ligados à modernização econômica, à condução de temas de defesa e segurança e à matriz ideológica que impacta as preferências políticas, conforme indica Spektor (2019). A equipe econômica postula uma agenda liberalizante e desestatizante: mais integração econômica externa e diminuição do papel do Estado, inclusive no apoio estatal – BNDES, Petrobras e outros órgãos – a iniciativas políticas no exterior. O grupo da defesa e segurança baseia-se em doutrinas de manutenção da soberania territorial e tecnológica e na autonomia decisória, além do aumento da capacidade de repressão à criminalidade nacional, por meio da vigilância de fronteiras e da cooperação internacional, e de dissuasão, com investimentos quantitativos e qualitativos em armamentos e capacitação. O núcleo ideológico, por sua vez, pauta-se na necessidade de combate ao ideário globalista incrustado, no campo dos valores, nas organizações intergovernamentais, e no plano geopolítico, em nações contestatórias à preponderância ocidental, em especial a China.

O desempenho da atual gestão no campo econômico, nos assuntos ligados às relações

econômicas externas, tem sido positivo. As variáveis macroeconômicas mostram-se sob controle: inflação baixa, juros em queda, reservas internacionais vultosas, combate ao gasto público. Encaminham-se reformas estruturantes, tais como a da Previdência Social e a Tributária. A redução do custo de fazer negócios no Brasil é uma meta nos órgãos federais com competência regulatória e normativa, observando-se a propensão à desregulamentação, à simplificação, à racionalização e à desestatização de procedimentos.

No âmbito externo, o avanço na acessão à OCDE sinaliza a disposição a se adotar uma gama de políticas públicas virtuosas e compartilhadas pela maioria dos países de renda elevada. A restauração de uma agenda modernizante do Mercosul recuperou foco e propósito ao bloco, o que possibilitou a conclusão expedita das negociações para um acordo de cooperação com a União Europeia e com a Associação Europeia de Livre Comércio (Efta). O mercado de valores mobiliários apresenta valorização acumulada de 20%, apesar da volatilidade externa.

O fator de poder estratégico-militar se mostra mais saliente e agrega capacidade de ação externa ao Brasil. Há subfatores de natureza civil e militar. O uso civil do aparato militar ocorre de duas maneiras. A primeira, por meio da atribuição de governabilidade e de governança à gestão. Jair Bolsonaro, de formação militar, montou sua equipe com presença de diversos colegas de farda em postos-chave. O *corpus militari* na direção federal agrega previsibilidade e competência à gestão, com oficiais reconhecidos pela preparação intelectual e pela competência executiva. A segunda maneira de presença militar em assuntos civis deriva do efeito demonstração da mobilização para o cumprimento de tarefas, tais como obras de in-

fraestrutura viária, policiamento e operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e enfrentamento de tragédias da natureza, dentre elas o combate a incêndios silvestres.

Os fatores estratégicos externos envolvem o aumento do poder dissuasório e o avanço tecnológico. Algumas iniciativas de impacto amadureceram neste começo de gestão. O acordo que permitirá o uso compartilhado das instalações de Alcântara abre toda uma gama de possibilidades tecnológicas nos assuntos espaciais e de uso de satélites. A maturação de dois projetos aeronáuticos – o caça multiuso F-39 Gripen E/F e o cargueiro multimissão KC390 – elevam a competência da ciência aeronáutica brasileira. A participação brasileira na questão venezuelana denota a maturidade da condução das Forças Armadas, seja pela atuação flexibilizadora no Grupo de Lima, seja pela eficácia da Operação Acolhida, de recepção aos imigrantes venezuelanos na fronteira com o Brasil.

O fator de poder político é o aspecto a ser melhorado da projeção externa. Bolsonaro recebeu o país prejudicado por um déficit reputacional associado à revelação da volumosa penetração da corrupção nas estruturas de Estado, no sistema político e em parte do setor produtivo. A prisão de um ex-presidente da República popular no exterior aumenta essa dificuldade. A atividade verbal do candidato Bolsonaro e sua loquacidade nas redes sociais contribuem ao aprofundamento da polarização interna e de interrogações externas. Para o interlocutor externo, tanto o conteúdo quanto a imprevisibilidade e a incerteza causam dano equivalente no estabelecimento da confiança política e econômica. O episódio das queimadas na Amazônia ilustra este fato e serve ao propósito do esquema analítico proposto neste artigo.

Aplicação da análise da política externa: as queimadas da Amazônia

Ao longo das últimas três décadas, o Brasil consolidou-se como uma potência ambiental global. Possui ativos estratégicos de bioma, energéticos e hídricos de impacto planetário. Desde a Rio-92, o Brasil tornou-se um articulador central nas tratativas de meio ambiente, propondo regramentos e afixando acordos. Amealharam-se repertório e competência público-privada típicas de um *green power*, uma potência verde, um *primus inter pares* na legislação, no patrimônio, no domínio tecnológico e no entendimento social da questão ambiental, apesar de remanescerem falhas de implementação devido à escassez de recursos e às dimensões do país.

A reação inicial do governo Bolsonaro às acusações externas de negligência no combate a incêndios na Amazônia transformou um incômodo sazonal localizado numa acelerada deterioração reputacional. Em poucos dias, a credibilidade do Brasil na área ambiental e sua capacidade de gerir um ativo estratégico, fornecedor de bem público global, relacionado ao clima planetário, foi revertida. O Brasil passou a ser percebido como um *rogue state* ambiental, na iminência de acionar uma arma de destruição em massa de lenta detonação e de alcance planetário, por meio da queima da selva equatorial.

A escalada verbal com o presidente da França, por exemplo, foi uma opção tática contraproducente. A acusação de aumento indiscriminado do desmatamento por meio de incêndios foi baseada em dados questionáveis. A razão de Estado e a boa técnica profissional recomendariam a redução das tensões e o restabelecimento da verdade baseada em evidência científica. O episódio

foi conduzido, contudo, de modo a reforçar a legitimidade do governo e reforçar os valores de campanha, insinuando uma conspiração globalista-comunista com outros propósitos: internacionalizar a Amazônia, bloquear o acordo UE-Mercosul e desestabilizar o governo.

O direcionamento da política externa para fins eleitorais é característica das democracias do século XXI. No processo decisório e na implementação da política externa, tanto em Lula quanto em Bolsona-

ro, prepondera a manutenção da hegemonia política, com o uso da bandeira do nacionalismo e de valores associados, sobre a razão de Estado. Rompem com um modelo republicano vigente até o final do século XX e estabelecem um novo padrão de conduta do Brasil no mundo. Interpretar as políticas externas deste novo período exige o emprego de técnicas adequadas. Apreciá-las sob as referências dos períodos anteriores constitui um equívoco analítico e redundará em erros de interpretação.

Referências

.....

JAKOBSEN, K. *Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 2009.

SOARES DE LIMA, M.R. *Tradição e inovação na política externa brasileira – Working Paper n.3, Plataforma Democrática, Julho 2010*.

SPEKTOR, M. *Diplomacia da ruptura*, in Abranches, S. et alli, *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*, Ed. Companhia das Letras, 2019.

De Olho no Futuro, Educação Trilha Novos Caminhos

.....
ABRAHAM WEINTRAUB

A educação foi um dos pilares do plano de governo eleito pela população brasileira, o do presidente da República, Jair Bolsonaro. A proposta era dar um salto de qualidade com ênfase na educação infantil, básica e técnica. Para a educação superior, o objetivo era estimular o empreendedorismo. Do dia 1º de janeiro para cá, o Ministério da Educação (MEC) caminhou a passos largos para cumprir esse compromisso assumido com o pagador de impostos, o cidadão brasileiro.

Uma das primeiras medidas do governo

.....
ABRAHAM BRAGANÇA DE VASCONCELLOS WEINTRAUB, nascido em São Paulo, no dia 11 de outubro de 1971, é professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e economista com mestrado em Administração e MBA Internacional. Em 8 de abril de 2019, foi nomeado ministro de Estado da Educação. Foi um dos primeiros integrantes da equipe de campanha de Jair Bolsonaro à Presidência da República. Um dos responsáveis pela elaboração do plano de governo e da proposta da Nova Previdência do Brasil. Em novembro de 2018, foi secretário-executivo do governo de transição e, no dia 1º de janeiro de 2019, passou a exercer esse cargo na Casa Civil. Três meses depois, foi nomeado ministro. Abraham é graduado em Ciências Econômicas pela USP e mestre em Administração, na área de finanças, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Também possui MBA em cinco instituições: FGV/Brasil, CUHK/China, RSM/Holanda, UNC/Estados Unidos e TEC/México. Tem mais de 20 anos de atuação como executivo no mercado financeiro.

Bolsonaro para a educação foi a criação da Secretaria de Alfabetização (Sealf). A iniciativa foi resultado da preocupação com os resultados catastróficos da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) de 2016 e a concretização do objetivo de alfabetizar todos.

A primeira demanda da secretaria foi a elaboração da Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. O normativo explicitou a linha de trabalho que dá ênfase à utilização de evidências científicas para embasar a elaboração das políticas públicas e das ações inerentes ao ensino e à aprendizagem da leitura e da escrita.

A Sealf percebe como estratégia com potencial para validar a efetividade de políticas públicas o acompanhamento sistemático das ações e do seu impacto. Para isso, são necessários diagnósticos adequados, avaliações e monitoramentos constantes. Coerente com essa ideia, em julho de 2019, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), inseriu o Brasil no rol de países que participam de um dos principais exames internacionais de compreensão de leitura para alunos do 4º ano do ensino fundamental: o

Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS).

Os resultados do exame, como já aconteceu em outros países, contribuem para identificar lacunas e direcionamentos pertinentes ao perfil dos alunos, oportunizando o planejamento de estratégias didáticas adequadas para sua aprendizagem, que vão ao encontro do seu conhecimento prévio.

Outra ação de implementação da PNA foi o lançamento, em agosto de 2019, da Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (Conabe), que ocorrerá em outubro deste ano. Na cerimônia de lançamento, foi entregue o caderno da PNA e realizada a divulgação do painel de especialistas por mim nomeados com a incumbência de elaborar o Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências, a ser publicado em 2020.

O trabalho da nova secretaria está longe de acabar. A Sealf está trabalhando em diálogo com diferentes atores do cenário educacional brasileiro, na elaboração de novos programas de alfabetização, os quais não desconsiderarão elementos exitosos de políticas pretéritas, priorizando a capacitação de professores e gestores, o monitoramento, a avaliação e o regime de colaboração entre os entes federados, respeitando a autonomia local.

A educação básica, que inclui creches, pré-escolas, ensino fundamental e médio, foi uma das prioridades expostas pelo plano de governo do presidente. O MEC não ficou parado e firmou um compromisso em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) para tornar o Brasil referência na América Latina até 2030.

Como o Consed é uma representação

estadual e a Undime, municipal, a iniciativa vai ao encontro de outro ponto do plano de Bolsonaro: a integração da educação nas duas esferas e na federal – no caso, o MEC.

Para o período de 2019 a 2022, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica, propôs e definiu 26 projetos estratégicos, distribuídos em 7 grandes áreas: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, docentes, gestão democrática e projetos transversais.

Um deles já saiu do papel e com metas maiores do que as originalmente estipuladas. No dia 5 de setembro, o governo federal lançou o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Está prevista a implementação de 216 colégios até 2023 – 54 por ano, a começar por 2020. O número significa o dobro do anunciado pelo MEC no Compromisso Nacional pela Educação Básica, em julho. Agora é o momento de estados e municípios aderirem à iniciativa.

A escola cívico-militar é um modelo desenvolvido para promover a melhoria na qualidade da educação básica do país. Para isso, será construído um ambiente de parcerias e de maior vínculo entre gestores, professores, militares, estudantes e até mesmo pais e responsáveis.

O modelo será levado, preferencialmente, para regiões que apresentam situações de vulnerabilidade social e baixos índices de desenvolvimento da educação básica (Ideb), indicador que mede a qualidade das escolas públicas. Entre as premissas dos programas estão a contribuição para a melhoria do ambiente dos profissionais de educação e para a redução dos índices de violência, da evasão, da repetência e do abandono escolar.

Na educação profissional e tecnológica, desde o início de 2019, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)

trabalha para traçar estratégias de aprimoramento da política de educação profissional e tecnológica. O objetivo é ampliar o atendimento, contribuir na formação de excelentes profissionais e colaborar com o desenvolvimento socioeconômico desejado pelos cidadãos brasileiros.

Ensino técnico

Nos oito primeiros meses do governo Bolsonaro, a Setec disponibilizou, por exemplo, a Plataforma Nilo Peçanha, o diagnóstico e a nova metodologia de execução de saldos remanescentes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o novo marco normativo para regular a oferta de cursos técnicos por Instituições Privadas de Ensino Superior (Ipes).

A Plataforma Nilo Peçanha (PNP) é um ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, que reúne elementos sobre o conjunto das 64 instituições que a compõem e detalha as informações dos cursos, do corpo docente, discente, de técnico-administrativos, além de dados financeiros. Essas informações embasam o cálculo dos indicadores de gestão monitorados pela Setec/MEC.

Em relação ao diagnóstico e à nova metodologia de execução de saldos remanescentes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), vale esclarecer que o programa foi instituído em 2011 e, ao longo de sua execução, recebeu severas críticas sobre seu planejamento, seus resultados e seus impactos, tanto em auditorias realizadas por órgãos federais de controle, quanto em avaliações realizadas por outros órgãos governamen-

tais, como Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e o então Ministério da Fazenda .

Considerando que o programa ainda consta com mais de 100 mil alunos ativos em cursos, a diretriz para 2019 é que os compromissos já assumidos sejam honrados com a manutenção de matrículas já processadas para proteger os alunos, público-alvo desta política pública, da interrupção de seu processo formativo. Ademais, ainda há os saldos remanescentes de exercícios anteriores, na ordem de R\$ 600 milhões, em contas específicas das unidades federativas.

Diante desse desafio, o MEC trabalha para estruturar um modelo que permita a utilização dos saldos remanescentes, oportunizando que novas vagas sejam custeadas com o saldo que já se encontra nas contas dos estados, contemplando ajustes no modelo de execução, monitoramento e avaliação baseados nas recomendações e nas determinações já realizadas por órgãos federais de controle.

Outra ação dessa secretaria se refere à oferta de cursos técnicos por Instituições Privadas de Ensino Superior, pois, desde 2016, as Ipes passaram a poder ofertar cursos técnicos. Contudo, a regulamentação dos procedimentos não se efetivou, ocasionando dentre outras, a impossibilidade do registro dos diplomas dos alunos que participaram de cursos ofertados por estas instituições a partir de 2016.

Solucionar estes problemas faz parte das prioridades da atual gestão, de forma a viabilizar as condições de garantia do direito desses alunos de obter a validade nacional do registro de seus diplomas. É prioridade também o estabelecimento de normas e procedimentos e a viabilização dos instrumentos necessários para a oferta de cursos técnicos pelas Ipes.

Para tal, estruturamos novo marco normativo, cuja publicação será realizada no final de setembro de 2019. A partir dessa publicação, mais de 2.800 Ipes em todo o país poderão se habilitar para a oferta de cursos técnicos. Estima-se também que cerca de 11 mil diplomas emitidos por Ipes a partir de 2016, com base na Portaria MEC nº 401/2016, finalmente poderão ser regularizados.

Concomitantemente a essas ações, estruturamos um planejamento estratégico para 2019-2023, com ações práticas que viabilizem e ampliem caminhos para a política de educação profissional e tecnológica voltada a jovens e trabalhadores.

Educação escolar indígena e ensino superior

Na Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp), que foi instituída para desenvolver sistemas educacionais inclusivos, valorizando as tradições culturais brasileiras, o destaque ficou com o projeto de construção de 50 escolas indígenas, nos municípios de São Gabriel da Cachoeira, Barcelos e Santa Isabel do Rio Negro, no Amazonas. Além disso, a Semesp promove a construção do 1º Plano Nacional de Educação Escolar Indígena (I Pnee) a partir das deliberações da II Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (Coneei). A proposta inclui a realização de audiências públicas, ainda em 2019, em sete unidades da federação.

Há muito por fazer em termos de inclusão. Por isso, ainda em 2019, deve ser publicado texto para atualizar a Política Nacional de Educação Especial, originado pelo processo de análise e avaliação de relatórios de consultorias, de visitas técnicas em diferentes regiões do País, de consultas

em audiências públicas e escutas de outras esferas de governo e segmentos sociais, especialmente as pessoas que integram o público da educação especial, seus familiares e representantes.

A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), responsável pela regulação e supervisão de Instituições de Educação Superior (IES), públicas e privadas, realizou com as entidades representativas do setor, com órgãos do MEC – como Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas –, um diagnóstico para coleta de informações e sugestões, para encaminhar a elaboração de uma proposta de desregulamentação e desburocratização na educação superior.

Constituiu também um grupo de trabalho para revisar o Decreto 9.235/2017, de 15 de dezembro de 2017, marco legal da educação superior no país, a fim de atender os princípios estabelecidos pelo novo governo, buscando a desregulamentação, simplificação, digitalização de processos e respostas mais ágeis para a sociedade. Atualmente, a Secretaria está discutindo a proposta que foi elaborada com a Consultoria Jurídica (Conjur), para analisar sua efetivação.

Nesse primeiro semestre, essa secretaria, em parceria com os ministérios da Cidadania e da Saúde, concluiu a proposta de um Projeto de Lei Complementar para a Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas), bem como para rever a situação da EAD a partir do novo decreto e iniciar a transformação digital que será necessária para os novos dispositivos legais.

Uma das maiores e mais revolucionárias mudanças na educação, no entanto, ficou por conta do ensino superior. O MEC lançou o Future-se, programa que propõe uma mudança de cultura nas instituições públicas

de ensino superior: maior autonomia financeira e incentivo ao empreendedorismo em universidades e institutos federais. A sustentabilidade financeira e responsabilidade com o futuro são pilares do projeto.

A adesão ao Future-se será voluntária. O governo continuará a ter um orçamento anual destinado para as instituições, mas incentivará a captação de recursos próprios. As universidades e institutos poderão ter acesso a mais de R\$ 100 bilhões. O dinheiro virá, por exemplo, do patrimônio da União, de fundos constitucionais, de leis de incentivos fiscais e depósitos à vista, de recursos da cultura e de fundos patrimoniais.

O Future-se quer que as instituições de ensino superior sejam mais eficientes em práticas existentes. As instituições já arrecadam cerca de R\$ 1 bilhão em receitas próprias. O dinheiro arrecadado vai para a conta única do Tesouro. Com o Future-se, o MEC quer desburocratizar o recebimento dessa verba.

Atualmente, o ensino superior tem uma participação maior no orçamento do Ministério da Educação do que a educação básica. Em 2019, o orçamento do MEC foi da ordem de R\$ 149 bilhões. Desse montante, o ensino superior é responsável por, aproximadamente, R\$ 63 bilhões, enquanto o valor correspondente à educação básica é R\$ 42 bilhões. A educação profissional e tecnológica corresponde a R\$ 16 bilhões.

Os dados financeiros apresentados devem ser cotejados à luz do número de beneficiários em cada etapa da educação. Enquanto o número de matrículas no ensino superior federal, em 2017, foi 1,2 milhão; as matrículas da educação básica em instituições públicas chegaram a 39 milhões (Inep, 2018). Esses dados demonstram que, apesar de boa parte dos recursos do MEC serem destinados

às universidades federais, o contingente de estudantes brasileiros da educação básica é expressivamente maior.

Tendo em vista esse contexto, é fundamental que os formuladores de políticas públicas encontrem maneiras de garantir que tanto a oferta quanto a qualidade do ensino continuem aumentando para todos os níveis, mesmo em situações de ajuste fiscal ou quando não há sinalização de novos recursos para a educação. Para tanto, propostas inovadoras e tempestivas, que garantam recursos e investimentos na educação, são urgentes.

Carteirinha estudantil digital e gratuita

Em medidas transversais, para facilitar a vida dos estudantes, o presidente Jair Bolsonaro assinou medida provisória para criar a ID estudantil, carteirinha estudantil gratuita e digital. Esta poderá ser utilizada por todos os estudantes da educação básica, profissional e tecnológica e superior. A tecnologia evitará impressão de papel e reduzirá a burocracia, uma vez que o *app* estará na palma da mão. Com o documento, os estudantes vão poder pagar meia-entrada em shows, teatros e outros eventos culturais sem que isso gere um custo extra, como acontece hoje.

A medida também criou um banco de dados único e nacional dos estudantes. Com as informações, será possível acompanhar, por exemplo, a regularidade escolar do beneficiado com a ID estudantil. Além disso, será possível a construção e a verificação de toda a jornada estudantil, o que será de suma importância para avaliação, monitoramento e execução de políticas educacionais.

As mudanças tecnológicas não ficaram por aí. Por iniciativa da nova gestão, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)

terá aplicação digital a partir de 2020. No primeiro ano de teste, o modelo piloto será aplicado para 50 mil pessoas em 15 capitais do país. A ideia é que o Enem seja 100% digital em 2026.

Aumento no repasse da União para o Fundeb

Um novo caminho está sendo trilhado para a educação brasileira, com inovação, empreendedorismo e valorizando a educação básica e seus professores. No entanto, os desafios ainda são enormes. O MEC vê com preocupação, por exemplo, as discussões sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no Congresso Nacional.

O Fundo corresponde a aproximadamente 60% dos recursos voltados para a educação básica pública. Este ano, a previsão dos repasses para estados e municípios é superior a R\$ 14 bilhões. O Fundeb merece atenção e urgência na tramitação, já que tem vigência até 2020.

O MEC propõe aumentar de 10% para

15% o repasse da União para o Fundeb. O aumento seria feito ano a ano, na ordem de um ponto percentual. O aumento consegue auxiliar de uma forma mais adequada as demandas atuais da educação, além de confirmar o compromisso do ministério com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A situação da educação no Brasil foi se deteriorando ao longo dos últimos anos, demandando, agora, conhecimento, gestão efetiva, empenho, dedicação, definição de metas e das estratégias para alcançá-las, bem como acompanhamento avaliativo processual, a fim de poder corrigir rumos, se necessário for, para dar o “salto de qualidade com ênfase na educação infantil, básica e técnica”. Sobre o tema da educação superior, o MEC está preparando um artigo exclusivo sobre o projeto Future-se, que se encaminha para o que foi estipulado no plano do governo: “estimular o ensino do empreendedorismo em todos os cursos”.

O MEC está ciente de seu papel, de sua responsabilidade e, como foi possível perceber nesses relatos, está trabalhando muito para contribuir para qualificar a educação brasileira.

Educação Básica sob Bolsonaro: Análise da Conjuntura e um Olhar para o Futuro

.....

PRISCILA FONSECA DA CRUZ
JOÃO MARCELO BORGES
OLAVO NOGUEIRA BATISTA FILHO

1. Introdução

Em um cenário de múltiplas crises e de uma disputa eleitoral nacional que se avizinhava, o clamor por mudanças estruturais ganhou destaque no debate público brasileiro no início de 2018. Ainda que a polarização política tenha empobrecido os debates entre os candidatos à presidência da República na campanha, não foram poucos

os formadores de opinião que convergiram ao anunciar: sem a efetivação de reformas estruturais, o futuro do País está seriamente comprometido.

Entre as urgências, a necessidade de avanços substanciais na **qualidade da educação básica**² finalmente passou a figurar

.....
2 “Educação Básica” compreende as etapas da educação infantil (creche e pré-escola), do ensino fundamental e do ensino médio.

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

JOÃO MARCELO BORGES é diretor de estratégia política do movimento Todos Pela Educação. Formado em Relações Internacionais e Economia pela Universidade de Brasília e Mestre em Economia Política Internacional pela London School of Economics. Foi especialista em educação e consultor sênior em

educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento entre 2011 e 2017, bem como especialista em inovação na mesma organização em 2018. Entre 2008 e 2011, prestou consultoria ao Banco Mundial, Unesco, Pnud, bem como a empresas, ONGs e fundações privadas no Brasil e em outros países. Antes, foi coordenador de gestão estratégica na Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, entre 2005 e 2007, e gerente de projetos na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre 1999 e 2001.

OLAVO NOGUEIRA BATISTA FILHO é diretor de políticas educacionais do movimento Todos Pela Educação. É formado em administração pela Universidade de Notre Dame (EUA) e pós-graduado em gestão pública pelo Centro de Liderança Pública (CLP). Trabalhou por três anos na ONG Parceiros da Educação (2010-2013) e outros três anos na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (2013-2016), tendo atuado como assessor do secretário da Educação, diretor de tecnologias educacionais e coordenador de informação, monitoramento e avaliação.

com maior ênfase nos discursos dos principais influenciadores da pauta nacional. Grandes eventos para “discutir o Brasil” abordaram o tema e um número maior de personalidades do mundo econômico, político, empresarial, acadêmico e jornalístico – muitas das quais pouco falavam sobre o assunto no passado recente – incluíram a educação básica (EB) nas suas listas de prioridades para o próximo governo.

As motivações parecem ter em comum o entendimento de que (i) índices de produtividade estagnados nas últimas décadas têm significativa relação (ainda que não exclusiva) com os baixos índices de aprendizagem na EB, e que (ii) na raiz dos graves problemas sociais brasileiros – em particular a desigualdade, a violência sistêmica e o subemprego – está, também, a incapacidade do País em lograr uma escola que efetivamente produza iguais oportunidades de boa inserção econômico-social para todos os seus cidadãos. Em suma, parcela importante da chamada “elite brasileira” parece, enfim, ter assimilado o que a literatura³ sobre desenvolvimento aponta há anos: a educação não é a solução única para todos os desafios do Brasil, mas sem um ensino básico de melhor qualidade não haverá crescimento econômico duradouro e tampouco mudanças significativas em nosso grave quadro social.

Essa visão não é compartilhada por toda a elite, mas o início dessa mudança de entendimento não pode ser menosprezado. Afinal, como mostra Thomas Kang em estudo⁴ recente, “*a literatura sugere que uma possível causa do atraso educacional brasi-*

leiro tenha sido o viés elitista das políticas educacionais. (...) As evidências coletadas em discursos e em dados de financiamento educacional mostram que as políticas do período tenderam a dar pouca importância ao ensino primário. Em particular, [...] os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, [...] privilegiaram o ensino superior, em detrimento do ensino primário para as massas”. Não por acaso, em 1970, 52% da população brasileira com idade entre 4 e 17 anos sequer tinha acesso à uma escola⁵. E as consequências são sentidas até hoje – 40% da atual população brasileira acima dos 25 anos sequer concluiu o ensino fundamental⁶.

É nesse contexto de maior pressão pela educação em um ano de eleições majoritárias que surgiu entre alguns atores do campo educacional a hipótese de que um novo ciclo governamental em 2019 abriria uma janela de oportunidade para avançar um projeto educacional sistêmico. Para além do “capital político”, alto no começo de mandato, e do clima “reformista” que se consolidava no País, tal análise se sustentava no fato de que algumas políticas necessárias para gerar avanços expressivos haviam sido implementadas nas últimas décadas – sistema de avaliação e financiamento indutor (governos FHC), ampliação de recursos e expansão dos mecanismos de financiamento, indicadores nacionais de qualidade e piso nacional docente (governos Lula) e, mais recentemente, base nacional comum curricular, BNCC (governos Dilma/Temer). Ou seja: longe de um cenário de terra arrasada, finalmente o País estaria “pronto” para promover o tão sonhado e necessário salto de qualidade na educação básica.

.....
3 Ver, por exemplo, trabalhos do economista Eric Hanushek, da Universidade de Stanford.

4 Kang, Thomas H. 2017. “Educação para as elites, financiamento e ensino primário no Brasil, 1930-1964”. *Latin American Research Review*, 52 (1): 35-49.

.....
5 Fonte: Censo Escolar / Governo Federal

6 Fonte: IBGE / 2018

Foi à luz desse cenário que o Todos Pela Educação – organização da sociedade civil sem fins lucrativos e suprapartidária – produziu ao longo de 2018 o documento “Educação Já”. O trabalho inédito, construído com mais de 80 especialistas, profissionais e instituições do setor educacional, e alicerçado em pesquisas com amostras representativas de professores e estudantes brasileiros, apresenta um conjunto de recomendações para o Brasil avançar 50 pontos no Pisa⁷ até 2030. Trata-se de um salto ambicioso, mas possível, já que outros países, como Portugal, conseguiram avançar 30-40 pontos, partindo de patamares superiores em 10 anos. Ademais, esse avanço nos colocaria na liderança da América Latina, mais próximos da média dos países-membros da OCDE, e estaria correlacionado a um acréscimo cumulativo de 1 ponto percentual no PIB⁸.

O documento – apresentado nesta revista (edição nº42/ julho-setembro 2018) – sinaliza tanto para a continuidade e melhoria de políticas mencionadas acima como para medidas essenciais ainda ausentes. No total, foram elencadas sete temáticas principais – governança, financiamento, BNCC, professor, primeira infância, alfabetização e ensino médio –, que se desdobram em 24 medidas específicas e articuladas entre si. Na prática, são sugestões detalhadas sobre o que fazer e, principalmente, como fazer. Em alguns casos, como na proposta para um novo Fundeb (principal mecanismo de financiamento da EB, atualmente em discussão no Congresso), chegamos no nível “minuta de lei”.

O compromisso definido desde a largada

.....
7 Pisa – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes / OCDE

8 “The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth”, Eric Hanushek & Ludger Woessmann, 2015.

era “transferir” os conhecimentos produzidos para os mais diferentes atores do poder público já a partir da etapa de transição, em novembro de 2018, independentemente do vencedor. E assim fizemos.

Passados oito meses, neste artigo objetivamos, inicialmente, registrar o cenário atual da agenda da EB em duas importantes instâncias que, de diferentes modos, se referenciaram nos caminhos propostos pelo “Educação Já” para conceber seus respectivos “planos de trabalho”: Ministério da Educação (MEC) e Congresso Nacional (CN). Na sequência, abordamos os esforços de articulação e replicação de boas práticas (presentes no Educação Já) entre os Estados. À luz dessas três análises (MEC/CN/Estados), argumentamos que há em curso uma “reforma educacional silenciosa”, que se movimenta de maneira horizontal, sem hierarquia ou liderança clara, e cuja gênese se encontra na promulgação da Constituição Federal. Por fim, concluímos que, dada essa configuração atípica, o sucesso desta “reforma” reside, prioritariamente, na capacidade da sociedade civil em sustentá-la ao longo dos próximos anos.

2. Ministério da Educação: o que temos após 8 meses?

A despeito de indicar em seu plano de governo que a educação básica seria uma das prioridades do mandato, desde a campanha e até os primeiros meses de governo, a “plataforma” do hoje presidente Jair Bolsonaro pouco produziu e apresentou. Tal período foi marcado por intenções genéricas (“focar na educação básica” e na “alfabetização”) e por sinalizações esdrúxulas e descoladas dos reais desafios do setor: incentivo a filmagem de professores em sala de aula, revisão da BNCC para “expurgar Paulo Freire”, ensino

domiciliar, EaD para o ensino fundamental e escolas militares.

Ademais, os primeiros 100 dias da gestão, que culminaram na queda do agora ex-ministro Ricardo Vélez Rodriguez, foram caracterizados por forte disputa interna entre as alas “olavista”, “técnica” e “militar” do MEC, inúmeras trocas em cargos de alto escalão e comunicações estapafúrdias, como o envio de carta para todas as escolas perfilarem e filmarem seus alunos para cantar o hino nacional e declamar um dos slogans da campanha de Bolsonaro. Apesar do interesse das chamadas alas “técnica” e “militar” da primeira gestão em aproveitar os conhecimentos gerados pelo “Educação Já”, a inoperância interna inviabilizou qualquer diálogo produtivo, e a passagem de Vélez pelo MEC terminou melancolicamente, com uma série de entreveros nas redes sociais que mostravam o esvaziamento do poder do ministro.

Por sua vez, a Secretaria da Educação Básica (SEB) do MEC da atual gestão do ministro Abraham Weintraub, empossado em maio, finalmente conseguiu apresentar em julho um “plano” para a etapa, denominado “Compromisso Nacional Pela Educação Básica”⁹.

Embora com enorme atraso, em especial para um governo que elegeu a EB como prioridade, frente ao contexto campanha/transição/início de governo, o esforço traz alguns avanços, sobretudo por (i) ser fruto de diálogo com o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); (ii) se referenciar no acúmulo de conhecimentos já existentes, dentre

eles o “Educação Já”, para priorizar os desafios que precisam ser enfrentados com urgência – ex: regulação na formação de professores, políticas de atratividade da carreira docente e formação de gestores escolares – e sinalizar para a continuidade de importantes ações, como o apoio à implementação da BNCC, escolas de tempo integral e sistema de avaliação; e (iii) se descolar da maior parte das pautas irrelevantes que vinham sendo defendidas pelo governo até então.

Não obstante tais avanços, há sérias fragilidades no documento, que permanecem até o presente momento (fim de agosto). Primeiro, ele não passa de um conjunto de intenções e grandes diretrizes. Exceto a política de expansão de escolas cívico-militares, não há detalhes públicos sobre o modelo ou estratégias de implementação das ações destacadas; nada sobre aonde se pretende chegar, quais as metas ou o orçamento. Trata-se de um documento em formato “programa de governo”.

Segundo, porque insiste em priorizar temas que pouco dialogam com os principais desafios atuais e carecem de evidências de impacto em larga escala, como as escolas em modelo “cívico-militar”. O Programa¹⁰, lançado oficialmente no dia 5 de agosto, se baseia numa análise equivocada sobre os resultados das escolas militarizadas (que diferem de colégios militares, que basicamente atendem os filhos de militares), atribuindo a elas ganhos que são explicados por fatores extraescolares – nível socioeconômico dos

.....
10 O Programa Nacional de Escolas Cívico-Militares (Pecim) tem como meta implementar 216 escolas em todas as unidades da federação até 2023. Hoje, 120 escolas funcionam em modelo similar. Segundo o MEC, escolas cívico-militares são instituições não militarizadas, mas com uma equipe de militares da reserva no papel de tutores. As escolas serão implementadas mediante adesão dos Estados.

.....
9 Ver http://portal.mec.gov.br/images/11.07.2019_PPT-Cafe-da-manha-EB-converted.pdf.

alunos e, em alguns casos, seleção de alunos – e não pelo fator “militar”. Ainda que o alcance do novo Programa represente 0,15% do total das escolas públicas no País, trata-se de um desperdício de tempo, energia e recursos (cada vez mais escassos).

Terceiro, porque deixa de fora políticas fundamentais, como a alfabetização e o Fundeb, sob o argumento de não estarem sob responsabilidade da SEB. Tais políticas, centrais para a educação básica, estão sendo conduzidas por outras instâncias do MEC, e a ausência de sinalização sobre a articulação desses temas com o conteúdo do “Compromisso” enfraquece o discurso de que este representa, de fato, uma “agenda para a educação básica brasileira”.

As dificuldades do MEC para coordenar uma agenda nacional não param por aí. Além dos contingenciamentos que têm afetado a SEB (a despeito da propalada prioridade), ela tem sofrido também um crescente esvaziamento em sua equipe. Quase todos os técnicos trazidos pela última gestão já deixaram o ministério, o que, aliado à dificuldade em recrutar profissionais dispostos a trabalhar com a atual administração, resulta no comprometimento de tarefas operacionais, como a alimentação de sistemas para repasses financeiros a entes subnacionais, e no aumento dos riscos para a execução de outras cruciais, como a Prova Brasil/Saeb, que avalia bianualmente estudantes da EB e serve para a atualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e para a orientação de diversas políticas educacionais. Diante do esvaziamento interno, as chances de sucesso de uma agenda mais ambiciosa e que pretende introduzir inovações torna-se missão “quase” impossível.

Não fossem esses obstáculos suficientes para configurar um cenário pouco promissor

para a educação básica no MEC, o ministro Abraham Weintraub, em seus quatro meses de gestão, pouco tem contribuído para fortalecer uma componente central para dar tração ao “Compromisso”: a confiança dos implementadores, em particular, dos secretários estaduais e municipais de educação.

Dado o desenho federativo brasileiro, com amplo grau de autonomia a estados e municípios, não há como estruturar um “compromisso nacional” sem uma forte coalizão técnico-política entre as diferentes esferas. E, ainda que o atual secretário da Educação Básica, Jânio Macedo, tenha tentado se afastar de grandes polêmicas para priorizar uma condução técnica e de construção coletiva com os entes subnacionais, a narrativa partidária, desrespeitosa e truculenta do atual ministro em coletivas de imprensa, entrevistas e em seu *Twitter*, tem minado a confiança dos diversos atores envolvidos no esforço.

Diante desse quadro, e tentando olhar para o futuro, o prognóstico é preocupante: sem um plano concreto após oito meses, sem equipe, com poucos recursos e sem a confiança dos atores implementadores, a análise mais otimista é de que teremos quatro anos de avanços extremamente tímidos. Afinal, dadas as variáveis que hoje se apresentam, uma análise mais realista indicará que, no campo da educação básica, o MEC caminha para um cenário de inação. O que, para a política educacional, é sinônimo de retrocesso.

3.O fortalecimento da agenda legislativa educacional no Congresso

A velha máxima de que não existe vácuo de poder uma vez mais se confirmou nesse contexto. Ante a real desorientação do MEC, senão mesmo de sua virtual paralisia, o Con-

gresso Nacional tem assumido crescentemente o papel de protagonista no debate e no encaminhamento de propostas cruciais para a EB. Com efeito, a criação de uma Frente Parlamentar Mista da Educação (FPME), com estrutura, métodos de trabalho e composição inéditas; a reinstituição, na Câmara, de Comissão Especial para deliberar sobre a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) 15/2015, relativa ao Fundeb, bem como o surgimento de duas PECs sobre a mesma matéria no Senado; a constante vigilância e fiscalização das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; a instalação de uma Comissão Externa de Acompanhamento do MEC (Comex); estes são apenas alguns dos exemplos da liderança que o Parlamento vem desempenhando no setor educacional.

Na verdade, o Congresso se organizou para isso antes mesmo de empossada a nova legislatura. Na semana seguinte ao primeiro turno das eleições de 2018, um pequeno grupo de parlamentares eleitos começou a se mobilizar, com o apoio do Todos Pela Educação e de outras organizações da sociedade civil, para pensar e estruturar uma nova forma de atuar no Parlamento em prol da educação. Essa mobilização evoluiu com encontros e reuniões, em 2018 e no início de 2019, e finalmente optou pela forma tradicional de organização coletiva temática do Congresso: uma Frente Parlamentar da Educação. De fato, são mais de duas centenas as Frentes no CN, mas muitas vezes criadas apenas para dar visibilidade a um tema ou a um parlamentar.

A FPME, por sua vez, de tradicional tem apenas o modelo geral adotado no Congresso. Na prática, já surgiu distinta de quase todas as demais: com uma estrutura de dez comissões temáticas que espelham as reais

prioridades da educação brasileira, com um conselho consultivo que reúne a sociedade civil (Cenpec, Fundação Lemann e Todos Pela Educação), além de Consed e Undime, com uma Mesa Diretora que tem 11 partidos em sua composição, e tendo o Todos como sua Secretaria Executiva, a FPME destaca-se ainda por um método de trabalho que inclui um plano de ação geral e planos específicos para cada comissão temática, sempre em articulação com o terceiro setor e com agentes públicos representativos. Presidida pela deputada professora Dorinha Seabra Rezende, uma das maiores expoentes da educação no Congresso, a FPME tem realizado debates regulares sobre os temas mais caros à agenda da educação em geral e da educação básica em particular. Por exemplo, a FPME conheceu em primeira mão o substitutivo à PEC 15/2015 da deputada professora Dorinha, relatora da matéria na Câmara, que contou também com o relator das PECs que correm no Senado, senador Flavio Arns. Ainda em 2019, a FPME realizará eventos sobre temas tão importantes como o próprio Fundeb, a educação do futuro e o futuro do trabalho, marco referencial docente, educação inclusiva, arranjos intermunicipais de colaboração, sistema nacional de educação etc. Ainda mais importante, a FPME logrou o compromisso dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em trabalhar juntos para construir uma agenda legislativa da educação, que inclui PECs e projetos de lei sobre vários temas prioritários que compõem o Educação Já, e que devem ter sua tramitação priorizada nos próximos meses.

Por seu turno, as instâncias permanentes do CN – comissões de educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – também têm se mantido vigilantes e ativas em seu papel de poder fiscalizador do Executi-

vo. Muito embora sejam palco do enfrentamento político entre a situação e a oposição, o que tem comprometido em alguma medida sua capacidade deliberativa, ainda assim, elas não se furtaram a convocar por diversas vezes os titulares do MEC e de seus órgãos vinculados para explicar propostas ou declarações, sobretudo as mais polêmicas. Ademais, graças à hábil condução de seus presidentes e ao papel conciliador de vários de seus titulares, essas Comissões não têm dado palco a debates infrutíferos sobre projetos irrelevantes e antidemocráticos como o “Escola sem Partido”.

Talvez a maior manifestação dessa busca por protagonismo do Legislativo em resposta à desorientação do MEC no primeiro semestre de 2019 tenha sido a instalação da Comex. Polêmica em sua criação, porquanto os membros da Comissão de Educação da Câmara tenham em sua quase totalidade a ela se oposto, por julgarem-na desnecessária e concorrente a seus trabalhos, ainda assim, a Comex foi instalada e reúne 54 parlamentares de 16 partidos, sob a liderança da deputada Tabata Amaral. Foi a resposta de um grupo de congressistas à infeliz audiência pública em que o então ministro Véllez Rodrigues não conseguiu mostrar sequer um esboço de plano para a educação brasileira, mesmo depois de três meses de governo. A Comex tem realizado diversas audiências públicas e visitas técnicas aos órgãos do MEC, e os requerimentos de informação que aprovou deverão, quando respondidos, permitir a seus membros elaborar um relatório aprofundado sobre as ações e planos do MEC, com recomendações objetivas para que este concentre seus esforços em políticas públicas informadas pelas evidências e que respondam aos desafios educacionais do Brasil.

4. Um novo protagonismo dos Estados diante do vácuo federal

No mesmo diapasão, os Estados também vêm ganhando maior preponderância, em grande medida porque são pressionados a melhorar seus indicadores de qualidade da educação (Ideb).

Em evento em setembro deste ano, com empresários e lideranças políticas de todo o País, o governador de São Paulo, João Dória, encerrou sua fala assim: “*Estamos na boa competição pela melhor educação do país, São Paulo será o Ideb número 1 até o final da minha gestão*”. Outros governadores também presentes foram na mesma linha, incluindo o do Ceará, Camilo Santana, cujo Estado vem alcançando destaque em todas as etapas de ensino, em especial no ensino fundamental I (1º ao 5º ano). Para avançarem mais, governadores de todas as regiões estão nessa “corrida”, que envolve alguns fatores comuns: construção e implementação de políticas, tendo como referência o sucesso em outros Estados; crescente apoio do Estado aos municípios, como forma de sustentar resultados de longo prazo; e apoio de instituições da sociedade civil para a estruturação das políticas.

Este último fator possui um ponto de apoio inédito e que tem feito a diferença, que é o fato de essas instituições estarem juntas no Educação Já. Com isso, há melhor coordenação de suas ações e promoção do foco nas políticas mais urgentes e necessárias para termos mais resultados.

Alguns exemplos evidenciam esse momento de maior protagonismo dos Estados, muitos em colaboração com os municípios, como a articulação entre Consed e Undime para a implementação da BNCC; a adoção do modelo do Ceará para garantir a alfabe-

tização de todos os alunos até o 2º ano do ensino fundamental (EF), já lançado em Pernambuco, Sergipe e Paraná, com expansão do modelo prevista em outros Estados; e a política de ensino médio em tempo integral (EMTI) de Pernambuco, já presente em 19 Estados.

Alfabetização em regime de colaboração entre Estados e municípios, EMTI gradualmente expandido e boa gestão da cadeia de implementação da BNCC são estratégias de melhoria da qualidade da educação, com forte incidência no aumento da aprendizagem dos alunos, que estão sendo adotadas graças à troca de experiências entre Estados e o trabalho conjunto com municípios e sociedade civil.

Apesar da queda na capacidade de formulação e implementação do MEC, dado o recente protagonismo dos Estados, aliado à agenda ambiciosa e organização mais efetiva do trabalho do Legislativo federal, é possível vislumbrar resultados educacionais melhores nos próximos anos.

5. Uma “reforma educacional silenciosa”?

O alcance de resultados significativos no futuro próximo também se alicerça em um processo longo e que teve início com a promulgação da Constituição Federal, que consagrou o direito à educação a todos os brasileiros e vinculou recursos dos entes ao setor. Esse processo avançou com o Acordo Nacional Educação para Todos, em 1994, sob a liderança do então ministro da Educação Murílio Hingel, em diálogo com Consed, Undime e a sociedade civil, do qual resultou o compromisso com a centralidade da melhoria da EB. Depois, ganhou força normativa e esteio financeiro com a aprovação

da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996. Ainda que imperfeito, esse processo tem se mantido desde então, mesmo que com diferentes ritmos, e não sem idas e vindas.

Com efeito, esses pilares sustentaram uma expansão acelerada das matrículas na educação básica, tarefa inconclusa no Brasil, que ainda tem mais de 2,5 milhões de jovens fora do ensino médio, mas que somente em 1980 havia alcançado a proporção de estudantes no EF que o Chile ostentava desde 1930. Entre 2007 e 2017, dobrou o percentual de alunos que concluem o ciclo inicial do EF com os conhecimentos adequados (ainda que a taxa atual ainda seja insatisfatória). Ademais, esses marcos possibilitaram que políticas de base fossem erigidas ou aperfeiçoadas: um sistema de financiamento mais estável e redistributivo; o aumento de recursos e melhorias na execução dos programas de apoio aos estudantes e redes (PNAE, PDDE, PNATE, PNLD etc.); um sistema nacional de avaliações educacionais, que avançou para o Ideb; e o estabelecimento de metas públicas que orientam a ação de estados e municípios (no qual o Todos Pela Educação teve liderança destacada). Mais recentemente, outros avanços foram registrados, tais como a aprovação do Piso Nacional do Magistério, que melhorou, ainda que não tenha resolvido, o problema da baixa remuneração dos docentes brasileiros; a transformação do Fundef em Fundeb, com a inclusão de recursos para a educação infantil e a obrigatoriedade do EM; a recente aprovação da BNCC, que deve resultar na reformulação dos currículos de toda a EB e orientar a formação inicial e continuada dos professores; e, por fim, a “reforma” do EM,

cuja lei, aprovada em 2017, finalmente permite que o Brasil diversifique os itinerários formativos dos alunos, nesta etapa que tem sido a de menores avanços no país.

Essa mirada panorâmica nos lembra que avanços educacionais são lentos, difíceis de alcançar, requerem recursos financeiros significativos e demandam diálogo com todos os atores relevantes, além de clareza de propósitos e persistência. Menos importante do que discutir se o copo parece cheio ou vazio é assegurar que ele seja completamente preenchido. Logo, o desafio maior para a educação básica brasileira é complementar, aperfeiçoar e acelerar essa reforma educacional silenciosa. Ideologizar o debate educacional, menoscabar os avanços obtidos, desprezar as evidências, desrespeitar professores e estudantes brasileiros, nada disso nos fará superar os desafios educacionais e oferecer oportunidades iguais para todos.

O Educação Já traz respostas concretas para essa tarefa de complementar, aperfeiçoar e acelerar essa reforma educacional silenciosa. Criar o Sistema Nacional de Educação, por exemplo, é essencial para fazer convergir e coordenar as ações dos entes por meio de processos decisórios coletivos, que superem o regime de colaboração como uma miríade de “pactos por adesão”. A construção e a disseminação de uma política intersetorial para a primeira infância, por sua vez, permitirão que as crianças recebam os cuidados e estímulos logo no começo de suas vidas, com efeitos positivos de longo prazo não restritos ao rendimento escolar. Aprimorar as normativas existentes e inovar na regulamentação da formação e no exercício docente serão passos essenciais para a valorização desses profissionais, que também precisarão de carreiras mais bem estruturadas e remuneradas. Precisamos sistema-

tizar, disseminar, adaptar e reaplicar os bons exemplos de avanços sistêmicos que temos no País. Ao fim e ao cabo, o Brasil precisa obcecar-se com o aumento da aprendizagem de seus alunos.

6. Conclusão: quem pode sustentar uma reforma “silenciosa” e “horizontal”?

Diante de uma reforma educacional silenciosa e que se move de maneira horizontal, a pergunta central passa a ser: sem uma liderança clara, seria ela sustentável? E, se sim, sob quais condições?

Primeiro, a ausência de uma coordenação nacional, em especial num país federativo, continental e muito desigual, traz consigo uma série de consequências negativas. Sem uma agenda clara e com baixo protagonismo do MEC: (i) enfraquece-se a lógica de um projeto educacional nacional capaz de dar foco à ação dos quase 5.600 entes subnacionais; (ii) reduzem-se as chances de coordenação sistêmica entre as principais políticas de cunho nacional, aspecto fundamental em sistemas de alta complexidade; (iii) aumentam-se as chances de ampliação das desigualdades entre as regiões; e (iv) ampliam-se os riscos de descontinuidade da agenda ao longo do tempo.

Em que pese um relevante (e novo) protagonismo do CN e dos Estados na agenda da educação, frente a um contexto de “vácuo federal”, o avanço de uma “reforma educacional silenciosa” tem na sociedade civil organizada um pilar central de sustentação. Ainda que, por óbvio, não seja possível ou desejável apresentar-se como um substituto ao poder público, as instituições e atores não governamentais podem cumprir papel fundamental para sustentar uma agenda nacional estruturante para a educa-

ção. Face à inexistência de um projeto educacional explícito, a presença constante na imprensa e no debate qualificado com influenciadores e implementadores pode ser capaz de manter em pauta os temas que realmente importam; diante de um MEC que pouco atua para apoiar os entes com baixa capacidade institucional, o terceiro setor pode fazer a diferença – como, inclusive, já vem fazendo, como na implantação da BNCC, expansão do EMTI, e na melhoria da gestão das redes –; e frente ao risco de descontinuidade, uma sociedade civil organizada e articulada em torno de uma

agenda coletiva pode exercer pressão suficiente para evitar devaneios ou, ao menos, tornar a ação equivocada politicamente mais custosa.

É nesse último sentido, inclusive, que o Educação Já também pretende agir: ao reunir mais de 80 especialistas e instituições do campo educacional para formular um conjunto de propostas, nasceu, em paralelo, um senso de “ação coletiva”. Ação coletiva que, a depender do Todos Pela Educação, será nutrida e ampliada ao longo dos próximos anos. Conclamamos o(a) leitor(a) a se juntar a este esforço.

Reformas para o Crescimento Sustentado: Os Avanços do Governo na Economia

.....
ADOLFO SACSHIDA

Há décadas, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita brasileiro cresce a taxas relativamente baixas, indicando a existência de impedimentos estruturais ao crescimento econômico. O objetivo principal do governo Bolsonaro tem sido enfrentar essas fragilidades, permitindo que o país ingresse em uma trajetória de crescimento sustentado e atinja seu pleno potencial econômico e social.

O primeiro desafio é garantir a sustentabilidade das finanças públicas, fornecendo, assim, a principal condição necessária para a estabilidade macroeconômica e o crescimento. De fato, o desequilíbrio fiscal tem sido o maior fator de risco para o desempenho da economia brasileira.

Desde o início dos anos 1990, o Brasil aumentou a despesa pública primária muito acima do crescimento do PIB, principalmente devido aos custos crescentes da generosa rede de seguridade social do país, à expansão dos subsídios ao setor privado e ao alto crescimento real dos salários públicos. A partir de 2012, a rápida deterioração do resultado primário e da dívida do setor público, combinada com o baixo grau de transparência na política fiscal, criaram elevado grau de in-

certeza quanto à sustentabilidade intertemporal das contas públicas. À medida que o quadro das finanças públicas se agravou, as taxas de juros e os prêmios de risco aumentaram, derrubando a confiança dos empresários e das famílias, elevando o desemprego e reduzindo o investimento e o consumo. Para atingir o equilíbrio fiscal, o governo tem se empenhado para limitar a expansão descontrolada dos gastos públicos – principal fator explicativo da delicada situação fiscal do país. Para tanto, os esforços do Ministério da Economia têm se concentrado primordialmente em medidas de contenção das despesas obrigatórias, dentre as quais se destaca a reforma do sistema previdenciário.

O sistema de previdência social no Brasil é um pacto entre as gerações do passado, do presente e do futuro. Isso ocorre porque os trabalhadores de hoje custeiam as aposentadorias de quem deixou o mercado formal de trabalho. Por sua vez, os trabalhadores de amanhã farão o mesmo com os trabalhadores que hoje trabalham. Este pacto, porém, encontrava-se desbalanceado. Dados o envelhecimento da população brasileira e a extrema generosidade nas regras de concessão de benefícios e na definição de seus valores – especialmente para as faixas mais altas de renda –, o déficit na Previdência Social apre-

.....
ADOLFO SACSHIDA é secretário de Política Econômica.

sentava trajetória crescente, pressionando cada vez mais as contas públicas. Este problema tendia, ainda, a agravar-se ao longo do tempo, tendo em vista a rápida e profunda transição demográfica que o país atravessa. Neste contexto, o antigo regime previdenciário revelava-se claramente insustentável. Conforme aumentasse a razão de dependência de idosos – razão entre a população com 65 anos ou mais e a população entre 15 e 64 anos –, e mantidos os reajustes dos valores dos benefícios acima da inflação, o ônus requerido da população em idade ativa para financiar os gastos previdenciários tornar-se-ia inviável.

Nova Previdência

A Nova Previdência reduz as insuficiências geradas pelo modelo de repartição brasileiro e torna o sistema mais progressivo do que no passado. As insuficiências diminuem essencialmente porque as pessoas deverão se aposentar um pouco mais velhas, com mais tempo de contribuição e/ou com benefícios um pouco menores do que no passado. A aposentadoria por tempo de contribuição foi extinta, o que significa um grande avanço em termos fiscais e distributivos, uma vez que representam hoje um custo elevado e redistribuem renda para os trabalhadores mais escolarizados e de mais alta renda, que ingressam mais cedo e permanecem mais tempo no mercado de trabalho formal. Os valores das pensões por morte e as possibilidades de acumulação também serão menores. No tocante ao financiamento, vale destacar a redução das alíquotas para os trabalhadores dos estratos de renda mais baixos e a elevação para aqueles que apresentam rendimentos mais elevados, incluindo funcionários públicos.

Ao promover o uso de procedimentos de cálculo atuarial e critérios mais justos para contribuição – cobrando proporcionalmente mais de quem ganha mais –, a Nova Previdência deixará de alimentar o déficit primário do setor público com o ímpeto do antigo regime, contribuindo para um ambiente econômico com maior previsibilidade para a realização de investimentos por parte da iniciativa privada – consequência de juros mais baixos e do menor risco de aumentos futuros na carga tributária. Além disso, e não menos importante, a Nova Previdência contribuirá para a redução da desigualdade entre os beneficiários com maiores salários e os trabalhadores mais pobres. O novo regime aumenta, em média, o tempo mínimo necessário para a aposentadoria dos empregados com maiores rendimentos, e reduz os valores líquidos dos benefícios a serem pagos. Ao reduzir benefícios distorcidos, a reforma garante que o sistema previdenciário consiga pagar as aposentadorias no futuro, sem ter que aumentar os impostos gerais cobrados da população. Vale ressaltar que, sem a reforma da Previdência, em poucos anos o governo se veria sem espaço para a expansão de políticas públicas de elevado impacto social, em particular nas áreas de saúde, educação, segurança e transportes.

É importante notar que a reforma previdenciária é condição necessária, mas não suficiente, para o reequilíbrio das contas públicas. A agenda de consolidação fiscal reúne, portanto, um conjunto de medidas adicionais voltadas, de um lado, para a desindexação, desvinculação e desobrigação do orçamento público; e, de outro, para o redesenho do pacto federativo entre União, Estados e municípios.

As medidas voltadas para os “três d’s” – desindexação, desvinculação e desobrigação

– visam aumentar a flexibilidade orçamentária e reduzir o elevado grau de automatismo no crescimento das despesas obrigatórias. As mudanças propostas proporcionam um novo arcabouço fiscal para o país, com foco na sustentabilidade da dívida pública. Nesse arcabouço, o teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, que limita o crescimento real das despesas federais, continua desempenhando papel crucial. O teto dos gastos possui o mérito de disciplinar a expansão das despesas e tornar explícita para a sociedade a restrição orçamentária do governo, exigindo-se que se determinem prioridades no orçamento público e induzindo à maior eficiência do gasto público.

O objetivo central do novo pacto federativo é equilibrar a distribuição de recursos e responsabilidades entre União, Estados e municípios, aumentando a eficiência na alocação dos recursos voltados para a provisão de bens e serviços públicos. O lema “Mais Brasil, menos Brasília” reflete o diagnóstico de que o padrão que atualmente caracteriza as relações federativas no país se revela inadequado para orientar a atuação do Estado, em seus diferentes níveis, no atendimento de necessidades básicas da população brasileira. De acordo com esse diagnóstico, é desejável maior grau de descentralização não apenas das disponibilidades de recursos, mas também das decisões sobre como tais recursos devem ser gastos.

Ao mesmo tempo, é fundamental estabelecer critérios e regras que proporcionem um arcabouço propício ao equilíbrio fiscal dos entes subnacionais. De fato, a situação fiscal de Estados e municípios é, em muitos casos, dramática. Pressionados pelo relativamente lento ritmo de crescimento das receitas correntes e, principalmente, pelo forte e consistente aumento das despesas com pessoal e

benefícios previdenciários, vários estados têm se deparado com enorme dificuldade para cumprir suas obrigações, financiar investimentos e continuar provendo serviços essenciais à população.

A reversão desse quadro passa, necessariamente, pela adoção de medidas estruturais que contenham o crescimento das despesas correntes e recomponham a capacidade de geração de receitas dos estados. Para este fim, revelam-se essenciais a reforma dos regimes próprios de previdência social, a redução de incentivos tributários e a privatização de empresas públicas para quitação de passivos, bem como a adoção de medidas adicionais de ajuste que limitem o crescimento dos gastos com pessoal.

Plano de promoção do equilíbrio fiscal

A implementação desse conjunto de medidas deverá contribuir decisivamente para recolocar os estados em uma trajetória fiscal sustentável. Contudo, os benefícios desse esforço de ajuste – que, para alguns estados, será considerável – podem levar algum tempo para consolidar-se plenamente. No curto prazo, portanto, as dificuldades para financiar investimentos e serviços públicos essenciais persistirão.

Neste contexto, é fundamental encontrar meios de apoio aos estados durante o período de transição rumo ao reequilíbrio fiscal. O Projeto de Lei Complementar 149/2019, que formaliza o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), consegue aliar o apoio aos estados no curto prazo ao fornecimento de incentivos adequados ao reequilíbrio fiscal no médio prazo. O PEF consiste em um conjunto de metas e compromissos pactuados entre a União e os Estados, Distrito Federal ou Municípios,

por meio dos quais a União concederá garantias para operações de créditos aos estados que se comprometerem com o atingimento de metas específicas de ajuste fiscal. O ajuste envolve a melhoria de indicadores de poupança e liquidez e o cumprimento de um conjunto de possibilidades de medidas de ajuste fiscal, envolvendo, entre outras, privatizações, redução de benefícios tributários, controle de despesas, adoção de teto para os gastos e eliminação de vinculações de impostos.

Complementar ao PEF, o projeto institui o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF), no qual serão estabelecidos compromissos de equilíbrio e de transparência. Os entes terão que disponibilizar acesso à Controladoria-Geral da União (CGU) aos seus sistemas contábeis.

O PEF é a quarta tentativa, nos últimos cinco anos, de solucionar a crise fiscal dos estados e municípios brasileiros. As iniciativas anteriores (leis complementares nº (s) 148/2014, 156/2016 e 159/2017), que renegociaram dívidas, não foram suficientes para resolver as contas públicas estaduais. A novidade do PEF é o desenho de mecanismos que buscam prover os incentivos corretos para que o ente persista no esforço de ajuste fiscal.

De fato, para evitar que o ajuste não seja cumprido, o ente que aderir ao PEF receberá os recursos em parcelas. Se não houver melhora fiscal, as parcelas seguintes serão canceladas. Espera-se, assim, que o auxílio financeiro de curto prazo esteja alinhado com o avanço efetivo na direção do reequilíbrio das contas públicas estaduais.

À medida que os gastos públicos caíam como proporção do PIB e a percepção de risco relativa à dívida pública diminua, o setor público abrirá espaço para a expansão

do investimento privado e da produção. Isso certamente aumentará a renda e o consumo, mas não é suficiente para garantir taxas de crescimento compatíveis com as necessidades da sociedade brasileira. Para isso, o Brasil está promovendo outro conjunto de medidas com o objetivo de aumentar a eficiência econômica e as taxas de crescimento da produtividade, levando o país a um crescimento elevado e sustentável.

Essas medidas incluem: (i) reforma tributária, que criará um melhor ambiente de negócios para as empresas, por meio de ações que visem simplificar o sistema tributário e reduzir custos associados ao fornecimento de informações às autoridades fiscais; (ii) um ambicioso programa de privatização de empresas estatais e prestação de serviços de infraestrutura, que aumentará a eficiência na alocação e uso de recursos públicos e impulsionará o crescimento da produtividade; (iii) medidas de liberalização comercial, que permitirão o acesso das empresas nacionais a insumos e tecnologias e aumentarão a concorrência no mercado doméstico, estimulando a inovação e a produtividade, aumentando a competitividade das empresas domésticas nos mercados estrangeiros e proporcionando produtos melhores e mais baratos aos consumidores brasileiros; (iv) reformas microeconômicas voltadas para a maior flexibilidade do mercado de trabalho e para a redução de distorções no mercado de crédito, que deverão melhorar a alocação de recursos na economia e estimular o crescimento da produtividade total de fatores; e (v) melhoria no ambiente de negócios, por meio de redução de burocracia, aperfeiçoamento dos arcabouços regulatórios e medidas de facilitação das atividades empresariais. A necessidade de uma reforma tributária é consenso entre economistas, tributaristas e

empresários. O atual sistema tributário brasileiro apresenta três problemas principais. Primeiro, a carga tributária total é muito alta, chegando a 32,4% do PIB. Isso está acima da média de outras economias emergentes e muito acima da média da América Latina (cerca de 22% do PIB).

Em segundo lugar, o sistema tributário é extremamente complexo, gerando custos significativos, em termos de tempo e recursos em geral, tanto para as empresas cumprirem as exigências fiscais quanto para as autoridades fiscais verificarem a conformidade. A complexidade do sistema também cria muitos pontos contenciosos que dão origem a litígios fiscais e, portanto, à incerteza em relação às receitas fiscais.

Por fim, o excesso de normas e regimes excepcionais gera distorções na forma de organização da produção, pois as empresas se organizam visando minimizar custos tributários, o que é mais um fator de perda de produtividade para a economia.

Reduzir a carga tributária é um objetivo relevante no médio prazo, como forma de melhorar o crescimento econômico. No curto prazo, no entanto, a situação fiscal atual dificulta a redução de impostos. As propostas atuais para melhorar o sistema tributário se concentram, portanto, em: (i) simplificar o cumprimento por meio de obrigações secundárias, reduzindo os custos de *compliance*; (ii) tornar mais homogênea a carga tributária sobre diferentes setores e agentes econômicos, de modo a diminuir as distorções alocativas; (iii) diminuir os efeitos cumulativos de alguns dos impostos federais, em particular PIS e Cofins, substituindo-os por um imposto sobre valor adicionado (IVA); e (iv) facilitar o cumprimento dos passivos fiscais, visando eliminar redundâncias e ineficiências e contribuindo para reduzir os cus-

tos de conformidade e melhorar o ambiente de negócios.

Espera-se que a reforma tributária avance na direção de um sistema tributário simplificado e eficiente, voltado a acabar com a guerra fiscal, as renúncias fiscais e o custo elevado da burocracia para controle das obrigações tributárias pelas empresas. A literatura econômica informa que o desenho tributário ótimo deve buscar a melhor combinação entre equidade e eficiência, permitindo ao governo arrecadar uma dada receita e alcançar objetivos distributivos ao menor custo.

Estímulo ao investimento privado

Os avanços na área de infraestrutura econômica foram significativos nos primeiros meses de governo. A diretriz básica tem sido o estímulo ao investimento privado nos setores de logística, energia, saneamento básico, mobilidade urbana, telecomunicações e habitação popular. A opção por privilegiar o investimento privado nessas áreas, em vez do investimento público, decorre não somente da forte restrição fiscal atual, mas também, e principalmente, da convicção de que, sob um arcabouço regulatório adequado, o setor privado é naturalmente mais eficiente.

No setor de transportes, o Ministério da Infraestrutura realizou 23 concessões de aeroportos, terminais portuários e de importante trecho da Ferrovia Norte-Sul. Em março, houve o leilão de 12 aeroportos divididos em três blocos, com ágio de mais de 900% e previsão de arrecadação total de R\$ 4,2 bilhões para o governo federal ao longo dos 30 anos de concessão. No setor portuário, foram arrendados, em abril, dez terminais, sendo três em Cabedelo/PB, um em Vitória/ES e seis em Vila do Conde/PA. As dez áre-

as têm previsão de assinatura de contrato até setembro deste ano, com investimento de R\$ 630 milhões e outorga de R\$ 667 milhões. No setor ferroviário, o governo concedeu à Rumo S.A. importante trecho da Ferrovia Norte-Sul, de Porto Nacional (TO) à Estrela D'Oeste (SP), ativo que renderá R\$ 2,7 bilhões – ágio acima de 100%.

O lançamento do Novo Mercado de Gás, com a criação do Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural, constituiu um marco no setor de energia. Os objetivos do programa são promover a concorrência, incentivar a integração do setor de gás com o setor elétrico e o setor industrial, eliminar barreiras tarifárias que impeçam a abertura do mercado e harmonizar as regulações estaduais e federal no setor. O “choque de energia barata” esperado deverá beneficiar empresas e consumidores.

Ao cumprir o compromisso de otimizar os recursos públicos e transferir o máximo de ativos para a iniciativa privada, o governo contribui decisivamente para melhorar as condições da infraestrutura produtiva do país, reduzindo o “custo Brasil” e estimulando a geração de produção e renda. O Brasil se destaca negativamente por ter um dos mercados de trabalho mais ineficientes do mundo. Isso se deve principalmente à falta de flexibilidade, aos custos elevados e à ineficiência das relações entre empregados e empregadores. No Relatório de Competitividade Global (RCG) 2016-2017, produzido pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil aparecia no ranking com nota 3,7 (em uma escala de 0 a 7), o que correspondia ao 117º lugar dentre 138 países.

O governo federal lançou, em 30 de julho, um amplo processo de atualização de regras que regulam o universo trabalhista brasileiro. Foram anunciadas a moderniza-

ção das Normas Regulamentadoras (NRs) de Segurança e Saúde no Trabalho e a consolidação e simplificação de decretos trabalhistas. As medidas visam garantir a segurança do trabalhador e regras mais claras e racionais, capazes de estimular a economia e gerar mais empregos.

O trabalho de modernização das NRs envolve a revisão de todas as 36 normas atualmente em vigor e tem tido a participação ativa da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia neste processo de revisão. Espera-se que a simplificação, desburocratização e harmonização das normas aos padrões internacionais contribuam para reduzir custos do setor produtivo, estimulando a produção e o emprego, sem comprometer a saúde e a segurança dos trabalhadores.

Outra medida significativa foi o lançamento do Novo FGTS. O ponto central da medida foi facilitar o acesso do trabalhador ao saldo da sua conta do FGTS, possibilitando a retirada periódica de parcela de seus recursos. O “saque aniversário” contribui para resolver um problema de má alocação de recursos, pois eleva substancialmente o retorno do trabalho formal, reduzindo a informalidade e a rotatividade. Na medida em que o trabalhador passa a ter acesso aos recursos depositados em sua conta, sem que precise ser demitido para tal, os depósitos passam a ter um caráter remuneratório adicional, em vez de caráter tributário.

O saque aniversário tem, assim, efeito semelhante ao de uma desoneração do fator trabalho. Além disso, a possibilidade de uso de parte dos recursos do trabalhador no fundo como garantia na obtenção de crédito permite relaxar restrições de crédito, aumentando a eficiência na utilização desses recursos.

Além dessa medida estrutural, o Novo

FGTS permitiu também outra modalidade de saque – o saque imediato. Essa modalidade possibilitou aos trabalhadores sacarem até R\$ 500 por conta (ativa ou inativa), entre setembro de 2019 e março de 2020. Segundo a Caixa Econômica Federal, o potencial dessa medida é de liberação de até R\$ 28 bilhões em saques, ainda em 2019, e R\$ 12 bilhões, em 2020, contemplando 96 milhões de trabalhadores, o que equivale a 46,3% da população brasileira.

De acordo com estudo da SPE sobre os impactos regionais do saque imediato, o impacto mais importante se dará no aumento da renda familiar dos habitantes das regiões Norte e Nordeste. Ao todo, esses saques representam 0,58% do PIB do Brasil e 18,6% da renda habitual média das pessoas que estavam trabalhando no começo de 2019. A importância dessa medida é reforçada ainda pelo fato de que 81% das contas do FGTS possuem saldo inferior a R\$ 500. Em outras palavras, para 81% das contas essa medida devolve o valor integral dos recursos do trabalhador.

No que se refere às medidas de melhoria no ambiente de negócios, destaca-se a edição da Medida Provisória (MP) nº 881, de 30 de abril de 2019. Essa MP instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, visando reduzir a intervenção do Estado no ambiente empresarial e estabelecer garantias de livre mercado e análise de impacto regulatório. Essa medida provisória significou um importante marco para o empreendedorismo no Brasil, ao reduzir a burocracia, diminuir os entraves da legislação, facilitar a abertura de empresas e estimular a produtividade.

Entre as principais mudanças, a proposta da MP flexibiliza regras trabalhistas e elimina alvarás de funcionamento a pe-

quenas e médias empresas que apresentem atividades de baixo risco. O texto da MP também separa o patrimônio dos sócios de empresas das dívidas de uma pessoa jurídica, assim como proíbe que bens de empresas de um mesmo grupo sejam usados para quitar débitos de uma empresa.

Acordo Mercosul-União Europeia

No âmbito das relações internacionais, cabe destacar o Acordo Mercosul-União Europeia (UE). O acordo, que demorou mais de 20 anos para ser negociado, cria uma área de livre comércio entre esses dois blocos econômicos, que representam, somados, PIB de cerca de US\$ 20 trilhões (aproximadamente 25% da economia mundial), e mercado consumidor de aproximadamente 780 milhões de pessoas. A União Europeia é o segundo parceiro comercial e maior investidor estrangeiro no Mercosul. Antes do acordo, apenas 24% das exportações brasileiras, em termos de linhas tarifárias, entravam livres de tarifas na UE. Após a desgravação prevista no acordo, 92% das importações do Mercosul e 95% das linhas tarifárias entrarão livres de tarifas na UE. Incluídas as linhas com desgravação parcial (quota, preço de entrada e preferência fixa), a oferta europeia se eleva a 99% do volume de comércio. O Mercosul, por sua vez, liberalizará 91% das importações originárias da UE e 91% das linhas tarifárias após a desgravação prevista no acordo.

No comércio agrícola, o Mercosul liberalizará 96% do volume de comércio e 94% das linhas tarifárias. A UE liberalizará 82% do volume de comércio e 77% das linhas tarifárias. Por sua vez, no comércio industrial, a UE eliminará 100% de suas tarifas em até 10 anos, sendo cerca de 80%

na entrada em vigor do acordo. O Mercosul liberalizará 91% do comércio em volume e linhas tarifárias.

Espera-se que o Acordo Mercosul-União Europeia tenha o potencial para acelerar o crescimento econômico do Brasil, por meio do acesso a mercados externos importantes para produtos brasileiros e da entrada no país de mercadorias melhores e mais baratas, além de incentivar a indústria nacional a ser mais eficiente.

Em suma, o governo Bolsonaro tem implementado e dado encaminhamento a um conjunto de importantes reformas estruturais e microeconômicas. Muito já foi feito, mas muito mais ainda há por fazer. Espera-se que essas reformas, e as demais medidas a serem implementadas até 2022, sejam capazes de impulsionar o crescimento econômico de longo prazo e aumentar a produtividade da economia brasileira, elevando os níveis de produção, renda e bem-estar no país.

Desafios da Economia Brasileira

.....

MARCOS LISBOA
MARCOS MENDES

I – Introdução

O desempenho da economia brasileira tem decepcionado nas últimas décadas, ainda mais em comparação com os outros emergentes. Mesmo após o fim da hiperinflação, em 1994, a nossa taxa de crescimento apenas acompanhou a média dos demais países e foi bem inferior à observada em alguns países da América Latina, do sul da Ásia e do Leste Europeu.

O baixo desempenho se agravou nesta

.....
MARCOS LISBOA tem uma trajetória que abrange experiências em instituições acadêmicas, no governo e como executivo de instituições financeiras. Atual diretor presidente do Insper, de 2013 a abril de 2015, atuou como vice-presidente. De 2006 a 2009, atuou como diretor executivo do Itaú-Unibanco e, de 2009 a 2013, como vice-presidente. De 2005 a 2006, foi presidente do Instituto de Resseguros do Brasil, e atuou como secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda de 2003 a 2005. Marcos foi professor assistente de economia na Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (FGV) entre 1998 e 2002 e, anteriormente, como professor assistente de Economia no Departamento de Economia da Universidade de Stanford, de 1996 a 1998. Marcos é Ph.D. em economia pela Universidade da Pensilvânia.

MARCOS MENDES é Doutor em Economia. Pesquisador Associado do Insper. Foi Chefe da Assessoria Especial do Ministério da Fazenda (2016-2018).

década, com a lenta desaceleração a partir de 2010 e, posteriormente, com a severa recessão do fim da gestão Dilma. Do fim de 2016 em diante, a economia se estabilizou e iniciou uma lenta retomada, insuficiente para restabelecer os níveis de renda pré-crise.

Este artigo analisa algumas das causas do baixo crescimento da economia brasileira, pondo foco nas políticas públicas que tentaram dinamizá-lo por meio de estímulo ao investimento. Tais políticas criaram distorções na alocação de capital que acabaram por afetar negativamente a produtividade, o principal motor do crescimento econômico.

A seção II mostra que temos desempenho frustrante quando comparado ao crescimento de outros países. A seção III evidencia que o pouco crescimento que obtivemos no passado recente se baseou no aumento da quantidade de trabalhadores e do investimento. A produtividade cresceu pouco nos melhores períodos e tem sido, em média, negativa desde o começo do século.

A seção IV descreve as distorções criadas pela tentativa de incentivar o aumento do investimento por meio da mobilização estatal de recursos. Na seção V, apresentamos os problemas criados pelas políticas de

proteção das empresas nacionais. A seção VI concentra-se nas distorções criadas pela alteração de marcos regulatórios da infraestrutura. A seção VII conclui, mostrando evidências da deterioração da produtividade na última década.

A revisão das políticas e incentivos à má alocação de capital é parte de uma agenda mais ampla para retomar o crescimento da economia brasileira, que não será aqui tratada por falta de espaço. Essa agenda passa tanto pela melhora do ambiente de negócios quanto pela retomada dos investimentos em infraestrutura.

Nosso sistema tributário, por exemplo, é composto por diversos tributos sobre consumo e faturamento, com regras complexas e pouco precisas sobre as bases de cálculo dos tributos devidos em meio a invenções criativas, como a do crédito físico (conceder crédito apenas aos insumos que efetivamente entram no processo produtivo), que acabam resultando em imenso contencioso entre o fisco e os contribuintes.

Essas regras tributárias distorcem os preços relativos e terminam por igualmente induzir uma má alocação de capital na nossa economia, contribuindo para o baixo crescimento. Surpreendentemente, a discussão tributária no Brasil parece ignorar o impacto das regras sobre as decisões de produção e investimento e sua repercussão sobre a produtividade.

Além disso, a incapacidade do governo em apresentar projetos executivos adequados, que permitam a obtenção das licenças antes das licitações, resultou em obras que terminaram custando o dobro do previsto, como Belo Monte, em meio a muitos outros problemas.

Há, também, a inevitável agenda fiscal. Reformas do gasto público que interrompam o crescimento da despesa obrigatória e, com

isso, viabilizem o equilíbrio fiscal são condição necessária à estabilidade econômica e política. Devem ter prioridade na agenda.

Nesse sentido, acertou o governo Bolsonaro em iniciar a agenda de reformas pela Previdência. Ela, contudo, não é suficiente, e muito será preciso fazer para controlar a folha de pagamento, para racionalizar as despesas de assistência social e para reduzir benefícios fiscais, tributários e financeiros.

O duro dessa agenda de contenção de despesas obrigatórias é que o problema pode se agravar. Tramitam no Congresso e na justiça diversas matérias que podem aumentar o gasto obrigatório. O esforço, portanto, deve ser não só para rever as regras de indexação de gastos que ampliam os gastos obrigatórios acima da inflação, como também evitar que novas obrigações e indexações venham a ser criadas.

A arte estará em encontrar a combinação ótima de reformas que possam ser tocadas paralelamente sem congestionar a agenda do Congresso e sem inviabilizar umas às outras. Além disso, uma forte coalizão deve ser formada para evitar a aprovação de medidas em direção contrária às reformas necessárias.

Dessa forma, este artigo apenas inicia uma discussão sobre a agenda para reduzir as distorções que levam à má alocação de capital na economia brasileira e ao nosso baixo crescimento. A agenda de reformas é bem maior que a aqui apresentada.

II – O Brasil cresce pouco há quatro décadas

A primeira coluna da Tabela 1 apresenta o crescimento do PIB per capita para vários países. Estamos no fim da fila, com desempenho inferior ao de vizinhos como Chile, Colômbia e Peru.

Tabela 1 – Taxa de crescimento do PIB por trabalhador: 1981–2018

País	PIB per capita	PIB por trabalhador						2018 (US\$ de 2017 por trabalhador – PPP)
	Varição no período	Varição no período	Taxa Média Anual					
	1981–2018	1981–2018	1981–1990	1991–2000	2001–2010	2011–2014	2015–2018	
China	860%	757%	3,4%	6,1%	9,6%	5,9%	4,1%	27.667
Coreia do Sul	539%	345%	6,3%	5,1%	3,2%	1,0%	1,9%	76.850
Índia	426%	449%	3,5%	4,6%	6,5%	4,7%	5,5%	18.529
Irlanda	283%	199%	3,6%	3,6%	1,8%	1,6%	3,6%	149.707
Turquia	202%	168%	3,8%	2,7%	3,6%	2,4%	1,5%	76.609
Chile	173%	71%	-1,0%	3,9%	1,5%	0,8%	0,8%	55.506
Egito	132%	78%	2,7%	1,7%	1,1%	1,7%	2,4%	46.360
Etiópia	130%	91%	-1,5%	0,8%	4,1%	3,9%	5,3%	3.299
Japão	126%	110%	4,1%	2,0%	1,2%	1,3%	0,2%	80.571
Estados Unidos	107%	94%	1,8%	2,6%	2,0%	0,9%	0,8%	126.979
Colômbia	103%	41%	0,7%	0,1%	2,0%	1,9%	1,5%	32.190
Reino Unido	97%	76%	2,3%	2,3%	0,9%	0,6%	0,4%	90.454
Portugal	92%	59%	1,8%	1,9%	1,2%	0,4%	0,1%	65.233
Peru	69%	8%	-5,2%	0,5%	3,7%	3,6%	1,7%	26.560
Argentina	39%	11%	-2,3%	1,9%	1,6%	-1,4%	-1,3%	43.717
Brasil	38%	18%	-1,3%	1,4%	1,5%	-0,1%	-0,4%	32.009
México	28%	-12%	-2,2%	0,6%	-0,7%	0,8%	0,8%	46.849
Rússia	25%	37%	0,5%	-2,3%	4,4%	1,9%	0,8%	58.409
África do Sul	14%	-1%	-2,2%	0,6%	2,1%	-0,1%	-0,4%	42.743

Fonte: The Conference Board Total Economy Database

O desejável é que países de renda média e baixa tenham crescimento da renda per capita a um ritmo mais rápido que o dos países mais desenvolvidos. Se isso ocorrer, a diferença entre os dois grupos estará diminuindo, e os mais pobres estarão convergindo para o padrão de vida dos mais ricos. Estamos sendo incapazes de convergir em direção ao padrão de vida dos EUA, cujo PIB per capita cresceu muito mais rápido que o nosso.

Durante muitos anos, a taxa de crescimento econômico no Brasil aumentou gra-

ças à expansão do número de trabalhadores decorrente da demografia, não porque a renda por trabalhador estivesse aumentando.

Nos anos 1960, casais tinham, em média, mais de seis filhos, em meio a uma queda da mortalidade infantil. O resultado foi o notável crescimento populacional das três décadas seguintes.

Crescíamos porque tínhamos mais gente trabalhando, não porque estivessemos ficando mais ricos.

No entanto, o Brasil está passando por uma transição demográfica bastante rápida. A taxa

de fertilidade caiu para 1,7 filho por casal e deverá se tornar negativa a partir de 2030. Isso significa que a população total irá se estabilizar, mas a proporção de idosos irá aumentar significativamente nas próximas décadas.

De acordo com o IBGE, a população de 20 a 64 anos atingirá sua maior participação na população em 2023, quando representará 62% do total. A partir daí cairá e chegará a 2060 em 55% do total. Já a de 65 anos ou mais saltará de 7%, em 2010, para 25%, em 2060.

Menos gente trabalhando para sustentar mais idosos. Isso requererá que nossos trabalhadores sejam mais produtivos.

Por isso, além do crescimento per capita, é importante avaliar o nosso desempenho em termos de crescimento da renda por trabalhador empregado, como faz a Tabela 1, a partir da segunda coluna. Isso dá uma medida de quanto cada trabalhador agrega ao produto nacional, ou seja, a produtividade do trabalho.

Mais uma vez, a Tabela 1 mostra que estamos mal na comparação internacional. Nosso PIB por trabalhador cresceu apenas 18% entre 1981 e 2018 contra, por exemplo, 71% no Chile.

Ao quebrar esse dado em vários períodos, percebemos que no nosso melhor período (2001-2010) a produtividade do trabalho cresceu apenas 1,5% ao ano. Desde 2011, está andando para trás.

Isso significa que não mais podemos contar com os fatores que viabilizaram nosso crescimento até os anos 1980. Para sair do marasmo em que estamos desde então, será inevitável elevar a produtividade e a taxa de investimento, bem como a qualidade do fator trabalho e do fator capital.

III – A decomposição do crescimento brasileiro

O crescimento da produção e renda de uma economia decorre do aumento dos fatores empregados nessa produção. Quanto mais pessoas trabalhando e mais máquinas e equipamentos empregados, maior será o produto final. Além disso, a qualificação dos trabalhadores e a qualidade dos equipamentos afeta a quantidade produzida. Por fim, a produção total depende da eficiência com que capital e trabalho são empregados, sintetizado pela “produtividade total dos fatores de produção (PTF)”.

Bonelli, Veloso e Pinheiro (2017) fazem a decomposição da contribuição de cada um dos fatores acima listados para o crescimento brasileiro das últimas décadas. A Tabela 2 mostra os dados.

Em primeiro lugar, observamos que a qualidade do trabalho sempre foi menos relevante do que a quantidade de trabalho, revelando a fragilidade do nosso processo educacional. Em segundo lugar, o investi-

Tabela 2 – Contabilidade do crescimento do Brasil em períodos selecionados (% a.a.)

	1991-2000	2001-10	2011-14
Qualidade do trabalho	0	0,2	0,2
Quantidade de trabalho	0,3	0,8	0,5
Capital ICT	0,3	1,5	0,2
Capital não ICT	1,1	1,3	2,4
PTF	0,8	-0,3	-1,6

Fonte: Bonelli, Veloso e Pinheiro (2017). ICT significa Tecnologias de Informação e Comunicação.

mento em capital fixo se deu mais em equipamentos tradicionais que nos modernos setores de tecnologia da informação e comunicação. Em terceiro lugar, a produtividade total dos fatores, que já dava uma contribuição acanhada no período 1991-2000, tornou-se negativa desde então.

Portanto, não só crescemos pouco como temos um crescimento de “baixa qualidade”, baseado no incremento de capital e trabalho de menor qualidade e drenado por uma produtividade decrescente.

As próximas seções mostram que a política econômica adotada desde meados da primeira década do século agravou a nossa baixa produtividade.

O diagnóstico então vigente era de que o crescimento deveria ser comandado pelo aumento do investimento, sem preocupação com a produtividade.

A expansão da demanda agregada via investimento (e também consumo) criaria um ciclo virtuoso de estímulo a novos investimentos, acelerando o crescimento.

Para tanto, o governo atuou fortemente para subsidiar e induzir o investimento, além de proteger as empresas instaladas no país, visando aumentar sua rentabilidade e propensão a investir.

O resultado foi a má alocação do capital, em empreendimentos inviáveis ou pouco produtivos, que derrubaram a produtividade e, conseqüentemente, o potencial de crescimento econômico. Em paralelo, o custo fiscal dos estímulos ao investimento e ao consumo colocou o país em

trajetória de endividamento público acelerado, afetando as expectativas com a conseqüente retração do investimento e do consumo.

IV – Mobilização de recursos públicos para expandir o investimento

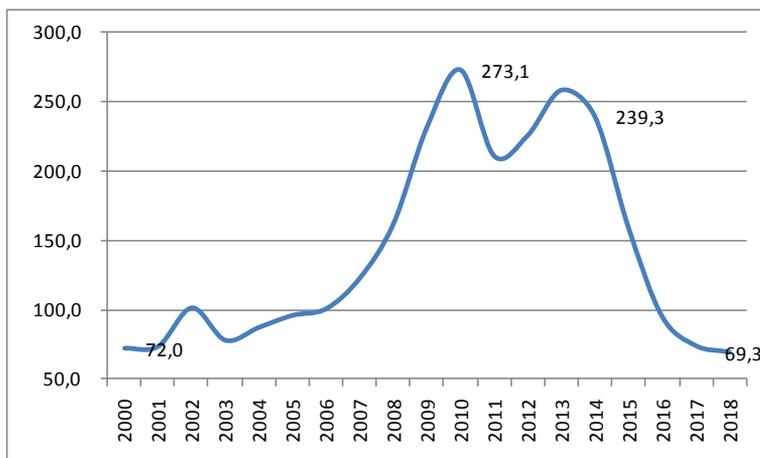
Desde meados da primeira década do século até o início de 2016, intensificou-se a oferta de crédito subsidiado por bancos públicos e fundos geridos pelo governo (FGTS, FAT). Também foram utilizadas as empresas estatais e seus fundos de pensão como financiadores de projetos de investimento selecionados pelo governo.

Cada uma dessas vertentes continha erros de concepção que acabaram por gerar um estoque de capital de baixa produtividade ou simplesmente inútil, no caso de obras que foram paralisadas.

O Gráfico 1 mostra o forte aumento dos financiamentos concedidos pelo BNDES. Em 2014, os seus desembolsos eram 232% maiores que no início do século.

A política de crédito do BNDES foi deliberadamente orientada para criar os chamados “campeões nacionais”: empresas gran-

Gráfico 1 -- Desembolsos do BNDES (R\$ de 2018)



Fonte: BNDES

des que o governo pretendia transformar em multinacionais brasileiras. Essa orientação do crédito atuou contra o aumento de produtividade da economia. Essas empresas já eram, em geral, líderes de mercado e tinham pouco incentivo para inovar. Recebendo capital subsidiado aumentavam artificialmente a sua vantagem em relação aos concorrentes, o que desestimulava a inovação e os ganhos de produtividade.

Os mesmos recursos poderiam ter financiado a formação de capital (máquinas e equipamentos) mais produtivo, caso tivessem sido alocados por meio de critérios de mercado (financiamento dos empreendimentos de maior rentabilidade esperada). Trata-se de um caso típico de má alocação de capital.

Além disso, houve influência política nas decisões de financiamentos concedidos pelo BNDES, como no caso clássico dos empréstimos aos governos de Cuba, Venezuela, Moçambique e Angola (valor total de US\$ 5,6 bilhões²). Esses empréstimos, agora enfrentando seguidas inadimplências, representaram queima de capital, que poderia ter financiado investimentos produtivos no Brasil.

A Petrobras foi induzida a construir o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, além de refinarias Premium, e a comprar a refinaria de Pasadena. Investimentos de retorno negativo e que resultaram em obras

não concluídas. Gastos com investimento que geraram zero de acréscimo ao estoque de capital produtivo.

A Petrobras também foi encarregada de reerguer a indústria naval brasileira por meio da Transpetro (subsidiária de navegação da empresa), que encomendou dezenas de navios de grande porte a estaleiros nacionais. Esses navios saíram a custo mais elevado e com pior qualidade, tendo em vista a baixa capacidade dos estaleiros nacionais quando comparada aos mais eficientes produtores do mundo. Encerradas essas encomendas, os estaleiros, incapazes de competir no mercado privado, não mais encontraram demanda e estão agora fechando suas portas. Todo o capital ali alocado tende a ser perdido.

Situação similar se deu com a alta exigência de compra de equipamentos nacionais para a exploração de petróleo (exigências de conteúdo local, questão que será tratada em maior detalhe adiante).

A Tabela 3 mostra a deterioração de alguns indicadores de saúde financeira e patrimonial da empresa estatal.

A relação entre o endividamento líquido e a geração operacional de caixa (Ebitda), por exemplo, saltou de 1, em 2010, para 5, em 2015. Com finanças fragilizadas, a empresa perdeu capacidade de investir no segmento em que é mais rentável: a exploração de petróleo e gás. Mais uma vez, temos um caso de alocação ineficiente de capital, le-

.....
2 Fonte: BNDES

Tabela 3 – Petrobras: indicadores financeiros e patrimoniais

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Endividamento Bruto/Fluxo de Caixa Operacional (FCO)	2,19	2,76	3,63	4,76	5,64	5,69	4,29	4,18	3,41
FCO/Juros	8,52	7,38	5,82	5,14	4,41	4,16	3,52	3,88	4,57
Endividamento Líquido/EBITDA Ajustado	1,03	1,66	2,77	3,52	4,77	5,11	3,54	3,67	2,34

Fonte: Petrobras

vando à baixa produtividade e à redução do potencial de crescimento econômico.

Passou-se a utilizar parte do saldo de recursos do FGTS para conceder financiamentos a empreendimentos escolhidos pelo governo por meio da criação do FI-FGTS.

O modelo contém diversas características nocivas à produtividade e à boa alocação de recursos. Em primeiro lugar, trata-se de utilizar poupança forçada, remunerada abaixo das taxas de mercado, para financiar investimentos privados, a juros subsidiados. Portanto, um subsídio cruzado dos poupadores (trabalhadores) para os empreendimentos contemplados.

Em segundo lugar, a seleção de projetos se dá por um comitê de servidores públicos, que se torna vulnerável a pressões políticas e a outros argumentos que não apenas o da rentabilidade esperada dos empreendimentos.

Em terceiro lugar, há custo de transação na gestão e na governança do fundo, que utiliza recursos humanos escassos na administração pública.

O relatório de 2017 indica que o FI-FGTS tinha, naquele exercício, créditos e ativos que somavam R\$ 27,5 bilhões. Na carteira de clientes, grandes empresas que, à época, tinham condições para obter recursos no mercado privado, como Odebrecht, Alupar, Light e ALL.

Simbólica da má alocação de recursos é a participação do fundo em um consórcio com bancos e fundos de pensão de empresas estatais para a criação da Sete Brasil, para construir 29 sondas de exploração de petróleo. A empresa era tecnicamente inviável, entrou em recuperação judicial e representou mais um caso de investimento que não gera produto. Como consequência, houve a erosão da poupança dos trabalhadores, tanto no FGTS quanto nos fundos de pensão. O

crédito do FI-FGTS junto à empresa é da ordem de R\$ 2,5 bilhões.

Os principais fundos de pensão de empresas estatais (Petros, Funcef, Previ e Postalís) concederam empréstimos a diversos outros empreendimentos com o perfil similar, acumulando perdas de R\$ 113 bilhões entre 2013 e 2018, segundo levantamento de CPI sobre o tema. Mais investimento malfeito, deteriorando o potencial de crescimento. Participantes desses fundos terão que pagar contribuições complementares ao longo de décadas, comprometendo os valores de suas aposentadorias e pensões.

Em suma, capital alocado em investimentos de baixa rentabilidade ou desperdiçado em obras inacabadas: baixa produtividade do investimento, com redução do potencial de crescimento da economia.

V – Proteção à empresa nacional

Outro conjunto de medidas de política econômica, voltado a proteger determinados segmentos empresariais, desestimulou a concorrência, criou oligopólios e reservas de mercado, bem como garantiu a sobrevivência de empresas ineficientes. Tudo isso leva à alocação de capital e trabalho em empresas menos produtivas e ao desperdício de oportunidades de crescimento de empresas mais produtivas. O resultado é a queda da produtividade agregada da economia.

Começamos pelas diversas políticas industriais criadas ao longo do período analisado. Foram nada menos do que três amplas iniciativas, chamadas de “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (2004), “Política de Desenvolvimento Produtivo” (2008) e “Plano Brasil Maior” (2011). Similares, continham medidas de proteção comercial, de concessão de crédito

subsidiado a setores da indústria escolhidos pelo governo. Não apresentavam critério de desempenho para determinar a continuação ou interrupção dos estímulos.

Se levarmos em conta que boa parte da escolha dos beneficiários é feita mediante *lobby*, o incentivo tributário, a proteção comercial ou o crédito subsidiado passam a beneficiar aqueles que são eficientes na sua atuação em Brasília, em vez de serem os mais eficientes na produção e comercialização de seus produtos.

Indústrias com baixa capacidade de competir com importados (máquinas e equipamentos, informática e telecomunicações, automóveis, calçados e têxteis) tendem a reforçar o investimento em *lobby*, para se manterem rentáveis, apesar da baixa competitividade.

Tarifas de importação foram mantidas em nível elevado. Proliferaram as barreiras não tarifárias (medidas antidumping e exigência de conteúdo local).

No caso da indústria de óleo e gás, desde o fim dos anos 1990, o governo adotou exigências de conteúdo local (CL) para incentivar o desenvolvimento da produção de equipamentos no Brasil.

Essas exigências, ao induzirem o uso de insumos locais, produzidos de forma menos eficiente do que em outros países, reduzem a rentabilidade da extração de petróleo.

Pietro (2014) e Almeida et al. (2016) estimam os impactos negativos das regras de CL para a exploração de petróleo no pré-sal. O preço mínimo que viabiliza a exploração aumenta, reduzindo a produção e a geração de empregos.³

As políticas de proteção setorial fracassaram em tornar competitiva a cadeia de for-

necedores e tiveram como efeito colateral prejudicar a produtividade dos demais setores da economia.

O governo Temer fez uma pequena reforma simplificadora das exigências de conteúdo local que, junto com a revogação da exigência de que a Petrobras fosse detentora de 30% de todos os consórcios do pré-sal, viabilizou o sucesso de várias rodadas de licitação de petróleo. A Exxon voltou a adquirir ativos no Brasil, e a Petronas aqui investiu pela primeira vez.

A leitura do edital da 13ª Rodada de Licitação, realizada antes da reforma empreendida no governo Temer, mostra o grau de detalhamento das exigências e o alto custo de conformidade e de fiscalização das obrigações⁴.

Importante ressaltar que exigências de conteúdo local existem em outros instrumentos de políticas públicas. Por exemplo, o gozo de benefícios oferecidos no âmbito da Zona Franca de Manaus depende do cumprimento de conteúdo local mínimo, o mesmo ocorrendo com o acesso a crédito do BNDES nas linhas do Finame, que restringem o financiamento a compra de máquinas e equipamentos previamente credenciados, com comprovado atendimento de requisitos mínimos de CL.

Também digno de nota é o uso excessivo da aplicação de medidas *antidumping*. Essas medidas, regulamentadas pela OMC, visam limitar a importação de produtos em que haja suspeita de prática de preços muito baixos com vistas a eliminar os concorrentes locais. Os pedidos são feitos pelas próprias empresas que se consideram prejudicadas.

.....
3 Lisboa (2019) sumariza alguns dos resultados desses trabalhos.

.....
4 Os requisitos de CL estão no Anexo XIV, que começa na página 222 do edital, que pode ser encontrado em http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round_13/Edital_R13/edital_R13_BE_vfinal_Pos_RD_02102015.pdf.

Araújo Jr. (2017) analisa a trajetória do uso desse instrumento no Brasil. Mostra que, entre 2011 e 2014, o Brasil foi o líder mundial em abertura de investigações *antidumping*. No ano 2000, foram apenas 10 casos analisados, enquanto, em 2014, chegaram a 65. O período recente também se caracterizou por aumento dos casos em que se decidiu impor restrições a importações: em 66% das investigações feitas no período 2006-2015 foram aplicadas restrições, contra 44% dos casos examinados entre 1988 e 1996.

Também houve aumento nas renovações automáticas das medidas de restrição à importação. Embora o *antidumping* seja uma medida temporária, com vigência em torno de 5 anos, em 63% dos casos de fim da vigência da restrição, ocorridos em 2011-2015, houve renovação automática da restrição.

O autor ressalta os principais efeitos nocivos do uso excessivo de *antidumping*:

- a) protecionismo frívolo, que é o caso em que as restrições à importação não são relevantes para proteger a indústria local, mas prejudicam o restante da economia;
- b) concentração do uso na indústria de bens intermediários oligopolizada, em especial a química e siderúrgica, com impactos sistêmicos sobre toda a cadeia de produção;
- c) elevação do custo dos rivais internos, quando a empresa protegida também fabrica bens a partir do insumo protegido, o que lhe concede poder de mercado para vender insumos mais caros a seus competidores nos mercados a jusante;
- d) despreocupação com os custos sistêmicos sobre a economia, com os processos, tratando apenas do prejuízo alegado pela

empresa peticionária, mesmo quando os danos causados a outras indústrias e consumidores finais sejam superiores.

A vítima, mais uma vez, é a produtividade e o potencial de crescimento da economia.

VI – Distorções regulatórias

A definição de marcos regulatórios foi apautada por conflitos de objetivos que acabaram resultando em problemas de eficiência e custos.

Nas concessões de rodovias, por exemplo, tiveram prioridade, ao mesmo tempo, a modicidade tarifária e elevadas exigências de investimentos na recuperação e duplicação das estradas. Tentava-se agradar o usuário dos serviços com preço baixo e qualidade alta.

A equação financeira não fechava, o que induziu a participação de consórcios “aventureiros”, sem *expertise* ou capital para cumprir as metas de investimentos. Foram dados lances agressivos, já pensando em um segundo momento: pressionar o governo para renegociar os contratos. Empresas mais capacitadas foram alijadas do processo, e muitas concessões estão em processo de devolução, por impossibilidade de cumprimento de cláusulas pelos concessionários.

No caso dos aeroportos, a resistência ideológica a se afirmar que ativos estavam sendo privatizados, e uma propensão a controle estatal até mesmo de serviços sob concessão, levaram à obrigatoriedade de participação da Infraero com 49% das ações dos consórcios vencedores.

Isso acabou gerando oportunidade para repasse de custos privados para o erário. Como os integrantes privados dos consórcios dos primeiros aeroportos licitados eram em-

preiteiras, o consórcio contratava obras de expansão dos aeroportos a preços elevados junto às suas próprias empresas de construção. A Infraero, com menor capacidade de monitoramento de custos e posição minoritária no consórcio, tinha que arcar com 49% do custo superfaturado. Também nos aeroportos houve casos de compromissos de investimentos elevados e outorgas muito altas, levando à crise financeira das concessionárias do Galeão e de Viracopos.

No setor de petróleo buscou-se substituir o sistema de exploração em regime de concessão pelo modelo de partilha de produção. O objetivo era fortalecer a Petrobras e, supostamente, elevar a participação governamental nas rendas de petróleo. Na prática, como argumenta Freitas (2011), não há motivos para que um regime arrecade mais que outro.

No sistema de concessão, a empresa vencedora do leilão paga à União, estados e municípios royalties e participações especiais sobre o volume produzido. Além disso, paga um bônus de assinatura decidido em leilão. No modelo de partilha, a União recebe uma parte em dinheiro e outra em óleo.

Isso significa que ela terá o custo de transformar esse petróleo recebido em dinheiro. Ou seja, o governo terá que estocar e vender o óleo. Para tanto, criou-se uma empresa estatal (PPSA) e esta já contratou centenas de servidores. Estuda, agora, adquirir navios para estocar e transportar o óleo. Custo desnecessário, pois o setor público poderia continuar recebendo a sua parte em dinheiro, sem precisar de todo esse novo aparato.

Para piorar, durante os cinco anos de discussão e aprovação do novo modelo, as rodadas de licitação de petróleo foram paralisadas. Justamente em período em que o barril de petróleo batia recorde de preços (em torno de US\$ 120). Houve a postergação de inves-

timentos ao longo desses cinco anos, que já poderiam estar gerando emprego, rendas privadas e pagamentos ao setor público.

Adicionalmente, o novo modelo criou reservas de mercado à Petrobras, obrigando-a a ter participação mínima de 30% em todos os consórcios. Isso gerou vários efeitos negativos. Primeiro, a Petrobras não tinha capital para entrar em vários empreendimentos ao mesmo tempo, o que provocou atrasos adicionais na exploração. Segundo, porque várias empresas preferiram não entrar em um leilão em que sabiam que, ao final, participariam de um consórcio comandado pela Petrobras.

Tal exigência foi retirada em 2016, o que permitiu a retomada da concorrência e o sucesso de novas rodadas de licitação. Enquanto durou a exigência, fez-se apenas uma licitação, do campo de Libra, que teve um único concorrente (um consórcio liderado pela Petrobras) e que comprou o direito de exploração a baixo preço.

O modelo de regulação teve direta consequência de desvalorizar o ativo público. Visto que não fazia sentido montar um consórcio para disputar o ativo com a Petrobras e, em caso de vitória, ter que admiti-la como sócia e operadora da extração do óleo (Bustamante, 2015).

No setor elétrico, a Medida Provisória 579 determinou a cessação antecipada das concessões de exploração de hidrelétricas, oferecendo a renovação às empresas que aceitassem reduzir preços. Tratou-se de verdadeira quebra de contrato, que desorganizou o fluxo de caixa das empresas, gerou disputas judiciais, passivos à União e desequilíbrio nos mercados a vista e a prazo de energia.

Mais uma vez, a intervenção estatal elevou custos, distorceu decisões alocativas, desestimulou investimentos e criou insegurança jurídica.

VII – Conclusões

Este artigo procurou mostrar que a política econômica de 2005 ao início de 2016 buscou estimular o crescimento econômico por meio de incentivos estatais ao investimento. Ao fazê-lo, afetou negativamente o crescimento da produtividade.

É importante observar que as medidas acima descritas têm efeitos nocivos de longo prazo. O capital queimado em um investimento malsucedido, como Sete Brasil ou construção de refinarias inviáveis, não volta mais. Está perdido. O desequilíbrio atuarial dos fundos de pensão das estatais representará redução da renda líquida dos seus associados ao longo de décadas.

A má alocação de recursos continuará a puxar a produtividade para baixo por muitos anos, pois investimentos improdutivos continuarão a existir até a depreciação total dos equipamentos.

Tome-se como exemplo o programa Procaminhoneiro do BNDES, que financiou a compra de caminhões a juros reais negativos. Isso estimulou o crescimento da frota em ritmo muito superior à demanda por serviços de frete.

Quatro anos após o encerramento dessa linha de financiamento, ainda há um excesso de 300 mil caminhões na economia, segundo a Associação Nacional das Empresas Transportadoras de Carga. Isso derrubou o preço do frete e levou à greve dos caminhoneiros, que paralisou o país em 2018. E continuará nos assombrando com ameaças de greves nos próximos anos.

Mais do que isso, gerou a tabela do frete, cujo principal efeito foi induzir as empresas a formar frota própria de veículos, adicionando mais uma distorção alocativa que penaliza a produtividade.

Barbosa Filho e Correa (2017) mostram que no Brasil, em comparação com outros países emergentes, há uma concentração excessiva de empresas de produtividade muito baixa. Vasconcelos (2017), por sua vez, mostra que essa situação piorou ao longo do tempo. Ele apresenta a distribuição da produtividade total dos fatores por firma no setor de manufaturas para 1996, 2005 e 2011 e constata um acúmulo crescente de empresas no grupo das menos produtivas. O autor do estudo aponta justamente as políticas acima descritas como causas da queda da produtividade agregada.

A amplitude de instrumentos equivocados utilizados no período 2005-2015 torna essa experiência um rol completo de políticas que devem ser evitadas em um país que deseja colocar sua economia em condições de crescer a taxas robustas ao longo de vários anos.

É uma verdadeira lista negativa, que deve constar dos princípios de uma boa gestão na seção "não fazer".

Para o Brasil, resta o duro trabalho de desfazer os equívocos, enfrentando a resistência dos grupos de pressão que insistem em continuar se beneficiando de políticas boas para eles e ruins para o país.

O desafio torna-se ainda maior quando se adiciona o fato de que a agenda aqui discutida é apenas parte do conjunto de reformas necessárias. Em primeiro lugar, na fila de prioridades, está a contenção da expansão da despesa pública obrigatória, que está asfixiando a economia, seja pelo crescimento da dívida pública, seja pelo crescimento da carga tributária.

Nesse sentido, acertou o governo Bolsonaro em começar pela reforma da Previdência. Esta, contudo, não é suficiente para estancar o crescimento da despesa obrigatória, de modo que ainda há muito a fazer na reforma da política de contratação e remuneração no serviço público, no desenho

das políticas sociais e na redução dos subsídios tributários, creditícios e financeiros custeados pelo governo federal.

O atual mandato presidencial poderá ser considerado bem-sucedido se conseguir fazer reformas significativas no gasto obrigatório, desmontar os incentivos incorretos discutidos no presente artigo e der início à discussão de

outras reformas, como a tributária e a abertura econômica.

A agenda, contudo, é ampla e precisará de vários mandatos presidenciais para ser executada. O importante é evitar retrocessos e caminhar na direção correta, removendo as restrições ao crescimento para as quais haja maior factibilidade política de aprovação.

Referências bibliográficas

- Almeida, E. et al. (2016) *Custos e benefícios da atual política de conteúdo local*. Ciclo de debates sobre petróleo e economia. Cooperação e pesquisa IBP-UFRJ. Texto para discussão. Disponível em: https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/09/2016_TD_Custos-e-Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo-Local.pdf
- Araújo Jr., J.T. (2017) *Anatomia da proteção antidumping no Brasil*. CINDES. Disponível em: http://cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=0&view=finish&cid=928&catid=7
- Barbosa Filho, F. H., Correa, P. 2017. Distribuição de produtividade do trabalho entre as empresas e produtividade do trabalho agregada no Brasil. In: Bonelli, R., Veloso, F., Pinheiro, A.C. (2017) *Anatomia da Produtividade no Brasil*. FGV/IBRE. Ed. Elsevier.
- Bonelli, R., Veloso, F., Pinheiro, A.C. (2017) O Brasil em comparações internacionais de produtividade. In: Bonelli, R., Veloso, F., Pinheiro, A.C. (2017) *Anatomia da Produtividade no Brasil*. FGV/IBRE. Ed. Elsevier.
- Bustamante, L. (2015) A frustração com a partilha de produção: o leilão do campo de libra. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Senado Federal. Texto para Discussão nº 168. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td168>
- Freitas, P.S. (2011) *Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?* Brasil, Economia e Governo. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a-diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>
- Lisboa, M. B. (2019): *Retrocessos protecionistas*; Folha de São Paulo.
- Prieto, Diana C. M. (2014) *A política de conteúdo local e as decisões de investimento no Brasil*, 2014. Trabalho de dissertação de mestrado submetida ao programa de pós graduação em ciências econômicas UFRJ/Instituto de economia. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/Dissertacao_CL_Diana_Martinez-Prieto.pdf
- Vasconcelos, Rafael. 2017. *Misallocation in the Brazilian Manufacturing Industry*. Brazilian Review of Econometrics. Volume 3, nº 2.

O Povo Brasileiro Escolheu e o Novo Brasil Já Nasceu

.....

ONYX LORENZONI

Para entendermos o Novo Brasil, precisamos retornar mais de três décadas no tempo. Após o fim do regime militar, os governos, de José Sarney a Michel Temer, passando por Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff, estabeleceram o presidencialismo de coalizão como base para a governabilidade. De lá para cá, lamentavelmente, o Brasil assistiu a uma série de tristes episódios que mancharam a imagem do nosso país e colocaram em descrédito a classe política e, o mais importante, revelaram nefastas relações entre agentes do setor público e iniciativa privada.

Mensalão e Petrolão se tornaram os mais conhecidos, pela vultuosidade dos valores da corrupção e, acima de tudo, pelos personagens envolvidos. As relações promíscuas entre agentes públicos e a iniciativa privada não apenas desembocaram na mais grave crise econômica do país, como fizeram com que o nosso Brasil perdesse oportunidades de ouro de dar um salto na economia, na geração de empregos e renda, de forma sustentável e permanente. O que ficou conhecido como presidencialismo de

.....
ONYX DORNELLES LORENZONI é médico-veterinário, deputado federal em 5º mandato e ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República.

coalizão, nada mais foi do que o Estado capturado e envolvido em relações nada republicanas, além do inchaço da máquina pública em níveis insustentáveis. Some-se a isso outras escolhas da esquerda que se mostraram erradas, e que foram duramente criticadas e combatidas por muitos de nós, liberais-conservadores, que hoje ocupamos funções decisivas no governo federal por escolha do povo brasileiro. A guinada do Brasil foi iniciada no ano de 2013, quando o povo brasileiro resolveu tomar o país em suas mãos e iniciar um processo de transformação. Começou por São Paulo, através das redes sociais, um movimento que, a princípio, se constituía para barrar um aumento no preço das passagens do transporte coletivo. A majoração de R\$ 0,20 na tarifa foi o estopim de uma onda de insatisfação que logo foi tomando proporções gigantescas e, para a tristeza daqueles que comandavam o país, seria apenas o início da grande transformação. Não era apenas pelos R\$ 0,20. Era pelo conjunto da obra, por atitudes e escolhas erradas que foram degradando pouco a pouco o ambiente no país e revelando a verdadeira face dos que o governavam. Era contra a corrupção sistêmica, protesto pela tarifa da conta de luz, pelo aumento do desemprego, pelo preço da gasolina, pela volta da inflação, pelo

aumento da insegurança e chegada da violência às localidades que só a conheciam por meio da televisão. Era pela mudança. Era por um novo momento no país. Estava sendo desnudado um período sombrio, em que governantes inescrupulosos teriam revelados os seus métodos para manter um projeto de poder que maquiava a realidade vivida pelos brasileiros, à custa de muita propaganda enganosa, do apoio de setores da imprensa inflados por altas verbas de publicidade, de programas e obras que só existiam no papel, de uma inversão de valores que tinha na sua gênese o que há de mais nefasto na politicalha: governos que deveriam servir aos brasileiros e brasileiras, mas que estavam se servindo do fruto do trabalho da população. Aliado a isso, um grupo de procuradores, policiais federais e um juiz destemido, davam início à maior operação de combate à corrupção da história do planeta. Ao mesmo tempo, o ativismo nas redes sociais crescia a passos largos, as pessoas trocavam informações, novos canais de comunicação ganhavam espaço e o povo se informava e formava a sua própria opinião. Estava desenhada a tempestade perfeita para uma grande virada no Brasil.

O ápice foi registrado no dia 13 de março de 2016. Milhões de pessoas tomaram às ruas. Do Palácio do Planalto, de um governo acuado pela população, veio uma resposta completamente descolada da realidade, mas que estava de acordo com a forma como pensavam e agiam os governantes. Em um ato que podemos classificar como deboche ao povo brasileiro, o governo convocou uma coletiva de imprensa para dizer que as pessoas não estavam se manifestando contra eles, e sim a favor, pedindo por mais direitos. Não era e nunca foi. A insa-

tisfação só aumentou. Talvez a ganância e o excesso de poder e confiança tenham cegado os que comandavam o país. Acostumados a criar narrativas e sustentá-las em uma parte da imprensa que se curvava e ajudava a dar ares de democracia aos seus desmandos, esqueceram do primeiro artigo de nossa Constituição de que *“todo poder emana do povo”*. Por incompetência ou incapacidade de análise de um cenário sombrio, não se deram conta de que a insatisfação atingira níveis como *“nunca antes na história deste país”*.

“O último suspiro eleitoral da esquerda”

A escolha do crescimento pelo consumo, um voo de galinha, traria a eles a realidade que tanto negaram. O país estava entrando na maior crise econômica de sua história. Os níveis de desemprego aumentavam. A capacidade de compra do brasileiro caía na mesma proporção. O povo não poderia mais ser enganado ou entorpecido por mentiras. Os movimentos cresceram por todo o país. Das capitais para o interior. Em capitais como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e em pequenos municípios como Garanhuns-PE, Nova Petrópolis-RS e Tatuí-SP. Por todo o Brasil, as pessoas foram às ruas para dar um basta aos abusos daqueles que deveriam zelar pelo que é de todos. O Brasil iniciava a maior transformação de sua história política. Pelas mãos de seu povo. O ano de 2014 foi o último suspiro eleitoral dos governos de esquerda. Aliás, o processo eleitoral daquele ano suscitou muitas dúvidas em relação ao resultado da eleição presidencial, e este foi mais um ingrediente para ampliar no seio da sociedade brasileira o desejo de mudanças. O governo de Dilma Rousseff fez de tudo

para manter suas mentiras de pé. A própria presidente foi à TV dizer que pela primeira vez na história do Brasil a conta de luz iria cair. Na verdade, o governo segurou o preço por conta da eleição. Assim como segurou o preço do petróleo de forma artificial. O vale tudo eleitoral. Escolhas que, mais uma vez, mostrar-se-iam equivocadas com explosão da tarifa e dos combustíveis após a eleição. Maquiagem, diversionismo e falta de planejamento que cobriam um preço alto da esquerda brasileira e abririam um novo horizonte para o Brasil. O povo brasileiro exigia a mudança na forma de fazer política.

Ao mesmo tempo, um homem que por muitas vezes foi voz quase solitária iniciava sua caminhada. Um deputado de posições firmes e claras, um capitão reformado do Exército que nunca teve medo de dizer o que pensa. As andanças desse homem, em paralelo aos movimentos que se ampliavam a cada semana no Brasil, convergiram de forma clara mais à frente. Munido de seus princípios e valores, Jair Messias Bolsonaro andava pelo Brasil conversando com as pessoas, dizendo o que pensava sem rodeios, utilizando-se de algo que foi negado por todos os governantes que se sucederam com o fim do regime militar: a verdade. O Brasil havia sido capturado por um projeto de poder que tinha fim em si próprio e isso ficava a cada dia mais claro aos olhos dos brasileiros. Da mesma forma com que ignoraram o que estava por trás da insatisfação do povo brasileiro, os mesmos setores da política e da imprensa brasileira desdenharam da conexão que Jair Bolsonaro estabelecia com as pessoas por onde passava. As manifestações seguiram crescendo. A operação Lava Jato também seguia colocando figuras importantes na cadeia. Enquanto

isso, o deputado que falava a verdade também seguia seu caminho de conscientização por onde passava. O ano de 2015 foi marcado pelas maiores concentrações de brasileiros insatisfeitos. Todas as grandes manifestações ocorriam aos domingos, um claro sinal de que os que estavam ali eram os que trabalhavam. O contraponto do governo e dos partidos de esquerda era organizar atos durante a semana para dar ares de um país dividido.

Eleito para implementar transformações

Não juntavam uma décima parte do que juntavam as manifestações dos brasileiros aos domingos, havia um contorcionismo dos próprios partidos alinhados ao governo e à parte submissa da imprensa para dar grandiosidade aos atos. Imagens fechadas em um pequeno grupo para parecer maior do que realmente era, cobertura de canais de rádio e televisão – aqueles mesmos que ajudavam a vender e sustentar as mentiras tentavam igualar manifestações populares às manifestações sindicais. No domingo, milhões de brasileiros nas ruas, no meio da semana, algumas centenas de sindicalistas e apaniguados da esquerda. Não era igual. Nunca foi. Não havia divisão, e sim um desejo majoritário por mudanças de verdade. As eleições de 2016 mostraram isso da forma mais clara possível. Ninguém mais acreditava no mundo perfeito que a esquerda brasileira vendia. No meio de tanta incompetência, a presidente do Brasil empilhava erros. E foi com um erro primário, mas diretamente ligado à incompetência, que surgiu o processo que levaria ao impeachment de Dilma Rousseff. Conhecida como “pedalada fiscal” nada mais foi do que gastar o que não podia, como se não

houvesse amanhã. O dinheiro utilizado sem autorização do parlamento – como manda a nossa Constituição Federal – foi usado para pagar a conta dos desmandos no ano eleitoral. Por 357 votos favoráveis na Câmara dos Deputados e 61 no Senado Federal, muitos inclusive dados pela própria base do governo, chegou ao fim a era petista. O legado não poderia ser mais perverso: maior nível de desemprego da história com quase 14 milhões de pessoas sem trabalho, criminalidade avançando e forças de segurança desvalorizadas, índices pífios de excelência na educação – entre 70 países, o Brasil ficou em 63º lugar no ranking da OCDE, 79º melhor IDH - índice de desenvolvimento humano, 80º lugar no Ranking Global de Competitividade, 153º no ranking de liberdade econômica, 102º no ranking da liberdade de expressão. Sem contar a tragédia das relações internacionais, pois os governos de esquerda ajudaram a financiar projetos de poder e ditaduras com o dinheiro dos brasileiros. Foram mais de U\$S 15 bilhões investidos fora do país a juros mais baixos do que eram ofertados por aqui. Em julho, a dívida já ultrapassava os U\$S 2,5 bilhões. Os números retratam fielmente as escolhas erradas. Desperdício, descaso com os brasileiros, amarras ideológicas, inversão de valores. Por isso, o povo brasileiro pediu e escolheu a mudança, e ela chegou.

As eleições de 2018 foram diferentes de todas as outras. O resultado proclamado da eleição do 38º presidente da República consolidou a vontade popular de uma mudança verdadeira. Sem grandes investimentos em marketing pessoal ou planos mirabolantes, sem uma grande aliança de partidos políticos, sem tempo de propaganda na televisão. O eleito tinha uma arma fundamental e que o conectava aos principais anseios do povo

brasileiro: a verdade. Além, é claro, do desejo de mudança.

O Congresso foi renovado com 244 novos deputados e 46 novos senadores. A maioria deles conduzida ao parlamento pela defesa dos mesmos princípios e valores que nortearam a campanha do presidente Jair Bolsonaro. O respeito à Constituição, a responsabilidade fiscal e a fraternidade estavam logo na primeira página de um plano de governo que tinha como linha mestra algo muito simples, mas muito caro à sociedade brasileira: o resgate de princípios e valores deixados de lado em nome de projetos de poder. O dia 28 de outubro de 2018 entrará para os livros de história como a data em que o povo brasileiro escolheu ter o seu país de volta. Escolheu para conduzir o processo aquele homem que carregava a verdade no olhar e nas palavras. Jair Messias Bolsonaro foi o escolhido para tocar as transformações.

Redução no número de ministérios

O desejo de mudança e a palavra empenhada foram os ingredientes principais da mudança no Brasil. Em primeiro lugar, desde o período de transição governamental, a equipe do presidente Jair Bolsonaro decidiu aplicar as melhores práticas de governança pública seguindo o padrão OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – iniciando, assim, o processo de acesso ao grupo dos 32 países mais desenvolvidos do mundo, que não por acaso, tratam a liberdade e a democracia como valores fundamentais e transformadores. O Brasil caminha para se integrar a esse seleto grupo de nações. Ao mesmo tempo, o governo deu início

à implantação de suas diretrizes e enviou ao Congresso Nacional as primeiras medidas. Aquela mesma parcela da imprensa a que me referi no início deste artigo, insistia com manchetes que colocavam em dúvida a capacidade de articulação do novo governo. Não importavam as conquistas, a regra era repetir, repetir, repetir exaustivamente que havia falhas de articulação. O novo governo aprovou tudo o que precisava para estabelecer o seu jeito de governar. Reduzimos o número de ministérios para 22, sendo 2 funcionais. Cabe lembrar que o Brasil já teve 40 ministérios durante os governos de esquerda, usados como moeda de troca da tal governabilidade. Somou-se a isso a redução de 21 mil cargos em comissão e funções gratificadas. A redução por si só já seria uma clara demonstração de que as coisas mudaram. Não existe mais ministério de “porteira fechada” para partido A ou B, e o novo governo foi além. O presidente deu liberdade a cada ministro que nomeasse seu grupo de trabalho. Esta é a verdadeira governabilidade. Aprovamos uma reestruturação do sistema previdenciário com potência fiscal superior a R\$ 1 trilhão. Falta a aprovação no Senado Federal que deve ocorrer até o mês de outubro. A potência fiscal também estará garantida porque inovamos ao enviar ao Congresso Nacional uma medida de combate às fraudes no INSS. Nenhum governo fez isso. Os resultados já apareceram. No início de setembro saiu a notícia de que o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou indícios de irregularidade em benefícios pagos por governos passados que somaram R\$ 2,25 bilhões.

Para destravar o desenvolvimento e em uma demonstração de confiança nas pessoas, revogamos mais de 800 atos burocráti-

cos. O excesso de regulamentação sempre serviu para criar dificuldades e vender facilidades. Pela primeira vez na história deste país, o cidadão, diante de um órgão de governo, estará com a razão. Também aprovamos uma medida provisória fundamental. A MP da Liberdade Econômica (MP 881/2019) facilitando a livre iniciativa, o livre comércio e o amplo exercício da iniciativa privada. Portanto, a articulação do governo foi bem-sucedida e estabelecemos uma nova relação com o parlamento brasileiro.

Direito à legítima defesa

Cabe aqui ressaltar uma importante medida e compromisso de campanha do Presidente, que foi a devolução aos brasileiros de um direito inalienável que foi sufocado por todos os governos desde 2003: o direito à legítima defesa. O simbolismo desse ato é muito maior do que a simples posse de uma arma, é um sinal de respeito às pessoas, que no ano de 2005 foram chamadas a escolher se gostariam de manter esse direito, deram a resposta nas urnas (64,37% favoráveis) e, mesmo assim, foram desrespeitadas e viram os sucessivos governos criando obstáculos a esse direito. A alteração do decreto 5123/04 colocou as coisas no seu devido lugar. Cada ato do governo tem por objetivo cumprir os compromissos assumidos com a população brasileira, a busca por soluções para problemas que se arrastam ou foram ampliados e afetam diretamente a vida de todos os brasileiros.

Se levarmos em conta que a segurança pública e a geração de empregos são as duas principais preocupações dos brasileiros, importantes indicadores demonstram a mudança do ambiente no país; segundo

o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – Sinesp, os índices de criminalidade tiveram queda nos quatro primeiros meses de 2019, com destaque para os 23% de diminuição no número de homicídios. Outro indicador a ser celebrado é o número de empregos formais criados no país no primeiro semestre de 2019: quase meio milhão de novas vagas, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

Já estamos avançando, mas muito precisa ser feito para que alcancemos os resultados que irão consolidar a transformação de que o país precisa e os brasileiros merecem. Mudanças estruturais e culturais levarão nosso país ao patamar das nações mais desenvolvidas do mundo, para que o Brasil nunca mais tenha que passar por pe-

ríodos como as últimas décadas. Chegou a hora de olhar para a frente, de tirar o Estado dos ombros dos brasileiros, de uma nova relação entre poderes e com a iniciativa privada. Uma relação de respeito entre governantes e governados. Sem submissão, sem mentiras, sem autoritarismo travestido de democracia. Sai a nefasta politicagem, voltada a financiamento de projetos de poder, e assume em seu lugar a política de resultados, voltada aos anseios da população brasileira, tendo a verdade como o fio condutor da relação entre o povo e seu governo. Essa é a principal transformação. A política, quando feita com respeito às pessoas e com a participação delas, é uma aliada fundamental para a construção de uma grande nação. O Novo Brasil, com mais oportunidades, mais seguro, mais próspero e mais justo, já nasceu e dará muito orgulho a todos.

Populismo Autocrático e Resiliência Constitucional

.....
OSCAR VILHENA VIEIRA
RUBENS GLEZER¹

Após 25 anos de estabilidade política, alternância de poder, adoção de reformas e de políticas econômicas que favoreceram equilíbrio fiscal e certa racionalidade econômica, além da implementação de políticas sociais que geraram melhorias incrementais nas condições de vida da população, seria correto afirmar que a democracia constitucional, estruturada em 1988, vinha sendo bem-sucedida.

Apesar das inúmeras deficiências e da falta de avanços mais significativos em áreas tão importantes como segurança pública, aumento da produtividade econômica e, sobretudo, redução da profunda e persistente desigualdade, com efeitos perversos sobre os mais vulneráveis, o sistema político se demonstrava estável. As distintas forças partidárias vinham competindo e coordenando seus conflitos em conformidade com os procedimentos democráticos estabelecidos pela Constituição.

.....
OSCAR VILHENA VIEIRA é professor da FGV Direito SP, mestre em direito pela Universidade de Columbia, NY, doutor em ciência política pela USP e autor, entre outros, de *A Batalha dos Poderes*, Cia das Letras, 2018.

RUBENS GLEZER é professor da FGV Direito SP, onde obteve seu mestrado. É doutor em direito pela USP e foi *visiting scholar* na faculdade de direito da New York University.

Mesmo quando suas discordâncias se referiam a preceitos e escolhas constitucionais, foi possível alcançar consensos e promover reformas, sem traumas ou rupturas. Importante destacar que constante processo de adaptação constitucional, que gerou a aprovação de mais de 100 emendas em três décadas, jamais colocou em risco o cerne do pacto de 1988, composto por um regime democrático pluralista, uma generosa carta de direitos, assim como um robusto sistema de separação de poderes.

O Brasil, nesse sentido, poderia ser considerado um caso em que a democracia se estabilizou e promoveu avanços em relação ao período autoritário. Esses avanços são certamente insuficientes, face aos inúmeros problemas enfrentados pela população brasileira, mas não devem ser ignorados. Essa também parece ser a conclusão dos cientistas políticos Scott Mainwaring e Fernando Bizzaco, após analisar a trajetória das 91 democracias que surgiram, entre 1974 e 2012,

.....
1 Os autores agradecem à pesquisadora Ana Laura Barbosa pelos levantamentos relacionados à pauta legislativa e judicial discutidos neste texto. Também agradecem o diálogo e a generosa troca de informações com os professores Maria Hermínia Tavares de Almeida e Fernando Limongi. Desnecessário dizer que as conclusões do texto representam apenas as opiniões de seus autores.

no que se convencionou chamar de “terceira onda de democratização”. Os autores, que levaram em consideração variáveis relativas ao fortalecimento institucional, respeito a direitos e alternância no poder, classificaram os 91 regimes em 4 grupos. A democracia colapsou em 34 países; em 28 países, a democracia entrou em estagnação; em 4, houve retrocesso; e o Brasil foi colocado no grupo de 23 países em que a qualidade da democracia avançou entre o momento da transição e 2017, ponto final da pesquisa².

A partir de junho de 2013, no entanto, a estabilidade política obtida pelo presidencialismo de coalizão, os avanços incrementais no campo social promovidos pelas políticas públicas de saúde, educação e assistência, a própria racionalidade econômica estabelecida a partir do plano Real e mantida nos sucessivos governos, assim como a lealdade às regras e valores constitucionais parecem ter entrado em processo de regressão³.

Os escândalos de corrupção, que tiveram um primeiro ato com o Mensalão, a partir de 2006, tomaram uma dimensão avassaladora com os avanços da operação Lava Jato, a partir de 2013. Se o Partido dos Trabalhadores foi o principal alvo da operação, que teve forte influência no *impeachment* da ex-presidente Dilma e levou à contestável prisão do ex-presidente Lula, seu maior líder, a Lava Jato também afetou duramente os partidos que dominaram o centro da arena política brasileira nos primeiros 25 anos de democracia. Mais do que isso, ao expor as entranhas dos esquemas relacionados ao financiamento de campanhas políticas, a

operação Lava Jato provocou um declínio da confiança da população nos partidos políticos e no Congresso Nacional.

As eleições de 2014 se deram num ambiente de crescente acirramento e polarização política. Pela primeira vez neste ciclo democrático, o resultado de uma eleição presidencial é contestado judicialmente pelo candidato derrotado. Os desencontros do governo Dilma no plano econômico, assim como o tensionamento das relações entre o Executivo e o Legislativo colocaram o governo em uma posição de vulnerabilidade. As ruas voltaram a ser ocupadas, agora não mais por jovens demandando melhorias nas políticas de saúde e educação ou maior representatividade na política, mas, sobretudo, por grupos conservadores, pautados pelo discurso anticorrupção, pelo liberalismo radical e antiestatal, assim como pelo patriotismo, o militarismo e mensagens explicitamente antidemocráticas⁴.

STF deixa de ser visto como árbitro imparcial

Com o avanço da Lava Jato e do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, percebe-se uma mudança no padrão de funcionamento das instituições, que passaram a utilizar as suas competências e prerrogativas de maneira cada vez mais incisiva e arbitrária, com o objetivo de debilitar adversários ou entrincheirar-se no poder. O próprio Supremo Tribunal Federal, marcado por divisões internas, é trágico pela crise política, deixando de ser visto como um árbitro imparcial do conflito entre Legislativo e Executivo.

Dentro deste contexto de crise econômica, forte polarização política e acirramento

.....
2 Scott Mainwaring e Fernando Bizarro. O que aconteceu com as democracias da terceira onda? *Journal of Democracy* (em português), V. 8, número 1, maio de 2019.

3 Oscar Vilhena Vieira. *A Batalha dos Poderes*. São Paulo, Cia das Letras, 2018.

.....
4 Angela Alonso. A gênese de 2013: a formação do campo patriota. *Journal of Democracy* (em português), V. 8, número 1, maio de 2019.

do conflito institucional, a desconfiança da população no sistema político aumentou. De acordo com o informe 2017 do Latinobarômetro, os brasileiros passaram a ser aqueles que menos acreditam na democracia, entre os 18 países da região, o que se demonstrou um solo fértil para a ascensão de forças populistas de matiz autoritária.

Bolsonaro enfeixa uma demanda difusa por “acabar com tudo isso que está aí”. Promete governar sem conluios e esquemas que marcaram o presidencialismo de coalizão. Promete acabar com o ativismo e “coitadismo”, contrapondo-se a diversas pautas progressistas, muitas delas ancoradas na Constituição, que sempre geraram enormes resistências por parte da direita não liberal brasileira, como a defesa do meio ambiente ou dos direitos humanos. Acena aos ultraliberais sua intenção de remover todos os obstáculos regulatórios, assim como custos sociais postos à atividade econômica. Também se propõe a ser mais duro no combate ao crime e na manutenção da ordem, flexibilizando os limites legais ao exercício da violência pelo Estado e agentes paraestatais, como as milícias. Declara ainda guerra a políticas identitárias e de gênero, como forma de atrair grupos religiosos mais conservadores. Em resumo, Bolsonaro articula não apenas uma agenda de desconstrução das políticas adotadas pelos governos anteriores, o que é natural no processo de alternância democrática no poder, mas também de ataque à própria matriz constitucional de 1988.

Passados quase nove meses de governo, duas questões de natureza política se impõem: em primeiro lugar, se o governo conseguirá promover suas reformas sem contar com uma sólida base de sustentação no parlamento; em segundo lugar, se nossa democracia constitucional, que se demonstrou

bastante resiliente nas últimas três décadas (apesar da crise aberta em 2013), resistirá às estocadas de um presidente expressamente hostil a diversos valores e princípios assegurados pela Constituição.

O presidencialismo sem coalizão

A Constituição Federal promulgada em 1988 estabeleceu uma democracia altamente consensual, ao conjugar o presidencialismo com multipartidarismo, bicameralismo, robusta separação de poderes, federalismo, constituição rígida, com uma extensa carta de direito e um forte sistema de controle de constitucionalidade. Isso deveria exigir daquele que é eleito presidente da República a capacidade de gerar amplos consensos para levar a cabo suas pretensões e colocar em prática suas políticas.

Em primeiro lugar, deve ser capaz de formar uma base aliada para promover as mudanças legislativas e manter seu orçamento para transformar suas preferências em políticas públicas. Isso implica uma constante negociação com um grande número de partidos políticos, mas também a construção de apoios junto aos governadores das distintas regiões do país. De outro lado, se o resultado das negociações políticas ameaçarem direitos ou afetarem interesses constitucionalmente entrincheirados, o Judiciário poderá anular a legislação ou atos administrativos em questão. Em face da amplitude e ambição de nosso pacto constitucional, o poder daqueles que têm por responsabilidade promover e guardar a Constituição também cresceu. Daí a centralidade alcançada pelas agências de aplicação da lei, como o Ministério Público, o Judiciário e, em especial, o Supremo Tribunal Federal, a partir de 1988.

Para muitos cientistas políticos, como

Giovani Sartori, essa conjugação entre presidencialismo e multipartidarismo é uma receita para o fracasso, que levará inevitavelmente à paralisia ou à crise. Esse pessimismo é partilhado por Sérgio Abranches, para quem o “presidencialismo de coalizão” é “caracterizado pela instabilidade”. Fernando Limongi e Argelina Cheibub perceberam, no entanto, que a Constituição de 1988 entregou uma série de instrumentos ao presidente, como as medidas provisórias, a iniciativa legislativa, mecanismos de controle da agenda parlamentar, além do controle da realização do orçamento, que permitem ao chefe do Executivo obter uma razoável taxa de sucesso junto ao legislador.

Após diversos governos bem-sucedidos, mas também dois processos de *impeachment*, é necessário reconhecer que em termos de governabilidade, o presidencialismo de coalizão brasileiro pode ser tanto profundamente funcional quanto disfuncional. O fator determinante entre o sucesso e o fracasso parece ser o interesse e a capacidade do presidente da República de manejar seus poderes institucionais para construir uma coalizão sólida no Legislativo, cujo resultado de negociações sobreviva ao controle pelo Judiciário. Não se pode desprezar, evidentemente, aquilo que abala a estabilidade de qualquer governo, que é o sucesso econômico, bem como crises políticas decorrentes de grandes escândalos de corrupção, associadas à própria manutenção de coalizões partidárias amplas e heterogêneas. Mas, como o curto governo de Michel Temer deixou claro, mesmo sob forte ataque e baixíssima aprovação, aquele que for capaz de contar com uma forte coalizão parlamentar será capaz de sobreviver e governar.

Nesse contexto, o governo Bolsonaro oferece uma espécie de teste ao argumen-

to, pelo menos no período inicial de seu mandato. Isso porque Bolsonaro desde a campanha – e durante o mandato – rejeitou a ideia de realizar os tipos de negociação que o presidencialismo de coalizão demanda. A questão que se coloca, portanto, é se um presidente da República que se nega a construir uma base de apoio pela lógica da negociação partidária, assim como distribuição de postos governamentais, consegue governar com estabilidade.

Há que se fazer uma ponderação preliminar, no entanto. Embora Bolsonaro condene a concessão de emendas parlamentares e de cargos públicos como parte de uma “velha política”, a ser combatida e criminalizada, na prática, o Executivo tem liberado emendas parlamentares como contrapartida ao atendimento de interesses do governo, como no caso das votações da reforma da Previdência.

Na composição dos 22 ministérios e órgãos equiparados, apenas sete possuem filiação partidária. Isso não significa que as nomeações não tenham atendido a presções específicas de bancadas parlamentares (BBB - Bíblia, Bala e Boi), seja na indicação de nomes ou no seu veto, o que ocorreu no caso do educador Mozart Ramos, impedido de assumir o ministério da Educação.

Nesse sentido, o governo Bolsonaro não é tão avesso a negociações ou concessões ao Congresso Nacional, como propaga, mas o faz de maneira mais pontual, caso a caso, como tem sido noticiado em referência à pretensão do presidente de nomear seu filho como embaixador do Brasil em Washington. Se existe um processo de construção da base partidária, ele não se dá pelas vias usuais. Ao contrário, a atuação política mais visível da presidência de Bolsonaro ocorre na comunicação com sua base eleitoral, que pressiona os parlamentares, gerando muitas

vezes crítica e antagonismo por parte dos congressistas.

Porém, diferentemente do que se poderia imaginar, esse discurso antagônico em relação ao Congresso não inviabilizou sua atividade com o Legislativo. É fato que Bolsonaro apresentou um desempenho ligeiramente abaixo da média nos primeiros seis meses de governo, pelas métricas tradicionais de eficiência: calculadas pela taxa de dominância e taxa de sucesso. Pela taxa de dominância, analisa-se quanto da legislação aprovada pelo Congresso foi proposta originalmente pela presidência da República; uma forma de verificar quanto da pauta de debate do Legislativo gira em torno da agenda do Executivo. Pela taxa de sucesso, verifica-se quanto das propostas enviadas pelo Executivo ao Congresso são aprovadas; uma forma de examinar o grau de deferência do Legislativo às propostas do Executivo. Em conjunto, tais métricas devem indicar se a política legislativa gira em torno e nos termos da presidência da República. Nos dois casos, Bolsonaro teve resultados próximos ao de Dilma, com números abaixo de Collor, Itamar Franco e, de forma muito expressiva, Lula. Porém, teve desempenho ligeiramente superior a Temer e a Fernando Henrique Cardoso.

A despeito das semelhanças quantitativas em dados agregados, Fernando Limongi apontou em recente apresentação na FGV para as peculiaridades do desempenho de Bolsonaro. Em primeiro lugar, o presidente tem obtido uma taxa de sucesso muito baixa na aprovação de medidas provisórias. Das 27 MPs editadas, apenas três foram convertidas em lei; nove perderam validade; e 15 encontram-se formalmente em tramitação; sendo que diversos dispositivos relevantes de MPs aprovadas foram expressamente rejeitados, como a mudança da Funai para o ministério

da Agricultura ou a autorização para que o governo controlasse as ONGs (MP 870). Na visão de Limongi “nenhum outro presidente teve tantas MPs perdendo a validade ou sendo rejeitadas”. Talvez o contraexemplo mais emblemático desse desinteresse ou fragilidade legislativa tenha sido a aprovação da MP da liberdade econômica, açodadamente aprovada sob a batuta do governo, inclusive à revelia do projeto original gestado no ministério da Economia, contendo muitos dispositivos tecnicamente imprecisos, que vão gerar enorme insegurança jurídica, além de ter invalidamente contrabandeado mais uma etapa da reforma trabalhista.⁵

Embora seja muito cedo para estimar se os projetos de lei apresentados pelo presidente serão aprovados, uma análise preliminar de sua tramitação permite dizer que uma vez encaminhados ao Congresso, o Executivo parece perder o interesse pela sua aprovação. Nesse sentido, o protagonismo do Executivo na condução da agenda legislativa, característico do presidencialismo de coalizão brasileiro, a partir de Itamar Franco, vem sendo transferido para o Congresso Nacional. No caso da reforma da Previdência, o deputado Rodrigo Maia assumiu o protagonismo do processo, conformando a proposta à visão dos parlamentares.

Já no caso do pacote anticrime – que entre inúmeras medidas se propôs a flexibilizar a excludente de ilicitude, o que favorecerá a impunidade de policiais violentos e arbitrários – formulado pelo ministro Sérgio Moro, temos assistido a um movimento inverso. Não só Rodrigo Maia não assumiu o protagonismo legislativo, como constrangeu publicamente o ministro da Justiça, anexando o pacote a outros em tramitação, sem que isso tenha gerado uma reação mais contun-

.....
5 Carlos Ari Sundfeld, entrevista à Virtus News, 16.08.19.

dente do presidente. Hoje o projeto depende, sobretudo, da capacidade da “bancada da bala” e dos “lavajatistas” para ser aprovado. Outras pautas conservadoras, esposadas por Bolsonaro, como os projetos relativos a temas como “escola sem partido”, redução da idade penal ou a ampliação das restrições ao aborto legal também caminham lentamente no Congresso Nacional.

A grande exceção nessa relação que demonstra uma certa passividade do Executivo foi a disputa em torno da flexibilização do Estatuto do Desarmamento. Após uma série de decretos contestados pelo próprio Congresso, a partir do entendimento de que usurpavam competência do legislador e também da propositura de 5 ações junto ao Supremo Tribunal Federal contra os referidos decretos, o governo foi capaz de fazer um acordo pontual, que alterou dispositivo do Estatuto do Desarmamento, flexibilizando o porte de arma em toda a extensão de propriedades rurais.

Os dados acima apontam que a ausência de uma coalizão bem estruturada não tem impedido o presidente de obter alguns avanços no plano legislativo, quando há dentro do parlamento certo consenso em torno da proposta, como no caso da reforma da Previdência. Apontam, porém, que o governo tem tido mais dificuldade na aprovação de medidas provisórias, com conteúdo mais controvertido. Por outro lado, indicam que o governo elaborou pauta muito restrita, direcionada ao atendimento de demandas específicas de seus apoiadores mais conservadores, que se encontram organizados em bancadas temáticas, e não em coalizões políticas. Essa pauta, segundo levantamento realizado pela Folha de S.Paulo, em 10 de setembro de 2019, vem perdendo espaço, sem que o governo se mobilize para que

seja deliberada e aprovada. Rodrigo Maia é quem tem determinado a agenda, na qual “a prioridade é a pauta econômica”.

Apesar desse limitado sucesso legislativo é necessário lembrar que havendo recuperação do quadro fiscal o governo adquire maior capacidade de atrair uma ampla e heterogênea base de apoio parlamentar. Enquanto a base não for ampla e sólida o governo terá mais dificuldade de fazer avançar sua agenda legislativa, assim como o presidente se manterá mais vulnerável a eventual pedido de afastamento por crime de responsabilidade (*impeachment*), pela ausência do que Aníbal Perez-Linan chama de “escudo legislativo”. O reposicionamento do vice-presidente da República, que durante a campanha manteve uma postura bastante agressiva e eventualmente contrária a valores democráticos, em alguma medida indica que tem consciência sobre a possibilidade de *impeachment* de um presidente que não dispõe de uma forte base parlamentar.

O poder da caneta

Mais do que disputar a aprovação de Emendas, leis e MPs no Congresso Nacional, onde não dispõe de uma coalizão ampla e estável, o governo Bolsonaro – de maneira semelhante ao governo Trump, que não dispõe de maioria nas duas casas do Congresso – tem se concentrado em atos administrativos, ordens presidenciais e na edição de decretos. Esse último parece ser o meio jurídico pelo qual ele persegue parte importante de sua agenda. Nos primeiros oito meses de governo, Bolsonaro editou mais decretos (338) do que FHC (255), Lula (259) e Dilma (135) no mesmo período de seus primeiros mandatos. Metade desses decretos destinam-se a reestruturar órgãos da

administração pública, com ênfase em criar ou remanejar cargos em comissão; modificar, delegar ou redistribuir competências; alterar a composição de órgãos; e modificar funcionamento de órgãos. As reestruturações nos colegiados analisados apontam a centralização do poder decisório nas mãos do governo e a diminuição da participação da sociedade civil.

É nesse nível de atuação por decretos que Bolsonaro lida com áreas politicamente sensíveis e centrais ao seu discurso eleitoral, como meio ambiente, indígenas, comunidade LGBT, tortura, trabalho escravo ou direitos das crianças e adolescentes. Bolsonaro tem lidado com esses temas que são objeto de proteção especial da Constituição por meio de decretos, que, de modo geral, independentemente de negociação com o Congresso. Essa estratégia indica que o governo tem buscado sistematicamente reduzir a eficácia de direitos constitucionais ao fragilizar as esferas de formulação de políticas públicas, de promoção e defesa desses direitos. O presidente também parece utilizar esses decretos para responder às demandas de suas bases eleitorais mais radicais, como vem ocorrendo no campo da flexibilização do acesso e porte de armas de fogo.

Esse emprego sistemático de decretos presidenciais para reduzir o impacto de políticas públicas, especialmente no campo dos direitos fundamentais, não tem passado despercebido dos demais poderes. Tramitam na Câmara dos Deputados nada menos que 32 projetos de decreto legislativo voltados a derrubar decretos presidenciais, tendo o presidente já sido derrotado em duas ocasiões. Nos oito primeiros meses do governo Lula, foram apresentados apenas 2 projetos de decretos legislativo com a mesma finalidade, sendo que nenhum foi aprovado. No gover-

no Dilma nenhuma proposta desse tipo foi sequer apresentada.

Desafios à jurisdição contramajoritária

Não se pode compreender o funcionamento do sistema político brasileiro sem também levar em consideração o comportamento do Judiciário e, em especial, do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, não surpreende que o presidente Bolsonaro venha envidando esforços para se aproximar do Supremo Tribunal Federal, por meio de uma interlocução com o ministro Dias Toffoli. Na qualidade de presidente do Tribunal, Dias Toffoli detém o controle da pauta de julgamentos, decide casos urgentes durante as férias forenses e coordena os debates e votações do plenário. No mais, seus poderes não suplantam os poderes monocráticos dos demais ministros e nem a vontade da maioria dos ministros em plenário.

A presidência do Supremo Tribunal Federal tem buscado construir relações amistosas com as novas forças políticas que assumiram o poder do outro lado da Praça dos Três Poderes. Em maio de 2019, deixou-se seduzir pela assinatura de um “Pacto Republicano”, com a finalidade de remover obstáculos às reformas da Previdência e Tributária, no que foi duramente criticado por magistrados e políticos de oposição. O ministro Dias Toffoli também tem buscado construir uma agenda que não gere grandes desconfortos ao Executivo. Mesmo quando colocados na pauta, não necessariamente entram em julgamento. Nos primeiros seis meses de governo, casos envolvendo demarcação de terras indígenas e reservas ambientais, execução provisória da pena e porte de drogas para uso pessoal chegaram a ser pautados, porém foram retirados de pauta ou

não foram objeto de deliberação. Nos casos efetivamente julgados, o Supremo proferiu algumas decisões desfavoráveis ao presidente Bolsonaro, mas cedeu parcialmente em outras matérias. Mesmo nas decisões desfavoráveis ao governo, há ressalvas relevantes a serem apontadas. Em alguma medida, o Supremo parece ter retornado a um padrão de comportamento que marcou os primeiros anos da redemocratização, em que foi bastante deferente com o Executivo, apenas impondo derrotas com base em regras processuais ou de competência explícitas. Dessa forma, o Tribunal demonstra que tem poder, que tem capacidade de constranger, mas que está disposto a exercê-lo de maneira moderada.

Ao avaliar medida provisória que transferia a responsabilidade sobre demarcação de terras indígenas para o ministério da Agricultura, o plenário do STF considerou a MP inconstitucional pelo fato de se tratar de reedição de medida provisória já rejeitada pelo Congresso, não por ameaçar os direitos indígenas. Um caso muito simples de vício formal da legislação (ADI 6062 e outras). Ao julgar a constitucionalidade do decreto que determinou a extinção de inúmeros conselhos de participação social, o Tribunal não aceitou discutir a eventual agressão ao princípio democrático e ao pluralismo, assegurados pela Constituição. Apenas determinou que o decreto não poderia extinguir conselhos criados por lei (ADI 6121).

Mesmo quando o Supremo Tribunal Federal foi mais enfático, o fez em uma causa de pouca relevância prática para o governo, apesar de seu valor simbólico. Julgou a constitucionalidade, por unanimidade, de dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente que afirmam que crianças e adolescentes possuem ampla liberdade de locomoção não

podendo ficar sujeitas a ações abusivas dos agentes de segurança e aplicação da lei, indeferindo ação ajuizada em 2005 pelo PSL (partido do Presidente). Neste caso, alguns ministros do Supremo usaram a oportunidade para enfatizar a importância de se respeitar os valores democráticos e os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição (ADI 3446). Na ocasião, ministros realizaram críticas substantivas ao pedido do PSL. Os ministros Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes chamaram a pretensão do PSL de “prática higienista”, enquanto o ministro Celso de Mello fez questão de explicitar que se tratava de um pedido do partido político que está no governo. Uma crítica mais dura foi realizada pelo ministro Luís Roberto Barroso sobre a agenda regressiva do governo:

Ministro Luís Roberto Barroso: “*Quem achar que o problema da educação básica no Brasil é escola sem partido, identidade de gênero ou saber se 1964 foi golpe ou não foi golpe está assustado com assombração errada*”.

O caso em que o Supremo mais contrariou interesse do presidente Bolsonaro, no entanto, foi o da criminalização da homofobia. O julgamento deu-se em diversas etapas, ocupando seis sessões do plenário da Corte. Durante esse período, foi protocolado no Senado Federal um pedido de *impeachment*, por crime de responsabilidade, contra os quatro ministros que votaram pela criminalização da homofobia no início do julgamento. A maioria dos votos apenas foi formada na sessão do dia 23 de maio, um dia após o Senado se mobilizar para legislar sobre o tema e protocolar um pedido para que o julgamento fosse suspenso, dada a inexistência de omissão legislativa. Assim que o ministro Celso de Mello informou os demais ministros sobre o requerimento, o ministro

Marco Aurélio manifestou-se de forma favorável à suspensão. Logo em seguida, o ministro presidente Dias Toffoli afirmou que faria “uma sugestão” ao plenário para suspender a sessão, considerando que os votos já proferidos resultaram na mobilização do Legislativo, quando sua fala foi interrompida pelo ministro Celso de Mello:

Ministro Celso de Mello: *“Se Vossa Excelência puder me permitir, votos que nos valeram uma denúncia perante o Senado Federal, pedindo a instauração de processo de impeachment contra os 4 ministros que já votaram por suposta prática de crime de responsabilidade, numa manifestação superlativa por parte dos denunciantes, uma vez que o fundamento invocado – falta de decoro – não tem simplesmente aplicação ao caso. E mais: põe em discussão, uma vez mais, uma questão que o tribunal decidiu em 1898, em recurso interposto em processo oriundo do Rio Grande do Sul, quando o ilustre advogado Rui Barbosa, patrocinando a causa, discutiu a absoluta inadmissibilidade do chamado “crime de hermenêutica”, ou seja, pune-se o magistrado por decidir, por pensar de uma forma diferente ou não. E salientou então Rui, nesse processo, que na independência dos juízes reside a independência da magistratura. Sem juízes independentes não há cidadãos livres. A despeito de tudo, a intolerância foi agora processualizada no Senado Federal com essa denúncia contra quatro juízes dessa Corte porque, simplesmente exercendo seu dever jurisdicional, formularam decisões absolutamente compatíveis com a ordem constitucional”*.

Ministro Dias Toffoli: *“Eu iria fazer uma sugestão, mas, diante da colocação agora do eminente decano ministro Celso de Mello, vou colher os votos com relação ao pedido de adiamento”*.

Assim como vem ocorrendo nas relações entre o Executivo e o Legislativo, o Supremo Tribunal Federal não assumiu uma postura de enfrentamento direto com o Executivo. A agenda vem sendo conduzida pelo presidente do Supremo de forma a não criar problemas para o governo. Toffoli certamente agradeou o Planalto ao suspender as investigações baseadas em dados do Coaf que não foram obtidas com prévia autorização judicial, a pedido dos advogados do senador Flávio Bolsonaro, durante o recesso do Tribunal. Por outro lado, os demais membros enviam sinais de que não admitirão uma intervenção em sua autonomia, assim como poderão exercer sua função contramajoritária, invalidando atos e normas de interesse do governo Bolsonaro que afrontem a Constituição. O fato é que a própria falta de ambição do governo no plano legislativo não tem imposto maiores dificuldades ao Supremo.

O grande desafio do Supremo no futuro próximo está relacionado ao julgamento de diversas questões decorrentes da Lava Jato, como a validade das prisões em segunda instância ou o pedido de anulação da sentença que condenou Lula, sob o argumento de que o juiz Sergio Moro não lhe assegurou um julgamento imparcial. Como a publicação dos diálogos entre membros da operação Lava Jato, tem ficado cada vez mais difícil sustentar a imparcialidade do julgamento de diversos réus, entre os quais o ex-presidente Lula. Dependendo do posicionamento do Tribunal nesses diversos casos, isso gerará uma forte reação dos setores *lavajatistas* que apoiam o governo. O que nunca se pode negligenciar quando se busca compreender o comportamento do Supremo é que se trata de uma instituição com enorme dificuldade de coordenação entre os seus componentes, o que significa que jamais haverá uma rea-

ção em bloco, salvo para a defesa das próprias prerrogativas do Tribunal.

Se o governo Bolsonaro mantiver a tendência de se utilizar de decretos, atos administrativos com desvio de finalidade e ordens paralegais, o Supremo Tribunal Federal e as demais esferas da Justiça deverão ser chamadas a lidar de maneira cada vez mais sistemática com essas novas formas de ataque à ordem institucional. Possivelmente, será necessário apurar os critérios para a operação dos mecanismos existentes de controle ou mesmo criar novas categorias que deem conta dessa forma de governar marcada por comunicações não institucionalizadas, seja por mídias sociais ou por determinações que nunca chegam a se tornar atos juridicamente formalizados. Uma forma de comunicação que, diga-se de passagem, tem sido uma das marcas de um novo tipo de populismo autocrático em diversas partes do mundo.

Testes extremos para a resiliência constitucional

O enredo da onda de populismo autocrático é mais sinuoso e sofisticado do que o dos autocratas do passado, com seus tanques, baionetas e fechamento de parlamentos e tribunais. No populismo autocrático contemporâneo, o lastro eleitoral e as prerrogativas institucionais são utilizadas como instrumento para fragilizar os limites constitucionais ao exercício do poder, procedimentos de participação da sociedade – especialmente de grupos críticos ao governo –, regras de transparência, garantias do estado de direito e, em especial, direitos de grupos demonizados pelos que apoiam o regime, que podem ser imigrantes, ativistas, indígenas, criminosos comuns, ou qualquer outro grupo considerado “inimigo” do povo.

Quando os novos populistas dispõem de maioria parlamentar, como nos regimes parlamentaristas da Hungria ou Polônia, ou em regimes presidencialistas em que o governo foi capaz de formar uma ampla base de sustentação no parlamento, como na Turquia e Venezuela, alterações legislativas, reformas e alteração da composição dos tribunais e emendas constitucionais tendem a ser as ferramentas naturais para se subtrair da Constituição sua essência democrática e liberal.

No Brasil, como nos Estados Unidos, a falta de uma maioria parlamentar e a própria forma como foram dispostas as instituições, especialmente no que se refere à independência da Justiça, exigem um alto grau de consenso político para a promoção de mudanças mais substantivas, o que têm servido de anteparo a medidas constitucionalmente mais regressivas. O maior sucesso do governo, no plano legislativo, está ligado às pautas antiestado, voltadas a reverter mecanismos de regulação econômica, assim como restringir direitos sociais com maior impacto sobre a economia, que encontram respaldo no Congresso. A existência de uma imprensa livre, assim como de uma sociedade civil bastante plural e ativa, também tem imposto barreiras a um governo com pendores autocráticos.

Não se deve negligenciar, no entanto, um processo multifacetado e difuso de fragilização do sistema de direitos que, a bem da verdade, nunca se consolidou no Brasil. O emprego de uma retórica presidencial hostil à população indígena, às mulheres, aos negros, aos homossexuais; um discurso voltado a deslegitimar direitos relacionados à existência digna, como trabalho, saúde e educação; assim como recorrentes manifestações apologéticas à tortura e execuções por parte de agentes estatais e paraestatais;

tudo isso abre espaço para que os direitos fundamentais sejam negligenciados ou simplesmente ignorados. Quando essa prática discursiva presidencial é associada com alteração e tentativa de cooptação de algumas agências de fiscalização e aplicação da lei, num país em que essas agências nem sempre têm sua institucionalidade consolidada ou uma cultura sólida de respeito à lei, as barreiras entre o legal e o ilegal vão sendo apagadas, transformando o que antes era violação em algo normal.

Da mesma maneira, o emprego sistemático de discursos hostis aos direitos humanos e à democracia fomenta e legitima a ação de grupos paraestatais e setores mais radicais da sociedade a adotar uma conduta contrária a grupos vulneráveis e ao próprio estado democrático de direito, fortalecendo convicções e práticas autoritárias, há muito arraigadas na sociedade brasileira, como lembra Lilia Schwarcz.

As instituições constitucionais brasileiras têm demonstrado surpreendente resiliência nas últimas décadas. O Brasil, no entanto, não havia passado pela experiência de ser governado por um político que no curso de sua longa carreira parlamentar e no curto exercício da presidência não de-

monstra reverência aos valores e princípios estruturantes da democracia. O princípio da precaução, especialmente quando estamos imersos numa onda de populismo autoritário ao redor do mundo, determina que todos aqueles que têm compromisso com a democracia devem ficar atentos e reforçar a aliança em torno dos pressupostos essenciais da democracia e da convivência civilizada. Como chama atenção o cientista político Sergio Fausto, mesmo a “direita liberal... precisa se diferenciar da direita predatória e da direita lunática, ambas irmãs no bolsonarismo, que é guiado por impulsos obscurantistas e autoritários”⁶. Nesse sentido, mais importante que determinar se já cruzamos a linha entre a democracia e o novo autoritarismo é compreender que há uma ação persistente voltada a fragilizar a democracia e os direitos fundamentais, e que a sobrevivência do regime democrático está diretamente associada à capacidade dos mais amplos setores da sociedade, bem como dos diversos atores institucionais, de reforçarem seus compromissos com a Constituição.

.....
6 Sergio Fausto. A direita necessária. Revista Piauí, No. 156, setembro, 2019.