

INTERESSE
NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 1 • Número 1 • Abril-Junho de 2008

EDITOR

Sergio Fausto

EDITOR RESPONSÁVEL

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer
Berta Becker
Carlos Eduardo Lins da Silva
Claudio Lembo
Claudio de Moura Castro
Daniel Feffer
Demétrio Magnoli
Eduardo Giannetti da Fonseca
Eliézer Rizzo de Oliveira
Eugênio Bucci
Fernão Bracher
Gabriel Cohn

Glauco Arbix
João Geraldo Piquet Carneiro
Joaquim Falcão
José Luis Fiori
Leda Paulani
Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira
Raymundo Magliano
Renato Janine Ribeiro
Ricardo Carneiro
Ricardo Santiago
Roberto Pompeu de Toledo
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, 2055 • 9º andar
01452-001 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039- 6330 • fax (11) 3039-6334

ATELIÊ EDITORIAL
Estrada da Aldeia de Carapicuíba, 897
06709-300 • Cotia • SP • Brasil
Tel. (11) 4612-9666 • fax (11) 4702-5915

Printed in Brazil 2008

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: Fotografia de Steve Woods (www.sxc.hu)

Sumário

.....
ANO 1 • NÚMERO 1 • ABRIL-JUNHO DE 2008

Apresentação

7

.....
ARTIGOS

A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul

RUBENS BARBOSA

11

A Opção Sul-Americana

MARCO AURÉLIO GARCIA

22

Inserção Externa e Desenvolvimento: O Consenso Envergonhado

GUSTAVO H. B. FRANCO

29

Inserção Externa e Desenvolvimento: Mitos do Consenso Liberal

LUIZ GONZAGA BELLUZZO

39

A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil

EVERTON VIEIRA VARGAS

45

Uma Reforma Muito Além do Judiciário

JOAQUIM FALCÃO

56

A Razão de Ser das Emissoras Públicas na Democracia

EUGÊNIO BUCCI

65

Internacionalização do Ensino Superior: Invasão de Farmacêuticos ou de Marcianos?

CLAUDIO DE MOURA CASTRO

76

Apresentação

.....

Por que uma nova revista, por que chamá-la *Interesse Nacional*, por que lançá-la agora, com que objetivos?

Sendo necessariamente genérica, a noção de interesse nacional não tem uma definição precisa. De um lado, porque, sobre o que seja concreta e especificamente o interesse nacional, haverá sempre visões não coincidentes, apoiadas em valores e/ou interesses diferentes. De outro, porque a definição do interesse nacional requer um juízo informado, mas sempre político e não estritamente técnico, sobre riscos e oportunidades que se apresentam à realização dos valores e interesses de um país em cenários estratégicos de longo prazo. E estes serão, sempre, objeto de incerteza e controvérsia.

O interesse nacional é, pois, uma construção política. Para nós, é uma meta, sempre fugidia, a ser constantemente perseguida pelo exercício do debate público e da deliberação democrática, que se especifica concretamente nas diversas áreas da ação política. Mas a partir de alguns pressupostos.

A democracia e a inserção internacional são parte do interesse nacional brasileiro, aquela como valor, esta como objetivo. Se a democracia é um valor que queremos preservar, e se a inserção internacional é hoje, mais do que nunca, uma condição do desenvolvimento, resta perguntar como se inserir no mundo para fortalecer a democracia e promover o desenvolvimento. Para responder a essa pergunta, pelo debate e pela controvérsia, é que esta revista foi

criada. Ao chamá-la *Interesse Nacional*, queremos ressaltar que, diante desse desafio, estamos todos no mesmo barco. E que essa noção aparentemente abstrata deve servir de referência na definição dos rumos que o país deve seguir.

A hora nos parece oportuna porque o Brasil está hoje em condições de se perguntar, seriamente, sobre quais sejam os seus interesses nacionais e projetá-los num horizonte que vai além da conjuntura imediata. E se propor, não menos seriamente, a atingi-los. Não apenas está em condições, senão que está obrigado a fazê-lo. De um lado, porque ganhou maior liberdade de ação ao libertar-se, primeiro, do jugo da inflação e, depois, do espectro da crise iminente do balanço de pagamentos. De outro, porque, no acúmulo dessas conquistas, por trás das quais há um amadurecimento institucional significativo, embora não uniforme, o país ampliou a sua presença no mundo e a presença do mundo ampliou-se entre nós. Um mundo em mutação, que nos desafia a identificar e tomar posições em variados temas e cenários, do meio ambiente às finanças, passando pelo comércio, pelos investimentos, no âmbito do sistema das Nações Unidas, da OMC, de acordos bilaterais, de acordos regionais.

No passado foi mais fácil tomar posições. O mundo e o Brasil eram mais simples e a interação entre ambos, menor. Industrializar-se era condição do desenvolvimento. Por necessidade ou por ideologia, o Estado tomou a dianteira do processo. Definiu os papéis dos jogadores,

distribuiu incentivos e proteção a cada um e administrou o jogo. Um jogo que se fechou em torno de poucos jogadores, no período do regime autoritário. O setor privado, nacional e estrangeiro, sentou-se à mesa, mas quem mandava no jogo era o Estado. E, dentro do Estado, uma elite burocrática, civil e militar. Isso no quadro de uma sociedade que conservava uma declinante, mas ainda significativa população rural, em que as comunicações se faziam por cabos e telégrafos, só depois por satélites, sem *bytes* nem *bits*, conexões *on line* ou coisas do gênero.

No regime autoritário, as posições se definiam em variações em torno do mesmo tema, a industrialização: mais ou menos participação do capital privado, mais ou menos interferência do Estado, na margem, dentro de um modelo consolidado e compatível com uma economia mundial que ainda se organizava em mercados nacionais, uns no centro do sistema, os países mais desenvolvidos, já industrializados, outros na periferia, em busca de, mas com relações transnacionais ainda incipientes. O meio ambiente era assunto marginal e assim foi por muito tempo. Os direitos humanos idem. Os fluxos de capital eram minguados. Nos fóruns internacionais, participávamos com algum destaque apenas do GATT, cuja jurisdição, no entanto, tinha alcance restrito sobre as nossas decisões internas. Na lógica binária da guerra fria, não sendo o Brasil do bloco comunista, as opções variavam entre uma aproximação maior ou menor aos EUA.

É radicalmente distinto o contexto em que a questão do interesse nacional se coloca hoje no Brasil. Pela ótica dos atores, vêem-se mais jogadores e uma redistribuição de poder entre eles: o Estado perde força para em tudo influir de maneira determinante, as corporações multinacionais ganham cacife no jogo, mas, assim como as empresas brasileiras, algumas delas também multinacionais, não atuam em bloco, o mesmo podendo ser dito da sociedade, que se diversificou, urbanizou-se quase por completo, expressa-se por meio de um eleitorado

de massa, e pressiona através de grupos de interesse para sentar-se à mesa e ser ouvida nas suas várias vozes. Pela ótica dos processos, vê-se um número maior de arenas relevantes – não apenas o Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário – para não falar nesse meio difuso que é a opinião pública, a qual não decide diretamente, mas influencia as decisões e lhes dá ou retira legitimidade. Pela ótica da agenda, vê-se que os temas se multiplicaram e imbricaram a agenda nacional com uma agenda global em formação, bastando lembrar a propósito as negociações em torno da mudança climática. Ou seja, considere-se o assunto pela ótica que se quiser e a conclusão será a mesma: a definição dos interesses nacionais é hoje um processo muito mais complexo e difícil do que foi no passado. Mas não menos necessário. Talvez ainda mais necessário.

Se é verdade que a “globalização”, para bem ou para mal, restringe o leque de escolhas viáveis, não menos verdade é que ela não elimina por completo a liberdade de escolha, assim como não suprime o espaço onde as escolhas são feitas, o espaço das soberanias nacionais. Em outras palavras, o lugar de um país no mundo global e a sua capacidade de gerar bem-estar às suas populações dependem, em última instância, das escolhas que ele internamente souber fazer, corrigir ou sustentar, ao longo do tempo, a partir de uma determinada interpretação de seus interesses e valores comuns e de uma certa leitura das oportunidades e riscos que o ambiente externo oferece à sua realização. A experiência histórica mostra que os países que foram capazes de gerar maior bem-estar para as suas populações foram aqueles que compatibilizaram a disputa e a alternância democráticas com a construção de políticas de Estado.

Claro que, em termos genéricos, sabemos o que queremos. Queremos democracia, queremos crescimento econômico, queremos distribuição melhor da renda, queremos maior integração com o mundo, queremos a Paz, em especial em nosso entorno geográfico. A

concordância genérica em torno desses objetivos, embora importante, é porém insuficiente. Insuficiente porque inespecífica. Um país não precisa definir o seu interesse nacional em torno de todas as questões da agenda pública, mas em torno de algumas é crucial que o faça. Algumas são óbvias, outras nem tanto. A revista buscará identificar essas questões, as mais óbvias e as menos óbvias, assumindo que estará explorando um terreno cujos limites ainda cabe definir melhor.

Em países mais ativos na definição de estratégias de inserção no mundo global, a noção de interesse nacional permeia os embates parlamentares, as disputas eleitorais, o debate público em geral. Nesses países, ao redor do sistema político, há todo um conjunto plural de intuições e publicações especializadas em oferecer informação, análise e interpretação sobre riscos e oportunidades que o mundo apresenta, da perspectiva das necessidades e aspirações nacionais, o que supõe discutir estas também. Se é verdade que, em última instância, as decisões se dão dentro do sistema político, elas ocorrem sob a influência de um entorno social onde têm presença *think tanks* e revistas capazes de identificar, decodificar e interpretar questões percebidas como relevantes para a definição do tipo de inserção do país no mundo.

No Brasil, esse ambiente ainda é muito rarefeito. Continuamos com os olhos voltados quase inteiramente para dentro, muitas vezes sem nos dar conta das implicações de longo prazo das decisões que tomamos ou deixamos de tomar em face de decisões que outros tomam. É mais do que hora de analisar e debater em profundidade as janelas que se abrem e as janelas que se fecham às nossas melhores oportunidades em um mundo onde os equilíbrios de poder econômico e político estão em transformação, onde uma nova divisão internacional do trabalho está sendo desenhada, onde as bases energéticas do crescimento econômico estão em xeque, onde as instituições de governança multilateral nas áreas financeira, comercial, de segurança se mostram

aquém dos desafios colocados pela nova realidade política e econômica mundial.

A revista buscará mobilizar os recursos intelectuais disponíveis no país – nos governos, nos partidos, no setor privado, nas universidades, nos sindicatos etc. – para destrinchar e esmiuçar, normalmente pelo contraste de pontos de vista diferentes, as questões concretas em que se desdobra a agenda de desafios para o desenvolvimento do Brasil. Do meio ambiente à defesa nacional, da economia à política social, da educação à política industrial. De tal forma que o leitor possa entender, em relação a cada uma das questões em pauta, o que está em jogo e quais as posições mais relevantes sobre o que fazer e como fazer para beneficiar o país numa perspectiva de longo prazo.

A revista não defenderá essa ou aquela visão. Não promoverá convergências de opiniões. Seu único compromisso é com o debate qualificado de idéias e com a relevância das questões levantadas, na interseção crescente entre os assuntos domésticos e os assuntos internacionais.

Neste primeiro número, são cinco os temas abordados, por oito autores que conhecem por dentro os assuntos de que tratam. Com visões contrastantes, o embaixador Rubens Barbosa, que chefiou várias embaixadas e missões diplomáticas importantes do Brasil no exterior, e Marco Aurélio Garcia, assessor especial do presidente Lula para assuntos de política externa, escrevem sobre a política externa do atual governo para a América do Sul, em geral, e para a Venezuela, em particular. Os economistas Gustavo Franco, um dos pais do Real e ex-presidente do BC no governo FHC, e Luiz Gonzaga Belluzzo, que integrou a equipe do Cruzado e é interlocutor freqüente do presidente Lula, debatem se o “consenso econômico” reinante tem ou não bons fundamentos e quanto longe pode nos levar no caminho do desenvolvimento. O embaixador Everton Vargas, que chefiou a delegação brasileira na última conferência da convenção sobre o clima, em Bali, em dezembro de 2007, faz a defesa da posição

adotada pelo Brasil nas negociações em andamento. Estas já buscam definir os novos termos de um acordo global para enfrentar a mudança climática e seus efeitos, após o término da primeira fase de implementação do Protocolo de Quioto, em 2012. Joaquim Falcão, professor de Teoria do Direito da FGV-RJ e membro do Conselho Nacional de Justiça, põe em discussão os usos patológicos do Judiciário pelo Executivo, para concluir que a reforma do Judiciário requer reforma mais ampla dos usos e costumes

do Executivo. Eugenio Bucci, ex-presidente da Radiobrás no atual governo, expõe sua crítica às razões alegadas para a criação da tv Brasil e reflete sobre o papel que uma emissora pública de televisão deve desempenhar numa democracia. Por fim, Cláudio Moura Castro, um dos nossos mais conhecidos especialistas em políticas de educação, diagnostica as tendências reais e analisa as vantagens e desvantagens de uma suposta internacionalização do ensino superior no Brasil. ○

OS EDITORES

A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul

.....
RUBENS BARBOSA

A projeção externa do Brasil cresceu e consolidou-se nos últimos quinze anos, com a natural ampliação de sua agenda externa, tanto econômica como política, e com uma atuação mais desinibida.

A crescente projeção externa do Brasil não seria possível sem a estabilização da economia e a continuidade da política econômica. Do ângulo político, ajudou também o fato de um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), percebido inicialmente como radical, ter sido eleito para a presidência do Brasil e ter-se revelado um moderado. Lula demonstrou que a esquerda por ele representada, eleita democraticamente, pode ser uma alternativa ao populismo de esquerda para os países da América do Sul.

A multiplicação dos exemplos de presença e da ação do Brasil mostra que a atuação brasileira transcende significativamente o âmbito regional.

O fato de se estar transformando num ator global não deve fazer com que o Brasil descuide do seu entorno geográfico. A América do Sul – descrição geográfica mais apropriada do ponto de vista dos interesses brasileiros do que América Latina, denominação com viés mais político – representa o espaço territorial onde o peso específico do Brasil é preponderante sob qualquer critério, seja o território, a população, os recursos naturais, a indústria ou o avanço tecnológico.

.....
RUBENS BARBOSA foi coordenador nacional do Mercosul (1990-1994) e ex-Embaixador junto a ALADI, Londres e Washington.

Nenhum país, por mais poderoso que seja e mais globalizada a sua economia, pode deixar de dar atenção à sua vizinhança por razões de parceria comercial, mas, sobretudo, por uma questão de exigência política. Somente desse modo será capaz de acompanhar e entender as transformações regionais que afetam seus interesses. É o que mostram o exemplo dos EUA com relação ao México e ao Canadá, na América do Norte, e o da China com sua vizinhança asiática.

O presente artigo desdobra-se em dois segmentos: descrição e análise da atual política externa para a América do Sul na esfera bilateral e no contexto do processo de integração regional e, por fim, exame da posição do governo brasileiro em relação ao ingresso da Venezuela no Mercosul.

Como a atual política externa está lidando com a América do Sul no contexto mais geral de suas prioridades externas? Qual o contexto regional em que os países, inclusive o Brasil, se movimentam? De que forma o Brasil vê a integração regional? Que fatores, inclusive ideológicos, condicionam essa visão? Em que medida e sob que condições o ingresso da Venezuela no Mercosul, a ser examinado neste semestre pelo Congresso, seria não apenas justificável mas também favorável à integração regional? O respeito à cláusula democrática do Mercosul deveria ser ou não uma condição prévia da admissão da Venezuela?

Política externa não se faz no vácuo e deve sempre levar em consideração as circunstân-

cias conjunturais e permanentes tanto no Brasil como nos países da região.

A política externa para a América do Sul: pragmatismo ou ideologia?

A ideologização das decisões e a politização das negociações comerciais, características que moldam as prioridades da política externa do atual governo, também se refletem na ação diplomática do Itamaraty na América do Sul.

O mapa político e o cenário econômico na América do Sul estão sob profundas transformações. A emergência de movimentos sociais, do poder indígena e de novas lideranças fez resurgir como foco principal um acentuado apelo popular nacionalista, antiglobalizante e de forte viés antiamericano, cujo epicentro são os países andinos, especialmente a Bolívia, o Equador e a Venezuela. Esse fenômeno político se dá no quadro de sociedades que se caracterizam por níveis elevados de pobreza e desigualdade e de economias que se vêm beneficiadas pela explosão dos preços internacionais das suas poucas *commodities* de exportação, ensejando processos de estatização dos recursos naturais e polarização política interna. Os efeitos ideológicos do fenômeno político em questão transbordam as fronteiras dos países mencionados.

A esse ingrediente somam-se outros, na redefinição dos cenários em que opera a política externa brasileira na América do Sul. A presença da China, a expansão dos laços econômico-comerciais dos países sul-americanos do lado do Pacífico com os países asiáticos e a forma pela qual está evoluindo o relacionamento dos países da região com os EUA são desafios adicionais para os formuladores da política externa brasileira.

Como está o governo brasileiro reagindo a essas transformações e qual a política que vem sendo desenvolvida em relação a seus vizinhos geográficos?

De modo geral, a política externa do atual governo para a região não trouxe inovações,

visto que todos os governos nos últimos vinte anos atribuíram grande prioridade à América do Sul e ao processo de integração regional. No governo Lula, o que mudou foi a maior ênfase dada aos objetivos tradicionais e a forma pela qual o Brasil interage com seu entorno geográfico.

A prioridade declarada pela região e pela integração regional é uma das três principais linhas de atuação do Itamaraty nos dois governos Lula (sendo as outras a busca de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e as negociações comerciais multilaterais da Organização Mundial de Comércio no âmbito da Rodada de Doha).

O discurso oficial proclama a América do Sul como a primeira preocupação da política externa e não se cansa de repetir que nunca na história do Brasil o relacionamento com os países da região foi tão próximo e tão positivo, não só em termos de relação bilateral como também em termos de integração regional, em especial no Mercosul.

No início do primeiro mandato, o atual governo procurou atuar de forma proativa, não escondendo sua intenção de exercer uma liderança efetiva, base para uma estratégia de poder regional, que projetaria o país no exterior. Em virtude da reação negativa que essa atitude despertou na vizinhança e do ativismo cada vez mais incômodo de Chávez, o governo brasileiro modificou seu discurso público, sem, no entanto, abandonar o papel protagonista da política externa sul-americana. Agora, apresenta-se como um fator de equilíbrio e moderação para a região.

Cabe registrar algumas das principais mudanças ocorridas na política externa do Brasil na região em relação aos governos anteriores.

Criação de canal paralelo à relação institucional entre governos

Ao lado do contato regular do Itamaraty com os governos do nosso entorno geográfico, foi estabelecida uma relação oficiosa entre o PT e os partidos de esquerda, no governo ou na

oposição, e entre o PT e os movimentos sociais, sindicatos e grupos indígenas. Na realidade, a situação é mais complicada: não se trata de relações entre o PT, ou seus representantes, com outros partidos ditos progressistas e de esquerda, mas de relacionamento entre o assessor especial da Presidência da República para assuntos externos, ou seja, um membro do governo, com esses grupos e movimentos, em mais um exemplo da confusão que a atual liderança política faz entre partido e governo.

Nova ênfase na aliança estratégica com a Argentina

A Argentina é vista como peça-chave na estratégia do atual governo para ampliar e aprofundar a integração regional. Daí a paciência com as idiossincrasias argentinas e a tolerância com as propostas de Buenos Aires. Essa atitude ficou evidente em episódios variados que envolviam desde a correção das assimetrias, a criação do Banco do Sul, a aceitação do Mecanismo de Ajuste Competitivo, e outras medidas restritivas contrárias ao Tratado de Assunção que criou o Mercosul, até a adoção de uma postura de neutralidade, para não dizer omissão, diante do conflito com o Uruguai em torno das fábricas de papel em território uruguaio (“papeleras”). Na primeira visita de Lula a Buenos Aires no recém-inaugurado governo de Cristina Kirchner, em fevereiro passado, a agenda positiva foi ampliada. Na área militar, foi acordada uma cooperação para a produção de peças para aviões da Embraer e veículos militares para transporte de tropas e, na área nuclear, foi assinado um acordo para o desenvolvimento de dois projetos conjuntos na sensível área do ciclo de combustível nuclear e na constituição de empresa binacional de enriquecimento de urânio.

Interlocução por afinidade ideológica

Dadas as afinidades ideológicas e a leitura que faz da atual situação política e econômica de

alguns dos vizinhos, o governo Lula, ao longo dos seus seis anos, manteve-se como um interlocutor solidário da Bolívia, do Equador e da Venezuela, apesar das agendas diferentes desses países e, em muitos casos, contrárias aos interesses nacionais.

O Palácio do Planalto considera os presidentes Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa responsáveis pela construção de um novo equilíbrio político e de uma nova estabilidade na região andina. Para os estrategistas do Planalto, longe de serem fatores de instabilidade, são, antes, a possibilidade real de uma nova estabilidade, fundada, não na desigualdade e na iniquidade sociais ou na submissão externa, mas na soberania nacional e popular. Essa leitura, que permite entender as formulações mais gerais e as manifestações práticas da atual política externa brasileira, choca-se dramaticamente com a realidade dos acontecimentos que envolvem a Colômbia, o Equador e a Venezuela.

Política de oferecimento de ajuda financeira e de investimentos

A partir de meados de 2007, o governo passou a oferecer aos países vizinhos fundos compensatórios (para corrigir as assimetrias estruturais), perdão de dívida, investimentos, sobretudo da Petrobrás, e financiamento, em especial do BNDES, e outras facilidades políticas e comerciais. Paraguai, Uruguai, Argentina, Equador, Venezuela, mais especialmente Bolívia e Cuba, receberam ofertas concretas nesse sentido sem que com isso tenham-se reduzido as demandas e reivindicações em relação ao Brasil por parte desses países.

As delicadas relações bilaterais com a Bolívia, a Venezuela, o Equador e com o Paraguai são conduzidas com declaradas mostras de compreensão e generosidade de nossa parte. O governo brasileiro tem acatado sem maiores questionamentos as decisões adotadas por esses países em áreas sensíveis como a de energia, inclusive no tocante à nacionalização das refinarias da Petrobrás e ao pedido de revisão do

Tratado de Itaipu. Recentemente, foram anunciados um projeto conjunto com a Venezuela para a construção de refinaria em Pernambuco e investimentos de cerca de um bilhão de dólares para aumentar a produção de gás na Bolívia.

Apesar disso, o governo boliviano, tendo assinado contratos de fornecimento de gás acima de sua capacidade de produção, pediu que o Brasil fizesse restrição voluntária no consumo doméstico para permitir que parte desse gás fosse enviada à Argentina. A Petrobrás, buscando resguardar os interesses nacionais, avisou que não abrirá mão de receber o volume total contratado e necessário para o atendimento da demanda interna. Em reunião em Buenos Aires, em fevereiro, com os presidentes Cristina Kirchner e Evo Morales, Lula foi pressionado a ceder parte do gás contratado da Bolívia. Como era de esperar, em vista do aperto entre a oferta e a demanda de energia no Brasil, Lula comprometeu-se (pelo menos momentaneamente) a apenas continuar o fornecimento de energia elétrica à Argentina no inverno.

Nota-se, nos últimos meses, que a atual política externa passou a dar mais ênfase ao relacionamento bilateral com projetos de cooperação, em diversas áreas, com cada um dos vizinhos, deixando para um segundo plano os esforços de integração regional, apesar de a retórica oficial seguir pretensamente nesse sentido. Isso se deve, provavelmente, às frustrações registradas com a efêmera experiência da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que a diplomacia brasileira esforçou-se por promover e que contou com a indiferença dos demais parceiros do Mercosul, bem como à difícil concretização da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), patrocinada por Chávez, mas até o momento sem acordo quanto ao convênio constitutivo.

A reboque dos acontecimentos

Ao procedermos a uma análise crítica da política externa do Brasil na região, independentemente da falta de consenso

sobre ela existente na sociedade brasileira, devemos reconhecer que limitações internas em todos os países da região (como a questão da soberania) e regionais (como a crise nos processos de integração) reduzem bastante as possibilidades de sucesso de propostas muito ambiciosas da política brasileira para a América do Sul.

Para melhor compreender o pano de fundo da interação do Brasil com os países da região é importante ter presente que:

- a diversificação dos interesses brasileiros e a crescente presença de brasileiros e empresas nacionais nesses países criam desafios novos para os formuladores da política para a América do Sul;
- os mecanismos institucionais existentes, inclusive os criados pelo Mercosul nos anos 1990, mostram-se pouco adequados para atender aos interesses do Brasil;
- temas não-comerciais e não-econômicos passaram a ter maior prioridade na agenda;
- a maior aproximação entre os países da região e a necessidade do melhor aproveitamento dos seus recursos naturais determinaram a criação de uma nova agenda onde infra-estrutura e energia passaram a ter alta prioridade;
- defesa e segurança tornaram-se uma preocupação em virtude dos crimes transnacionais, como contrabando de armas e tráfico de drogas, e do surto de compra de armamentos por países da região. A instalação de bases militares da Venezuela na Bolívia é, por exemplo, um foco de atenção das Forças Armadas do Brasil.

O exame da atual política externa brasileira para a América do Sul, do ponto de vista do interesse nacional, mostra que não estão claramente identificados nem os objetivos políticos e econômicos do Brasil nem as prioridades para o desenvolvimento de uma agenda brasileira para a região. O efeito dessas indefinições sobre as relações bilaterais e a integração regional certamente se fará sentir nos próximos anos.

O Brasil não parece estar captando corretamente o significado das transformações políti-

cas que estão ocorrendo na região em função do declarado viés ideológico que norteia a nossa atuação externa. Assim, nossos interesses estão sendo crescentemente afetados e continuam carentes de uma resposta adequada. O que vemos é uma agenda que não é a nossa sendo executada por nós.

A dualidade de interlocução externa (assessoria internacional da Presidência da República e Itamaraty) tem tornado mais difícil a formulação de uma política externa clara para a América do Sul, visto que, em muitos casos, o profissionalismo diplomático é deixado de lado e substituído por motivações político-partidárias e ideológicas que nem sempre coincidem com os interesses nacionais mais permanentes.

A disputa pela liderança regional com a Venezuela e a construção de uma imagem de parceiro generoso e não imperialista levaram o governo brasileiro a distribuir ajuda financeira e prometer investimentos, nem sempre podendo compatibilizar as iniciativas bilaterais dentro de uma estratégia de integração.

As dificuldades da agenda manifestam-se não apenas nas relações bilaterais, mas também na adesão pouco refletida a esquemas regionais com parceiros que têm agendas políticas muitas vezes divergentes da nossa. Exemplo disso é a proposta que retoma, em bases semelhantes, sugestão apresentada por Chávez de criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa, com o objetivo de promover uma aproximação maior entre as forças armadas da região e a formulação de uma estratégia para a defesa do continente. A crise que envolve a Colômbia, o Equador e a Venezuela mostra que a proposta deverá ter objetivos e alvos claramente identificados, da mesma forma como seu contexto de atuação e mecanismos a serem estabelecidos.

Em acontecimentos recentes, o governo brasileiro mostrou-se tímido na defesa dos interesses do país e da Petrobrás na Bolívia. Não só se eximiu de pronunciar-se publicamente sobre a controvérsia Argentina–Uruguai em relação às *papeleras*, senão que assistiu passivamente

a manifestações explícitas de descontentamento do Paraguai e do Uruguai, que ameaçam sair do bloco e assinar acordo comercial com os EUA. Manifestações essas apoiadas por Hugo Chávez, que chegou a promover reunião em Assunção com o Paraguai e o Uruguai para ouvir queixas contra o Brasil e o Mercosul. Isso sem falar no mal-avisado convite para a Bolívia integrar-se plenamente ao Mercosul, mesmo sem a exigência de incorporação da tarifa externa comum (TEC).

O Brasil está a reboque dos acontecimentos e das decisões. Pelos ressentimentos que algumas atitudes e ações tomadas pelo governo Lula despertaram, chega a encontrar dificuldades para conseguir apoio quando estão em jogo candidaturas ou políticas propostas por Brasília, apesar das afinidades político-partidárias e ideológicas.

Na defesa dos interesses nacionais, a política externa para a região exige urgentemente uma nova estratégia de maneira a permitir que o país possa antecipar-se às novas circunstâncias e aos novos desafios. A delicada situação política interna na Bolívia, onde as províncias que fazem fronteira com o Brasil estão à beira de uma guerra civil com o governo de La Paz, exige uma atitude menos ideológica em relação a Evo Morales e mais isenta no tocante às demais partes envolvidas, na busca da conciliação interna, com o estabelecimento de contatos com representantes das províncias onde vivem milhares de brasileiros e onde se localiza o gás que importamos. As sucessivas indicações sobre a revisão do Tratado de Itaipu, emitidas por políticos e autoridades paraguaios em tom cada vez mais elevado com a aproximação da eleição presidencial, exigem uma posição mais clara e afirmativa na defesa de nossos interesses. Estimulados pela tímida reação de Brasília no episódio da nacionalização das refinarias na Bolívia, Fernando Lugo, um dos mais fortes candidatos de oposição, apoiado por Hugo Chávez e por políticos brasileiros, é dos mais radicais contra o Tratado.

O estagnado processo de integração regional

A atual política externa pretende que o Brasil, sendo o maior e mais rico país da região, tome a dianteira nas políticas de integração, faça concessões aos países menores e assuma a responsabilidade de reduzir as assimetrias estruturais existentes, difíceis de serem superadas. O fundo cogitado para iniciativas dessa natureza – o Focem – representa menos de 1% do PIB do Mercosul, sendo, portanto, relativamente ineficaz para corrigir os problemas identificados, sobretudo quando o sentido imprimido a essas ações governamentais leva pouco em conta tendências de mercado e orientações da economia privada.

O presidente Lula resumiu, durante a última reunião de presidentes do Mercosul em Montevideu, em dezembro de 2007, as frustrações do governo brasileiro com a lentidão no processo de tomada de decisões e com as razões alegadas para as dificuldades por que passa o Mercosul. Com propriedade e concordando com os críticos do funcionamento das instituições do Mercosul, Lula disse que “o Mercosul tem inimigos internos e externos”. “Os inimigos internos”, continuou, “são o corpo técnico e burocrático; dentro de nossos governos, de nossas burocracias, há gente que não assimila o Mercosul”. Por isso, agregou, “a vontade política deve prevalecer sobre as decisões técnicas”. Nesse contexto, mencionou as decisões de investimento adotadas na Bolívia e na Venezuela, que não tinham apoio técnico da Petrobrás. “Os inimigos externos são os que sonham em vender tudo para os EUA e a União Européia”, afirmou com certo exagero e imprecisão. Disse mais: “a lentidão do avanço do Mercosul não é culpa dos EUA, da Alemanha ou do Japão, é culpa nossa de não tomarmos as decisões que temos de tomar”. “Se não avançamos mais, a culpa é eminentemente nossa.”

Em que pesem as ressalvas do presidente Lula, o discurso oficial registra a grande in-

terveniência do diálogo político, econômico e comercial. O Mercosul ocupa, a exemplo dos governos anteriores, um lugar de relevo na política externa do governo do PT e é a base da estratégia visando a fortalecer uma união política e econômica da América do Sul.

A novidade, no atual governo, reside no fato de que o fortalecimento do Mercosul está no centro de uma visão geopolítica segundo a qual o Brasil deve atuar no sentido de influir para evitar a vinculação da região aos interesses estratégicos dos EUA e favorecer a gradual evolução de um sistema internacional unipolar, tendo os EUA como única potência hegemônica, para um sistema multipolar. A retórica oficial ajuda a melhor entender essa visão, quando afirma que o Brasil quer transformar a geografia econômica do mundo e mudar o eixo comercial brasileiro das regiões americana e européia (hoje nossos principais parceiros comerciais), para a Ásia e em direção aos países em desenvolvimento em geral, ou seja, fazer a opção Sul-Sul.

A verdade, contudo, é que, passados dezessete anos desde a criação do Mercosul pelo Tratado de Assunção e depois de muito esforço negociador, o processo de integração regional, do ponto de vista institucional, está abalado e sem perspectiva. A agenda negociadora interna está paralisada e os países-membros não demonstram possuir qualquer estratégia para superar essa crise.

O seguido descumprimento do Tratado pelos países-membros e a gradual ampliação do comércio administrado com acordos de restrição voluntária, negociados por diversos setores empresariais, criam paulatinamente maiores obstáculos para a expansão mais rápida do livre-comércio e fazem aumentar a insegurança jurídica, sobretudo para os investimentos. Decisões recentes, como o eventual ingresso da Venezuela, deverão ter impacto sobre a futura dinâmica do Mercosul. O crescimento do intercâmbio comercial dentro do Mercosul, que alcançou nível recorde em 2007, não é suficiente para superar as contradições do processo de integração sub-regional.

A falta de perspectiva do processo de integração sub-regional e os pobres resultados comerciais para o Paraguai e o Uruguai criaram uma crescente frustração nos países menores, que pretendem a flexibilização das regras do Mercosul para poderem negociar em separado acordos comerciais com terceiros países. O Brasil opõe-se a qualquer modificação da Resolução 32, de 2000, do Mercosul, que determina aos países-membros negociar acordos comerciais com uma única voz. Isso, na prática, tem impedido que os países-membros ampliem a sua lista de parceiros. Cabe registrar que a Resolução não é uma cláusula constitutiva do Mercosul, mas uma decisão política que pode ser derogada por outra decisão política. A insistência do atual governo em mantê-la é hoje claramente contrária aos interesses nacionais, que apontam para uma ampliação e diversificação dos laços comerciais do Brasil com o mundo.

A dificuldade dos países-membros do Mercosul em avançar a agenda externa de negociações comerciais (recentemente foi assinado acordo com Israel, de pouca significação em termos de intercâmbio comercial) contrasta com o ativismo dos países do lado do Pacífico, que firmaram acordos de livre-comércio bilaterais com os EUA, com a China, com o Japão e a Coreia.

A criação de uma área de livre-comércio na América do Sul, promovida pelo Itamaraty, levou ao acordo-quadro Mercosul-Grupo Andino e à criação, em 2004, da Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa), cujos principais objetivos são a promoção de convergência, coordenação política e diplomática no espaço sul-americano integrado. Menos de dois anos depois, o processo de integração regional enveredou por caminhos que a diplomacia brasileira não pôde antecipar. Foi criada uma comissão de reflexão sobre a integração sul-americana, que produziu relatório sob forte influência da Venezuela, dando prioridade aos aspectos políticos, sociais, ideológicos e militares em sintonia com o “projeto de integração bolivariana”. Sintomaticamente, o processo passou a ser denomina-

do União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Reunião de cúpula que deveria estabelecer as bases da Unasul, prevista para janeiro passado, foi adiada *sine die*, em virtude da ausência de consenso entre os presidentes sobre os caminhos da integração regional. O Brasil, que tinha oferecido o Rio de Janeiro como sede de uma secretaria técnica da Casa, viu sua oferta ser recusada e, por sugestão (ou pressão) da Venezuela, a secretaria da Unasul será localizada em Quito. O tratado constitutivo dessa nova entidade ainda não tem data para ser assinado, tampouco suas cláusulas foram plenamente definidas.

Ao mesmo tempo em que se criam, mas não prosperam, esquemas pretensamente ambiciosos de integração, instrumentos mais simples e já existentes de coordenação regional, como o Tratado Amazônico, permanecem relegados a um segundo plano, não obstante a importância crescente de temas como preservação da floresta e os crimes transfronteiriços.

Ao estancamento da integração regional soma-se a interrupção da negociação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), com o ambicioso objetivo de buscar uma integração do Alasca à Patagônia. A suspensão deveu-se a ação conjunta da Argentina, do Brasil e da Venezuela e dificilmente os entendimentos serão retomados. Pesou poderosamente para tanto a posição do governo brasileiro, interessado em manter todas as opções abertas em termos de negociações comerciais, somada ao desinteresse dos EUA, às voltas com uma onda protecionista. Na ausência de um acordo preferencial com os EUA, as exportações brasileiras serão afetadas, pois poderá haver desvio de comércio e perda de competitividade dos produtos brasileiros devido às margens de preferência mais favoráveis concedidas por México, Chile, Peru e Colômbia aos EUA. A alternativa para a Alca é a proposta de Hugo Chávez de criação da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), que até agora somente atraiu Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua. Não se trata, contudo, de uma verdadeira integração, base-

ada na ampla liberalização comercial, mas de uma reedição defasada do velho mercantilismo comercial, com fluxos totalmente administrados pelos respectivos governos.

Uma breve recapitulação dos principais acontecimentos políticos e econômicos recentes, relacionados com a integração regional, mostra que, ao invés da união entre os países da região, o que ocorreu foi um acelerado movimento de fragmentação e desintegração. De fato, não existe, atualmente, entre os países da América do Sul, sequer um mínimo de convergência de objetivos quanto aos supostos desejos de integração comercial.

Senão vejamos:

- Argentina e Uruguai estão às turras por conta da instalação de duas fábricas de papel e celulose na fronteira dos dois países;
- A Venezuela já saiu formalmente da Comunidade Andina de Nações; Bolívia e Venezuela protestaram fortemente contra a assinatura de um acordo de livre-comércio entre a Colômbia e o Peru com os EUA;
- o Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, engajou-se numa escalada verbal contra o México, a Colômbia e o Peru, além de manter disputa de fronteira com a Guiana;
- a Bolívia nacionalizou – sem que nenhum vizinho manifestasse solidariedade ao Brasil – recursos petrolíferos do país, expropriando os ativos da Petrobrás e colocando em risco, pelo aumento do preço, o fornecimento de gás natural à indústria e aos automóveis brasileiros;
- Peru e Chile continuam na disputa sobre os limites do respectivo mar territorial;
- a invasão de território do Equador pela Colômbia para o combate a guerrilheiros da Farc provocou grave crise diplomática entre esses países, com o rompimento das relações por parte do Equador. A Venezuela agravou a situação ameaçando intervir militarmente.

O Brasil pouco fez para tentar impedir o crescente distanciamento entre o Norte e o Sul

na América do Sul e para ter uma participação construtiva nas diferentes crises regionais. Não está preparado para enfrentar nem o desafio da crescente importância de atores extra-regionais como a China, nem o desafio de estratégias opostas em relações aos EUA, nem o reaparecimento da energia como uma fonte de conflito na região.

Ingresso da Venezuela no Mercosul: primeiro a negociação técnica, depois a aprovação legislativa

A Venezuela, em outubro de 2005, solicitou formalmente sua inclusão como membro pleno do Mercosul e, em dezembro, os países-membros assinaram um acordo-marco nesse sentido. Em julho de 2006, foi assinado o Protocolo de Adesão, que deverá entrar em vigor após sua aprovação pelos Congressos dos quatro países-membros e pelo Congresso venezuelano. Os Congressos da Venezuela, Argentina e Uruguai já aprovaram o referido Protocolo. Brasil e Paraguai ainda não completaram o processo de ratificação.

O ingresso da Venezuela como membro pleno poderá modificar a lógica do processo de integração, assim como enfraquecer o eixo Brasil-Argentina. A decisão, tomada mais por considerações políticas do que econômicas e comerciais, se levada a cabo da forma como prescreve o Tratado de Assunção, ampliará em 14% o PIB do Mercosul e reforçará a posição dos países-membros no campo energético. A Venezuela não mudará o perfil econômico do Mercosul, mas passará a influir nas agendas temáticas e setoriais.

Do ponto de vista do interesse nacional, é positiva a inclusão no Mercosul de um país com um grande mercado para os produtos e serviços brasileiros como a Venezuela. O intercâmbio comercial bilateral está crescendo, tendo alcançado mais de US\$ 4,5 bilhões em 2007, com um superávit brasileiro de cerca de US\$ 4 bilhões. O Brasil ocupa hoje um lugar de destaque como

prestador de serviços, especialmente no setor de grandes projetos de infra-estrutura.

Nas relações com a Venezuela de Hugo Chávez, o governo Lula tem mantido a política do governo anterior no sentido de evitar o isolamento e uma eventual confrontação com Caracas, sempre procurando uma aproximação mais efetiva. A novidade, nos últimos seis anos, foi a simpatia derivada de afinidades ideológicas do PT em relação a algumas das teses e políticas desenvolvidas por Chávez. De concreto, as conversações da Petrobrás com a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) não avançam. Estão em suspenso as parcerias entre os dois países para a exploração das reservas do campo de Carabobo, para a construção do megagásoduto, que levaria gás venezuelano até o mercado brasileiro e argentino, e para a instalação de uma refinaria em Pernambuco.

Por simpatia, cálculo político, ou provavelmente uma mistura das duas coisas, o governo brasileiro teve atitude reativa e defensiva diante da assinatura do Tratado Comercial dos Povos, entre a Venezuela, a Bolívia, Cuba e Nicarágua, que deu apoio a La Paz quando da nacionalização das refinarias da Petrobrás e fez vistas grossas às críticas de Chávez ao Mercosul. Também não reagiu ao importante volume de compras de armamento, ao estabelecimento de bases militares na Bolívia, à alegada vinculação do governo de Caracas com as Farc e com o tráfico de drogas. O projeto de integração bolivariano, que privilegia a integração política, social, militar e ideológica, e propostas como o megagásoduto e a Organização do Tratado do Atlântico Sul são outros desafios para Brasília.

O Brasil, pelo seu peso e pela sua presença na região, é um sócio natural de seus vizinhos e, por isso, não deve ser um interlocutor solidário de governos cujas agendas não coincidem com nosso interesse nacional e, em alguns casos, causam-nos claros constrangimentos. Um exemplo dessas situações embaraçosas ocorreu na libertação de duas reféns pelas Farc, com a intermediação de Chávez, quando os membros

de uma comissão internacional, integrada por representante da Presidência da República do Brasil, em comunicado lido pelo ex presidente argentino Néstor Kirchner, tomaram partido de Chávez e das Farc e contra o presidente colombiano Uribe. Exemplo mais recente foi a interferência da Venezuela em assunto de natureza bilateral entre a Colômbia e o Equador.

A retomada da apreciação do Protocolo de Adesão pelo Congresso Nacional nos próximos meses coloca o assunto na pauta das prioridades do debate nacional em vista do esforço que o governo brasileiro está fazendo para obter sua aprovação.

O ingresso da Venezuela ou de qualquer outro país no Mercosul, pela complexidade, pelas implicações institucionais e pelas negociações de acordos comerciais com outros países, deveria ser objeto, inicialmente, de uma análise isenta e objetiva, deixando de lado considerações de ordem política ou ideológica.

O artigo 20 do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, prevê que todos os países-membros da Aladi podem solicitar adesão ao bloco, como fez a Venezuela. O artigo 2 do Tratado define que um dos fundamentos do Mercosul é justamente o princípio da reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-Partes.

Segundo os termos do Protocolo aprovado pelos cinco países, a Venezuela adotará os protocolos, decisões e resoluções do Mercosul de forma gradual, no mais tardar em quatro anos contados a partir da entrada em vigência do Protocolo (artigo 3). A Nomenclatura Comum do Mercosul e a Tarifa Externa Comum (TEC), no mais tardar em quatro anos (artigo 4). As Partes comprometem-se a alcançar o livre-comércio, no caso do Brasil e da Argentina até janeiro de 2012, no caso do Paraguai e Uruguai até 2013 e no caso da Venezuela (em relação aos membros do Mercosul) até 2012.

O Protocolo de Adesão criou um Grupo de Trabalho que, em 180 dias (até 5 de março de 2005), deveria detalhar esses compromissos.

sos e estabelecer o cronograma para a adoção do conjunto de normas do Mercosul e para a adoção da TEC pela Venezuela; estabelecer o programa de liberalização comercial e definir as ações necessárias para a adesão pela Venezuela aos acordos comerciais assinados pelo Mercosul.

O informe final do GT foi aprovado pelos governos, mas deixou sem conclusão a maioria das questões técnicas e comerciais. As negociações estão suspensas desde março de 2007, quando os países-membros decidiram criar um outro GT, *ad hoc*, para tentar concluir os trabalhos em 180 dias, prazo prorrogável por mais 180, contados a partir de 1º de outubro do ano passado.

Para melhor entender a situação que hoje prevalece, até o início do segundo semestre deverão ser solucionadas as seguintes pendências não resolvidas até aqui:

- cronograma de adesão ao acervo normativo do Mercosul (do total de 783 normas, há 169 sem indicação de prazo para adoção pela Venezuela);
- cronograma de adesão à TEC (foram definidos os prazos e o percentual de produtos, mas não as listas de produtos que serão incluídas em cada etapa);
- cronogramas para implementação do livre-comércio (o GT não conseguiu concluir negociação de cronograma de liberalização entre Venezuela e Argentina e entre Venezuela e Brasil);
- adesão aos acordos negociados com terceiros países (não houve nenhuma definição e foram concedidos mais 270 dias para a Venezuela estudar as propostas nesse tema).

A exemplo do que ocorreu recentemente na União Européia, a ratificação pelos Congressos do Protocolo de Adesão depende da conclusão das negociações do país que solicita a entrada no bloco comercial com seus membros plenos. No caso das últimas incorporações de novos membros à União Européia, em 2004 e em 2007, as negociações do Protocolo

de Adesão ao Tratado de Roma levaram mais de cinco anos.

De conformidade com o documento assinado pelos cinco países e segundo a prática do direito internacional, não será possível o Congresso Nacional aprovar o Protocolo de Adesão antes que as tarefas do Grupo de Trabalho *ad hoc* estejam concluídas. Trata-se de uma questão técnica, e não política.

Foi noticiado que o ministro Celso Amorim, em encontro em Brasília, no mês de agosto de 2007, teria deixado claro ao chanceler da Venezuela, Nicolas Maduro, que o Congresso dificilmente aprovaria o Protocolo sem a conclusão das negociações técnicas.

Por uma decisão política dos países-membros, já que o Tratado de Assunção não prevê essa categoria, a Venezuela, a partir da assinatura do Protocolo de Adesão, passou a ser considerado como membro pleno do Mercosul em processo de adesão. Essa decisão, inédita, inovação institucional nos procedimentos para a incorporação de um candidato à união aduaneira, permite aos representantes daquele país participar de todas as reuniões, inclusive de negociações de acordos comerciais, com direito a voz, mas não a voto.

A discussão no Congresso Nacional sobre o ingresso de qualquer país como membro pleno no Mercosul deveria cingir-se à análise dos compromissos, direitos e obrigações, assumidos perante os países-membros.

É possível que a Venezuela, por razões econômicas ou de política interna, esteja buscando uma justificativa para desistir e recuar de sua intenção inicial de tornar-se membro pleno do Mercosul. Considerações de outra natureza que não as técnicas – e haveria inúmeras – desvirtuariam a objetividade do debate e dariam desculpa para que o ônus da desistência da Venezuela recaísse sobre o Brasil. O Congresso não deveria entrar no jogo público estimulado pelo Presidente venezuelano.

Cabe ressaltar que a Venezuela, quando se tornou membro associado do Mercosul, ade-

riu a diversos Protocolos do bloco, como o de Ushuaia, que consagrou a cláusula democrática. Dessa maneira, a Venezuela já está obrigada a cumprir os compromissos inscritos no referido protocolo e não caberia ao Congresso Nacional colocá-los como condição de ingresso. Os países-membros do Mercosul é que devem julgar se os princípios democráticos estão sendo seguidos na Venezuela. Claramente não há vontade política suficiente para condená-la por esse critério entre os países-membros. Basta lembrar a declaração do presidente Lula de que na Venezuela, se problema há, é excesso e não falta de democracia.

Conclusão

Levando em conta esse quadro regional, não seria exagero concluir que todo o esforço diplomático brasileiro dos últimos vinte anos foi prejudicado e levará tempo para que a influência brasileira e os ressentimentos generalizados contra o Brasil sejam superados.

Torna-se assim urgente a despolitização da política externa para a região e a discussão de uma agenda brasileira para o futuro no sentido de assegurar a efetiva defesa do interesse nacional na América do Sul, em meio a um mundo em mutação. ○

A Opção Sul-Americana



MARCO AURÉLIO GARCIA

No mundo em que vivemos, a política externa de um país não pode ser apenas um instrumento de projeção dos interesses nacionais na cena internacional. Ela é também, e talvez sobretudo, um elemento essencial do próprio projeto de desenvolvimento desse país.

O governo Lula definiu desde 2003 seus objetivos fundamentais:

- a retomada do crescimento econômico, capaz de reverter a tendência de décadas de recessão ou crescimento medíocre;
- a compatibilização desse crescimento com um processo de distribuição de renda, aliçado na construção de um mercado de bens de consumo de massas, por sua vez ancorado na expansão do emprego e dos salários, na oferta ampliada de crédito e nas políticas de transferência de renda;
- a conquista do equilíbrio macroeconômico, que se encontrava ameaçado em 2002, e a redução da vulnerabilidade externa, em grande medida lograda pela extraordinária ampliação e diversificação do comércio exterior;
- o aprofundamento da democracia e a inserção internacional soberana do país. A todos esses elementos se somava a decisão de dar maior consistência à integração da América do Sul.

.....
MARCO AURÉLIO GARCIA é professor licenciado do Departamento de História da Unicamp e Assessor Especial de Política Externa do Presidente da República.

O unilateralismo que sucedeu o fim da Guerra Fria revela hoje claros sinais de esgotamento. Não por acaso, os debates da atual campanha eleitoral norte-americana dão importância à necessidade de um novo tipo de presença dos Estados Unidos neste mundo em mutação.

Prossegue, a despeito das dificuldades enfrentadas, o processo de consolidação da União Européia. Toma força a emergência e a gravitação regional de potências como a China e a Índia. Tudo isso, junto com o ressurgimento da Rússia e outros fenômenos de relevância regional, indica a possibilidade de transição para um mundo multipolar.

Nesse contexto, cabe ao Brasil optar entre uma inserção solitária no mundo ou buscar uma associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica.

O Brasil optou claramente pela segunda hipótese. Por essa razão, a América do Sul transformou-se em prioridade de sua política externa.

O potencial da região

Essa opção decorre da percepção brasileira acerca das potencialidades da América do Sul no mundo de hoje, mas, sobretudo, no de amanhã.

O continente tem o maior e mais diversificado potencial energético do planeta, se levarmos em conta suas reservas hidrelétricas, de

gás e de petróleo, além de sua capacidade de produção de biocombustíveis.

A América do Sul possui a maior reserva de água doce do mundo.

Sua agricultura ocupa lugar de destaque, não só pela extensão e fertilidade de suas terras, como pelos avanços científicos e tecnológicos alcançados nos últimos anos. Suas jazidas minerais são enormes e diversas.

Para um mundo que se mostra (e se mostrará mais ainda) ávido de energia, água, alimentos e minérios, os fatores antes alinhados mostram quão relevante pode ser a contribuição da região para o desenvolvimento da humanidade.

Some-se a tudo isso a rica biodiversidade do continente, o tamanho de sua população, a extensão e a diversidade de seu território e clima.

A América do Sul tem um parque industrial de porte, ainda que concentrado em poucos países. Abriga universidades e centros de pesquisa científica e tecnológica de alta qualidade. Possui uma exuberante cultura.

Diferentemente de outras partes do mundo, a região é uma zona de paz, salvo o conflito interno da Colômbia, que não comprometeu até agora o funcionamento das instituições desse país, ainda que ofereça riscos de internacionalização, como se viu recentemente. Os contenciosos de fronteira são menores e tendem a ser resolvidos por via diplomática.

Por último – e não menos importante – a América do Sul conseguiu superar a era das ditaduras. Todos os seus atuais governos foram eleitos em pleitos marcados pela lisura e pela amplitude da participação popular. A efervescência social que se pode detectar em alguns países é expressão da incorporação recente de milhões de homens e mulheres – antes excluídos da cidadania real – na vida política. Isso explica, em grande medida, os choques desses novos personagens com a obsolescência dos sistemas políticos e instituições herdadas do passado.

Mas a região apresenta dois grandes desafios de cuja resolução dependerá sua presença relevante no mundo de amanhã.

O primeiro deles é o de superar a pobreza e a desigualdade social.

O segundo é a ausência de uma efetiva interconexão dos países da região.

Em favor da resolução do primeiro problema, é bom mencionar que o crescimento econômico que a região tem experimentado, no período recente, somado aos programas sociais que, com maior ou menor eficácia, todos os governos do continente vêm implementando, representam um passo decisivo para combater a pobreza e a desigualdade. É lógico que se trata de um processo que terá resultados positivos nos médio e longo prazos. Mas no curto prazo, o processo de distribuição de renda em marcha é significativo. Seus efeitos na expansão do mercado de consumo da região explicam a atração que a América do Sul exerce hoje sobre os investimentos estrangeiros.

Já a resolução do segundo problema exigirá um esforço conjunto, persistente e dispendioso para dotar o continente de uma complexa e diversificada infra-estrutura física e energética. Do bom resultado dessas iniciativas dependerá em muito a continuidade do crescimento e o êxito no combate à pobreza e à desigualdade.

A integração comercial e seus limites

A integração da América do Sul tem também uma dimensão comercial, que apresenta relativa complexidade, como decorrência da pluralidade de sistemas comerciais na região. Bastaria lembrar a existência concomitante e em um mesmo espaço do Mercosul, da Comunidade Andina, do Caricom e de países que fizeram a opção por Tratados de Livre-Comércio bilaterais com os Estados Unidos e/ou outros países e blocos, como é o caso do Chile e, mais recentemente, do Peru. Apesar das aproximações que houve entre os países sul-americanos e do impacto desses movimentos sobre o incremento do comércio regional, é difícil pensar que se venha a ter, no curto e médio prazos, a formação de uma união adua-

neira. Nesse particular, a integração da América do Sul segue um roteiro distinto daquele que predominou na Europa.

Contudo, mesmo onde a integração comercial avançou mais – ainda que insuficientemente, como no Mercosul – subsistem problemas. O maior deles é o das assimetrias econômicas que separam os países da região. Superar essa grave questão coloca para o Mercosul – e para toda a região – a necessidade de outros mecanismos de integração. Longe de uma *fuite en avant*, as soluções para essa dificuldade exigem pensar de forma original a especificidade da integração na América do Sul.

O comércio exterior brasileiro com quase todos os países da região é superavitário. O único país com o qual o Brasil tem déficit é a Bolívia, o que se explica pelas massivas importações de gás daquele país.

Apesar de iniciativas para corrigir essas distorções – como o Programa de Substituição Competitiva de Importações, impulsionado pelo governo brasileiro – os resultados ainda são insuficientes. A explicação para esse desequilíbrio está, em boa medida, ligada à diversidade da economia brasileira, que garante altos níveis de auto-suficiência.

Integrar o continente: para além da agenda comercial

Essa assimetria, que pode comprometer o esforço de integração, se corrige não só pelo aperfeiçoamento de mecanismos comerciais. Isso envolve, ao lado da integração energética e de infra-estrutura física, o estímulo a mecanismos de substituição de importações em todos os países da região, o que se dará pelo aumento dos investimentos e com a complementação produtiva. Em ambas as alternativas, o Brasil poderá ter um papel mais relevante do que vem tendo.

Para só citar um exemplo, a Venezuela pode avançar mais na construção de uma indústria petroquímica, assim como no setor de siderur-

gia e metalurgia, mercê de suas vastas reservas minerais. Sua população de cerca de 28 milhões de habitantes, hoje beneficiada por programas de transferência de renda, constitui-se em importante mercado de bens de consumo que estimula a revalorização de sua agricultura, o incremento de indústrias de bens-salário e, em certa medida, a de bens de consumo durável. Essa pode ser uma forma de escapar à “maldição” que se abateu e se abate sobre muitas economias petroleiras, fortemente dependentes de importações agrícolas e industriais, o que acarreta graves conseqüências sociais. Desafio semelhante se coloca para a Bolívia.

O crescimento e diversificação da industrialização brasileira, assim como a da Argentina, permitem pensar também no impulso a mecanismos de complementaridade produtiva entre os países sul-americanos. Aproveitando as vantagens competitivas em alguns domínios de países de economia menor (o *software* uruguaio, por exemplo), é possível avançar na produção de bens mais sofisticados – nas indústrias aeronáutica, bélica ou mesmo automobilística, para citar três casos relevantes – em vários pontos do continente.

A retomada do Mercosul

A retomada do Mercosul, facilitada nos últimos anos por uma maior harmonia das políticas macroeconômicas e dos projetos de desenvolvimento de seus países integrantes, acabou por exercer atração sobre as demais economias da América do Sul. Não só a Venezuela solicitou sua adesão plena ao bloco, como os demais países da região aproximaram-se, na condição de associados, juntando-se ao Chile e à Bolívia, que já possuíam esse estatuto. Dessa aproximação surgiu a idéia de formar uma Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que viria mais tarde desembocar na União das Nações Sul-Americanas (Unasul), cujo Tratado Constitutivo encontra-se em fase final de elaboração.

A Unasul responde a essa tendência de fortalecer uma política continental, mais além de sua dimensão comercial, ainda que não a descartando. Por essa razão, privilegia a construção de uma infra-estrutura física e energética regional, as políticas sociais e a criação de mecanismos financeiros próprios.

Não se trata apenas do projeto do Banco do Sul – em vias de constituição –, mas também de outros instrumentos financeiros que estimulem o investimento, o comércio e os mecanismos de garantias para essas operações. Dentro desse campo, inscreve-se a ampliação dos Convênios de Crédito Recíproco (CCR) e o comércio regional em moedas nacionais, como foi decidido por Argentina e Brasil.

Foi a predominância dessa concepção de integração – que, por certo, não se faz sem idas e vindas – que frustrou o projeto original da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), rejeitado na cúpula de Mar del Plata por Argentina, Brasil, Paraguai, Venezuela e Uruguai, atitude que seria acompanhada pouco depois por Bolívia e Equador. O que pesou basicamente na inviabilização do projeto da Alca foi o fato de que ele não dava respostas a questões cruciais, como a dos subsídios agrícolas, que estavam sendo debatidas num foro mais amplo (OMC), enquanto exigia fortes concessões em matéria de produtos industriais, serviços, investimentos e propriedade industrial. Ao aceitá-las, tornaria-se irreversível a assimetria entre os Estados Unidos e as economias sul-americanas, especialmente aquelas que têm mais complexidade ou que podem vir a tê-la numa associação mais simétrica, como é o caso do Mercosul.

A Venezuela no Mercosul

O ingresso da Venezuela no Mercosul pode representar uma mudança qualitativa no bloco. Do ponto de vista geopolítico, amplia suas fronteiras para o Norte do continente. Do ponto de vista econômico, incorpora um país importante por suas reser-

vas energéticas e minerais, por seu potencial de desenvolvimento agrícola e pelas dimensões de seu mercado interno.

A alegada “instabilidade” da Venezuela deve ser vista como uma razão suplementar para apressar o ingresso desse país no Mercosul. Deve-se a todo custo evitar o isolamento de Caracas do contexto sul-americano.

Por algum tempo houve quem invocasse a “cláusula democrática”, que rege a vida do Mercosul, como empecilho para a adesão da Venezuela ao bloco. Essa cláusula é de vital importância para a região, sobretudo tendo em vista os problemas que muitos países enfrentaram num passado não muito distante.

O governo do presidente Hugo Chávez vem de recente eleição, reconhecida pelos observadores internacionais como limpa. O polêmico projeto de reforma constitucional que Chávez submeteu ao país, por muitos qualificado como “autoritário”, foi derrotado no referendo e teve essa derrota aceita pelo presidente venezuelano. Ruíram por terra os argumentos políticos contra o ingresso da Venezuela.

Por outro lado, o incremento extraordinário das relações econômicas e comerciais entre o Brasil, os demais países do Mercosul e a Venezuela só vieram a fortalecer a necessidade de apressar sua plena incorporação ao bloco.

Integração regional e conflito político nos Andes

Mas é importante reconhecer que a América do Sul vive uma situação paradoxal, que introduz, por vezes, complexidades na implementação da política externa do Brasil no continente.

O paradoxo reside no fato de que a atual conjuntura sul-americana – em função de fatores econômicos e políticos – propiciou condições extremamente favoráveis para um processo de integração, mas, ao mesmo tempo, oferece dificuldades para que essa integração se materialize na velocidade necessária.

Todos os governos são democráticos. Um grande número deles responde a uma matriz de esquerda ou de centro-esquerda, ainda que sejam muito diferenciados entre si. As economias crescem e faz-se sentir uma melhoria das condições sociais em toda a região.

No entanto, em alguns países, sobretudo em parte da área andina, verifica-se uma aceleração da luta política e, não raro, uma intensificação dos conflitos sociais.

Muitos analistas não hesitam em caracterizar o fenômeno como “renascimento do nacionalismo-populista”, qualificado como “arcaísmo”, posto que remeteria às problemáticas dos anos 1950 na região.

A aceleração dos conflitos políticos não é mais do que um sintoma do processo de democratização por que passam alguns países, após o colapso dos seus esgotados sistemas políticos. Esse foi o caso da crise do bi-partidarismo venezuelano, que explica a ascensão de Chávez; da forte instabilidade institucional do Equador (oito presidentes em dez anos); da Bolívia (quatro presidentes em quatro anos) e, em certa medida, do Peru, durante o período Fujimori.

A entrada de novos atores na cena política desses países – em alguns casos sobredeterminada pela presença da questão indígena – colocou na ordem do dia o tema da refundação institucional. Não por acaso na Venezuela, na Bolívia e no Equador convocaram-se Assembléias Constituintes, para fazer com que as mudanças que estavam ocorrendo na sociedade pudessem refletir-se nas instituições políticas.

A denúncia do “nacionalismo populista” como “arcaísmo” é ela mesma “arcaica”, política e conceitualmente. Reflete, em versão atualizada, os mesmos preconceitos que marcaram a avaliação de fenômenos como o peronismo na Argentina, ao qual se procurou, muitas vezes, colar a etiqueta “fascista”.

Diferentemente dos nacionalismos europeus dos anos 1930 – que se expressaram no fascismo, no nacional-socialismo ou no franquismo, para citar três exemplos relevantes – as

vertentes dominantes do nacionalismo sul-americano tiveram historicamente uma dimensão antiimperialista, vinculada a uma agenda de reformas econômicas e sociais. Se não deram ênfase suficiente à democracia política em seus programas – como a direita e os liberais também não o fizeram – não chegaram, na imensa maioria de suas formulações, a propugnar um ideário autoritário.

Não pode passar despercebido que o nacionalismo que impregna muitos dos movimentos sociais e políticos da região é o mesmo que coloca a integração continental em primeiro lugar, escorregando, muitas vezes de forma açodada, para propostas de supranacionalidade.

Em economias primário-exportadoras, marcadas pela concentração de renda, sobretudo nos países cuja economia repousava na exploração mineira e/ou petrolífera e gasífera, a luta pela apropriação do excedente transforma-se em determinadas conjunturas em agudo enfrentamento social com intensos desdobramentos políticos.

Mas isso ocorreu em sociedades mais complexas também. As mudanças que o peronismo operou na Argentina, o trabalhismo no Brasil ou o cardenismo no México também enfrentaram resistências. Elas contribuíram para a diversificação produtiva desses países, para processos mais ou menos intensos de distribuição de renda e para a extensão da cidadania a milhões de homens e mulheres que viviam à margem do sistema político. Aquilo que muitos qualificaram de “ingresso das massas” na política latino-americana produziu em realidade uma considerável ampliação da democracia política, na esteira da expansão da democracia econômica e social.

Esse quadro repete-se hoje, tardia e diferentemente, em parte da América do Sul e introduz muitas vezes um sentimento de “imprevisibilidade”, quando não de insegurança sobre os destinos da região.

A política externa brasileira tem de lidar com essas circunstâncias históricas.

A internacionalização do conflito colombiano

Os recentes acontecimentos que envolvem Colômbia, Equador e, em certa medida, Venezuela constituem um novo desafio para os projetos de integração sul-americana.

Contrariando aqueles que buscaram ver um viés “ideológico” na atual política externa – discutindo mais pessoas do que idéias –, o Brasil buscou, e conseguiu, manter uma relação equilibrada com todos os seus vizinhos. Nesse, como em outros aspectos, não houve “dualismos” na presença brasileira na América Latina ou no mundo.

A Colômbia não foi exceção. Antes mesmo da posse de Lula, o governo Uribe foi informado pela assessoria do futuro Presidente de que não haveria ambigüidade nas posições brasileiras. O novo governo do Brasil teria um só interlocutor na Colômbia – seu governo constitucional. Com isso desfazia-se uma série de especulações sobre supostas simpatias do PT para com as Farc, que não encontravam o mínimo amparo na realidade, sendo veiculadas no exterior por órgãos de extrema direita como o *Washington Times*, ligado à Seita Moon, e repetidas no Brasil por pessoas do mesmo calibre intelectual.

É evidente que o conflito colombiano – que começou há décadas – preocupa todos aqueles que apostam na integração sul-americana. Ele golpeia um país com um enorme potencial econômico, político e cultural, para o qual no passado o Brasil nem sempre deu a atenção devida. Mas essa preocupação nunca se traduziu em qualquer tipo de intromissão por parte do atual governo brasileiro.

O Itamaraty ofereceu o território brasileiro para uma eventual negociação entre o governo colombiano e os grupos guerrilheiros. O Brasil contribuiu ativamente para a superação das tensões entre Colômbia e Venezuela a partir do “affaire Grandá”, o dirigente das Farc seqüestrado pelos serviços de inteligência colombianos em Caracas. A presença do assessor de política externa do presidente Lula nas negociações

entre o governo e os sindicatos colombianos ou na comissão de garantes que foi a Villavicencio para receber os reféns das Farc se fez com conhecimento e anuência de Bogotá. Mereceu o reconhecimento do presidente Uribe.

É exatamente essa posição, desprovida de qualquer *parti-pris* ideológico, que tem permitido ao governo brasileiro desempenhar um papel de mediador nos contenciosos que se avolumaram na esteira da recente crise colombiana.

É compreensível a preocupação de Bogotá em não internacionalizar seu conflito interno. Por essa razão, o governo brasileiro não tomou, no curso destes cinco últimos anos, nenhuma iniciativa que pudesse parecer interferência nos assuntos daquele país.

Em relação às Farc, particularmente, o governo brasileiro não lhe conferiu o estatuto de “força beligerante”, como o fez inadequadamente o governo venezuelano. Tampouco qualificou-as, como alguns pediam – não assim o governo colombiano – como “terrorista”. Não o fez porque o Brasil não é uma agência de certificação, como alguns países se arrogam ser. Segue nesse particular as orientações das Nações Unidas a quem cabem essas funções. Mas a decisão brasileira também obedece a razões de natureza prática. Qualificar uma organização como “terrorista” significa inabilitar-se para negociar com ela no futuro, caso se coloque a necessidade de participar em tratativas para um acordo humanitário.

Tal atitude não significa, no entanto, alguma leniência em relação ao terrorismo, seja ele praticado por grupos políticos ou por Estados. Menos ainda alguma simpatia pelas posições e atitudes concretas deste e de outros grupos armados. Repugnam ao governo brasileiro seqüestros, atentados terroristas, promiscuidade com o narcotráfico, não importam os valores políticos, ideológicos ou religiosos de que venham revestidos. Por essa razão o governo – e o presidente Lula, em particular – condenaram com ênfase todas as violações aos Direitos Humanos praticados pelas Farc.

A possibilidade de internacionalização do conflito colombiano acentuou-se com a ação

contra as Farc no território equatoriano, que configurou gravíssima infração do Direito Internacional.

Não condená-la seria aceitar que se introduzissem na América do Sul práticas militares que, em outras regiões do mundo, além de ilegais, têm-se revelado absolutamente ineficazes. A reação unânime da América do Sul mostrou a aguda sensibilidade dos governos da região para com os riscos que tais atitudes teriam para o futuro do continente, justamente quando ele discute formas superiores de integração.

Mas os riscos de internacionalização do conflito também existem em função de outros fatores. Aí se alinham a sensibilidade do governo francês *vis-à-vis* a sorte de Ingrid Betancourt, o papel que Hugo Chávez desempenha nas negociações sobre a libertação de reféns e sua ofensiva retórica contra Uribe e a própria participação dos Estados Unidos na política de segurança interna do governo colombiano. A todos esses fatores soma-se a porosidade das fronteiras, que pode levar à reprodução dos graves incidentes como os que resultaram da morte de Raúl Reyes.

Diferentemente do que ocorreu nos anos 1970/1980 na Indochina – quando o conflito vietnamita alastrou-se para o Camboja e o Laos – a América do Sul não oferece condições para uma contaminação político-militar semelhante, ainda que as conexões com o tráfico de drogas e de armas não devam ser subestimadas.

O máximo que tem ocorrido é a utilização de territórios limítrofes como “santuários” para a guerrilha, problema que se coloca não só para os países “invadidos”, que têm dificuldade de exercer controle sobre amplas e difíceis fronteiras, como também para a Colômbia, que admite iguais dificuldades no controle de partes de seu próprio território, incluindo zonas fronteiriças.

O governo Uribe, a partir do fracasso da experiência negociadora de seu predecessor Pastana, optou por uma política de enfrentamento militar com as Farc, ainda que tenha aberto negociações com o Exército de Libertação Nacional (ELN) e tenha chegado a acordos com os paramilitares, de direita.

Não cabe ao Brasil julgar essa estratégia, definida por um governo soberano, que contou por duas vezes com o respaldo do voto popular. Mas o Brasil não pode omitir-se quando a política interna de qualquer país incide de forma adversa no entorno sul-americano.

Não se trata de prescrever fórmulas para solucionar os problemas colombianos, o que seria uma intolerável intromissão na realidade política daquele país. Trata-se, antes, de pensar em mecanismos regionais que impeçam o extravasamento de conflitos locais para o resto da região.

Obedece a essa idéia a iniciativa que o presidente Lula pretende apresentar a seus colegas sul-americanos de constituição de um Conselho Sul-americano de Defesa, que avoque a si, entre outras atribuições, o enfrentamento das questões relacionadas com a segurança coletiva do continente. Tal conselho pode ser um dos instrumentos de contenção de movimentos que ameacem desestabilizar a região.

Da mesma forma, a intensa atividade diplomática que se seguiu aos incidentes da fronteira Colômbia-Ecuador, buscando, ao mesmo tempo, baixar a tensão política, apurar responsabilidades e prevenir outros incidentes, é de fundamental importância para chamar a atenção de todos os envolvidos para a necessidade de preservar o essencial, isto é, a unidade da região.

Porque a política não é destino, mas construção humana, sobre condições históricas dadas, a percepção e as iniciativas do Brasil na América do Sul têm de estar orientadas pela necessidade de articular realidades distintas, muitas vezes contraditórias. A integração far-se-á no respeito à diferença, porque não há mais espaço para a homogeneidade da submissão.

A complexidade que essa tarefa introduz na política externa resulta do fato de que o governo brasileiro – respeitoso do princípio de não-intervenção – não ultrapassa as fronteiras que estabelece a soberania nacional, mas, ao mesmo tempo, não fica alheio àquilo que está ocorrendo em cada um dos países da região.

Não interferência, por certo.

Mas tampouco indiferença. ○

Inserção Externa e Desenvolvimento

O Consenso Envergonhado

.....
GUSTAVO H. B. FRANCO

A continuidade de políticas macroeconômicas cuja racionalidade remonta aos primeiros anos do Plano Real é um dos elementos a explicar, juntamente com a exuberância da economia global, o bom momento da economia vivido durante boa parte das duas administrações do presidente Lula. A discussão relativa aos “direitos de propriedade” sobre este acervo – se o Presidente recebeu uma “herança maldita” ou se, pelo contrário, “governa sobre os ombros de gigantes” – é bem menos importante que as vantagens, para o país, derivadas da convergência experimentada no domínio das idéias econômicas. Desse consenso, que é tácito, prático e efetivo, mas jamais admitido – quem sabe poderíamos chamá-lo de o “consenso envergonhado” – resultou o alheamento das visões “alternativas” que pareciam, em certa época, dominantes dentro do Partido dos Trabalhadores.

No campo político há considerável hesitação em reconhecer esta convergência, e por vezes a oposição se vê na melindrosa posição de criticar as políticas de governo “pela esquerda”, e, sistematicamente, não consegue fazer ver ao eleitor a diferença entre o naturalizado e o natural, entre a conveniência e a convicção, que, às vezes, é fraca mesmo. Na essência, o pragmático não agride os imperativos da economia de

mercado globalizada, mas não os compreende, vive com eles sob a permanente tensão dos paradoxos, falta-lhe o desembaraço para tomar iniciativas, e deles retira, afinal, muito pouco proveito. O fato é que o debate sobre o lugar do Brasil na economia global e sobre o modo como o país deve organizar-se para melhor aproveitar este momento, tão semelhante ao que vivemos nos primeiros anos do Real, continua muito relevante como naquela ocasião.

Por essa razão, vale a pena, para identificar e discutir as questões de fundo desse debate, recorrer a um ensaio que escrevi em 1996, ainda como diretor do Banco Central, e que provocou à época intensa controvérsia. Publicado apenas algum tempo depois (na *Revista de Economia Política* em 1998, e posteriormente, como um capítulo em *O Desafio Brasileiro: Ensaios sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda*, São Paulo, Editora 34, 1999), o texto tratava da inserção do Brasil na economia global e de suas conseqüências para o desenvolvimento. O alvoroço em torno do texto não era tão difícil de explicar: não apenas é incomum que dirigentes do Banco Central produzam ensaios para debates abertos sobre a natureza do desenvolvimento econômico brasileiro, como também é raro ver o Presidente da República emitir uma recomendação de leitura. O fato é que o texto feriu um nervo sensível. Com efeito, quem aceitasse que as raízes da hiperinflação brasileira tinham que ver com o colapso do modelo de desenvolvimento baseado no inflacionismo

.....
GUSTAVO H. B. FRANCO é professor do Departamento de Economia da PUC-RJ, ex-presidente do Banco Central do Brasil.

e na substituição de importações, como o texto procurava argumentar, veria facilmente que o desenho dos “fundamentos” da estabilização envolvia implicitamente uma nova e promissora agenda.

É sobre essa agenda, que se esboçava a partir das teses daquele artigo e que desde então confirmou a sua validade, que passo a falar em seguida, conforme a seguinte seqüência temática: primeiro sobre multinacionais e globalização, segundo sobre produtividade e competição, terceiro sobre câmbio e, por fim, sobre o novo papel da economia privada no crescimento brasileiro.

Globalização e empresas multinacionais: o Brasil cosmopolita

Em 1996, a globalização estava sob ataque: a denúncia de seu caráter perverso e as previsões de catástrofe, muito em linha com uma tradição brasileira de matriz marxista cepalina, estavam em toda a parte, assim como as manifestações antiglobalização crescentemente radicais e violentas. Esse mal-estar vai-se dissipando com o tempo, especialmente depois de 2001, com os atentados terroristas, que paralisam os detratores da globalização, e posteriormente com a prosperidade da economia global e com o desempenho da “periferia” em particular. A ascensão da China e da Índia como pólos específicos de um “sistema” global frequentemente descrito como “Bretton Woods 2”, bem como a evolução dos termos de troca em favor dos países emergentes, tornaram mais deslocadas do que nunca as teses catastrofistas sobre o lugar das economias emergentes na globalização que ainda circulavam com desenvoltura em 1996. Naquela ocasião, com efeito, ainda não era bem aceito afirmar, com otimismo, que a globalização seria “condicionante básico” do desenvolvimento brasileiro e que as empresas multinacionais seriam o principal veículo para a internacionalização da economia brasileira. Ainda se acreditava que a “periferia” permane-

cia condenada a uma “inserção subordinada”, e a outros tantos vaticínios cruéis tornados ainda piores pela supostamente nefasta presença das multinacionais no Brasil. A literatura especializada no assunto da influência das empresas multinacionais sobre a organização industrial, competitividade e dinamismo tecnológico tinha conclusões bem mais positivas. Essas empresas eram vistas como elementos fundamentais na definição da orientação comercial e na criação de vínculos financeiros e tecnológicos com o processo de produção global. No ensaio de 1996, escrevi que haveria um crescimento fenomenal do investimento direto externo, desde que se consolidasse a estabilização, do que resultaria um significativo aprofundamento das relações do Brasil com a economia global.

Os fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) observados nos anos que se seguiram confirmaram amplamente esse prognóstico. Em 1993, as entradas foram de US\$ 0,8 bilhão, e em 2000 foram de US\$ 29,4 bilhões, cerca de 35 vezes mais. Nesse período, ocorre uma elevação da participação do Brasil nos fluxos mundiais de IDE de 0,37% em 1993 para 2,1% em 2000, passando por um pico de 3,79%, em 1998. Em 2000, o estoque de investimento direto estrangeiro acumulado no Brasil atinge US\$ 152,2 bilhões, contra US\$ 36,5 em 1993, ou seja, entre 1993 e 2000 o Brasil recebeu em investimentos um valor equivalente ao triplo de estoque existente em 1993!

As implicações precisas dessa gigantesca onda podem ser apreciadas na Tabela 1, que compara os resultados de duas edições do “Censo do Capital Estrangeiro no Brasil” realizadas para os anos-base de 1995 e 2000. Antes dos censos, a informação sobre o investimento direto estrangeiro restringia-se aos fluxos cambiais de entrada e saída, e pouco se sabia sobre a dimensão e natureza da presença das empresas multinacionais ou de empresas brasileiras com significativa participação estrangeira. Pelos números da Tabela 1 é possível ver, por exemplo, que, para cada R\$ 1,0 de patrimônio, geravam-

se R\$ 4,5 de ativos e R\$ 2,5 de faturamento em 2000. A influência dessas empresas sobre o comércio exterior do país é muito significativa. Usando a razão entre valor bruto da produção e valor adicionado observada para o conjunto da economia, é possível dizer que cada us\$ 1 000,0 de valor adicionado gerado dentro do país nas 6 322 empresas do Censo de 1995 gerava us\$ 275,0 em exportações e us\$ 242,0 em importações. Para o resto das empresas, os números correspondentes eram de us\$ 33,0 de exportações e us\$ 42,0 de importações. Ou seja, a propensão ao comércio exterior verificada nas empresas do Censo de 1995 é cerca de dez vezes maior que a do resto das empresas brasileiras. É absolutamente pacífica, portanto, a conjectura segundo a qual o crescimento da presença das empresas de capital estrangeiro, que deve ter passado de algo como 10% para 20% do PIB, está na base de uma significativa elevação da propensão ao comércio exterior do país independente de qualquer outra influência. O crescimento da participação das empresas do Censo sobre o total das expor-

tações e importações, em particular quando se trata dos fluxos “intrafirma”, fornece evidência bastante clara para essa hipótese.

Nos anos posteriores a 2000, os fluxos de investimentos diretos estrangeiros no Brasil arrefeceram, permanecendo entre us\$ 10,1 e us\$ 20,1 bilhões anuais, representando uma fração entre 1,6% e 2,8% dos fluxos globais. De 2005 em diante, a retomada dos fluxos globais é muito significativa: foram de cerca de us\$ 720,0 bilhões em 2004 para um recorde de us\$ 1 537,0 bilhão em 2007. Neste ano o investimento para o Brasil experimentou notável elevação para R\$ 34,6 bilhões, também um recorde, ainda que representando apenas 2,25% do fluxo global. O crescimento do investimento direto estrangeiro observado está associado ao extraordinário movimento de investimento estrangeiro em carteira (IEC), ou seja, em ações de empresas brasileiras listadas em bolsas, que atingiu cifras inéditas em 2007, us\$ 48,1 bilhões, depois de oscilar em torno de us\$ 2,3 bilhões em 1999–2005 e de atingir us\$ 9,0 bilhões em 2006.

TABELA 1 – *Censos do Capital Estrangeiro no Brasil, 1995 e 2000*

	1995	2000	tx. cresc. anual
Nº de empresas	6 322	11 404	13%
Faturamento (R\$ bilhões)	223	510	18%
Ativos (R\$ bilhões)	272	914	27%
Patrimônio (R\$ bilhões)	105	254	19%
Particip. estrangeira	41	201	38%
%	39%	79%	
Exportações (us\$ bilhões)	22	33	9%
% total do país	47%	60%	
% intrafirma	42%	63%	
Importações (us\$ bilhões)	19	32	10%
% total do país	39%	57%	
% intrafirma	44%	58%	
Empregos	1 353	1 710	5%
% total do país	9%	n.d.	

Fonte: Banco Central do Brasil.

A queda na inflação e nos juros, a aproximação da mais importante das certificações de “bom comportamento” em matéria de políticas macroeconômicas alinhadas com os paradigmas internacionais – o *investment grade* –, com as reservas internacionais em níveis inéditos, com contas fiscais em ordem, superávit primário mantido em nível significativo e déficit nominal abaixo de 2% do PIB, com o crescimento, senão em níveis chineses, em número bastante razoável, o mercado de capitais brasileiros experimenta um inédito impulso. Foram 26 aberturas de capital em 2006 e 64 em 2007, nas quais a participação estrangeira tem estado em torno de 2/3 das ações vendidas. Não há dúvida de que isso representa uma mudança qualitativa de longo alcance sobre o modo de funcionar dessas empresas, não apenas nos quesitos de governança e formalidade, mas também em todos os atributos que advêm da propriedade estrangeira.

Também inédito é o movimento de internacionalização de empresas brasileiras, o *outsourcing*, e a intenção de vários grupos nacionais se tornarem *players* globais nos setores onde atuam. O investimento brasileiro direto (IBD) foi em média da ordem de us\$ 1,0 bilhão entre 1995 e 2003, mas subiu para us\$ 11,9 bilhões anuais em média em 2004–2007. Parece haver aí uma dinâmica como a descrita no estudo clássico de John Dunning (“Explaining the International Direct Investment Position of Countries: Towards a Dynamic or Developmental Approach”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 117, 1981), segundo a qual, com o aumento do grau de desenvolvimento, os países vão-se tornando também investidores, além de receptores, igualam a magnitude dos fluxos ao longo do tempo e tornam-se primordialmente investidores, mas sem deixar de ser receptores. Essa parece ser uma descrição do comportamento de empresas multinacionais, cuja presença no Sul tem sido assunto de vários dos *World Investment Reports* feitos anualmente pela UNCTAD. Recentemente, a Sobeet (Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas

Transnacionais) conduziu uma pesquisa (*Internacionalização das Empresas Brasileiras: Estudo Temático 2005/2006 do Fórum de Líderes*, São Paulo, Clio, 2007) com 79 empresas brasileiras de grande porte que investem no exterior. Ela mostra com grande nitidez um processo de multinacionalização de empresas brasileiras segundo os modelos observados em países como os EUA e o Japão, fazendo crer que a internacionalização da economia brasileira está encontrando novos e surpreendentes caminhos.

Produtividade, um produto da abertura

O ensaio de 1996 associava, em grandes linhas, o esgotamento do modelo de “substituição de importações” à estagnação da taxa de crescimento da produtividade, e trazia algumas evidências empíricas a apoiar essa tese. Afirmava que a abertura, ao elevar a contestabilidade dos mercados e alterar para melhor a conduta das empresas, provocava a aceleração da taxa de crescimento da produtividade, o que, por sua vez, seria elemento essencial para nos livrar da famosa armadilha delfiniana do “bolo”. Uma economia de mercado tratada com políticas industriais de corte “horizontal” poderia perfeitamente experimentar um crescimento desconcentrador de renda, se o crescimento da produtividade fosse acelerado. Essa possibilidade representava uma inversão completa das posturas desenvolvimentistas estabelecidas, cuja ênfase residia na busca da auto-suficiência, na grande empresa (privada?) nacional protegida e cultivada no âmbito de reservas de mercado. Mas será verdade que a correlação positiva entre abertura e produtividade, amplamente consagrada na literatura técnica sobre o assunto, valia também para o Brasil? Afinal, não são poucas as leis da economia que se diz que não valem no Brasil.

Em 1996, a abertura estava ainda em seus primeiros estágios, de tal sorte que a evidência a apoiar a tese ainda não era tão robusta como

TABELA 2 – *Estimativas para o Crescimento da Produtividade, 1985–2007*

Autores	1985–1992	1993–1997	1998–2002	2003–2007	medida
Rossi & Ferreira (1999)	-2,49 ^a	2,15 ^a	–	–	PTF
	1,1 ^b	6,21/7,97 ^c	–	–	PRT
Ferreira (2001)	-0,48	7,45	–	–	PRT
	-1,03	2,0/4,3	–	–	PTF
Pinheiro <i>et al.</i> (2001)	-0,7 a 0,65 ^d	2,1 a 2,6 ^d	–	–	PTF
Bonelli (2002)	-0,68 ^e	7,19/8,31 ^e	–	–	PTF
Gomes <i>et al.</i>	-2,0/-2,9 ^f	1,0/0,1 ^f	–	–	PTF
Souza (2007)	-	1,35/1,69 ^g	-0,45/-0,16 ^g	0,94/1,67 ^g	PTF

a. 1985–1990 e 1991–1997. *b.* 1985–1989. *c.* 1990–1993 e 1994–1997. *d.* Extremos para cálculos setoriais, 1981–1993 e 1994–2000. *e.* 1985–1990, 1990–1995 e 1995–2000. *f.* 1976–1992 e 1992–2000, cálculos para PTF e PTF “descontada”, capturando movimento relativo à fronteira tecnológica. *g.* Cálculos com referência às contas nacionais de 1985 e 2000 para 1992T1–1997T4, 1998T1–2003T3 e 2003T4–2006T4.

Fontes: J. L. Rossi Jr & P. C. Ferreira (1999), “Evolução da Produtividade Industrial Brasileira e a Abertura Comercial”, Pesquisa e Planejamento Econômico, 29(1), abril; P. C. Ferreira (2001), “Grupos de Interesse, Determinantes da Política Comercial e Produtividade Industrial”, mimeo; A. C. Pinheiro, I. Gill, L. Severn & M. Thomas (2001), “Brazilian Economic Growth in 1900–2000: Lessons and Policy Implications”, Third Annual Conference on Global Development Network, Rio de Janeiro, mimeo; R. Bonelli (2002), “Labor Productivity in Brazil during the 1990s”, IPEA, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n. 906, setembro; V. Gomes, S. Pessoa & F. Veloso (2003), “Evolução da Produtividade Total de Fatores na Economia Brasileira: Uma Análise Comparativa”, Pesquisa e Planejamento Econômico, 33(3), dezembro; J. R. C. Souza (2007), “Estimativa do Produto Potencial para a Economia Brasileira: Atualização Utilizando o Sistema de Contas Nacionais Referência 2000”, IPEA, Nota Técnica, mimeo.

hoje se aceita. A Tabela 2 traz uma pequena amostra dos achados sobre o crescimento da produtividade do trabalho (PRT) e da produtividade total dos fatores (PTF) e revela com clareza uma drástica mudança para melhor nos números para a produtividade nos anos da abertura, bem como um retrocesso depois da desvalorização cambial em 1999 e da onda protecionista que se seguiu.

Foram muitos os autores a investigar e atestar o efeito da abertura sobre a produtividade na indústria brasileira, sob diferentes hipóteses sobre o mecanismo de transmissão. São relevantes o “efeito competição”, como também outros elementos como a disponibilidade de insumos e máquinas importadas (o efeito “transferência de tecnologia”) e a saída de firmas de baixa produtividade de diferentes setores (o “efeito destruição criadora”). Há consenso de que o conjunto de reformas dos anos 1990 ocasionou

uma mudança importante no ambiente competitivo dentro do qual funcionam as empresas brasileiras: houve abertura, desregulamentação, privatização e também a implementação do Código de Defesa do Consumidor e uma notável revitalização do Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Mudanças desse quilate na “estrutura de mercado” alteraram drasticamente a conduta das empresas e, por conseqüência, o seu desempenho, exatamente como previsto pela teoria econômica. Na verdade, também nesse domínio “micro”, tivemos uma espécie de revolução cultural profunda e irreversível: a meritocracia, por vezes cruel, da economia de mercado casou-se com a nossa já pujante democracia de forma tão harmônica que, tal como se passou no terreno “macro”, a mudança de governo em 2002 alterou quase nada do que se vinha passando. Com efeito, em 2002 um grupo de economistas sob a coordenação

nação de José Alexandre Scheinkman e Marcos Lisboa elaborou um magnífico documento com um resumo do que se poderia chamar de uma “agenda de reformas microeconômicas” a ser implementada pelo presidente que lograsse sair-se vencedor em 2002. É muito significativo o fato de o documento ter sido encomendado pelo candidato Ciro Gomes, mas que Lisboa tenha sido chamado por Lula para ocupar a Secretaria de Política Econômica, de onde coordenou, na medida do possível, a implementação de várias idéias do documento, a despeito da forte resistência dentro do próprio governo.

De toda maneira, deve-se ter muito claro que, em 1996, não eram muitos os apóstolos do “choque de capitalismo”, proposto no passado pelo senador Mario Covas, e implementado no governo FHC, não sem considerável dose de resistência e queixa da parte do *establishment* industrial. No governo Lula, contudo, as “reformas micro” tiveram alguns avanços importantes, mas de natureza pontual, e alguns retrocessos de pouca relevância, em geral ligados a iniciativas no terreno da política industrial de cunho “seletivo”, todas de pequena monta e teor clientelista. A estrutura de proteção pouco mudou, e com isso os movimentos cambiais, de amplitude muito grande, governaram as flutuações do nível da proteção e do grau de abertura. Dessa maneira, quando o câmbio volta a se apreciar significativamente depois de 2003, a produtividade igualmente volta a crescer, de forma semelhante ao que se observou entre 1993 e 1997 (ver tabela 2).

Câmbio: outro verão escaldante?

Embora seja certo que a política cambial foi a maior de todas as polêmicas dos primeiros anos do Real, as principais teses do ensaio de 1996 nesse campo eram bem mais simples e menos contenciosas do que alguns enunciados acalorados faziam crer, especialmente à luz dos eventos recentes. Na verdade, parece-me que, em nossos dias, há pouca obje-

ção às teses do documento, a principal das quais a noção de que o câmbio era um preço de mercado, e não tarifa pública sujeita à indexação, associada a serviço público concedido e fixada discricionariamente pelo Banco Central. Argumentei, então, que o câmbio visivelmente “sobredesvalorizado” que vigorava *antes* do Plano Real resultava numa “competitividade espúria”, conceito elaborado pelo celebrado economista da Cepal Fernando Fanjzylber, ou seja, na compensação, pela taxa de câmbio sobredesvalorizada, ou pelo arrocho salarial, de custos excessivos decorrentes de ineficiências estruturais na economia (o “custo Brasil”), compensação que resultava em ônus para o conjunto da sociedade. Argumentei, ainda, que havia fortalecimento da moeda em todos os casos de estabilizações bem-sucedidas de grandes inflações e que isso refletia melhoras permanentes nos “fundamentos” da economia. Por isso mesmo, teríamos razões “fundamentais” de sobra para não estranhar que a moeda brasileira se fortalecesse a partir da estabilização. A maior parte da controvérsia ficou empacada neste ponto: a moeda forte era um artificialismo originado de uma teoria conspiratória (“estelionato eleitoral” ou “populismo cambial”) ou expressava uma mudança tectônica para melhor na economia brasileira? Era intencional (um erro, como alguns gostam de afirmar) ou um fato do mercado, impossível de ser evitado?

Não há dúvida de que o ano de 2008 é especialmente propício para uma reprise daquela controvérsia, tendo em conta o evidente paralelismo entre os dois episódios de abundância cambial, 1994–1998 e 2003–2008. Ademais, por que não lembrar?, os “*policy makers*” de hoje eram exatamente os críticos de ontem. Na verdade, uma vez aceito que vivíamos um episódio de bonança cambial nos primeiros anos do Real, e muitos observadores só passaram a admitir essa hipótese depois de observar o que ocorreu em 2003–2008, novas luzes parecem incidir sobre a velha controvérsia. Esta, por sua vez, e sublinhe-se, tinha que ver com a novidade

representada pela “valorização” cambial numa economia experiente em choques externos e que não via grandezas nominais caírem livremente em mercados há muitas décadas. Era difícil aceitar em 1996 que o câmbio pudesse cair, como era que o Brasil pudesse ter taxas de inflação semelhantes à dos EUA, o que viria a acontecer em 1997 e 1998.

Essa controvérsia sobre *nível* do câmbio misturou-se a uma outra, referente aos aspectos “táticos” do problema, vale dizer, sobre o *regime cambial* e sobre natureza e intensidade das intervenções do Banco Central no mercado de câmbio. Era fácil entender os motivos: para os que acreditavam num “populismo cambial”, ou em que o câmbio vinha sendo mantido “sobrevvalorizado” ou “defasado” por conta de algum artificialismo, não era difícil argumentar que a força do Real vinha do “regime de bandas”, ou seja, da ação do Banco Central, e não da lei da oferta e da procura. Esta, aliás, é uma lei que nem sempre “pegava” no Brasil, e sua validade para assuntos cambiais em particular foi sempre questionada. Toda a idéia por trás do conceito de “defasagem cambial” era a de que a fixação do câmbio era, como no caso das concessões de serviços públicos, uma questão de equilíbrio econômico-financeiro do concessionário exportador, e não de oferta e procura. Nesse domínio, o ensaio de 1996 trazia um raciocínio tão simples quanto venenoso a propósito da obsolescência dessa noção: O fato do preço da banana cair em função de uma supersafra não quer dizer necessariamente que há uma “defasagem bananal”.

Foram muitos sábios a contra-argumentar acagianamente que “câmbio não é banana”, o que de fato não é, como não é jabuticaba, nem melancia, mas, como qualquer outra fruta, está sujeita à lei da oferta e da procura. Em 1994–1998, como em 2003–2008, a abundância cambial produz valorização da moeda, e não há muito o que fazer para evitar. Várias possibilidades foram testadas em 1994–1998, inclusive controle de entradas de capitais, mas o efeito é secundário. Em meio a tantas novidades naque-

les anos, perdeu-se de vista o fato de que o Real teve início sob um regime de câmbio flutuante e que a passagem para um regime de bandas decorreu da decisão de evitar mais apreciação da nova moeda. A migração para bandas, já bem assentadas em 1996, serviu para que se evitasse maior valorização, e não para adiar uma desvalorização supostamente inevitável.

O ano de 1996 se parece com 2008, no aspecto cambial. Estamos no meio de um episódio de abundância cambial, ainda sem enxergar o seu fim. Em 1998, quando a conjuntura internacional se modificou de forma dramática, tornando essencial a mudança tanto no regime quanto no nível do câmbio, muitos acharam que estavam certos desde 1994: uma evidente tolice. A mudança não confirmou os vaticínios sombrios dos críticos da política cambial, que propunham “maxidesvalorizações” já em 1994, quando não fazia nenhum sentido. Restou confirmada, isso sim, a teoria das “perdas internacionais” de Leonel Brizola, segundo a qual sempre faz sentido político sustentar a conjectura pessimista em termos vagos, pois mesmo que a catástrofe não ocorra, terá sido porque as vozes da prudência foram atendidas. E se algo sair errado, por qualquer motivo que seja, fica parecendo que o profeta tinha acesso privilegiado às chaves do futuro.

Há muito paralelismo entre a evolução das bandas e do próprio regime de flutuação, que se estabelece em 1999, num formato bastante “puro-sangue”, mas, progressivamente, vai incorporando uma vasta gama de possibilidades de intervenção. Dessa maneira, é seguro afirmar que entramos, com todas as honras, no grupo de países acometidos pelo que ficou conhecido como “*fear of floating*”. Conceitualmente, as possibilidades de intervenção introduzidas progressivamente após 1999 não diferem em muito da adoção de “bandas”.

O fato é que os “aspectos táticos” acabaram sobrepondo-se à discussão sobre o fato de que a abundância de divisas era um “problema”, seja pelos custos fiscais do carregamento de reservas,

seja pelo impacto da valorização cambial sobre os exportadores, como parece claro em 2008, quando até de “*Dutch Disease*” se ouve falar. Em 1996, todavia, a idéia de que estávamos vivendo uma bonança, e que isto era um problema, não encontrava muitos adeptos. A experiência histórica brasileira era toda, ou quase toda, de dificuldades cambiais. Portanto, a pergunta era simples: a abundância cambial era uma novidade a requerer novas posturas nas políticas do Banco Central ou uma situação transitória e enganosa? Seria mesmo verdade que o Brasil havia entrado numa trilha de progresso ao longo da qual o fortalecimento da moeda seria natural, como se observava em países da periferia europeia e asiática?

A resposta a essas perguntas, anos depois, em 2008, talvez não seja muito diferente do que uma reflexão serena sobre o problema permitiria em 1996. Mas certamente a convicção é hoje maior. É claro que sempre vão existir perigos, e que a economia internacional viverá crises e perturbações que nunca seremos capazes de anteciper. Mas o que o documento de 1996 trazia, e parece mais claro em 2008, é a idéia de que há uma tendência, um caminho de progresso e melhoria nos “fundamentos” macro, ao longo do qual a moeda necessariamente se fortalece, como efetivamente se observou em muitos países, conforme pode ser bem documentado, por exemplo, em Leszek Balcerowicz & Stanley Fischer (*Living Standards and the Wealth of Nations: Successes and Failures in Real Convergence*, Cambridge, The MIT Press, 2006). Em 2008 não se pode argumentar que o “câmbio valorizado”, talvez mais valorizado do que foi em 1994–1998, dependendo do modo de medir, seja produto do regime, ou de artificialismos, por mais intervenção que o Banco Central pratique nos dias de hoje. Com a significativa melhora nas contas fiscais, com todos os aperfeiçoamentos e ajustes empreendidos pela indústria ao longo desses anos, é bem mais fácil aceitar que a valorização do Real reflete melhores fundamentos, por mais excepcional que seja o preço das *commodities*.

Em resumo, o ensaio de 1996 não defendia o “câmbio fixo”, nem as “bandas cambiais”, mas a determinação da taxa de câmbio em mercado, preservando o direito de o Banco Central intervir como achar melhor. Também não tínhamos ali, necessariamente, uma defesa da flutuação. Na verdade, a escolha do regime, se “bandas”, “flutuação suja” ou limpa, com direito a intervenção em futuros, *swaps* ou opções, é questão tática que depende de circunstâncias. A abundância cambial torna a flutuação limpa particularmente desconfortável, e a experiência dos dois episódios de abundância cambial aqui analisados mostra que o Banco Central inevitavelmente intervém. A moral da história, ao fim das contas, é conhecida: no Brasil, não existe meia-estação no tocante a câmbio. Os episódios de 1994–1998 e 2003–2008 são dois verões escaldantes separados por um inverno de crises amontoadas entre 1998 e 2002. As lições importantes são óbvias apenas na aparência: a mudança nas estações está além da nossa capacidade de previsão e as vestimentas de inverno não servem para o verão, e vice versa.

O crescimento foi privatizado

A tese segundo a qual caberia ao setor privado um “papel de liderança” no processo de crescimento a se desenrolar no futuro tinha um fundamento muito prático e nada filosófico, pois derivava de um exercício de “contabilidade do crescimento” (*growth accounting*), freqüentemente empreendido naquela ocasião, com o intuito de mostrar a operação dos limitadores do crescimento oriundos principalmente da taxa de poupança pública, externa e privada. Em cada qual desses limitadores havia um enredo a perseguir. A poupança pública parecia desaparecida para sempre em razão do crescimento dos gastos de custeio determinado pela Constituição de 1988, o que os anos que se seguiram não fizeram senão confirmar. E se a poupança pública é negativa, a contribuição do setor público para

a formação bruta de capital físico (FBCF) não apenas deverá ser muito modesta, como efetivamente tem sido, como se dará a partir de déficit e dívida pública.

Esse estado de coisas melhora, mas não fundamentalmente, a partir de 1999, com o crescimento do superávit primário no âmbito do acordo com o FMI. Embora o governo possa contribuir modestamente para a FBCF, essa contribuição, que tem permanecido entre 1% e 2% do PIB, dificilmente terá alguma importância para o desafio representado pelo desejo de elevar a formação bruta de capital físico dos níveis medíocres onde ainda se encontra, inferiores a 20% do PIB, para níveis asiáticos, em torno de 30%. Conforme observa o documento: “a responsabilidade pelo crescimento nos anos a seguir deverá recair predominantemente sobre o setor privado”, conclusão que “é pouco alterada pelas possibilidades disponíveis no tocante à poupança externa” (p. 62). Nesse sentido, é indiscutível que a poupança externa, vale dizer, o déficit em conta corrente, pode ajudar, mas o próprio documento observa que essa contribuição dificilmente poderia ultrapassar 3% do PIB, “sob pena de fragilizar as contas externas”. Esse número era muito citado na época, em debates aqui e no exterior sobre o quanto era prudente “transferir” da bonança de capitais estrangeiros para a economia doméstica. O documento de 1996 não faz, nem poderia fazer, senão uma observação qualificada sobre a contribuição da poupança externa para o crescimento: era normal que o Brasil tivesse déficits em conta corrente, pois é o que se observa em países emergentes que geralmente são importadores de poupança, não exportadores. Essa observação, que pode envolver controvérsia apenas quando se trata de déficits em conta corrente muito expressivos, tinha muito menos importância do que a tese de que ao setor privado caberia o papel mais importante no crescimento. Em 2008, após a iniciativa do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) demonstrar o alcance reduzido da capacidade de investimen-

to do setor público, o protagonismo do setor privado parece mais claro do que nunca.

No passado, quando o Brasil experimentou taxas de investimento próximas a 25% do PIB, o setor público contribuiu com algo como 6% a 7% do PIB em investimentos. Era a época dos generais. A contribuição do setor privado naquela ocasião era da mesma ordem de grandeza da que se observa em 2008. Só que agora a contribuição do governo para a formação bruta de capital físico é da ordem de 2% do PIB, num total da ordem de 19%. Tudo se passa como se, para a média das empresas, os gastos de investimento fossem algo da ordem de 5% a 6% do faturamento, ou 50% dos lucros. Isso quer dizer que a média das empresas brasileiras ainda mantém baixíssimos níveis de “alavancagem”, consistentes com um ambiente de juros muito elevados e aversão ao endividamento. O tamanho do desafio macroeconômico pode ser aferido pelo fato de que precisaríamos que a média das empresas brasileiras investisse anualmente um percentual de seus lucros certamente superior a 100%, o que apenas poderia ocorrer num cenário de grande ampliação da disponibilidade de crédito de prazo longo a custos razoáveis. Como o setor público não tem como patrocinar esse aumento, o mercado de capitais deverá ter papel central nessa transição. Os movimentos observados nos anos recentes de aberturas de capital e o forte crescimento do crédito fornecem sinais encorajadores de que o Brasil experimenta um processo de “*crowding in*”, ou seja, de redução do tamanho da “mordida” do governo na poupança financeira nacional, um processo que ainda tem muito a caminhar.

Nesse contexto, a tese final do documento de 1996, sobre a inutilidade dos “planos nacionais de desenvolvimento”, não poderia ter melhor confirmação. O documento observava que a “retórica” desenvolvimentista tinha como sustentação no imaginário popular a identificação entre desenvolvimento e gasto público e entre soberania e auto-suficiência: nada mais obsole-

to e deslocado. Os “planos nacionais de desenvolvimento” tinham-se tornado instrumentos de propaganda política, nada mais.

Na ocasião, dentro do próprio governo, houve desconforto com esse enunciado, seja porque o Ministério do Planejamento está obrigado a aprovar anualmente o chamado PPA (Plano Plurianual), que era, e ainda é, uma tentativa de introduzir na rotina do processo orçamentário regular os tais “planos” de grandes obras, seja porque o governo havia feito o seu “plano de desenvolvimento”, o “Mãos à Obra”. O fato é a importância dessas iniciativas é perto de zero, quando a efetiva capacidade de investimento a partir de recursos orçamentários é próxima do chão.

A experiência recente do PAC é mais um capítulo dessa sucessão de nulidades inofensivas com o propósito de associar o governo ao figurino juscelinista, ou, como é mais o caso no episódio recente, associar por simultaneidade, mas não por causação, o governo com o crescimento. O fato é que, desde então, ainda não se constituiu um paradigma retórico que venha a substituir o antigo, sobejamente obsoleto, e que enfatize o protagonismo da economia privada, o empreendedorismo, a economia de mercado a competição, e todos esses “novos” elementos já se articulando bem mais claramente para definir um novo momento para o desenvolvimento brasileiro. ○

Inserção Externa e Desenvolvimento

Mitos do Consenso Liberal

.....
LUIZ GONZAGA BELLUZZO

Garantem os pais da matéria que, nesse mundo de capitais em movimento livre e cobiçoso, enlaçado a fluxos de comércio em expansão, os benefícios podem ser muitos.

Para países como o Brasil, os especialistas da corrente principal recomendam a “trindade infalível”: metas de inflação, déficit nominal zero, câmbio flutuante. Em seu cardápio, figura a mudança de composição do gasto público, excessivamente inclinado para o dispêndio corrente, em prejuízo do investimento. Digo, sem ironia, que as sugestões são procedentes. A elas juntaria banal recomendação destinada aos países de moeda não-conversível, num mundo de recorrente instabilidade monetária e financeira: manter reservas adequadas e não deixar escapar o superávit em conta corrente. O carregamento das reservas em moeda local está “caro” por conta dos equívocos de avaliação do Banco Central do Brasil. Mas, em contrapartida, o país abocanha um prêmio de liquidez que nos permite alongar prazos nas operações de financiamento doméstico. O vício – equívoco dos juros reais elevados – alia-se à virtude – o prêmio de liquidez implícito nas reservas – para proporcionar o dissabor da continuada valorização do real.

A visão dominante ainda sustenta que o comércio internacional roda de acordo com os

.....
LUIZ GONZAGA BELLUZZO é professor titular aposentado da Unicamp e Diretor da Facamp (Faculdades de Campinas)

preceitos da teoria das vantagens comparativas de David Ricardo. No “modelo” ricardiano, os países especializam-se na venda de produtos de menor custo relativo. As economias nacionais devem especializar-se naquilo que fazem melhor, não em comparação com o que fazem outras economias, mas, sim, em relação a outras atividades “internas”. Assim, o intercâmbio internacional de mercadorias se faz entre bens finais, com a máxima eficiência possível, em cada estágio do progresso tecnológico.

Deveriam países como o Brasil acreditar piamente nesses preceitos?

A constituição do espaço econômico internacional na segunda metade do século XX e a industrialização da “periferia”

Talvez apropriado aos interesses e à divisão do trabalho proposta pela Inglaterra no século XIX, esse paradigma sobreviveu às reformas da ordem econômica internacional concertada em Bretton Woods. Sob o patrocínio da liderança norte-americana e a supervisão do GATT e do FMI, as regras adotadas previam um sistema de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, restrição ao movimento de capitais e níveis reduzidos de endividamento externo em moeda estrangeira. A ausência de fluxos de capitais, diz o economista Jan Kregel, levou a uma teoria do ajustamento do balanço de pagamentos baseada em alterações na absorção

doméstica, ou seja, na expansão ou contração da demanda nominal em moeda local. Este mecanismo “keynesiano” buscava frequentemente o auxílio de valorizações/desvalorizações da taxa de câmbio com o propósito de afetar os preços relativos entre bens comercializáveis e não-comercializáveis.

Mas a ordem econômica do pós-guerra esteve distante de qualquer semelhança ou coincidência com as hipóteses expostas acima. O espaço econômico internacional foi construído a partir das modalidades de integração propostas pela economia americana, cuja hegemonia foi exercida de forma muito distinta daquela exibida pela Inglaterra, centro propulsor da economia global no século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX. Sobretudo depois da Guerra de Secessão, nos Estados Unidos, na segunda metade do século XIX, os bancos de investimento passam promover a fusão entre o capital industrial e a alta finança. Pouco a pouco todos os setores da economia foram dominados por grandes empresas, sob o comando do capital financeiro.

Após a Segunda Guerra Mundial, a internacionalização da corporação americana suscitou, depois da reconstrução, a resposta competitiva da grande empresa européia. Essa rivalidade vai promover o investimento produtivo cruzado entre os Estados Unidos e a Europa e a primeira rodada de industrialização fordista na periferia do capitalismo.

Durante a chamada “era dourada”, a expansão do comércio envolvia, sobretudo no primeiro momento, o intercâmbio de bens finais de consumo e de capital entre os parceiros do Atlântico Norte. Depois da revolução chinesa e da guerra da Coreia, entrariam na dança o Japão e, mais tarde, a própria Coreia e Taiwan, todos apoiados em estratégias de industrialização baseadas em empresas nacionais estimuladas a exportar e incorporar inovações. O *catching up* dos asiáticos buscou inspiração nas vantagens comparativas dinâmicas, sob o olhar benevolente dos Estados Unidos. A América Latina “desenvolvimentista” foi integrada a este sur-

to de expansão. O Brasil valeu-se de políticas nacionais de industrialização que, no âmbito doméstico, trataram de promover a “internacionalização” da economia, ou seja, a repartição de tarefas entre as corporações multinacionais, as empresas estatais e os empreendimentos privados nacionais, os dois últimos encarregados de produzir os bens intermediários e matérias-primas semiprocessadas.

A “era dourada” terminou no *dollar glut* e, em 1971, na decretação unilateral da inconvertibilidade da moeda americana à razão de 35 dólares por onça *troy* de ouro. Depois da crise de hegemonia e de “produtividade” dos anos 70 do século passado, a “expansão americana” retomou a iniciativa. Não só impôs a liberalização financeira *urbi et orbi*, com impulsionou a metástase produtiva para o Pacífico dos pequenos tigres e novos dragões. A partir daí o mundo presencia um cataclismo na divisão internacional do trabalho. A Ásia torna-se formidável produtora e processadora de peças e componentes baratos (sem exclusão dos bens finais). Conformase uma mancha manufatureira, grande importadora de matérias-primas, que pulsa em torno da China, reintegrada ao circuito capitalista desde as reformas do final dos anos 1970.

No início do século atual, as relações de troca no comércio mundial deixam de inclinar-se a favor das manufaturas e contra os produtos primários. O Brasil foi abalroado pela incrível elevação dos preços das *commodities* e, abençoado por natureza, reduziu significativamente os riscos de uma crise de balanço de pagamentos, origem dos choques inflacionários e das amplas flutuações do produto e da renda nas últimas décadas. Mas é no território dos asiáticos, de mão-de-obra barata, câmbio desvalorizado e abundância de investimento direto estrangeiro, que se produzem as novas manufaturas. O deslocamento das filiais em busca do *global sourcing* obriga a economia nacional americana a ampliar o seu grau de abertura comercial e a gerar um déficit comercial crescente. Torna-se incontornável acomodar a expansão manufa-

tureira e comercial dos novos parceiros, produzida em grande parte pelo deslocamento do grande capital americano na busca de maior competitividade.

As teorias convencionais sobre ajustamentos (e desajustamentos) do balanço de pagamentos (monetaristas, keynesianas e novo-clássicas) não funcionam, assim como estão sob avaliação negativa as hipóteses sobre a movimentação de capitais. Há espanto e decepção nos círculos bem-informados a respeito da direção dos fluxos financeiros. Na idéia dos dinossauros da economia liberalizada, eles deveriam fluir dos países desenvolvidos para os mercados emergentes. Mas, droga! – os emergentes, com seus superávits em conta corrente e formação acelerada de reservas “financiam” o déficit da economia dominante, além de ameaçar a aquisição de empresas e bancos com os recursos acumulados nos Fundos Soberanos.

Na verdade, os macroeconomistas do *mainstream* estão desorientados diante das forças tectônicas que ora transtornam a economia global. Para eles, o mundo está de ponta-cabeça, mas na verdade suas teorias é que precisam ser postas de cabeça para cima. Por isso dizem enormidades a respeito das relações entre riqueza, crédito, poupança e investimento.

Mais do que as proezas de Greenspan, a estratégia dos asiáticos – até a explosão dos preços das *commodities* – garantiu inflação baixa e sustentou o dólar como moeda reserva. Os Estados Unidos ganharam liberdade para a adoção de políticas monetárias e fiscais anticíclicas, fontes das taxas elevadas de crescimento e da inflação de ativos, esta propiciadora do efeito riqueza, para fruição das famílias viciadas no endividamento e no hiperconsumo. A cada ciclo de expansão, o déficit em conta corrente se eleva.

Em outras partes da periferia, os capitais coibidos jogam e ganham no rouba-monte com bancos centrais obcecados por taxas de câmbio e taxas de juros fora do lugar. Ai, se nem mesmo os aviões de carreira trafegam nos ares, o que se há de falar da indústria e dos bons empregos?

A mão visível do Estado na competição capitalista

Tanto para algumas versões do “progressismo” marxista quanto para as correntes do pensamento conservador, globalização é o novo nome da “mão invisível” e seus automatismos, a cujos desígnios temos de nos submeter sem tugar nem mugir. A história real da expansão capitalista apresentou uma trajetória um tanto mais complexa do que poderia ser deduzido das “leis de movimento” deste modo de produção. Nas diferentes etapas do capitalismo, a constituição das situações “nacionais” envolveu a articulação entre algumas instâncias fundamentais:

- as relações de poder entre os Estados Nacionais, no âmbito da divisão internacional do trabalho em transformação;
- regimes monetários e cambiais, com sua hierarquia de moedas nacionais, sistemas de crédito e mercados financeiros;
- padrões tecnológicos e de organização empresarial;
- formas de concorrência entre as empresas;
- normas de formação do salário e do consumo dos trabalhadores e de outras camadas assalariadas;
- distintos padrões de intervenção estatal na esfera econômica.

Para não comprar material de “desmanche” ideológico, seria conveniente lembrar que o processo de globalização, sobretudo em sua dimensão financeira – de longe a mais importante – foi o resultado das políticas que buscaram enfrentar a desarticulação do bem-sucedido arranjo capitalista do pós-guerra.

As decisões políticas tomadas pelo governo americano, diante da decomposição do sistema de Bretton Woods, já no final dos anos 1960, foram ampliando o espaço supranacional de circulação do capital monetário e produtivo. A política americana de reafirmar a supremacia do dólar acabou estimulando a expansão dos mercados financeiros interna-

cionais, primeiro através do crédito bancário – euromercado e praças *off shore* – e, mais recentemente, através do crescimento da finança direta. A liberalização financeira facilitou sobremaneira o deslocamento da grande e média empresa americana para as regiões de menor custo relativo da mão-de-obra. A centralidade do dólar nas transações internacionais ensejou a formação de desequilíbrios produtivos e monetários que estão na origem da exuberância dos dois ciclos recentes e da crise financeira em curso.

Um estudo recente, encomendado pela União Européia, revela aspectos importantes do processo de internacionalização da grande empresa nos anos 1990: 1) nos países em desenvolvimento, os benefícios do investimento estrangeiro – tais como absorção de tecnologia, adensamento de cadeias industriais, crescimento das exportações – dependeram das políticas nacionais; 2) os países em desenvolvimento que cresceram mais e exportaram melhor foram os que conseguiram administrar uma combinação favorável entre câmbio desvalorizado e juros baixos.

As questões relativas às estratégias de localização da corporação transnacional moderna ou de suas mutações morfológicas (constituição de empresas-rede, com concentração das funções de decisão e de inovação e dispersão das operações comerciais e industriais) devem ser avaliadas a partir do jogo entre as políticas econômicas nacionais. O fenômeno se apresenta, *prima facie*, sob a forma de “contestação” das estruturas oligopolistas “estabilizadas” que regulavam a concorrência no período anterior. Analisada com mais profundidade, essa generalização da concorrência explicita uma nova etapa de concentração e centralização dos blocos de capital, sob a égide e a disciplina do capital financeiro. A economia mundial está atravessando um momento de intensificação da rivalidade intercapitalista (o que não exclui acordos e coalizões, mas os supõe) e, neste clima, nenhum protagonista é capaz de garantir a

posição conquistada. Por isso, todos se sentem compelidos a ganhar a dianteira.

Para escândalo dos liberais, a grande empresa que se lança às incertezas da concorrência global necessita cada vez mais do apoio dos Estados Nacionais dos países de origem. O Estado está envolvido na sustentação das condições requeridas para o bom desempenho das *suas* empresas na arena da concorrência generalizada e universal. Elas dependem do apoio e da influência política de *seus* Estados Nacionais para penetrar em terceiros mercados (acordos de garantia de investimentos, patentes etc.), não podem prescindir do financiamento público para suas exportações nos setores mais dinâmicos e seriam deslocadas pela concorrência sem o benefício dos sistemas nacionais de ciência e tecnologia.

Na era da arrancada chinesa, é superstição acreditar que a abertura financeira e a exposição pura e simples do setor industrial à concorrência externa seriam capazes de promover a modernização tecnológica e os ganhos de competitividade. Os estudos mais especializados e aprofundados sobre o tema mostram que a concorrência nos mercados contemporâneos está marcada por características que não guardam qualquer semelhança com as credices simplificadoras dos fanáticos do livre-cambismo e das vantagens comparativas.

Até mesmo os estudiosos mais conservadores reconhecem a existência de economias de escala e de escopo, economias externas, estratégias de ocupação e diversificação dos mercados, conglomeração e acordos de cooperação. Neste jogo só entra quem tem cacife tecnológico, poder financeiro e amparo político dos Estados Nacionais. O resto está na arquibancada batendo palmas. Estas características essenciais da concorrência e do comportamento das empresas, sobretudo na área industrial, estão completamente ausentes das elucubrações dos que pretendem ensinar-nos as virtudes milagrosas do curandeirismo que aspira a foros de ciência.

Capitalismo, Estado e interesse nacional

Enquanto elaborava o texto que ora apresento aos leitores da revista, a memória foi despertada para *Industry and Trade*, o livro da maturidade de Alfred Marshall, mestre de Keynes. Nele, o autor escreve uma longa nota de rodapé destinada a qualificar e modificar as abstrações dos *Principles of Economics*. Nos dois volumes, Marshall desenvolve uma longa e profunda análise histórica das relações entre industrialização, comércio exterior e “os ideais nacionais”. Escrito em 1920, o livro exprime os estertores da liderança industrial da Grã-Bretanha. Marshall revela uma percepção clara do processo que levou à emergência da Alemanha e dos Estados Unidos como potências concorrentes e vitoriosas, no âmbito da globalização construída sob a hegemonia inglesa no último quartel do século XIX.

O teste da liderança, diz ele, é a capacidade de “fazer coisas” que os outros virão a fabricar um pouco mais tarde, mas ainda não estão prontos e habilitados a fazer. Uma das melhores indicações da natureza e extensão da liderança de um país pode ser encontrada no “caráter” dos bens que exporta e importa. Mas há uma razão superior. A liderança industrial é importante para os ideais da Nação. “Se um indivíduo inteiramente devotado aos interesses materiais é uma pobre criatura, ainda mais ignóbil é uma nação desprovida de ideais nacionais, isto é, ideais que reconhecem a vida nacional como uma instância superior à mera agregação de indivíduos.”

Marshall estava perfeitamente habilitado a compreender não só o que se chama atualmente de *catching up*, mas os fatores que constituem a sociabilidade moderna. Ela se move de forma contraditória e problemática entre o interesse material do indivíduo produzido pela visão do mercado e a “comunidade imaginária” constituída no âmbito político-jurídico do Estado Nacional. Benedict Anderson forjou a expressão “comunidade imaginária” para definir

os sentimentos de pertinência construídos em torno da idéia de Nação. Os membros de uma comunidade nacional não se conhecem, jamais trocarão olhares com seus compatriotas, mas, ainda assim, “na imaginação de cada um está viva a imagem de sua comunhão [...] independentemente da desigualdade e da exploração que possa prevalecer, a nação é concebida como uma profunda e horizontal camaradagem”.

A decretação do fim da política e sua submissão ao mercado é falsa. No capitalismo, o “econômico” é constituído pela política da grande empresa, do capital financeiro e do *mass-media*. A rivalidade entre grandes empresas, a febre de fusões e aquisições e a sucessão de crises financeiras tornam inevitável a mediação do Estado nas disputas entre os competidores privados – sob pena da desestruturação dos mercados. Além dessa função de “regulação sistêmica”, o Estado Nacional contemporâneo não pode abdicar de outra que lhe é inerente enquanto instância exclusiva de “totalização das relações sociais”. É no interior do Estado que se realiza a mediação entre o movimento estrutural das forças econômicas do capitalismo globalizado e o “interesse nacional”.

Essa expressão vaga não pode ser definida como uma “situação”, mas como um processo de constituição e reconstituição do espaço jurídico-político onde se desenvolvem as relações entre a formação e apropriação da renda, da riqueza e a luta dos cidadãos que buscam a garantia e a ampliação dos direitos civis, econômicos e sociais.

Nas duas globalizações – a do último quartel do século XIX e a que se desenvolve sob o olhar dos contemporâneos – são umbilicais os nexos, sublinhados por Marshall, entre a hiperindustrialização da periferia emergente promovida por políticas que cuidam do interesse nacional e a financeirização “cosmopolita” das economias pós-industriais no Centro.

Não por acaso, a definição do regime chinês se debate entre o “capitalismo de Estado” e o “socialismo de mercado”.

E o Brasil?

A opinião dominante hoje no Brasil cultiva com esmero o hábito de ignorar a experiência alheia e, pior, trata de desqualificar e desfigurar o seu próprio passado, quando não se empenha denodadamente em promover o completo esquecimento. Vamos deixar de lado as relações carnavais entre Estado e grande empresa nos Estados Unidos e tratar da nossa turma. Não há exemplo nos países periféricos – aí incluídos o Chile e os “Tigres Asiáticos” e a China – de renúncia a políticas deliberadas de reestruturação produtiva ou de estímulo à modernização e à conquista de mercados. Seja qual for a estratégia adotada – liderança das exportações ou preeminência do mercado interno – os casos bem-sucedidos de avanço industrial e produtivo na dita “era da globalização” têm um traço comum: intencionalidade e coordenação pública.

No que diz respeito ao Brasil, quase todos concordam em que se esgotaram as formas de financiamento, de incentivos e de proteção, responsáveis pela sustentação do desenvolvimento industrial brasileiro ao longo de mais de cinco décadas. Este esgotamento foi acompanhado, depois da crise da dívida externa dos anos 1980, de um profundo desequilíbrio financeiro e fiscal do Estado, o que imobilizou a sua capacidade de coordenação e de indução.

A perda de dinamismo da industrialização brasileira provocou, no início dos anos 1990, uma reação extremada nas hostes liberais: abrir a economia e expor os empresários letárgicos aos ares benfazejos da globalização. O silogismo em que se desdobra a premissa é grotesco em sua simplicidade: se a indústria brasileira perdeu a capacidade de investir ou de se modernizar, a solução é submetê-la aos constrangimentos e à disciplina da concorrência externa.

Isto para não falar da encrenca macroeconômica engendrada – com requintes de ourives – pela longa e gloriosa valorização do câmbio.

Hoje em dia ainda são muitos os que não se deram conta dos estragos causados à indústria brasileira pela combinação funesta entre juros reais elevados e câmbio valorizado.

Preferimos abraçar as receitas liberal-conservadoras para os países emergentes. Repito aqui o que disse no livro *Poder e Dinheiro* (Vozes, 1997): elas são deduções vulgares dos modelos abstratos da teoria neoclássica. Senão vejamos: a ampla abertura comercial está apoiada na vetusta teoria das vantagens comparativas, sem as tímidas modificações da “nova teoria do comércio”; as privatizações e o não-intervencionismo do Estado emanam do modelo competitivo de equilíbrio geral; a liberalização financeira decorre da hipótese dos mercados eficientes.

As disputas ideológicas intervencionismo *vs.* não-intervencionismo e integração internacional *vs.* políticas nacionais padecem do vício das oposições excludentes que entorpecem a compreensão da dinâmica do capitalismo, do seu movimento contraditório, eivado de crises e de suas recuperações. Estado *vs.* Mercado, assim como integração internacional *vs.* políticas nacionais, não são perspectivas incompatíveis que se chocam e se excluem. No capitalismo, a ontologia do “econômico” supõe a unidade indissociável entre a perspectiva do mercado e o seu desmascaramento pelo Estado coordenador. A “outra” perspectiva preenche o vazio do que não pode ser percebido a partir da primeira. Essa intersecção das instâncias esteve sempre presente nas diferentes configurações históricas do capitalismo, desde o mercantilismo até a sua etapa atual.

Está mais do que na hora de superarmos falsas dicotomias e nos lançarmos ao trabalho criativo indispensável para construir as novas instituições financeiras, pensar na reforma fiscal, enfim dar tratos à bola para estabelecer uma nova relação entre o Estado e o setor privado, em termos mais favoráveis ao desenvolvimento do país. ○

A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil

.....
EVERTON VIEIRA VARGAS

Nenhum assunto merece mais atenção, hoje, em escala global, do que a mudança do clima. O motivo é claro: a ciência confirma evidências do aquecimento global bem como o fato de que ele decorre significativamente da ação do homem. Os relatórios do International Panel on Climate Change, de 2007, são explícitos: as emissões históricas de gases de efeito estufa, geradas pelos países desenvolvidos desde a Revolução Industrial, e, sobretudo, derivadas do uso de energia fóssil, são as principais responsáveis pelo aumento das concentrações daqueles gases na atmosfera; e a manutenção ou o aumento dos níveis atuais de emissão acarretarão alterações ainda maiores no sistema climático.

A concentração de gases de efeito estufa na atmosfera atingiu um ponto capaz de alterar, por muitos anos ainda, o clima e a forma como viveremos. Os efeitos para o presente e para o futuro próximo já são reais e inescapáveis. Salvaguardar o futuro passou a ser o objetivo realista; adaptar o presente é um imperativo emergencial. Assegurar a prosperidade global passou a ser um desafio muito maior, a comportar múltiplas dimensões

.....
EVERTON VIEIRA VARGAS é diplomata e Subsecretário Geral Político I do Ministério das Relações Exteriores. O autor agradece valiosos comentários e sugestões recebidos de Sérgio Serra, Paulo Chiarelli, Maria Rita Fontes e Simone Meira Dias, O autor agradece, ainda, ao Doutor Tasso Azevedo, Chefe do Serviço Florestal Brasileiro, pelo fornecimento dos dados relativos ao desmatamento no Brasil entre 2004 e 2007.

– política, jurídica, cultural, econômica e estratégica. Em jogo estão não só as condições para a vida na terra, mas as próprias condições em que as atividades humanas são exercidas.

Apesar de sua ampla discussão e do grande interesse da sociedade, a temática da mudança do clima revela nuances técnicas e políticas que não raro traem a compreensão mesma das pessoas mais atentas à ciência e à evolução das relações internacionais. O caráter inequívoco da mudança do clima suscita duas questões: qual a resposta política que as sociedades estão preparadas para dar às evidências científicas sem comprometer ainda mais o futuro da humanidade? O que pode ser feito para amenizar seus efeitos nefastos sobre o planeta, em especial sobre os povos mais vulneráveis?

Para o Brasil, e para a maior parte da comunidade internacional, as respostas necessárias a essas indagações só podem ser encontradas por meio de ações concertadas dos Estados e das sociedades com base no regime internacional sobre mudança do clima, cujos pilares são a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seu Protocolo de Quioto.

Parâmetros das negociações internacionais

A negociação do regime internacional sobre mudança do clima iniciou-se de maneira intensa e sistemática a partir do final dos anos 1980. Ela teve como marco a

criação, em 1989, do Comitê Intergovernamental Negociador, por meio da resolução 44/212, da Assembleia Geral das Nações Unidas, copatrocinada pelo Brasil. Esta resolução foi o primeiro passo para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberta à assinatura dos governos na Conferência do Rio em 1992, e em vigor desde 1994. Em 1997, foi adotado o Protocolo de Quioto. Desde o início de sua vigência, em 2005, ele prevê metas específicas para a redução dos gases de efeito estufa por parte dos países desenvolvidos e daqueles com economias em transição (estes últimos são os países que abandonaram a economia centralmente planejada quando a Convenção foi negociada – 1990–1992).

A Convenção e o Protocolo reconhecem que os esforços para combate e mitigação do aquecimento global devem ser empreendidos com base na contribuição efetiva das sociedades para o aumento da concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera decorrente da ação humana. É exatamente o emprego objetivo desse critério que faz de ambos instrumentos pioneiros para orientar a ação da comunidade internacional, com base no princípio geral de que o poluidor deve pagar.

A coluna vertebral do regime internacional sobre a mudança do clima é o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades dos Estados, consagrado no artigo 3º da Convenção. Este princípio não exige qualquer Parte – nem o Brasil – de adotar políticas e medidas para enfrentar a mudança do clima, conforme previsto pelo artigo 4.1 da Convenção. Apenas assegura a equidade no tratamento dispensado a cada país na formulação de respostas ao desafio da mudança do clima. A responsabilidade é comum porque quase toda atividade humana, em todos os países do mundo, gera emissões de gases de efeito estufa, e também porque, a médio e longo prazo, os impactos da mudança do clima afetarão todos os países. A responsabilidade é diferenciada porque alguns poucos países são

responsáveis pela principal parcela das emissões históricas acumuladas na atmosfera desde a Revolução Industrial, as quais determinaram e continuarão a determinar o aumento da temperatura global. Segundo os dados disponíveis, a temperatura média global, em 2005, mostrou-se 0,7 °C superior à de 1850. Desse aumento, 0,6 °C foi gerado pelos países desenvolvidos. Projeções para 2010 indicam que a parcela relativa de responsabilidade dos países desenvolvidos pelo aquecimento global acumulado será de 82%, enquanto a dos países em desenvolvimento será de 18%.

Não por acaso, a Convenção classificou no seu Anexo I os países desenvolvidos e aqueles com economia em transição. Os “países não-Anexo I” são todos os demais. A distinção das Partes na Convenção em países do Anexo I (com obrigações específicas de redução de emissões) e países não-pertencentes ao Anexo I (sem metas quantificadas de redução de emissões) traduz na prática o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

As metas de redução de emissões para os países do Anexo I foram acordadas no Protocolo de Quioto de 1997. Embora alguns argumentem que a Convenção não contém metas específicas, seu artigo 4.2.a estabelece que os países desenvolvidos devem demonstrar que “estão tomando a iniciativa no que se refere a modificar as tendências de mais longo prazo das emissões antrópicas em conformidade com o objetivo desta Convenção, reconhecendo que contribuiria para tal modificação a volta, até o final da presente década [isto é, ano 2000], das emissões antrópicas de dióxido de carbono e de outros gases de efeito estufa a níveis anteriores”. O artigo 4.2.b vai na mesma direção: os países do Anexo I devem informar sobre a projeção de suas emissões antrópicas no citado período, de sorte que “as emissões antrópicas de dióxido de carbono e de outros gases de efeito estufa não-controlados pelo Protocolo de Montreal voltem, individual ou conjuntamente, a seus níveis de 1990”. Em resumo, a Convenção esta-

beleceu uma meta de redução de emissões para que, no ano 2000, elas estivessem no mesmo patamar de 1990.

No Preâmbulo, a Convenção reconhece ainda que “a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, que as emissões *per capita* dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento”. Segundo a Convenção, “os Estados devem elaborar legislação ambiental eficaz, que as normas ambientais, objetivos administrativos e prioridades devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento aos quais se aplicam e que as normas aplicadas por alguns países podem ser inadequadas e implicar custos econômicos e sociais injustificados para outros países, particularmente para os países em desenvolvimento”.

Estes dois dispositivos são os fundamentos conceituais da atitude dos países em desenvolvimento em relação à mudança do clima, isto é, seu engajamento no esforço internacional para estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa deve ser compatível com suas necessidades sociais e de desenvolvimento. São os países em desenvolvimento quem mais sofrerá os impactos da mudança do clima, especialmente na agricultura, nas zonas costeiras e no regime de chuvas. Daí a importância das medidas de adaptação. Os critérios aplicados nos países desenvolvidos para a mitigação podem ser inapropriados à luz das necessidades dos países em desenvolvimento. O compromisso desses países de tomar a liderança no processo, isto é, de assumir metas de controle ou redução quantificada de emissões de gases de efeito estufa, significa evitar que o regime jurídico estabelecido pela Convenção limite o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. De outra forma, congelar-se-iam as assimetrias econômicas, sociais e políticas

que distorcem a ordem internacional e comprometem a própria segurança internacional além de contribuir para prolongar a fome e a miséria nos países em desenvolvimento.

Alcançar o objetivo último da Convenção – isto é, “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” – requer uma visão de longo prazo dos efeitos causados pelos níveis atuais de concentração dos gases de efeito estufa e uma perspectiva de curto e médio prazo para implantar as medidas para cumprir aquele objetivo. Não se trata apenas de assegurar o equilíbrio ambiental ameaçado pelos impactos adversos que resultarão da mudança do clima; tão importante quanto isso é adotar padrões sustentáveis de produção e consumo, mediante o uso de novas tecnologias que emitam menos ou que auxiliem a reduzir as emissões de gases de efeito estufa, promovendo o desenvolvimento sustentável. Sobressai, aqui, a necessidade de ações concertadas que permitam aos países em desenvolvimento minimizar os impactos adversos das políticas e medidas de resposta à mudança do clima adotadas pelos países que têm a obrigação de reduzir emissões. Para isso, impõe-se a demonstração inequívoca da vontade política por parte dos países do Anexo I de cumprirem suas obrigações.

Compromissos formais sobre transferência de tecnologia e provisão de recursos financeiros novos e adicionais assumidos na Convenção pelos países desenvolvidos estão longe de serem cumpridos. Opções como a difusão de energias renováveis nos mercados dos países ricos encontram barreiras, tarifárias e não-tarifárias, que bloqueiam a difusão de padrões mais sustentáveis de produção e consumo. As metas acordadas no Protocolo de Quioto – cujo primeiro período de cumprimento vai de 2008 a 2012 – enfrentam dificuldades de serem cumpridas. A Tabela I a seguir ilustra essa situação.

Às dificuldades de cumprimento das metas pelos países desenvolvidos associa-se uma lógica

TABELA 1 – *Cumprimento unilateral¹ do Protocolo de Quioto*

	(a) Meta para 2012 (em relação a 1990)	(b) Variação 1990–2005
<i>Partes com potencial dificuldade de cumprimento unilateral:</i>		
Espanha*	+15%	+53,3%
Portugal*	+27%	+42,7%
Austrália	+8%	+25,6%
Canadá	-6%	+25,3%
Estados Unidos ²	-7%	+16,2%
Noruega	+1%	+8,8%
Japão	-6%	+6,9%
<i>Partes com expectativa de cumprimento unilateral:</i>		
Alemanha*	-21,0%	-18,4%
França*	0,0%	-1,57%
Reino Unido*	-12,5%	-14,8%
Suécia*	4,0%	-7,2%

1. Não se contabiliza a utilização de mecanismos de flexibilização.

2. Assinaram o Protocolo de Quioto, mas não o ratificaram.

* meta ajustada ao *burden-sharing* entre os membros da Comunidade Européia.

Fonte: UNFCCC, FCCC/SBI/2007/30 – *National greenhouse gas inventory data for the period 1990–2005 and status of reporting*.

perversa: à medida que aceleram seu desenvolvimento econômico, os países em desenvolvimento tendem a emitir mais. Isso decorre do fato de o modelo de desenvolvimento que praticam ter sua base energética no uso de combustíveis fósseis, especialmente o carvão. A energia gerada é canalizada para movimentar indústrias ou levar eletricidade para regiões carentes. Para o habitante desses países, essa energia significa emprego, renda e melhoria da qualidade de vida. A tendência ao maior consumo de energia reflete, também, a globalização econômica que estimula as empresas a buscar novos sítios de produção onde possam ser mais competitivas. Isso apenas reforça a realidade de que a energia fóssil é responsável por 56,6% das emissões, enquanto o desmatamento e o uso da terra respondem por 17,3%, segundo o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, de 2007. A velocidade da inovação tecnológica e a agilidade dos mecanismos

de transferência de tecnologia são inversamente proporcionais à aceleração da transformação econômica e à gravidade das necessidades nos países em desenvolvimento.

O Brasil: um perfil diferenciado de emissões

Reverter as tendências que apontam para a elevação da temperatura do planeta tem um sentido imperativo para o Brasil. Como indicou o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, o país poderá ser uma das principais vítimas do aquecimento global, com a transformação de áreas da Amazônia em cerrado, gerando repercussões graves não só para a floresta em si, mas também para os ciclos hidrológicos e para a biodiversidade.

Adotar alternativas aos combustíveis fósseis na área de geração energética e trans-

porte é parte fundamental das estratégias de redução de emissões. O Brasil é pioneiro no uso de energias renováveis: estima-se que o consumo de etanol no Brasil evite, atualmente, emissões de 25,8 milhões de toneladas de CO₂-equivalente por ano. Nos últimos trinta anos, o acumulado de emissões evitadas pelo uso de biocombustíveis foi de 644 milhões de toneladas de CO₂-equivalente.

A geração de eletricidade no Brasil alcançou 403 TWh em 2005, dos quais 84% ou 337,5 TWh foram gerados por fontes hídricas. Esses valores confirmam as características especiais do setor energético brasileiro, ante a parcela excepcional da hidroeletricidade na matriz energética com emissões muito baixas. Dos 16% restantes da produção mencionada acima, outras fontes renováveis respondem por 4,6%, o gás natural por 4,7%, os derivados do petróleo por 2,9%, a energia nuclear por 2,4% e os derivados de carvão mineral por 1,7%.

Esses dados mostram que o perfil de geração de eletricidade no Brasil é *sui generis*. Se o uso da energia fosse o único fator para calcular o aumento da concentração dos gases de efeito estufa, o Brasil estaria muito distante dos países maiores responsáveis pelas emissões derivadas do uso de energia fóssil.

Na realidade, o Brasil tem um perfil de emissões oposto ao perfil global: 25% vêm do uso de combustíveis fósseis, enquanto 75% provêm dos usos da terra, dentre os quais o desmatamento. Ressalte-se, porém, que o fim do desmatamento no mundo inteiro não solucionaria os problemas globais apresentados pela mudança do clima.

A redução das emissões derivadas do desmatamento demanda um esforço concertado para a implantação das medidas adotadas, desde 2004, no âmbito do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia. Apesar dos recentes registros de recrudescimento das taxas de desmatamento, os dados de satélite obtidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais mostram que, entre julho de 2004 e

julho 2007, o desmatamento declinou de 27 429¹ km² para 11 224 km². Assim, o Brasil deixou de emitir pouco mais de 1,4 bilhões de toneladas de CO₂ comparando-se o desmatamento de 2005, 2006 e 2007 com o pico de 2004.

A contribuição do desmatamento para as emissões globais tem sido freqüentemente abordada em conjunto com a valorização da floresta em pé. A inclusão de projetos de conservação de florestas como passíveis de obterem créditos para abatimento de emissões no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto gerou amplo debate. Países como Papua Nova Guiné e Costa Rica preconizam a alocação de créditos para projetos de conservação de florestas. O Brasil compreende a preocupação com a remuneração dos esforços dos países que detêm importantes áreas florestais em seu território e compartilha essa aspiração.

Cumpre, porém, considerar dois aspectos cruciais da questão: embora a conservação de florestas seja sumamente importante para a preservação dos mananciais hídricos e da biodiversidade, essa atividade não contribui para a mitigação da mudança do clima, pois não significa uma redução nas emissões de carbono; o uso de mecanismos de mercado para a concessão de créditos pelo financiamento de projetos para conservação de florestas enfraqueceria o regime da Convenção e abalaria a integridade do Protocolo de Quioto. A inclusão de tais atividades envolveria o risco de permitir aos países do Anexo I um bônus para aumento de suas emissões na proporção do carbono estocado nas florestas e, em consequência, uma permissão para a inadimplência em cumprir suas metas de redução de emissões.

Pelas razões acima, a proposta do Brasil de incentivos financeiros para a redução das emissões derivadas do desmatamento, apresentada

.....
1. Contribuição do Brasil para Evitar a Mudança do Clima (http://www.mct.gov.br/upd_blob/0018/18290.pdf, acesso em 22.2.2008.

pela ministra Marina Silva, na 12ª Conferência das Partes da Convenção (Nairobi, 2006), almeja conciliar as obrigações dos países do Anexo I em matéria financeira na Convenção com a justa retribuição pelo serviço ambiental prestado pelas florestas na manutenção do sistema climático.

Reduzir o desmatamento é mais difícil do que cortar emissões no setor industrial. Como assinalou a ministra Marina Silva, naquela Conferência, “da mesma forma que mudar a matriz energética requer a mudança de um modelo econômico fundamentado em padrões inaceitáveis de produção e consumo, reduzir taxas de desmatamento requer mudanças fundamentais no modelo econômico de países em desenvolvimento cujas florestas, tradicionalmente, valem mais derrubadas do que em pé. Precisamos atacar as causas desse desmatamento, os vetores econômicos que a ele induzem, e propor alternativas de desenvolvimento econômico e social que contemplem as preocupações e necessidades de todos os atores envolvidos nesse processo”.

Um dos resultados mais importantes da 13ª Conferência das Partes da Convenção (Bali, 2007), para o qual contribuiu decisivamente a Delegação do Brasil, foi a decisão sobre a redução das emissões derivadas do desmatamento nos países em desenvolvimento. Por ela se encorajam as Partes a adotarem ações, incluindo atividades de demonstração, para tratar dos vetores de desmatamento com vistas à redução de emissões e degradação florestal. Também se convidam as Partes, em particular os países desenvolvidos, a mobilizar recursos para apoiar tais esforços. As diretrizes para projetos de demonstração estabelecem ainda que “as reduções nas emissões ou aumentos resultantes de projetos-piloto devem ser baseadas nas emissões históricas levando em conta as circunstâncias nacionais” (§6). A decisão é um desdobramento auspicioso da proposta de incentivos positivos apresentada na Conferência de Nairobi.

Responsabilidades históricas e capacidades atuais dos Estados

Não raro, é ventilada a idéia de que também os países em desenvolvimento, e em particular o Brasil, China e Índia, adotem metas para reduzir suas emissões. Curiosamente, tal postulação (muitas vezes ouvida de vozes da própria sociedade brasileira) não é sequer colocada formalmente por delegações de outros países nas negociações multilaterais sobre mudança do clima. Impõe-se diferenciar entre a retórica e a realidade da negociação. O regime internacional sobre mudança do clima prevê que sejam adotadas metas unicamente para os países desenvolvidos, reconhecidamente os principais causadores do efeito estufa por suas emissões históricas. Muitos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, têm defendido critérios para controlar as emissões nos países em desenvolvimento – tais como políticas e medidas específicas – mas não pela adoção de metas como as previstas para o Anexo I, algo que contraria a letra e o espírito do regime internacional.

O contexto por trás da diferenciação entre países do Anexo I e não-pertencentes ao Anexo I é claro. As emissões históricas dos países em desenvolvimento são pequenas. Além disso, um regime de metas para os países em desenvolvimento poderia agravar distorções com sérias conseqüências para a prosperidade internacional. Compromissos de redução nos países em desenvolvimento significariam uma desaceleração drástica em seu crescimento econômico, ao carecerem essas nações dos recursos financeiros e tecnológicos disponíveis nos países ricos para realizar a transição requerida para um desenvolvimento mais limpo. Isso é agravado pela constatação de que os países desenvolvidos, embora obrigados pela Convenção-Quadro a fazê-lo, não têm transferido tecnologias limpas ou recursos financeiros nos níveis requeridos para a mitigação no mundo em desenvolvimento.

Tal realidade, contudo, não é levada em consideração por aqueles que se opõem ao conceito das responsabilidades históricas. Argumentam que as gerações passadas não podem ser consideradas responsáveis pelo aumento da temperatura global na medida em que desconheciam o impacto das emissões que geravam. Esse argumento é falacioso, pois, ao se ater à intenção original, se isentam os principais emissores históricos da responsabilidade do dano que causaram a todos.

Impor metas de redução desconhecendo as responsabilidades históricas e as capacidades atuais de cada país seria, portanto, um neocolonialismo, inaceitável para nações cujo imperativo é combater a pobreza e a fome, bem como tirar milhões de cidadãos da miséria, cujo direito ao desenvolvimento sustentável está reconhecido pela Convenção-Quadro.

A responsabilidade do Brasil pelo aquecimento global corresponde às suas pequenas emissões históricas, decorrentes de um processo de desenvolvimento recente. Contudo, a Convenção está baseada no relato pelos países de suas emissões antrópicas anuais de gases de efeito estufa constantes dos inventários nacionais periódicos. Isso leva a estabelecer, erroneamente, uma relação direta entre emissões anuais e responsabilidade pelo aumento do aquecimento global.

É do interesse dos países em desenvolvimento engajarem-se no desafio suscitado pela mudança do clima. Afinal, é nas suas sociedades, sobretudo nas camadas mais pobres, que se farão sentir mais as graves e ainda não dimensionadas alterações. Sublinhar a questão das responsabilidades não implica eximir-se delas nem adotar uma atitude negativa nas negociações. A responsabilidade dos principais poluidores do passado pelo aquecimento global é diferente da nossa responsabilidade como brasileiros, principalmente para com as gerações futuras. Os delegados do Brasil têm sido reconhecidos pela serenidade de sua atuação e pela sua contribuição significativa para aprimorar o regime

de combate à mudança do clima. Várias iniciativas da diplomacia brasileira foram acolhidas: a proposta do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Protocolo de Quioto; a proposta para determinar a responsabilidade histórica dos Estados pelo aumento da temperatura média do planeta, também nas negociações do Protocolo; a proposta de incentivos financeiros para redução das emissões derivadas de desmatamento. Além disso, parte importante da terminologia do Mapa do Caminho aprovado em Bali resultou de iniciativa do Brasil.

Como disse o ministro Celso Amorim, no discurso na 13ª Conferência das Partes em Bali, as responsabilidades são diferenciadas e públicas, isto é, envolvem diretamente os Estados e seus governos. O Brasil vem fazendo a sua parte para reduzir suas emissões. Esses esforços têm sido exitosos sem a necessidade de recorrer a metas. O que está em nosso poder é lutar para que o nosso desenvolvimento não siga o padrão predatório dos países desenvolvidos. Para isso, precisamos ter reconhecido nosso esforço voluntário para reduzir emissões. Segundo estudo publicado, em dezembro de 2007, pelo Center for Clean Air Policy, respeitada instituição norte-americana dedicada a estudos sobre mudança do clima, a terem seguimento os programas em vigor, a redução de emissões advindas de ações unilaterais no Brasil, na China e no México deverá superar as reduções feitas sob o Protocolo de Quioto (sem os EUA), os compromissos anunciados pela União Européia para 2020 e as reduções projetadas para 2015 nas propostas que tramitam no Congresso norte-americano.

Em Bali, o ministro Celso Amorim foi enfático ao afirmar que o Brasil “está pronto a aprimorar suas políticas e programas para reduzir emissões, de uma forma que seja mensurável, verificável e aberta a uma revisão universal periódica”. A discussão da política nacional sobre mudança do clima e a elaboração de um plano nacional sobre mudança do clima, em curso, são exemplos da determinação de aprofundar os compromissos assumidos na Convenção.

O Brasil na Conferência de Bali

Na Conferência de Bali, o Brasil, no âmbito do Grupo dos 77 e China, atuou com o objetivo de estabelecer uma negociação equilibrada com um duplo propósito:

- a) separar claramente o regime de obrigações para os países industrializados sob a Convenção – aplicável aos Estados Unidos – e o regime sob o Protocolo de Quioto, válido para a Europa e os demais países industrializados, de modo a que representem esforços equivalentes e que não haja “fugas” daqueles descontentes com metas obrigatórias; e
- b) distinguir, na Convenção, a natureza das obrigações de redução de emissões aplicáveis aos Estados Unidos e aquelas que caberão aos países em desenvolvimento.

A atitude norte-americana em Bali pautou-se pela oposição do governo Bush a metas obrigatórias como as consagradas no Protocolo de Quioto e a obrigações diferenciadas para grupos de países. A propósito, recorde-se que, ainda em 1997, o Senado norte-americano aprovou, por 97 votos a zero, a resolução Byrd-Hagel, que determina que os EUA não aceitem metas de redução de emissões sem que os países em desenvolvimento também o façam. Ante a posição norte-americana, o notável, em Bali, foi o fato de os Estados Unidos aceitarem engajar-se num esforço multilateral amplo sobre o futuro do regime. Isso representou um ganho político exponencial para o processo negociador.

O Plano de Ação de Bali, adotado por consenso, determina que as negociações deverão considerar: 1) uma “visão comum” que inclua uma “meta global de longo prazo” para redução de emissões de gases de efeito estufa; 2) para países desenvolvidos (Anexo 1), “ações ou compromissos de mitigação apropriados no plano nacional e que sejam mensuráveis (*measurable*), passíveis de serem informados (*reportable*) e verificáveis (*verifiable*)”, incluindo metas absolutas de redução de emissões (como aquelas assumidas no Protocolo de Quioto); 3) para os países

em desenvolvimento (Não-Anexo 1), “ações apropriadas de mitigação no plano nacional”, no contexto do desenvolvimento sustentável e apoiadas por tecnologia e recursos financeiros, que sejam mensuráveis, passíveis de serem informadas e verificáveis; 4) incentivos positivos para a redução de emissões de desmatamento; 5) intensificação de ações de apoio à adaptação, transferência e desenvolvimento de tecnologia e financiamento.

Essas ações e compromissos foram contextualizados no preâmbulo pelo reconhecimento da necessidade de “cortes profundos nas emissões globais (*deep cuts in global emissions*)” por parte dos países do Anexo 1. Ante a recusa dos Estados Unidos e da Rússia em aceitar a inclusão, no corpo da decisão, da referência à faixa necessária de redução de emissões (“25–40% abaixo de 1990 até 2020”), o Brasil, como co-facilitador do processo, e buscando garantir a referência às faixas de redução necessárias, propôs a inclusão em nota de rodapé de um trecho no qual se realça “a urgência em tratar da mudança do clima (*emphasizing the urgency to address climate change*)”, remetendo a urgência diretamente ao Relatório do IPCC que cita aqueles dados e garantindo a sustentação científica da urgência da ação.

O cuidado com a linguagem pode parecer para alguns exegetas de plantão mais uma “repetição da retórica estéril de burocratas e diplomatas”. Esquecem-se de que a negociação internacional sempre ocorre em torno do sentido, do significado e da ordem das palavras que conferirão forma e conteúdo ao exercício negociador e orientarão seus resultados. Num processo inclusivo, democrático e que reúna o consenso de toda a comunidade internacional, as palavras ganham um peso específico. O Plano de Ação de Bali foi uma dupla vitória: trouxe os Estados Unidos formalmente às negociações sobre o futuro do regime e consolidou politicamente o compromisso dos países em desenvolvimento com atividades de mitigação.

Ganham espaço na mídia, vez por outra, argumentos em favor de que um assunto grave

e urgente como a mudança do clima seja tratado por um punhado de países que seriam os maiores emissores atuais. Idéias nesse sentido apenas realçam o desconhecimento do processo político multilateral e das evidências científicas sobre as emissões históricas. O tratamento da mudança do clima em conferências que congregam toda a comunidade internacional tem o mérito de reunir todos os países com a legitimidade que apenas as Nações Unidas possuem como única entidade intergovernamental com participação universal. Isso não exclui que o Brasil dialogue em foros de consultas propostos por países, como a Reunião das Grandes Economias, proposta pelo Presidente dos Estados Unidos, em 2007, congregando, além dos membros do G-8, Brasil, África do Sul, Austrália, China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Comissão Européia e o país que estiver exercendo a presidência de turno da União Européia.

Igualmente importante é o diálogo com os demais países em desenvolvimento. O Brasil é membro do G-77 e China desde sua fundação em 1964. Esse Grupo tem uma história de defesa dos interesses dos países em desenvolvimento em foros internacionais. O diálogo com os membros do G-77 reflete a inserção do Brasil no sistema internacional. As condições econômicas, sociais, políticas e a tradição diplomática conferem ao Brasil credibilidade e credenciais para atuar como ponte entre as diferentes circunstâncias que se registram entre os países em desenvolvimento. Alguns analistas, às vezes, advogam uma dissociação do Brasil dos demais países em desenvolvimento nas negociações em razão das diferenças de matriz energética e até mesmo de uma alegada “identidade com o Ocidente”. Uma hipotética ruptura com o G-77 significaria a marginalização política do Brasil não só nas negociações sobre mudança do clima, mas também em outros foros onde temos interesses a defender. O precedente do G-20 nas negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio – certamente uma das jogadas mais audazes da atual política externa brasileira – justificou-se

porque naquele foro não havia atuação dos países em desenvolvimento enquanto G-77 e China. A concertação com os países em desenvolvimento não se faz às custas do diálogo estreito e intenso com países desenvolvidos.

Em Bali, o Brasil atuou para fortalecer o regime sob a Convenção-Quadro e o Protocolo de Quioto, diante de tentativas de solapar os instrumentos legais e abrir processos negociadores novos e/ou paralelos. Ao início da Conferência, alguns aventaram até estabelecer um mandato amplo para a revisão total do arcabouço jurídico existente – retrocesso institucional e jurídico incompatível com a urgência do problema da mudança do clima e inaceitável para o Brasil. Delegações dos países desenvolvidos adotaram atitudes restritivas que contribuíram para impasses negociadores em áreas sensíveis como desmatamento, tecnologia e obrigações de informação de países em desenvolvimento, os quais foram, entretanto, superados.

Como país em desenvolvimento, pelos avanços conquistados em setores como energias renováveis, pesquisa agrícola, tecnologia de exploração de petróleo e pelo fato de ter sob sua soberania a maior floresta tropical e a maior parcela da biodiversidade do planeta, o Brasil só tem a ganhar no diálogo com todos os atores da negociação. Igualmente importante tem sido o diálogo com a sociedade civil: o Brasil é um dos poucos países que incorporam nas suas delegações membros da sociedade civil com amplo acesso às discussões para formulação das posições bem como ao processo negociador.

Desafios atuais

Enfrentar as ameaças da mudança do clima requer uma mudança de paradigma, isto é, de conceitos, valores e práticas compartilhadas pela comunidade internacional. Quinze anos depois da Conferência do Rio ainda há muito a fazer para que o desenvolvimento seja sustentável. A sustentabilidade ainda não se converteu num valor. Isso

se reflete, por exemplo, no diferencial entre o que se previu para o financiamento pelos países ricos das ações previstas na Agenda 21 e o efetivamente alocado.

O êxito do regime internacional sobre mudança do clima está na implementação efetiva e verificada dos compromissos assumidos. A meta de redução das emissões dos países do Anexo I em 5% em relação a 1990, estabelecida para o primeiro período de cumprimento do Protocolo (2008–2012), foi um passo muito importante para lidar com as causas da mudança do clima. Frequentemente, essa meta é considerada tímida, e certamente o é diante da dimensão e dos efeitos do aumento da concentração dos gases na atmosfera. Importa, porém, ter presente que a meta estabelecida na Convenção (retorno em 2000 aos níveis de emissão de 1990) não tinha qualquer perspectiva de se concretizar quando o Protocolo foi negociado.

Reduzir emissões, ao amparo da diferenciação de responsabilidades, juntamente com a transferência de tecnologias, a provisão de recursos financeiros novos e adicionais e o reforço das capacidades dos países em desenvolvimento, são as bases indispensáveis para uma estratégia coerente para a estabilização das concentrações em níveis seguros, objetivo último da Convenção e do Protocolo de Quioto.

No caso do Brasil, a redução de emissões impõe uma reflexão racional sobre as pressões exercidas na região amazônica. O Brasil jamais apelou para o expediente de esconder a preocupação com as emissões derivadas do desmatamento. Tampouco aceitou ser equiparado àqueles que nunca se preocuparam com o futuro da humanidade enquanto forjavam padrões de consumo considerando os recursos naturais como infinitos e universais. Enfrentar o desmatamento exige políticas de comando e controle e uma alteração profunda da equação econômica amazônica por meio da agregação de valor aos recursos lá existentes.

O processo lançado em Bali deverá prosseguir com reuniões dos Grupos *ad hoc* estabe-

lecidos para negociar as ações cooperativas de longo prazo e o segundo período de cumprimento do Protocolo de Quioto com o objetivo de chegar a ajustes a ser adotados na 15ª Conferência das Partes (Copenhague, 2009). O Brasil, um dos protagonistas históricos e centrais das negociações, presidirá, em 2008, o Grupo *ad hoc* sobre as Ações Cooperativas de Longo Prazo, estabelecido no Plano de Ação de Bali.

O caminho até Copenhague não será simples nem fácil.

Em Bali, a preocupação política era como conciliar as distintas situações, especialmente entre os países do Anexo I, isto é, entre os Estados Unidos, refratários ao esquema de “*cap and trade*” com metas obrigatórias, e os demais integrantes desse grupo de países que ratificaram o Protocolo de Quioto baseado naquele esquema. As negociações terão, assim, que definir critérios de comparabilidade entre os compromissos que sejam assumidos sob o ajuste que se conclua para o período pós-2012.

Outra preocupação relevante era estimular os países em desenvolvimento em condições de fazê-lo a aprofundarem seus compromissos sob a Convenção. Cumpre, porém, ter presentes as diferenças entre esses países. Pequenos estados insulares ou países mais pobres da África, da Ásia e da América Latina não poderão implementar ações de mitigação análogas àquelas de países emergentes, como Brasil, Índia, China, México ou África do Sul. O Brasil tem apontado essas diferenciações e a importância de os países industrializados cumprirem seus compromissos como a via necessária para promover a sustentabilidade nos países em desenvolvimento e auxiliá-los à adaptação aos impactos da mudança do clima.

Fatores externos, como a eleição presidencial nos Estados Unidos, têm grande repercussão sobre as negociações, especialmente porque há uma expectativa de evolução na posição norte-americana. Cumpre, porém, ter presente que, tanto nos Estados Unidos como em todos os demais participantes da negociação, razões in-

ternas e interesses no plano internacional mesclam-se numa dinâmica própria. Nada disso, contudo, invalida a decisão de estabelecer 2009 como o ano para a conclusão das negociações. Os ajustes acertados terão que ser ratificados de acordo com os processos constitucionais de cada país, o que não raro toma tempo.

A negociação internacional não se esgota na relação entre as nações; ela afeta os custos e benefícios que pode gerar para interesses internos e é afetada também por eles, bem como pela sensibilidade demonstrada pela opinião pública internacional às múltiplas dimensões das ques-

tões que são objeto de negociação. Se os ajustes internacionais podem induzir alterações nos comportamentos internos, da mesma forma as alterações nas percepções internas podem abrir novas possibilidades para o aprofundamento da inserção internacional dos países, a geração de novas fontes de cooperação e o estímulo à procura de novos mercados para bens produzidos nacionalmente. Os fatores internos e externos na atuação diplomática dos diferentes atores na negociação não são excludentes nem complementares, mas guardam uma relação de simultaneidade e de mútua alimentação. ○

Uma Reforma Muito Além do Judiciário

.....
JOAQUIM FALCÃO

Poucas instituições nacionais mudaram tanto nestes primeiros vinte anos da Constituição de 1988 quanto o Poder Judiciário. Os indicadores são palpáveis.

Primeiro, reconquistou, exerceu e consolidou a independência política perdida no regime militar. Sem ela, como a secular experiência nacional – e internacional também – demonstra, inexistem Estado de Direito e democracia. A independência concentra-se no Supremo Tribunal Federal e tem tido nele seu maior símbolo. Nos dois mandatos do atual Presidente da República, sete novos ministros ingressaram no STF. Não se concretizou, porém, o receio – como, de resto, parece querer concretizar-se agora nos Estados Unidos – de que, diante das novas nomeações, o Supremo tendesse a uma “partidarização” política. Não nos tem faltado Supremo “apartidário”.

Segundo, o debate sobre a reforma da administração da Justiça extrapolou o círculo restrito dos especialistas em Direito processual, dos desarticulados interesses dos usuários da Justiça e dos articulados interesses corporativos dos profissionais e de alguns setores econômicos. A

evidência de que, numa democracia, o Poder Judiciário detém a palavra final no cotidiano das instituições, empresas, comunidades e cidadãos despertou e mobilizou a opinião pública. Os dados são eloqüentes. A experiência judicial atinge a cada dia um número maior de brasileiros. Kazuo Watanabe lembra, por exemplo, que, no ano de 2004, enquanto a população de São Paulo cresceu 1,14%, o número de processos aumentou 12,49%. Ou seja, acima de dez vezes mais. Mais ainda. Para cada grupo de dez habitantes já existem três processos. A reforma da administração da Justiça é, hoje, tarefa prioritária de interesse nacional, tanto quanto – talvez até mais que – as reformas fiscal ou trabalhista.

A conseqüência da crescente massificação da experiência judicial foi a crescente atenção e pressão da mídia em favor da reforma. De quase sempre amarga experiência dos cidadãos, para prioridade na agenda nacional e, daí, para prioridade na pauta das redações. E vice-versa. Por isso assistimos, nestes vinte anos, à intensa mudança nas relações entre o Judiciário e os meios de comunicação. Mudança decisiva para a expressão do interesse nacional.

Terceiro, o Poder Judiciário, de parceria com o Congresso, iniciou intensa reforma institucional interna. Dois exemplos apenas. Paralelamente à consolidação democrática, a Justiça eleitoral surgiu como uma das melhores do mundo. Ainda que restem problemas não solucionados, também existentes em outros importantes países, como o difícil controle

.....
JOAQUIM FALCÃO é professor de Teoria do Direito Constitucional e Diretor da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – RJ e Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça. O autor agradece a Marcelo Lennertz, Pablo Cerdeira, Fernando Pentead, Antônio Maristrello Porto, Daniela Barcellos, Leslie Ferraz, Paula Almeida e Rômulo Sampaio.

do financiamento eleitoral, trata-se de Justiça pioneiramente informatizada, crível, realmente de âmbito nacional, não corrupta, capaz de assegurar legitimidade e estabilidade a eleitores e eleitos. Capaz, inclusive, de ousar ocupar o vácuo legislativo, fruto de paralisia congressual, diante de propostas de mudanças no sistema eleitoral de que o país carece.

Em matéria eleitoral, nosso déficit está mais nas hesitações do Legislativo em forjar um novo regime partidário e eleitoral do que na eficiência e independência judicial.

Outro exemplo é a criação de inédito órgão de fiscalização, controle e planejamento de magistrados e tribunais: o Conselho Nacional de Justiça. Já implantado e com bom acervo de decisões que modernizam a infra-estrutura ética e gerencial do Judiciário. Tais como: término do nepotismo; estabelecimento de tetos salariais para magistrados e eliminação dos adicionais (ainda que não de todo domados); informatização do processo judicial através de *software* livre; criação de estatísticas judiciais nacionais, inclusive da corregedoria, sem as quais não podem ser feitas políticas judiciais realistas; e muito mais. Mas falta muito. Pelo mandato que recebeu do Congresso e da sociedade, faltam, ainda, mais decisivo combate à corrupção e à lentidão, e a ampliação do acesso à Justiça às classes e comunidades mais carentes.

A questão que, então, se coloca é: estando em curso esses processos de independência política e reforma administrativa, como prosseguir? A resposta é óbvia. Trata-se, antes de tudo, de consolidar e aprofundar estas conquistas iniciais. Não estou certo, porém, que se consolidem por si sós.

Como na vida pessoal, a vigilância sobre os objetivos que traçamos para nós mesmos deve ser permanente. Receio retrocessos se não transformarmos o ideal de amplo acesso a uma Justiça ágil em agenda e vontade política nacional permanentes. E se não traduzirmos essa vontade em inovação institucional e realização efetiva. Não há que esconder. O atual modelo se susten-

ta através de uma, às vezes articulada, às vezes simplesmente caótica, teia de interesses setoriais *intra* e *extra* Judiciário. Teia de interesses e anti-guidades que retira da ineficiência operacional e da exclusão do acesso à Justiça seu pão e sua água. Sua vida ou sobrevida. Como desfazê-la?

Paulo Daflon Barrozo diz que interesses nacionais que não se concretizam transformam-se em ilusões nacionais. Iludem e paralisam mais do que estimulam e mobilizam. O risco é este.

A judicialização do déficit público

Este texto chama a atenção para uma hipótese que, latente, começa a ficar evidente. Trata-se de “hipótese-diagnóstico” quase óbvia, mas que não tem recebido a devida relevância na mídia, nem entre as lideranças dos próprios magistrados, que seriam os principais beneficiados dela. Nem nas universidades, nem no Congresso Nacional. Nem estimulou a imaginação institucional inovadora, sem a qual não se transforma, diria Bernard Henry Levy, a permanente censura – no caso, a magistrados e tribunais – em permanente proposta de todos.

O interesse nacional não vive apenas na excelência da crítica, por mais justa e precisa que seja. Assim como o paciente não sobrevive apenas de diagnósticos. A repetição exaustiva da crítica não é capaz de, por si só, substituir a realidade existente, diria Carlos Alberto Direito, ministro do Supremo.

A consolidação e aprofundamento das conquistas não ocorrerão sem que se crie um consenso fundamentado num entendimento básico, a saber: a reforma do Judiciário é “multitarefa”, de muitos atores e diferentes responsabilidades. Em outras palavras, a solidão, às vezes acuada, outras vezes agressiva, do Poder Judiciário nem é um entendimento correto da crise, nem é do interesse nacional.

A responsabilidade pelo atual modelo é tanto do Judiciário, como, ao mesmo tempo, do Congresso e do Poder Executivo, das entidades representativas das empresas e dos

trabalhadores, dos profissionais jurídicos, das universidades, das associações da sociedade civil, sobretudo dos usuários da Justiça.

Ou seja, a reforma da administração da Justiça não é questão exclusivamente interna ao Poder Judiciário. Mas referente ao conjunto dos interesses e relações sociais políticas, econômicas e culturais que, a partir daí, se formam e entrelaçam, se legalizam e institucionalizam. Na reinvenção desse entrelaçar escondem-se os novos e mais amplos limites e possibilidades do sistema judicial na democracia.

Se o foco da mudança for apenas um aperfeiçoar, conservar, reformar ou mesmo revolucionar o Poder Judiciário (leitor, escolha sua alternativa), ela será sempre insuficiente. Há que mudar, também, a natureza e a forma de suas relações com a sociedade, os profissionais jurídicos, os demais Poderes da República.

A “multilateralidade” da tarefa, poderia dizer Rubem Barbosa, é evidente. Basta perguntarmos: até que ponto o excesso de recursos, que provoca a lentidão das sentenças, responde à demanda corporativa dos advogados? Até que ponto a interpretação judicial de primeira instância – para muitos, excessivamente ativista – é consequência de um déficit de representação político-democrática das leis, ou, como diria, numa feliz síntese, Henrique Fábio Pierre, consequência de uma confusão entre “Estado de Direito” e “Estado de normas”? Entre *Rule of Law* e *Rule of Laws*? Até que ponto a lentidão processual é manipulada pela inevitável análise econômica de custo e benefício de interesse dos litigantes? Até que ponto o acesso à Justiça – excesso e exclusão – apenas reflete a desigual distribuição de renda nacional? Até que ponto a estruturação processual, administrativa e financeira dos tribunais subsidia e encobre uma ineficiência administrativa e financeira do Poder Executivo?

As respostas a estas questões transformam os tribunais e magistrados de protagonistas únicos e autônomos, de responsáveis exclusivos, em arenas interdependentes e abertas a múltiplos interesses “extra-Judiciário”. O foco de

uma nova estratégia de reforma devem ser os anéis, poderia dizer Fernando Henrique Cardoso, ou seja, as alianças *intra* e *extra* Judiciário. Debitar as dificuldades da administração da Justiça à exclusiva culpa e responsabilidade de tribunais e magistrados não consolida as iniciais conquistas. Fácil perceber.

De uma perspectiva econômica, o acesso à Justiça e a agilidade dos processos judiciais são variáveis consideradas pelos agentes como “custos transacionais endógenos ao Poder Judiciário”, como lembra Antonio José Maristrello Porto. São custos atribuídos ao Poder Judiciário que afetam diretamente os incentivos para as trocas entre os agentes. Trocas que buscam maximizar a riqueza na sociedade. À medida que a percepção dos agentes é negativamente afetada pelos altos custos transacionais associados, hoje, ao Judiciário brasileiro, ocorre uma diminuição dos incentivos para a realização de trocas, o que prejudica a sociedade e o mercado como um todo. No entanto, reconhecer a existência de “custos transacionais endógenos” não significa dizer que a redução de tais custos não depende de fatores externos ao Poder Judiciário. Parte importante deles depende, sim. Essa é a nossa hipótese. E queremos, hoje, colocar luz em apenas um desses fatores exógenos.

O uso patológico do Judiciário pelo Executivo

Trata-se da prática, aliás, mais do que prática, verdadeira cultura, cada vez mais freqüente, do Poder Executivo em tentar diminuir seus próprios custos transacionais ou operacionais, transferindo-os ao Poder Judiciário. Trata-se, no fundo, da cultura de judicialização do déficit público. O atual modelo permite ao Poder Executivo fazer aquilo que denomino “uso patológico” da administração da Justiça. Esse uso patológico acaba por impor ao Judiciário pelo menos dois tipos de custos que não são seus. São do Executivo. Por um lado, velados custos financeiros. Por outros, deslegi-

timadores ônus políticos. Pretendo, daqui em diante, agrupar alguns indicadores já visíveis e consensuais que exemplificam esses custos, fundamentam minha argumentação e confirmam a hipótese-diagnóstico.

O primeiro indicador denomino “estatização da pauta do Judiciário”, o que sobrecarrega, indevidamente, a administração de Justiça. Transcreveremos, a seguir, alguns exemplos empíricos e consensuais – reconhecidos pelo próprio Poder Executivo – de como essa estatização constitui verdadeiro subsídio orçamentário de um Poder para o outro. Iluminar e enfrentar essas transferências disfarçadas, extingui-las, ou, pelo menos, criar um sistema contábil de apropriação de custos mais verdadeiro, é indispensável para a harmonia e independência dos Poderes. Que não deve ser um princípio apenas político. Deve ser contábil também.

O segundo indicador são os financiamentos compulsórios que o Judiciário e as partes são obrigados a conceder ao Tesouro Nacional para fortalecer um sempre insuficiente fluxo de caixa. Esses financiamentos compulsórios, às vezes quase até subsídios, além de transferirem renda do Judiciário e dos usuários da Justiça para o Executivo, impõem ônus de deslegitimação política.

Trata-se de reação em cadeia. O uso patológico do Judiciário pelo Executivo aumenta-lhe a ineficiência operacional e o faz perder legitimidade diante dos cidadãos. Um poder que não funciona. O mínimo que ocorre é um aumento da insegurança jurídica e a criação de um vácuo potencialmente desestabilizador das instituições democráticas: a descrença na Justiça.

Ambos os mecanismos – a estatização da pauta e o financiamento compulsório – vicejam há décadas na história jurídica, política e financeira da administração da Justiça. Não são de responsabilidade deste ou daquele governo. Todos os governos, de qualquer partido, deles se beneficiam. Mais do que um ato, é uma cultura. São práticas e crenças institucionais que precisam ser mudadas. Modelo a se recriar em nome do interesse nacional.

O primeiro indicador:

A estatização da pauta do Judiciário

Nem mesmo o Supremo detém, tecnicamente, o controle total de sua pauta decisória. Quem o detém são os litigantes. O Executivo é o principal deles. Estes, quando propõem uma ação, detêm a exclusiva iniciativa de fazer o Judiciário decidir. Acionam o sistema. O que está certo. Trata-se de mecanismo indispensável ao equilíbrio de Poderes. Diante do imenso poder que o Judiciário tem, uma das maneiras de contê-lo, para que não invada os limites dos outros poderes, é respeitar o princípio da inércia judicial: o Judiciário não age, reage. É ser, como muitos – radicalmente – dizem, um poder sem iniciativas.

Se assim é e deve ser, o Judiciário não controla, ao menos de início, nem a quantidade nem a qualidade de sua demanda. O que ocorre, então, se esta demanda for inadequada? Temerária? De má-fé? O que ocorre se o Judiciário estiver sendo usado patologicamente? Esse não controle de sua demanda acaba abrindo a possibilidade para que o Poder Executivo, a fim de reduzir seus custos internos, em algumas situações – não todas, evidentemente – se aproprie, inadequadamente, do direito de peticionar e da ampla defesa.

Darei dois exemplos de estatização da pauta. O primeiro, de estatização da pauta de primeira instância. O segundo, da pauta do próprio Supremo.

Atentemos, inicialmente, para prática corrente e usual nas Fazendas nacional, estadual e municipal que agora descrevo. E para suas consequências também. Ao exercer a competência-dever de fiscalizar o pagamento de impostos e defender o Erário Público, a Receita Federal e Secretarias de Fazenda acompanham as declarações dos contribuintes. Havendo qualquer indício de irregularidade, abrem procedimentos internos. O que leva tempo. Havendo infração ou suspeita de infração, abrem-se processos administrativos. O que também leva tempo. A duração dessas tarefas fiscalizatórias tem, no

entanto, um limite. Não podem ser eternas. A necessidade do limite temporal, do prazo prescricional, tem sentido democrático: impedir que o contribuinte e sua liberdade fiquem, a vida inteira, sob uma espada de Dâmocles. Presos “por um fio”.

O prazo prescricional, nesse sentido, tem várias funções: *a*) estabelece um prazo gerencial para que a tarefa seja concluída com eficiência; *b*) limita o poder discricionário da autoridade fazendária diante da liberdade do contribuinte; e, por fim, *c*) consolida a segurança jurídica administrativa do sistema, como gosto de qualificar (ver a respeito Joaquim Falcão, Luís F. Schuartz & Diego Arguelhes, “Jurisdição, Incerteza e Estado de Direito”, *Revista de Direito Administrativo – RDA*, São Paulo, Atlas, 243: 79–112, set.–dez. 2006).

Se assim não fosse, inúmeras transações negociais jamais poderiam ser completadas. Nem o comprador nem o vendedor poderiam estimar, com um mínimo de segurança, o valor da transação. A eventual desconhecida dívida fiscal seria um enigma, se não paralisante, pelo menos altamente dificultador da transação. Nem a declaração do vendedor, nem a das autoridades bastariam. O atual prazo prescricional para cobrança tributária é de cinco anos (art. 174 do CTN).

Mas o que em muitos casos, hoje, ocorre? Se procedimentos e processos administrativos da administração fiscal não terminam dentro do período legal, muitos procuradores da Fazenda, nos três níveis de governo, ajuízam ações nas vésperas do encerramento do prazo prescricional para evitar que a prescrição ocorra. Nessa sua prática diária, propõem milhares de novas ações. Judicializam a fiscalização de todo inacabada. Mantêm o contribuinte subordinado e inseguro diante de futuro irrazoavelmente imprevisível.

Excelente estudo recente do Ministério da Justiça sobre execuções fiscais no Brasil conclui: “[...] essa prática – da qual não escapam o Executivo municipal, estadual e federal – é explicada em parte pela demora do processo administrativo, mas também pela desorganiza-

ção de determinados órgãos [...]” (cf. Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, *Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil*, São Paulo, agosto de 2007, p. 63). Duas conseqüências daí decorrem: o Poder Executivo ajuíza ação fiscal sem uma avaliação mais rigorosa das efetivas chances de satisfação do débito; e isenta-se o órgão público (no caso, do Poder Executivo) de responsabilidade.

Não nos faltam propostas para resolver, ou minimizar, esse problema: legalizar sistema de compensação de dívidas entre Estado e contribuinte, estimular a conciliação administrativa e pré-judicial, desburocratizar e racionalizar o processo administrativo, criar um contencioso administrativo custeado pelo Executivo mas dele independente etc.

A dificuldade é que essas mudanças não somente interferem nos custos financeiros do Executivo como exigem nova formação e mentalidade dos advogados públicos. Exige, também, uma nova legislação sobre a responsabilização civil do funcionário público. Em meu entender, mover ações fiscais contra o contribuinte sem rigorosa avaliação das chances de êxito e com a intenção de procrastinar o prazo prescricional é, no mínimo, lide temerária. Ocorre que a penalidade para lide temerária ou ações claramente protelatórias é imposta pelo juiz à parte litigante: ao Poder Executivo. Difícilmente chega a seus profissionais e agentes.

Em matéria fiscal, têm faltado mais eficiência, limites e transparência da Administração Pública do que imparcialidade e presteza do Poder Judiciário. O resultado líquido é que, muita vez, se transferem para o Judiciário os custos e o risco das fiscalizações inacabadas do Executivo. Judicializa-se. Sem falar nos efeitos colaterais, como o agravamento do engarrafamento processual dentro do Judiciário. Custos transacionais internos adicionais.

O segundo exemplo de estatização da pauta diz respeito ao Supremo Tribunal Federal, mesmo quando já se avizinham dois novos instrumentos criados pelo Congresso, capazes de

reduzir o número de casos – mais de cem mil (ver, a respeito, Estatísticas do STF, disponíveis em <http://www.stf.gov.br>) – que lhe chegam todos os anos: a súmula vinculante e a repercussão geral. De agora em diante, tal como nos Estados Unidos, onde se julga cerca de apenas cem processos por ano, o Supremo pode escolher os casos que têm repercussão geral e, a partir deles, dar maior densidade institucional ao seu caráter de Corte político-constitucional que é. E deveria ser exclusivamente.

Recentíssimo e excelente estudo estatístico do próprio Supremo sobre os Recursos Extraordinários e Agravos de Instrumento – ao todo, 3 991 – que nele chegaram entre julho e novembro de 2007, já distribuídos aos ministros com a preliminar de repercussão geral por assunto, demonstra que, de cada cem casos, cerca de setenta são de interesse direto do Poder Executivo. Interesses inicialmente constitucionalizados e, depois, judicializados. Sem mudar

a natureza dessa demanda geneticamente estatizada, pouco pode ser feito. O quadro abaixo é bastante ilustrativo.

Os dados são claros: a estatização é fruto da demanda exógena oriunda dos problemas da Administração Pública e legalizada pelo Legislativo. O sistema judicial não precisa ser assim. Basta comparar a presença mínima de questões fiscais e sobre servidores na Suprema Corte norte-americana.

Vejam só. A primeira maior demanda que chega ao Supremo, 20,32% dos Recursos Extraordinários e Agravos de Instrumento, dizem respeito aos interesses dos servidores públicos. Falta pesquisa mais extensa, mas ousaria dizer que o Brasil é um dos únicos países do Ocidente – se não o único – onde a Constituição trata de servidor público em tantos dispositivos – são 62 (!), entre títulos, artigos, parágrafos, incisos e alíneas, que contêm as palavras “servidor” ou “servidores”. Na França, ao contrário, a Cons-

Recursos e Agravos no STF (julho a novembro, 2007)

Matéria	%
Servidores Públicos e Militares	20,32
Execução e Questões fiscais	20,17
Regulação de telefonia	11,60
Previdência	7,64
Contribuição Social	5,28
Precatórios	3,86
Ordem Social – Saúde	0,47
Execuções contra a Fazenda Pública	0,40
Responsabilidade Civil do Estado	0,32
FGTS – Correção Monetária (Planos Econômicos)	0,17
Desapropriação (Indenização)	0,07
Outros*	29,68
Total	100,00

* Casos que não envolvem entidades estatais.

Fonte: STF – Gabinete Extraordinário de Assuntos Institucionais. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. Brasília, Dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudenciaRepercussaoGeral/arquivo/estudoRepercussaoGeral.pdf>

tituição especificamente determina que se trata de matéria infraconstitucional. Essa constitucionalização do serviço público nem assegurou o que o país necessita – uma burocracia altamente profissional, apartidária e estável – nem tranqüilizou os próprios servidores. Ao contrário, atua como estímulo ao permanente conflito, à mobilização judicial e à insegurança jurídico-administrativa. Aumenta os custos globais da administração da Justiça, mesmo diante de improvável vitória corporativa.

A comparação é inevitável. Enquanto o Supremo é compelido a gastar tempo e recursos para resolver conflitos entre a Administração Pública e seus servidores, nada, ou quase nada, lhe chega sobre os conflitos entre empregados e empregadores. O número de empregados e trabalhadores domésticos no Brasil, hoje, ultrapassa a casa dos 54,7 milhões. Já o total de servidores públicos e militares é de algo em torno de 5,5 milhões (ver, a respeito, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, 2005, IBGE). O desequilíbrio é evidente. Na pauta do Supremo, o socialmente “menos” quer ser, e tem sido, o judicialmente “mais”. Um vale mais do que dez. Em matéria de relações de trabalho, a constitucionalização dos interesses dos servidores públicos impõe, proporcionalmente, ao Judiciário mais custos do que a atual legislação trabalhista.

Estes dados, recentíssimos, não inovam. Ao contrário, acumulam-se. O Estudo sobre Execuções Fiscais do Ministério da Justiça, acima mencionado, demonstra que, em 2005, 51% de todas as ações em tramitação no Tribunal de Justiça de São Paulo eram de execução fiscal – o que corresponde a cerca de oito milhões de processos. No Rio de Janeiro, esse número era de 56%. Na medida, porém, em que, na Justiça Federal, no primeiro trimestre de 2006, as execuções fiscais eram 36,8% do total de ações em tramitação e, no Rio Grande do Sul, eram 24% – ou seja, bem menos – fica claro que essa estatização da pauta não é um destino. É muito mais uma *policy* judicializante imaginada para superar eventuais ineficiências administrativas

do Executivo, ou eventuais leis fiscais temerárias, e que pode ser contornada.

A contrapartida é que os conflitos decorrentes de relações familiares, comunitárias e negociais são equacionados em outras instâncias. Ou nem mesmo judicializados. A pauta do Judiciário precisa de mais mercado, comunidades e sociedade civil, e de menos Estado.

Segundo indicador: o financiamento e subsídios compulsórios

O financiamento compulsório pode ser apreendido por uma pequena história. Em outubro de 2005, coube ao Congresso votar a Medida Provisória n. 252/05, que propunha uma série de estímulos fiscais, conhecida como a “MP do Bem”. Às vésperas de sua apreciação pelo Congresso Nacional, foi inserida a emenda parlamentar n. 27, que nada tinha a ver com a finalidade da MP. Discretamente, ela alterava o artigo 17 da Lei dos Juizados especiais federais – Lei n. 10 259/01 – permitindo não apenas o atraso e a não correção do pagamento das decisões judiciais de até 60 salários mínimos favoráveis a aposentados, contra o governo, como também que o pagamento só fosse feito se o orçamento do ano seguinte tivesse previsão para o gasto. Por quê? Qual a razão de ser dessa discreta emenda?

A história foi a seguinte: Em 2000, o Supremo decidira que as contas do FGTS dos trabalhadores deveriam ser corrigidas de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), e não com base nos rendimentos da Letra Financeira do Tesouro Nacional (LFT), como pretendia o governo nos planos “Verão” e “Collor 1” (ver, a respeito, RE 226855-RS – Rel. Min. Moreira Alves – DJ 13-10-2000). Vitoriosos depois de quase uma década na Justiça, os trabalhadores recorreram em massa aos Juizados Federais, nas causas até sessenta salários mínimos, para recuperar o direito até então negado pelo governo. Essa decisão representava um custo financeiro enorme para o Tesouro Nacional. Em outras palavras, por

anos o Tesouro Nacional financiara-se através da diferença de índices aplicados nos fundos dos trabalhadores. Agora, tinha que pagar. Os credores correram em massa ao Judiciário.

Aí vem a surpresa: os Juizados Especiais foram tremendamente eficientes, como os idealizaram Hélio Beltrão e José Geraldo Piquet Carneiro. Milhares de casos foram decididos em pouco tempo. Condenava-se, de acordo com a jurisprudência do Supremo, a União. As condenações superaram em muito as provisões, quase sempre insuficientes, do Orçamento da União. O governo federal viu-se diante da tarefa de estancar essa justa sangria judicial do Tesouro. Mas como fazê-lo contra o Supremo? Como fazê-lo diante do reconhecimento de um direito legal e legítimo que, até então, tinha sido negado a milhões de trabalhadores?

Se o Executivo não paga as condenações dos Juizados, os juízes têm competência para decretar o seqüestro das receitas estatais (art. 17, §2º, da Lei n. 10 259/01). Ou seja, seqüestrar recursos do Poder Executivo, onde quer que estejam depositados. Nesse caso, não cabem precatórios. Para tanto, seria necessário mudar a legislação. A opção do Tesouro Nacional foi, então, imediata. Lançou mão da cultura do uso patológico do Judiciário. Tentou mudar a legislação e transformar uma dívida de curto prazo num financiamento subsidiado de longo prazo. Optou por usar a força da lei para, compulsoriamente, financiar-se com o dinheiro dos trabalhadores através da decisão do Judiciário.

Essa tentativa de usar patologicamente a Justiça não era, no entanto, caso isolado. Em 2000, a Emenda Constitucional n. 30 alongara o prazo para pagamento dos precatórios pendentes de pagamento para dez anos. Assim, aliviava pressão sobre o caixa dos tesouros. Em 2001, através da Medida Provisória n. 2 180-35, proibira o uso da ação civil pública em matéria fiscal e previdenciária. Por quê? Por razão simples. Trata-se de uma estratégia de fragmentação processual capaz de impedir que todos os credores cobrem de uma só vez, através da ação

civil pública, seus créditos dos Tesouros nacional, estadual e municipal. O fulcro dessa estratégia é ampliar a lentidão do julgar em benefício do Executivo. Em vez de julgar uma ação só, o Judiciário terá que julgar milhares. Aumentam-se seus custos operacionais para prolongar um financiamento que o Supremo julgou ilegal. Aumenta-se o engarrafamento processual.

É nesse contexto que se insere a tentativa, em 2005, de ampliar o sistema de precatórios para incluir os Juizados Especiais. Daí a emenda parlamentar mencionada. Nesse caso, porém, a estratégia não funcionou. O Judiciário mobilizou-se e o Conselho Nacional de Justiça emitiu Nota Técnica ao Congresso Nacional contrária à sua aprovação. Os congressistas não aprovaram a emenda proposta pelo Poder Executivo.

Precatórios nada mais são do que um financiamento obrigatório com dinheiro de propriedade do vencedor da lide. Estima-se que, hoje, existam cerca de 72 bilhões de reais em precatórios a pagar (ver, a respeito, Nelson Jobim, “Precatórios: O Caminho do ‘Meio’”, *Revista de Direito Administrativo - RDA*, São Paulo, Atlas, 243: 132-147, set.-dez. 2006). Só que é um financiamento sem prazo certo. Pois os governos não pagam nos prazos como a lei manda. Os custos endógenos que foram transferidos do Executivo para o Judiciário, ainda que temporários, são, para o vencedor da lide, fatores externos a provocar insegurança jurídica, desestimular as trocas na economia através do Judiciário.

Há que considerar, também, que a contabilização de dívida judicial não entra para o cálculo do déficit público nem para a lei de responsabilidade fiscal. Distorcem-se as contas públicas. O dano ao Poder Judiciário é visível. Na medida em que a cobrança foi feita através do Judiciário, ele aparece para a população como um Poder ineficaz. Incapaz de fazer valer suas decisões. A população, como sabemos, não distingue que a responsabilidade é do Poder Executivo. O custo da “deslegitimação institucional” acaba recaindo nos magistrados e no Judiciário.

O segundo exemplo de financiamento com-

pulsório, que é também um subsídio compulsório invisível, pode ser facilmente percebido na remuneração legal dos depósitos que as partes são obrigadas a fazer por decisão dos juízes em conta bancária específica, em determinados momentos do processo, como, por exemplo, para garantir o juízo no processo de execução ou para interpor embargos (art. 8º, *in fine*, da Lei n. 6 830/30 e art. 621 do CPC). Esses depósitos serão levantados no final da lide pelos vencedores. São os depósitos judiciais.

Como as lides levam anos, esses depósitos são alvo do interesse dos bancos. Não somente por sua expressão – só no Estado do Rio de Janeiro, no início de 2008, estimava-se que os depósitos chegassem à casa dos seis bilhões de reais – mas também porque são altamente lucrativos para os bancos.

A lei n. 11 429 de 2006 estabelece, em seu artigo 1º, que esses depósitos sejam feitos apenas “em instituição financeira oficial da União ou do Estado”. Na Justiça Estadual do Rio de Janeiro e também na de São Paulo, a remuneração de tais depósitos nos bancos oficiais é dada pela TR + 6% ao ano, o que significa uma remuneração de aproximadamente 7,5% ao ano. Já na Justiça Federal, a remuneração dos depósitos é determinada pela taxa Selic linear mensal, resultando em algo em torno de 10,48% ao ano. Se um banco tivesse um saldo médio de seis bilhões ao ano, pagasse aos depositantes 7,5% ao ano e emprestasse pela taxa Selic capitalizada, hoje em torno de 11,25% ao ano, teria um ganho, de 225 milhões. Se pagasse aos depositantes 10,48%, o ganho seria de 46,2 milhões. Esse seria o montante mínimo da renda transferida compulsoriamente dos depositantes, partes judiciais, para os bancos do Poder Executivo. Mais uma vez, através do Judiciário, que aparece como agente responsável por essa transferência de renda.

A prerrogativa legal para os bancos oficiais controlados pelo Poder Executivo impede que o Judiciário, como qualquer instituição, maximize a competição entre os bancos públicos e privados de modo a melhor remunerar os depositantes e a si próprio, como gestor que é dessas

contas. A prerrogativa legal dada aos bancos oficiais viabiliza indireta e encoberta transferência de rentabilidade dos depósitos das partes para o Poder Executivo, aumentando o custo da litigância. Custos endógenos e fatores externos. Além de transferência da remuneração dos custos de captação do Poder Judiciário para o Poder Executivo.

Conclusão

Os avanços obtidos até agora com a Constituição de 1988 em relação à independência política e eficiência operacional do Poder Judiciário, para serem consolidados, necessitam que se inaugure um novo entendimento sobre a reforma do Poder Judiciário. Um entendimento que focalize tanto reformas internas como reformas extrajudiciais. Que necessitam ocorrer em outros setores profissionais, interesses sociais e Poderes da República, que participam direta ou indiretamente da administração da Justiça.

É do interesse nacional que um dos campos para a reforma da administração da Justiça, além do próprio Poder Judiciário, seja, justamente, o Poder Executivo – municipal, estadual ou federal. O atual modelo permite que os Executivos transfiram custos orçamentários e custos de legitimidade política para e mediante o Poder Judiciário. Estimula uma cultura de judicialização do déficit público. A estatização da pauta do Judiciário, o financiamento compulsório invisível dos tesouros, verdadeiros impostos recônditos, através dos depósitos judiciais e dos precatórios, são alguns dos exemplos dessas práticas. Necessitam ser corrigidos. Mais do que uma estratégia processual do Executivo, trata-se de verdadeira cultura antidemocrática de veladas transferências de ineficiências. Necessita-se, pois, de mobilização política e imaginação institucional para corrigir esses rumos. Sem o que, o interesse nacional não progride. As possibilidades estão ao alcance das mãos, como diria Gilberto Freyre. É só agarrá-las com determinação e firmeza democráticas. ○

A Razão de Ser das Emissoras Públicas na Democracia

.....
EUGÊNIO BUCCI

Tv pública: o Brasil precisa disso? A resposta é sim, mas não é simples. Com uma frequência desconcertante, alguns dos entusiastas da idéia invocam as justificativas mais estapafúrdias para defendê-la. Baseiam-se nos motivos errados, em argumentos que, se levados a sério, nos deveriam convencer a responder que não, o Brasil não precisa de nada disso. Diante de tais desencontros entre premissas e conclusões, o presente artigo vai começar exatamente por aí, pelas razões sem razão.

Dizem que “o Brasil precisa de uma tv pública porque as emissoras comerciais distorcem o noticiário a favor das elites e...” (bem, o fim da frase, que não é curta, não precisa aparecer; o leitor saberá completá-la sozinho, tantas vezes foi obrigado a ouvi-la). Supõe esse pretensão raciocínio que as redes privadas comporiam um exército de direita contra os despossuídos de esquerda. O argumento não vê – nem deixa ver – as contradições nada sutis entre as diversas estações privadas. Não seria capaz de explicar, por exemplo, as disputas de natureza também ideológica – para usarmos a expressão – entre a Record e a Globo, a primeira alinhada a uma Igreja específica, a Igreja Universal do Reino de

Deus, e a segunda noticiando fatos críticos em relação a essa mesma Igreja. A guerra entre ambas não é fenômeno passageiro, episódico, mas é parte estrutural da competição que as move. A Record tem na origem de seu modelo de negócio o proselitismo religioso. Já a Globo vem alicerçada em fórmulas um pouco menos heterodoxas da indústria do entretenimento. Voltando aos adeptos da visão monolítica segundo a qual os meios de comunicação em mãos de empresas privadas agem de modo orquestrado, eles consideram que só há uma forma de estabelecer contrapontos: uma tv pública de oposição à “mídia conservadora”.

Definitivamente, não é por aí. Se fosse por motivos assim, o Brasil não apenas não precisaria de emissoras ligadas ao Estado, como faria melhor se fechasse as portas das que já existem.

Que persistem desequilíbrios crônicos no setor da radiodifusão brasileira, disso ninguém tem dúvidas. Pode-se dizer que são desequilíbrios mais profundos e mais maléficos do que imaginam os profetas que denunciam operações conspiratórias nas telecomunicações privadas. Em nosso país, toleram-se normalmente distorções que há décadas não são admitidas na Europa, no Canadá ou nos Estados Unidos. Exemplo: no Brasil, aceita-se a propriedade cruzada dos meios de comunicação praticamente sem limites, ou com limites muito tênues, fáceis de contornar, de forma que uma única empresa ou família (ou mesmo Igreja, por vias indiretas) consegue controlar, em uma

.....
EUGÊNIO BUCCI é jornalista e doutor em Ciências da Comunicação pela USP. Foi presidente da Radiobrás de 2003 a 2007. Integra o Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta (tv Cultura de São Paulo). No final de 2007, foi admitido como professor do Instituto de Estudos Avançados da USP. É membro do Conselho Editorial da revista *Interesse Nacional*.

única região, estações de rádio e tv de grande porte, além de veículos impressos. A propriedade cruzada dos meios de comunicação sofre sérias restrições em outros países, ainda que elas venham passando por abrandamentos sucessivos. Não no Brasil. Aqui, convivemos normalmente com a sobreposição de empresas de mídia, igrejas e partidos políticos, o que ofende princípios elementares da democracia.

Há muitos outros problemas. Os mecanismos de controle das concessões correm de forma frouxa, se é que existem. Não há exames periódicos públicos para a verificação do cumprimento de deveres do concessionário – e esses deveres, quando estipulados, padecem de imprecisão. Sem exagero, é possível dizer que vige no Brasil a desregulamentação por omissões, com lei escassa e defasada (o Código Nacional de Telecomunicações data dos anos 1960), regulação débil e fiscalização ausente. Como resultado, temos a proliferação de casos de desvirtuamento de noticiários para favorecer interesses familiares de concessionários, as manobras deliberadas para influenciar a opinião pública na direção de causas caras às oligarquias regionais que detêm concessões de redes dominantes e muito mais.

O atual modelo descende diretamente do período autoritário, cuja finalidade era assegurar, por meio da imagem eletrônica, a integração nacional no plano do imaginário, deixando de lado o contraditório, a pluralidade, a discordância. Claro que, num cenário assim, vicejaram e ainda vicejam os partidarismos explícitos – a favor daqueles que souberam, historicamente, beneficiar-se do velho modelo.

Para nada disso, porém, uma televisão pública, por melhor que seja, traz solução. Os desequilíbrios crônicos só sairão de cena quando removidos por força de novos marcos regulatórios que garantam, de um lado, um regime justo de concorrência entre as empresas e, de outro, os estímulos necessários para a diversidade cultural e a pluralidade de opiniões. É preciso um novo pacto para o setor – e, em termos tecno-

lógicos, vivemos um momento propício para que se desenhe um novo pacto. O advento da radiodifusão digital e das múltiplas inovações da Internet, que conferem a um contingente muito maior de pessoas e instituições o acesso à condição de produtores e veiculadores de conteúdo, fortalece a necessidade e as chances de êxito de um novo arranjo legal. Infelizmente, porém, ele tarda. As condições políticas talvez não sejam tão favoráveis quanto as tecnológicas, de sorte que o Estado brasileiro ainda não quitou essa dívida com seus cidadãos.

O anacronismo do quadro legal não deveria, jamais, servir de pretexto para a criação de emissoras públicas. Ao contrário: postas dentro dos parâmetros do modelo antigo, elas, além de não melhorarem o ambiente, convertem-se em parte do mesmo atraso. A bem da verdade, atuam para agravá-lo. Basta olhar em volta.

Uma história de servilismo

De pelo menos quarenta anos para cá, funcionam, no País, dezenove emissoras públicas de tv, como a tv Cultura de São Paulo, a tv Nacional de Brasília, a tv E do Rio de Janeiro e a Rede Minas, congregadas na Abepec (Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais). Elas contam com 1 560 retransmissoras próprias (só a Rede Minas tem 684) e mais 306 retransmissoras ou geradoras afiliadas. Alcançam os 2 880 municípios mais populosos do Brasil, onde se concentram 70% da população nacional, de acordo com levantamento realizado no âmbito do Ministério da Cultura em 2006 e publicado no livro *Primeiro Fórum Nacional de TVs Públicas: Diagnóstico do Campo Público de Televisão* (Brasília, Ministério da Cultura, 2006).

A maioria das sócias da Abepec são direta ou indiretamente vinculadas a governos estaduais – apenas duas, a tv Nacional de Brasília e a tv E do Rio de Janeiro (proprietária da tv E do Maranhão) se situam no âmbito do governo federal.

Os programas que elas põem no ar não primam pelo brilhantismo, ainda que um ou outro se situe acima da média. O principal é o *Roda Viva*, produzido pela tv Cultura de São Paulo, talvez o mais respeitado programa de entrevistas da televisão brasileira, transmitido por todas as integrantes da Abepec, em rede. Elas também veiculam a já célebre programação infantil da tv Cultura, de qualidade reconhecida-mente superior. A despeito de seus raros bons momentos, porém, a rede pública que aí está não conseguiu e não consegue descortinar uma, digamos, nova era para o audiovisual brasileiro, nem ousa lançar idéias de ponta, experimentações de linguagem ou propostas transformadoras. Vistas em seu conjunto, o que as emissoras públicas oferecem ao público, salvo exceções – como as citadas aqui, neste mesmo parágrafo – é uma versão piorada de formatos comerciais desgastados. Quase nunca supera o triste patamar do traço em audiência. Pior: a quase totalidade dessas instituições não sabe o que é – e jamais praticou – a independência editorial, resigna-se a bajular os governantes de ocasião. Em seus noticiários, muitas delas operam como se fossem assessorias particulares dos ocupantes do Executivo.

A história não deixa margem para enganos: o hábito instalado nas TVs públicas existentes entre nós não corrige, mas, ao contrário, aprofunda a promiscuidade entre radiodifusão e partidarismo – no caso delas, partidarismo governista, o que é um partidarismo com agravante. O que vários governos fazem, ainda hoje, com “suas” antenas públicas é a exata contrafação do que os oligarcas promovem com suas frequências “privadas”. Prometer que novos canais estatais, sozinhos, sem a adoção de novos marcos regulatórios, resolverão o atraso é ofender o aprendizado que o passado nos ensina com eloquência. Esse tipo de promessa não guarda compromisso com os fatos e ganha tintas de demagogia quando enunciada por porta-vozes de governos – estaduais ou federal. Vamos a isso.

Afinal, o que é comunicação pública?

A expressão *comunicação pública* aparece em toda a parte, sem critério, para designar um amontoado de coisas diferentes, que vão da publicidade de governo às rádios comunitárias sem outorga cujo alcance não ultrapassa um quilômetro de raio. Se eliminarmos da vastidão aí compreendida as suas pontas mais excêntricas, chegaremos a um círculo nem tão abrangente, um tanto difuso, formado pelo conjunto das emissoras não comerciais, estatais ou não. Chamar de comunicação pública o produto dessa massa um tanto disforme resulta numa definição ainda generalizante demais, de pouca serventia. O que poderia diferenciar os musicais das rádios estatais dos musicais de rádios privadas? Quase nada, a julgar pela oferta que se tem por aí. Continuamos, portanto, sem significado algum para a expressão *comunicação pública*.

Como, para efeitos deste artigo, será preciso falar em *comunicação pública*, há que dar recortes mais nítidos à expressão. De saída, desprezemos as rádios comunitárias e o ramo da propaganda governamental – a compra de espaços publicitários em veículos comerciais eletrônicos ou impressos para a publicação de campanhas que, aberta ou subliminarmente, promovem a imagem dos governantes. Essa exótica forma de promoção pessoal ou governista, tão rara em democracias de maior tradição e tão difundida na máquina pública nacional, sequer deveria existir. Salvo em casos excepcionais de real urgência, ou de claríssima utilidade pública, trata-se de comunicação publicitária, com fins de proselitismo. De público tem apenas o dinheiro que a financia.

O que interessa saber é se as emissoras de rádio e televisão estatais e aquelas não estatais que mantêm com o Estado alguma forma de contrato de gestão são capazes de proporcionar à sociedade uma *comunicação social* digna desse adjetivo, *pública*. É disso que se ocupa este artigo.

Para ser *pública*, a comunicação deverá atender a requisitos claros quanto: 1) à forma de

gestão (editorial e administrativa), que deve caber à sociedade e não ao governo; 2) aos fins (não-comerciais); 3) à universalidade de acesso; e, também, 4) ao compromisso de sua programação com os valores da democracia e dos direitos humanos.

Começemos pela forma de gestão – é justamente nesse ponto que se esclarece por que não se pode atribuir a governos a função de, no comando de emissoras, mediar o debate entre os cidadãos. Nessa matéria, governos não podem arvorar-se a representar a sociedade. Em comunicação pública, os governos se opõem, por natureza, à sociedade.

Aos governos cabe o lugar de fonte de informação – não de mediador da comunicação. Governantes não podem incidir como ordenadores dos processos dos quais resulta, entre outras coisas, a escolha dos próprios governantes. Seria um contra-senso. Quando o governo, seja ele federal ou estadual, não importa, julga-se o sujeito encarregado da mediação, tende a usurpar os meios em favor de um ponto de vista parcial e cai numa prática muito difundida entre as autoridades brasileiras, a do patrimonialismo simbólico.

Embora tenhamos de conviver com a prática da comunicação governamental, pois ela configura uma realidade, um fato consumado que demorará a ceder (ela também uma forma de patrimonialismo simbólico), não se pode aceitar que ela venha a confundir-se com a comunicação que possa ser chamada de pública – muito menos que venha a usurpá-la. Enfim, na comunicação pública, o Estado pode cumprir o papel de regulador ou mesmo de financiador, direto ou indireto, mas a gestão há de caber a órgãos independentes em relação não apenas ao Executivo (governos), mas também aos outros dois Poderes de República. Trataremos dos requisitos dessa independência nos parágrafos seguintes.

As dezenas de televisões ditas “legislativas” no Brasil, como TV Câmara e TV Senado, ou o canal do Supremo Tribunal Federal, a TV Jus-

tiça, não podem ser chamadas de públicas. Elas integram o quadro das Casas a que pertencem – a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o STF – e seus dirigentes respondem à burocracia interna desses órgãos, podendo ser destituídos a qualquer tempo. Embora sejam emissoras estatais, não atendem aos requisitos da comunicação pública. Ainda que o estatal seja público, a gestão dessas emissoras, nessa condição, é fechada à sociedade. Muitas vezes, elas põem, por inércia ou por automatismo, o interesse de divulgação – corporativo – das categorias que as controlam – deputados, senadores e juízes – na condição de sinônimo do direito à informação. Fazem divulgação institucional, não praticam jornalismo independente. Não têm independência editorial. Por isso, em sentido estrito, não são públicas.

A comunicação pública exige, portanto, que a gestão seja efetivamente pública, quer dizer, que esteja a cargo de um conselho formado por integrantes capazes de representar a sociedade, investidos de poder de fato e de mandato definido. As principais instituições de comunicação pública no mundo, entre elas, de modo destacado, a BBC do Reino Unido, a mais famosa e mais influente de todas, seguem essa receita. No Brasil, entre todas as sócias da Abepec, apenas uma atende ao requisito da forma de gestão não-governamental: a Fundação Padre Anchieta (TV Cultura de São Paulo), cujo conselho curador de 47 integrantes (com membros natos, como reitores de universidades estaduais, e 23 membros eletivos, escolhidos autonomamente pelo próprio conselho, todos com mandato de três anos) tem o poder real de eleger o presidente executivo da fundação, que também tem mandato. Não que aí não existam margens para pressões políticas diretas do governo do Estado. Existem, sim. Mas, do ponto de vista formal, a decisão está efetivamente nas mãos dos conselheiros – estes, individualmente, podem ser assediados e sensibilizar-se com os pleitos do governo, mas a independência formal está assegurada. Há outros casos de um bom dis-

tanciamento em relação ao governo, como as emissoras de universidades públicas, mas o melhor exemplo é mesmo a da TV Cultura de São Paulo, o que se deve, acima de tudo, ao (relativo) grau de independência que ela construiu ao longo do tempo.

Fora da gestão independente, não há como falar em televisão pública. Quando porta-vozes de governos – ou das cúpulas dos outros Poderes da República – enunciam argumentações em defesa da “televisão pública” na linha de que ela servirá de opositora ao que chamam de “grande mídia comercial”, o alarme deve soar em seu máximo volume. O que eles querem dizer, ainda que não digam explicitamente, é que pretendem ter, sob seu comando, estúdios e antenas para interferir na formação da opinião pública. Entre todas as demais, eis aqui a pior “razão” para que se crie uma ou várias tvs públicas.

Examinemos agora aqueles outros requisitos, no que poderemos ser mais breves. A emissora não será pública se não abrir o acesso ao seu conteúdo em caráter universal. Também não será pública se assumir a forma e natureza de um negócio com objetivo de lucro. Ela deverá ser laica, com programação inteiramente desvinculada de orientação religiosa, exatamente como laico há de ser o Estado democrático. Por fim, o requisito a que poderíamos chamar de conteudístico: o compromisso de sua programação com os valores da democracia e dos direitos humanos, sem partidarismo nem proselitismos de qualquer espécie. As emissoras públicas, por vocação, pautam e discutem aspectos da cidadania e contribuem para fortalecer, no limite, a consciência cívica, a noção dos direitos e das liberdades. O que nada tem de chatice compulsória: o compromisso com os valores democráticos orienta a programação – mas não é a programação.

É o que vemos no Brasil, por exemplo, com os programas infantis da rede pública. São atraentes, divertem, mas seu propósito mais alto é sempre educar para a cidadania. Note bem o leitor: não são programas de entretenimento

que, ao mesmo tempo, trazem de brinde um pouco de educação. Ao contrário, educam e formam, com narrativas que exploram as fronteiras da criação artística. São arte engajada? De modo algum. São arte de boa qualidade – e isso, apenas isso, já é educativo.

E quanto a outras áreas? É adequado que uma emissora pública crie um programa de proselitismo religioso? Evidentemente, não. É adequado que promova quadros de televidas de computadores, centrífugas ou lingerie? Claro que não. É adequado que sirva de palanque para o governador tentar a reeleição? Na opinião de alguns, aqui no Brasil, é para isso que existe a TV Educativa. E é para isso que ela merece um reforço no orçamento.

Ainda quanto ao requisito que foi aqui chamado de “conteudístico”, o jornalismo ocupa um lugar central. Na verdade, o núcleo do conceito de *comunicação pública* tem a ver com a noção de *informação*, não apenas noticiosa, mas principalmente noticiosa, a chamada *hard news*. Trata-se da informação a que o cidadão tem direito, posta em circulação como serviço público, não como mercadoria: foi o que justificou, na origem, a criação de emissoras públicas nos países desenvolvidos, em especial na Europa.

Os modelos europeu e norte-americano

Historicamente, o direito à informação – visto que a democracia depende do cidadão bem-informado, como veremos logo adiante – impôs a existência de meios públicos, num contexto em que a comunicação de massa passou a exercer papel preponderante na integração dos espaços públicos nacionais. Por isso, em grande parte, no Reino Unido e em países do continente europeu, os canais públicos de televisão converteram-se, a partir de meados do século XX, em projetos nacionais relacionados com a preservação e o fortalecimento dos processos democráticos, ou seja, com a saúde do espaço público. Vem daí, dessa experi-

ência histórica, fortalecida na reconstrução dos países após a Segunda Guerra, a consciência de que o espaço público deve dar lugar a práticas comunicacionais que não cabem todas dentro do sistema comercial de radiodifusão. Os meios públicos, nesse sentido, resguardariam a qualidade dos mecanismos sociais pelos quais se dá a formação da vontade e da opinião, protegendo-os do risco de, no dizer de amplos setores da social-democracia europeia, “colonização” pelo capital. Não surpreende que, no Velho Mundo, durante a maior parte da segunda metade do século XX, as emissoras públicas tenham adquirido mais centralidade no espaço público do que as emissoras privadas, num quadro que só se equilibrou recentemente.

A experiência brasileira, evidentemente, não se compara à experiência europeia. Em muitos aspectos, o modelo para a formação da televisão no Brasil seguiu muito mais de perto o paradigma americano, mas apenas pela metade. Nos EUA, prevaleceu sempre a empresa privada na radiodifusão. Isso o Brasil copiou. Lá, iniciativas como a PBS (Public Broadcasting System) a CPB (Corporation for Public Broadcasting), num conjunto de aproximadamente 350 emissoras públicas locais, jamais atingiu a relevância de uma BBC no Reino Unido, por exemplo. A metade que o Brasil não copiou é a da regulação. Nos Estados Unidos, o setor da comunicação social funciona sob a vigilância da FCC (Federal Communications Commission), agência reguladora instituída pelo Congresso americano, em 1934, com a missão de zelar por dois valores fundamentais na democracia: a concorrência justa e a diversidade de opinião. Cabe à FCC impedir a concentração de audiência, a propriedade cruzada e outras deformações que se tornaram a regra no Brasil. Por isso, a radiodifusão americana sempre foi menos selvagem e mais pública, no melhor sentido da palavra, que a brasileira.

Mesmo assim, os Estados Unidos mantêm suas emissoras públicas. Há atualmente uma crise prolongada de identidade da PBS, que se

reflete no financiamento que ela obtém do governo. Sua audiência declina mais rapidamente que a audiência da TV comercial, que vem perdendo público para a Internet. A própria razão de ser da PBS está em questão – muitos alegam que os canais a cabo, disponíveis na maioria dos lares, suprem com mais variedade boa parte daquilo que a PBS oferece (o raciocínio não vale para o Brasil, onde pouco mais de 10% dos lares com tevê têm acesso aos canais pagos). De outro lado, e isso é bastante curioso, a rádio pública expande de modo surpreendente a massa de ouvintes, que saltou de dois milhões em 1980 para trinta milhões em 2008 (“Is PBS Still Necessary?”, *The New York Times*, 17.2.2008). Em resumo, há uma radiodifusão pública viva naquele país, ao contrário do que normalmente imaginamos por aqui.

O direito à informação

O direito à informação é a chave. Um projeto de comunicação pública só faz sentido se se destinar a assegurar o atendimento ao direito à informação. Claro que uma emissora não comercial pode produzir e veicular atrações que tratem de culinária, de geometria ou dos hábitos noturnos dos roedores dos Andes. Ela pode – e deve – gerar programas de auditório com músicos e poetas, criar peças de ficção, séries de dramaturgia, reportagens ambientais. Tudo isso deve convergir, no entanto, para assegurar o acesso à informação em sentido amplo, o que supõe integrar o cidadão ao círculo que tem acesso às diferentes formas de cultura, suas linguagens e suas práticas. Não por acaso, as emissoras públicas tendem a se estabelecer como núcleos de produção cultural de primeira grandeza, não apenas no Brasil.

Mas a chave-mestra é mesmo o direito à informação. A democracia, regime no qual o poder emana do povo, requer cidadãos dotados do conhecimento e do repertório que lhes permitam observar, julgar e escolher os gover-

nantes – estando aptos a exercer e fiscalizar as funções públicas. É por isso que a informação é um direito – mais que mercadoria – e deve ser assegurada independentemente das ofertas do mercado ou do poder aquisitivo de cada um. Aí repousa o primeiro fundamento da comunicação pública.

Sem a imprensa comercial, não há democracia, como sabemos. Só a instituição da imprensa fiscaliza e vigia o poder, pois não guarda vínculos orgânicos com o Estado. Na radiodifusão, contudo, que só se pode estabelecer e organizar como serviço público, que só pode ser explorada por particulares mediante concessão pública, apenas os meios comerciais não bastam. No caso brasileiro isso é ainda mais dramático. Tenhamos presente que foi a radiodifusão, primeiro o rádio (entre os anos 1930 e 1960) e depois a televisão (dos anos 1970 até hoje), que promoveu a integração da nacionalidade. Os brasileiros, em sua imensa maioria, localizam-se no mundo graças às ondas eletromagnéticas.

Também por isso a comunicação pública não deveria faltar no espaço público brasileiro. Nem no micro, nem no macro. Nem nas cidadeszinhas mais distantes, nem no âmbito local, nem na dimensão mais extensa, continental, própria das redes nacionais de tv.

Quanto às pequenas localidades, há regiões no território nacional que não dispõem sequer de uma estação de rádio, ou porque têm baixa densidade demográfica, ou porque têm renda *per capita* baixíssima. Num caso ou noutro, suas economias não movimentam recursos suficientes para sustentar o faturamento publicitário de uma rádio comercial. Essas áreas são bolsões de desinformação. Seus habitantes não dispõem de meios, nem impressos nem eletrônicos, para debater questões locais e para se informar. Vivem como que condenados a não se comunicar em público. Não fosse a presença da tv com suas novelas e seus telejornais, a tv que, para essas populações, mostra apenas “o mundo lá de fora”, esses brasileiros não teriam como desenvolver vínculos identitários

com a nacionalidade. Para que eles pudessem comunicar-se entre si em público, quer dizer, para que participassem de um espaço público local que tematizasse sua agenda política local, deveriam ter, em sua comunidade, uma rádio pública administrada de modo apartidário, impessoal, não-estatal.

De fato, para essas localidades, uma rádio é uma instituição indispensável. Não foi por acaso que, durante a ditadura militar, o mesmo Estado que lançou a infra-estrutura para as redes de tv (que prosperaram como sistema privado), para com isso cumprir a meta de integrar o país-continente no plano do imaginário, chegou a manter, nas regiões de fronteira e nas áreas mais remotas da Região Norte, aproximadamente três dezenas de emissoras estatais que, na época, pertenciam à Radiobrás. Com o fim do período autoritário, essas regiões continuaram pobres e desassistidas, mas as rádios estatais foram desativadas ou repassadas a outros – não ocorreu a ninguém que, geridas democraticamente, teriam cumprido um insubstituível papel de apoio ao desenvolvimento humano. Como as escolas públicas ou hospitais públicos. Os generais que governaram o país de 1964 a 1985 enxergaram que, em lugares mais distantes, a radiodifusão comercial não funcionaria e nem sobreviveria. A democracia que os sucedeu não enxergou.

Publicidade, a companheira de risco

Também em âmbito nacional, neste país que aprendeu a se reconhecer pelo vídeo, fazem falta grandes estações de tv pública, que, em certas faixas de horário, deveriam compor uma rede pública de qualidade, capaz de atrair audiências além do traço. Nesse caso, não mais por falta de alternativas de sinal aberto, mas porque a forma tv comercial não basta. Baseada num formato que intercala pacotes de anúncios publicitários a cada bloco de poucos minutos, uma vez que se financia por meio dos anunciantes – aos quais vende, mais

que minutos, os olhos dos telespectadores –, ela é prisioneira de um ritmo, uma estética, uma gramática muito próprios, com limites claros. A TV comercial, embora indispensável à democracia na exata medida em que dá voz ao mercado, funciona mais ou menos como vendedora eletrônica. Seu negócio é atrair público para vendê-lo – a igrejas, a partidos ou a fabricantes de automóveis – o que, naturalmente, condiciona a força e, de outro lado, as fronteiras práticas de seu discurso. A TV comercial no Brasil é a encarnação suprema da indústria do entretenimento, com o que isso traz de vantagens e desvantagens.

Diante disso, a TV pública faz sentido se for capaz de pôr em cena outro discurso, outra temporalidade, outra ambiência – outra via de acesso à informação, ao pensamento, à cultura e à problematização de tudo aquilo que parece pacífico na tela do entretenimento. Assim como, em certa perspectiva, a TV comercial consegue olhar o Estado pelo lado de fora, pois finca raízes no mercado, não na administração pública (ao menos em tese), a TV pública poderia olhar o entretenimento pelo lado de fora, pois não pertence à lógica do entretenimento (ao menos em tese). Assim como a publicidade garante à radiodifusão privada independência em relação ao Estado, a ausência de publicidade garantiria à segunda a independência perante o mercado. (Em tese, sempre em tese, é bom avisar, uma vez que, no Brasil, a prática não corrobora a teoria.)

No Brasil, as receitas vindas de anunciantes vêm ganhando importância no orçamento das instituições que não deveriam fincar suas raízes no mercado. A principal emissora da Abep, a Cultura, de São Paulo, exibe anúncios de automóveis, de freios ABS e de lojas de departamentos em seus intervalos... comerciais. Recorre à publicidade para complementar os recursos que lhe chegam dos cofres do governo, pois não encontra alternativas fora disso. Ao abrir-se ao mercado publicitário, porém, incide em dois desvios mais ou menos conscientes, que

são administrados como riscos necessários: o primeiro é o de competir, em condições vantajosas (uma vez que pode oferecer espaços a preços menores, pois conta com aportes de recursos estatais), com emissoras comerciais; o segundo é o de igualar-se, ao menos potencialmente, em ritmo e linguagem às emissoras comerciais. No limite, esses desvios, ou riscos, podem nos conduzir a perguntas paradoxais. Se uma televisão pública organiza a sua grade em intervalos comerciais, exatamente como aquelas que vivem disso e só disso, por que é que o telespectador vai precisar dela? Se ela não é inteiramente outra em relação ao que já existe, para que ela serve mesmo?

Apoios culturais e patrocínios, que se resumem a uma assinatura institucional da marca ao final dos programas, podem ser bem-vindos. Apoios culturais não se traduzem em mensagens de vendas de produtos ou serviços; apenas expõem, por alguns segundos, a marca de uma instituição. Geram receita mas não impõem à programação os cortes ritmados dos intervalos comerciais. Quanto às propagandas convencionais, estas não deveriam ser aceitas.

Mesmo na França, onde, após a eleição de Nicolas Sarkozy para a Presidência da República, alguns temiam a privatização dos canais públicos, ou a falta de recursos públicos para eles, há sinais de uma possibilidade diferente. Sarkozy pretende acabar com a publicidade na *télé publique*. Há quem veja nisso um ataque às formas alternativas de financiamento da France Télévisions, mas o presidente vem afirmando que não faltarão recursos para cobrir o que deixar de vir do mercado anunciante. A imprensa francesa noticia e debate o assunto com destaque. No dia 19 de fevereiro de 2008, o Presidente instalou a comissão encarregada de preparar uma reforma que, segundo anunciou, resultará numa nova lei para a televisão pública, uma das principais de seu mandato. Ele garantiu outra vez que não haverá privatização da France Télévisions e antecipou que, progressivamente, a receita gerada por publicidade cessará, sendo

substituída por aportes estatais (“Télé publique: Sarkozy balise la réforme”, Paule Gonzáles, *Le Figaro*, 20.2.2008). Não há, ainda, conclusão para mais esse capítulo de redefinições de papel para a comunicação pública européia. De todo modo, a publicidade ocupa uma parcela minoritária nessas instituições, com exceção da RAI italiana, onde atinge 40%.

Em suma, a publicidade não é desejável – embora alguns, nas emissoras públicas, a considerem atualmente indispensável. Ao se deixar seduzir, influenciar e, eventualmente, dominar pelas demandas do mercado anunciante, uma emissora pública compra o risco de privatizar franjas do seu repertório, não apenas pela sucessão de apelos de consumo que passa a carregar nos intervalos, mas, principalmente, porque tende a assimilar critérios do mercado ao avaliar que tipo de público deve ser atraído pela programação. Desenvolverá compromissos com os anunciantes, inevitavelmente. A partir daí, sua condição de tribuna externa à lógica e à natureza da indústria do entretenimento resultará dissolvida, descaracterizada e, no final, inexistente. Trata-se de um problema mortal.

O entretenimento pelo lado de fora

Pode-se dizer que, no prolongamento da função de dar atendimento universal ao direito à informação, reduzindo as disparidades informativas entre as camadas ou grupos sociais, disparidades que concorrem para desequilibrar nada menos que a alternância do poder, as emissoras públicas têm a missão de servir de contrapeso – não de oposição ou de recusa – às razões do mercado, sem assumir as razões por assim dizer estatais. Abrindo-se como ágoras não comerciais e não estatais, elas abrem agendas que sequer seriam problematizadas na tela habitual do entretenimento.

Falemos de coisas mais concretas, pois elas facilitam a compreensão. As emissoras não-comerciais se põem como território neutro nas reentrâncias do mundo conflagrado da indús-

tria do entretenimento, cada vez mais marcada por disputas próprias da concorrência comercial em níveis diversos, que vão do local ao global. Os órgãos de imprensa, que, em ritmos diferenciados, vêm sendo absorvidos, comprados ou atraídos como parceiros ou sócios pelos grandes conglomerados da mídia, não ficam imunes aos constrangimentos do regime de disputa. Disso resulta que jornalistas de veículos diferentes, principalmente aqueles que são vistos como referência para a opinião pública, não encontram arenas adequadas para debater em público os temas de sua especialidade. Se são empregados dos jornais x ou z e vão aos estúdios do canal A, que é sócio do jornal y, podem ver-se constrangidos por estar em “território inimigo”, pois o jornal y é concorrente daquele em que trabalham como assalariados. De seu lado, o canal A se sente inibido na hora de convidar o colunista do jornal z. Ocorre que a convivência entre profissionais de diferentes títulos cumpre a função de esclarecer a opinião pública, de promover a reflexão num plano superior àquele definido pelos interesses comerciais. Ora, isso, cada vez mais, só é possível nas emissoras públicas. O sucesso de um programa como o *Roda Viva* vem justamente disso: seus entrevistadores vêm de veículos concorrentes e se sentam lado a lado em território neutro. O *Observatório da Imprensa*, atualmente produzido pela tv E do Rio de Janeiro, absorvida pela tv Brasil, dificilmente ficaria confortável em um canal comercial. Oportunidades como essas esperam por iniciativas da comunicação pública brasileira, com o objetivo de promover olhares críticos e independentes em relação à indústria do entretenimento.

Portanto, quando muitos perguntam o que cabe às emissoras públicas, num mundo de ampla oferta audiovisual, a resposta talvez passe pela negativa: cabe a elas aquilo que as emissoras comerciais não têm condições, ou interesse, ou mesmo liberdade – em relação a seus constrangimentos econômicos, concorrenciais – de oferecer. A relação entre os dois sistemas há de

ser de complementaridade, não de rivalidade. Na Europa, vale observar, as redes privadas se expandiram, a partir dos anos 1970, justamente por aí: explorando o que não era natural dentro da vocação das públicas. No Brasil, em lugar de tentar oferecer imitações de sucessos da indústria do entretenimento, as públicas teriam mais futuro se oferecessem o inteiramente outro. Os dois sistemas, por mais que custemos a crer, não ocupam o mesmo lugar no mesmo espaço ao mesmo tempo. Quer dizer, podem coexistir no mesmo ambiente ao mesmo tempo, sem sequer se tocarem. Constituídos de matérias diferentes, não retiram lugar um do outro. Se existirem, cada uma em conformidade com sua natureza, irão complementar-se.

As novas tecnologias reforçam a verdadeira vocação

Não vivemos um momento de declínio da idéia de comunicação pública, embora muitos apostem nisso. As crises dos modelos europeus – como a da RTVE, da Espanha, que, há cerca de três anos, mostrou-se inviável, com um passivo da ordem de sete bilhões de euros – não indicam o fim, mas a necessidade de uma redefinição e atualização de papéis. As novas tecnologias, ao contrário do que se pensa, não retiram, mas ampliam as oportunidades. As redes sociais de produção de informação, interconectadas entre si em ambientes virtuais não comerciais de troca de conteúdos, fornecem um caldo de cultura propício – e não resistente – à razão de ser da comunicação pública.

Não deveríamos, a essa altura, cair na armadilha demagógica de tentar reeditar tardiamente um sonho que fazia sentido na Europa do pós-guerra: uma tv pública nacional e ponto. Falar em um canal ou em uma rede de tv é marchar na direção do passado dos outros como se fosse um bom futuro para nós. A comunicação pública é sempre contemporânea da agenda de vanguarda da democracia – ou não passa de uma instituição burocrática. Ela não

se pode deixar definir por uma tecnologia específica, ou por um suporte técnico entre outros – o vídeo, por exemplo. Sua função estrutural no espaço público guarda sintonia com o que a tecnologia inventa e com o que a arena pública reclama. É nesse contexto que a emergência das redes interconectadas da Internet indica as – e resulta das – tendências apontadas pelos cidadãos reunidos em público. A tecnologia, vista assim, aparece como produto do modo de vida e de suas inquietações. Ela formata os padrões de comunicação, em parte, e isso é indiscutível – mas também é formatada pela efervescência da opinião pública e das novas formas de convivência das idéias e das práticas sociais. A necessidade estrutural da comunicação pública brota disso – e não do sonho antigo, meio infantil, meio colonizado, de ter uma emissora de televisão bem grandona para mostrar para todo mundo. tv pública faz sentido? Sim, faz sentido como um dos componentes de um projeto muito mais diversificado de comunicação pública, do qual a tv é uma das linguagens ou dos suportes possíveis. Nem de longe deve ser o único ou o prevalente. Emissoras públicas no Brasil e no mundo vêm testando fórmulas de programação interativas, aportando em seus cardápios conteúdos produzidos em redes autônomas de credibilidade comprovada, abrindo suas instâncias à participação do público numa escala mais radical do que aquela experimentada por instituições privadas.

A partir daí, a experiência da comunicação pública pode permitir-se, inclusive, sonhar com audiências expressivas – não porque venha a se apropriar da cartilha do entretenimento, mas porque saberá propor horizontes inteiramente diversos. Daí virá sua energia. Não é, enfim, porque a televisão comercial peque por partidarismo ou por elitismo que o Brasil precisa de uma ou de duas televisões públicas. Não é essa a razão. Não é porque os governos – federal ou estaduais, não faz diferença – se declarem perseguidos pelos meios de massa que o Brasil diria sim à comunicação pública. Ela será

necessária se se provar capaz de melhorar os processos democráticos, a geração de cultura, a diversidade, a inclusão social, se elevar o nível de fundamentação das decisões políticas tomadas direta ou indiretamente pelos cidadãos. Se

souber formar um futuro de mais inclusão e mais consciência. Que não soe como utopia, porque não é. Ou a comunicação pública tem compromissos expressos e radicais com tudo isso ou ninguém precisa dela. ○

Internacionalização do Ensino Superior

Invasão de Farmacêuticas ou de Marcianos?

.....
CLAUDIO DE MOURA CASTRO

O tema da mundialização é recorrente na imprensa atual. Desperta paixões, iras e até mesmo tédio, pela repetição das mesmas idéias. Há boas razões para crer que vivemos uma onda de globalização, gostemos ou não. Não é a primeira e, provavelmente, não será a última.

A indústria farmacêutica brasileira foi quase totalmente desnacionalizada, tornando-se um apêndice dos grandes laboratórios internacionais. Se antes havia muitas empresas puramente brasileiras, pouquíssimas sobraram depois da invasão. Hoje – afora as públicas – o mercado é totalmente dominado pelas grandes multinacionais da farmácia.

Em 1938, Orson Welles dirigia um programa de rádio. Inspirado pelo livro de H. G. Wells, *A Guerra dos Mundos*, armou uma brincadeira. Seu programa foi conduzido como se uma invasão de marcianos estivesse ocorrendo em Nova Iorque. As notícias tinham o tom dos noticiários de guerra, ressoando no imaginário popular. Os moradores da cidade se assustaram. Muitos fugiram em pânico, criando grandes congestionamentos de trânsito. Até que a farsa fosse plenamente revelada, foi um tremendo susto.

.....
CLAUDIO DE MOURA CASTRO é presidente do Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras. Na preparação do presente ensaio, recebeu sugestões úteis de Simon Schwartzman, Denise Vaillant, James Ito-Adler, Renato Janine, Ryon Braga e Paulo Roberto de Almeida. Mas, obviamente, permanece como inteiro responsável pelas posições aqui assumidas.

A imprensa nacional anuncia com certa preocupação a entrada de universidades estrangeiras no Brasil. O MEC reage, propondo leis restritivas à desnacionalização do ensino superior, como existem para hospitais e para a imprensa. O que está por acontecer? Algo parecido com o que ocorreu na indústria farmacêutica? Ou é outra invasão de marcianos, ao estilo de Orson Welles?

Há temores difusos. Estaríamos sendo subrepticiamente invadidos pela matriz cultural de outras sociedades? Perderíamos nossa autonomia para gerir nossa educação superior? Ou tudo não passaria de uma questão mercadológica, as empresas estrangeiras possuindo vantagens competitivas sobre o capitalismo caboclo e o emperrado setor público? Ou ainda, seria mais uma Batalha de Itararé?

O presente artigo explora o tema, tentando entender o que está acontecendo a partir do que se sabe. Antecipando as conclusões finais, parece que a ameaça está mais para marciano do que para farmacêutica. Ainda assim, o tema da internacionalização não é um assunto de somenos importância, pois talvez o excessivo isolamento do país seja o problema mais grave.

O que pode significar “internacionalização”?

Como costuma acontecer, mesmo na imprensa de primeira linha, algumas palavras podem adquirir um sentido meio

mágico, meio maldito. “Internacionalização” é uma delas. Quer dizer o quê? Sem explorar os significados possíveis, não avançaremos muito. Na verdade, é importante reconhecer que pode querer dizer muitas coisas diferentes, algumas bem-vindas, outras não. Na presente seção, apresentamos alguns significados possíveis, sem discutir se são plausíveis – o que será feito mais adiante.

Universidades estrangeiras comprando ou criando unidades no Brasil

O noticiário da imprensa – e sua reverberação no mundo universitário – traz denúncias de um iminente *take-over* das universidades e faculdades brasileiras por contrapartes estrangeiras. Nos cenários catastróficos desenhados, em pouco tempo não haverá ensino legitimamente brasileiro e, quem sabe, ideologias alienígenas serão sub-repticiamente implantadas?

Grupos financeiros internacionais investindo no ensino?

Nesse segundo cenário, investidores estrangeiros verão com olho gordo o mercado universitário brasileiro e decidirão investir aqui, abrindo escolas ou comprando outras já existentes. Da mesma forma que compram telefônicas ou fábricas de sorvete, sairão à busca de bons negócios no ensino.

Instituições brasileiras com donos fora do Brasil

Outro cenário plausível é que os próprios brasileiros ofereçam ações de suas instituições de ensino nos mercados financeiros internacionais. De fato, universidades e faculdades com mais dinamismo já abriram seu capital, para acelerar crescimento. Como há amplos recursos disponíveis no exterior, oferecidos a juros baixos nos grandes centros financeiros, instituições de ensino brasileiras estão tentando lançar seus pés no exterior.

Cursos de Business abrindo filiais ou licenciando seu nome no Brasil

Basta dirigir em uma grande capital para ver nos *outdoors* os anúncios de cursos de *business* associados a universidades estrangeiras, alguns de primeira linha. Muitos MBAs dão a impressão de serem importações dos Estados Unidos.

Alunos brasileiros fazendo cursos à distância em programas estrangeiros

Com a disseminação da internet, é possível e até fácil matricular-se em um curso da Open University inglesa. Ou em algum dos milhares de cursos à distância oferecidos por universidades dos Estados Unidos. Instituições menos famosas, em geral, em países de língua espanhola, fizeram convênios com contrapartidas brasileiras, ainda menos famosas.

Instituições brasileiras comprando ou abrindo unidades no exterior

Internacionalização vale também na outra direção. Nos últimos anos, as empresas brasileiras começaram a sair do país e operar pelo mundo afora – e até com sucesso. Por que isso não aconteceria também no ensino superior?

Observadores do nosso ensino superior privado registram avanços significativos em várias direções. Por exemplo, há a profissionalização da gestão, o desenvolvimento de técnicas administrativas e de controle informatizado dos processos. Há avanços no *marketing* educativo e em algumas outras competências. Em casos menos frequentes, há um início de estruturação do ensino e de preparação de materiais escritos sob medida, bem como uma crescente preocupação com a sala de aula.

Diante de uma situação de maior atraso em vários países da América Latina e nos países africanos de língua portuguesa, é só questão de tempo para que alguma instituição se aventure para fora de nossas fronteiras. Ou, então, que vá

para os países em que há um número expressivo de emigrantes brasileiros. Mas isso ainda está por acontecer.

Quem seriam os “invasores” internacionais?

Antes de construir teorias conspiratórias ou alarmistas, é instrutivo examinar o panorama do ensino superior em países que poderiam ter algum interesse em investir no Brasil. Façamos uma volta ao mundo, *à vol d’oiseau*.

Começemos pela Europa que, por muitos anos, foi nossa matriz intelectual. O que encontramos lá é um quadro muito homogêneo, onde há uma predominância absoluta de universidades públicas. De fato, países como a França praticamente não têm universidades privadas. As poucas que existem são as católicas, com uma presença muito restrita e dando poucas mostras de dinamismo. Na Bélgica há também católicas. Na Alemanha, praticamente nada. Ainda menos nos países escandinavos.

A Inglaterra é o único país em que poderíamos encontrar alguma coisa. Mas instituições privadas com ânimo de lucro e dinamismo não parecem encontrar solo fértil em parte alguma do Velho Continente. Não vemos lá instituições privadas e voltadas para o lucro que pudessem ter interesse em expandir suas operações para fora do país. Repare-se que Inglaterra e França não exportaram suas universidades para as colônias e ex-colônias, com as quais, por longos anos, mantiveram relações muito próximas.

Na Austrália, há algumas universidades com o ânimo de expandir-se para fora do país. De fato, alguns observadores consideram ser esse país o mais agressivo em sua intenção de investir em outros mercados. O exemplo mais rematado é a Monash, que até já abriu filiais em Londres. Mas, para elas, o mercado mais apetitoso são os países asiáticos. São dinâmicos, mais próximos e neles o inglês é uma língua de trabalho. Não parece razoável que se

interessem por um país distante como o Brasil, desconhecido e dominado por legislação complexa e frondosa.

Restam os Estados Unidos, onde começam a aparecer universidades com fins de lucro. Nos últimos anos, tiveram um crescimento espetacular. Se uma invasão ao Brasil está em gestação, terá que vir dos Estados Unidos, pela quase completa ausência de instituições com vocação internacional em outras regiões.

Portanto, vale a pena examinar melhor o cenário americano. As universidades públicas são todas estaduais (à exceção das três federais, operadas pelas forças armadas). Sua dependência administrativa e financeira aos estados significa que cruzar as fronteiras pode não ser tão simples. A Universidade de Maryland fez algumas excursões fora, mas foi para atender às tropas americanas estacionadas em outros países. O presidente da New York University exigiu uma doação de cinquenta milhões de dólares do governo do emirado árabe de Abu Dabi, antes de considerar seriamente a proposta de abrir lá algum tipo de *campus*. Michigan State University e o Rochester Institute of Technology também estão criando programas nos países do Golfo. A Georgia Tech considera a possibilidade de abrir um *campus* na Índia, mas não aceitaria imposições locais sobre currículos e estilos de funcionamento. Com certa cautela, podemos afirmar que as universidades de primeira linha não aceitariam restrições sérias ao funcionamento de *campi* fora do país, se isso implicar mudança dos modelos usados na sua sede. De fato, as entidades que credenciam o ensino superior americano não aceitam que o ensino seja oferecido em outras línguas que não o inglês.

Os exemplos acima são sugestivos de uma onda de expansão, mas devem ser matizados pela enorme variedade de legislação entre estados americanos. Independentemente de poder abrir ou não no exterior, o fato observado é que há mesmo sérias limitações para a expansão para outros estados do próprio país. Há

até mesmo barreiras, impedindo que – dentro de seus próprios *campi* – financiem atividades que não beneficiam diretamente o próprio estado.

Um terço do total das matrículas é de responsabilidade do tipo de universidades privadas que no Brasil chamaríamos de “comunitárias”. De resto, entre elas estão as mais famosas, como Yale, Harvard, Princeton, Chicago e várias outras. Foram fundadas por grupos locais de natureza filantrópica ou religiosa. É difícil dizer se haveria impedimentos legais ou administrativos para que operem *campi* fora do país. Mas o fato é que, se o fazem, é de forma muito restrita. Nem sequer operam em outros estados. O que se observa aqui e ali é a oferta de cursos curtos, em geral, de pós-graduação.

Observou-se um arranjo recente de instituições da Índia com universidades americanas. Diante das dificuldades legais para abrir universidades na Índia, grupos menores criam as chamadas “academias”, que são cursos superiores oficiais. Tais academias recrutam e preparam seus alunos por dois anos, adequando seus currículos às exigências usuais dos Estados Unidos. Em seguida, os alunos são aceitos em universidades americanas com as quais têm convênios, cursam os dois anos restantes e ganham um diploma americano. Lucram as indianas, por conseguirem operar sem credenciamento. Porém há um controle de qualidade implícito na necessidade de que seus alunos obtenham nos Estados Unidos resultados satisfatórios. As americanas lucram por receberem mais estudantes (num momento em que há excesso de capacidade no sistema universitário). Há um bom número de arranjos desse tipo, inclusive com instituições prestigiosas americanas.

Resta mencionar, portanto, as universidades americanas com objetivo de lucro. Hoje, a matrícula em tais instituições já está por volta de 7% do total. Se considerarmos que são da ordem de quinze milhões os alunos em programas pós-secundários, estamos falando, no máximo, de um milhão de alunos.

O primeiro aspecto a ser notado é a concentração das instituições com objetivo de lucro nos cursos técnicos de curta duração. A principal razão para isso é a existência de bolsas e subsídios federais para os alunos de tais cursos. Grande parte delas é de pequeno porte, atendendo a clientelas locais. Aliás, tais cursos são um foco constante de denúncias de mau uso de recursos federais. Várias já foram fechadas.

As instituições grandes são a exceção. Devry (de Chicago) seria uma delas. As outras grandes universidades com fins de lucro são bem conhecidas. Duas se destacam nesse cenário. Uma é a Laureate, pertencente a uma empresa que se especializou inicialmente em aulas particulares para alunos pobres (financiadas por fundos federais). A outra é a University of Phoenix, de crescimento meteórico nos Estados Unidos, já se aproximando de duzentos mil alunos. Recentemente, foi alvo de críticas de jornais prestigiosos (no caso, o *New York Times*), por se haver descuidado da qualidade.

Portanto, quando pensamos no universo das grandes instituições com fins de lucro que teriam alguma propensão para migrar para o Brasil, a oferta é muito limitada. São três ou quatro, no máximo.

Obviamente, grupos financeiros podem interessar-se pelo mercado brasileiro, sem ter uma experiência prévia em educação. Mas não se vislumbram no horizonte situações desse tipo. Afinal, trata-se de um mercado novo, pois instituições educativas com fins de lucro são ainda muito raras. Possivelmente, o Brasil é um dos países que mais as têm. Investidores de outras áreas não se mostraram propensos a entrar num mercado tão desconhecido.

Modalidades de Internacionalização

Feita a primeira aproximação do problema, vejamos o que está ocorrendo concretamente em cada uma das principais modalidades de internacionalização mencionadas na parte inicial deste artigo.

Nos últimos anos, ao aportarem no Brasil, as universidades americanas com objetivo de lucro vão encontrar um mercado onde tal estilo de funcionamento já é mais do que conhecido. Não é novidade. Aliás, com uma proporção de 48% do ensino superior privado em mão de instituições com objetivo de lucro (e 43% de todas as instituições), o Brasil avançou muito mais do que os Estados Unidos, onde a proporção ainda é de 7%.

De fato, nesse particular, nosso ensino privado está à frente das novas tendências. Duas instituições importantes, Anhangüera e IBMEC, têm ou tiveram por trás bancos de investimento. Isso ainda não ocorreu em outros países.

A partir da virada do milênio, as duas grandes universidades americanas com fim de lucro (Phoenix e Laureate) começaram a procurar instituições brasileiras com as quais se pudessem associar. Como bem sabem aqueles familiarizados com a situação contábil e financeira do ensino superior privado, há uma grande diferença entre o número de instituições dispostas a uma associação ou venda e o número delas que tem uma situação contábil suficientemente clara e correta.

Estima-se que há da ordem de seiscentas instituições privadas que poderão ser oferecidas para venda ou que não têm condições financeiras de solvência. Contudo, poucas delas se sairiam bem num processo de perícia contábil (*due diligence*) feito por uma auditoria internacional. De fato, além dos problemas de dívidas fiscais e outras, há ou houve a prática de “caixa dois” e outros procedimentos menos ortodoxos para mascarar a distribuição de lucros. Sendo assim, as buscas têm-se afunilado e relativamente poucas se revelaram prontas para receber sócios ou serem vendidas.

A primeira transação desse tipo foi com o grupo Pitágoras (onde o autor do presente artigo trabalha). Depois de mais de três décadas no

ensino fundamental, houve uma decisão, ao fim dos anos 1990, de entrar no ensino superior. Ao mesmo tempo, buscou-se um aporte de capitais externos, para permitir um crescimento mais rápido. Apollo International, o braço externo do grupo *holding* da University of Phoenix, entrou com 50% do capital para a criação da Faculdade Pitágoras, inicialmente, com um *campus* em Belo Horizonte e outro em Ipatinga.

Por coincidência, o projeto da Faculdade Pitágoras permitiu encaixar como uma luva muitas das inovações da sala de aula desenvolvidas por Phoenix, caracterizadas por um foco muito prático, traduzido no lema “você usa amanhã o que aprende hoje”. Por outro lado, no que tange ao currículo, o do Pitágoras foi claramente influenciado pelo ensino americano, mas rigorosamente nada pela filosofia de Phoenix. Isto é, inspirou-se na tradição americana de incluir quase dois anos de formação científica e humanista (em contraponto com os currículos profissionalizantes de origem francesa que o Brasil vinha adotando por muito tempo). Por haver participado desse processo desde o planejamento, não sou um observador neutro. Mas julgo oportuno fazer esse comentário, por pertencer à essência do que está em discussão no presente ensaio. Resumindo, o Pitágoras adaptou algumas práticas de sala de aula, mas renegou a orientação imediatista de Phoenix, desenvolvida para lidar com outro perfil de alunos.

Durante quatro anos, a sociedade se manteve, beneficiando-se da experiência e das idéias trazidas dos Estados Unidos. Contudo, a Apollo resolveu desfazer a sociedade com o Pitágoras, pois precisava de uma operação muito maior do que seria possível numa faculdade que começava do zero. Desde o princípio, o grande objetivo da Apollo International seria um IPO (abertura de capital) na NASDAQ. Para isso, necessitaria de um volume muito substancial de alunos, para que a operação fosse aprovada pelo mercado financeiro. Pelos seus planos, as operações na Índia, Alemanha e Holanda, mais as futuras operações na China e no México garantiriam

esse número. Por razões que não cabe especular aqui, nenhuma dessas iniciativas prosperou.

Ficando apenas no Brasil, a Apollo decidiu vender ao próprio Pitágoras a sua parte e comprar uma universidade de grande porte. Depois de negociar por longo tempo com a Estácio de Sá, a compra não se materializou. Circulam notícias na imprensa de um entendimento com a Unip, mas ainda não há fatos concretos. Portanto, para todos os efeitos, a Apollo internacional está fora do Brasil.

O caso da Laureate é bastante diferente e reflete a filosofia da instituição. Interessante notar que nos Estados Unidos suas operações não são no ensino superior. Os dois jovens executivos da Laureate não são da área de educação e não pretendem conhecê-la. São investidores que conhecem educação apenas como negócio. Assim sendo, escolhem com muito cuidado e só compram instituições sólidas, lucrativas e bem administradas.

Com base no que se observou na Espanha e no Chile, onde compraram universidades, mantêm a mesma administração anterior e não interferem na condução dos negócios e do ensino. O único que fazem é criar mecanismos eficazes de acompanhamento econômico e financeiro. Em outras palavras, compram times vencedores e acreditam que em time vencedor não se mexe (além disso, não saberiam mexer). O caso mais recente da Anhembi-Morumbi, comprada pela Laureate, parece confirmar esse estilo administrativo.

A Whitney International University System é uma universidade de porte menor, operando apenas fora dos Estados Unidos. Recentemente, comprou a Faculdade Jorge Amado, na Bahia.

Fala-se na entrada do Devry Institute of Technology, uma instituição que oferece cursos técnicos de alta qualidade nos Estados Unidos. Também se ouve falar de grupos americanos menores, interessados em compra ou associação com algumas faculdades e universidades brasileiras. Mas ainda é cedo para fazer prognósticos. Fica aqui apenas a nota de que as

duas maiores universidades com fins de lucro já estão ou já estiveram no Brasil. Com a saída da Apollo e a compra de parte do capital da Anhembi-Morumbi pela Laureate e mais a participação da Whitney, é da ordem de 52 mil o total de alunos estudando em instituições em que, pelo menos, parte do capital é estrangeiro. Diante de pouco menos de cinco milhões de alunos em cursos superiores, estamos falando de 1% da matrícula, uma gota d'água.

A discussão sobre a invasão das universidades norte-americanas faz parte de um debate maior que poderia ser posta nos seguintes termos: se a globalização produz o “carro mundial”, haverá uma “educação mundial”?

Em “Looking for a flat world university?”, publicado no *The Chronicle of Higher Education*, de 6 de fevereiro de 2008, o educador americano Bob Zemsky pergunta se num “mundo plano”, onde proliferam os carros mundiais, a educação não passaria também a ser um produto desenhado e produzido em linhas de montagem, igual em todos os países?

A pergunta é legítima. Contudo, isso não está acontecendo de forma significativa no ensino americano. Isso porque o sistema de ensino superior americano cresceu lentamente, ao longo de quase quatro séculos. Com a transição demográfica, há vagas ociosas por todos os lados, exceto nas pouquíssimas universidades de elite. Como há condições de oferecer um ensino artesanal e ministrado por um estoque gigantesco de mestres e doutores, as pressões de mercado para gerar um produto “industrial” são muito reduzidas. Ademais, as reduções de custo de tal modelo são limitadas (de fato, o modelo de Phoenix traz reduções de custo bastante modestas). É totalmente diferente da indústria automobilística em que somente após a implantação das linhas de montagem por Henry Ford tornou-se possível a popularização dos automóveis.

Como a única matriz de exportação de ensino superior para o Brasil estaria nos Estados Unidos, não parece razoável que possa exportar

um produto que o próprio país não desenvolveu e utilizou de forma significativa. Ou seja, se vai desenvolver-se no Brasil um ensino mais padronizado, não há bons modelos para tal em outros países. Teria que ser uma construção cabocla.

Abertura de capital em grupos brasileiros

Em contraste com a modéstia das operações de universidades estrangeiras no Brasil, uma nova tendência toma corpo de forma muito rápida. Trata-se da abertura de capital de instituições de ensino inteiramente brasileiras. Algumas das mais agressivas abriram o seu capital recentemente. Com os recursos obtidos, têm planos ambiciosos de expansão.

A primeira delas foi a Anhangüera, tendo como forte acionista o Banco Pátria. Veio em seguida o Pitágoras e depois a Estácio de Sá. O coc está em processo de abertura.

Os lançamentos se deram através da Bovespa, mas os títulos foram comercializados tanto no Brasil como nas praças financeiras americanas e européias. Note-se que o capital votante em mãos de investidores estrangeiros é muito reduzido. Portanto, são nulos os riscos de um *take-over* externo.

Não obstante, a abertura de capital reduz em muito a área de manobra do grupo executivo. Ao colocar à venda os papéis, é também oferecido um plano de expansão com metas muito detalhadas. Sabidamente, os bancos acompanham muito de perto o cumprimento das metas. Mas, para a tranqüilidade dos mais conspiratórios, não há qualquer indício de que os bancos tenham algum interesse nos processos de ensino ou na filosofia da instituição.

Há claramente um cenário de concentração em um setor que se vinha mantendo bastante fragmentado até o momento, com uma grande predominância de instituições com menos de mil alunos. Tal mudança é exatamente o que sempre se observou em outros setores da economia.

Salvo um revés na economia mundial, ainda há várias instituições brasileiras mais dinâmicas

que poderiam pensar em também abrir capital. No momento, as instituições de capital aberto matriculam cerca de 260 mil alunos. Digamos que, com o seu crescimento e com o aparecimento de quatro ou cinco processos de abertura, esse número possa dobrar ou triplicar. Seriam da ordem de um milhão de alunos ao final da década. É 16% da matrícula total. Ou seja, a concentração, cujas tendências já se observam, está longe daquilo que já ocorreu em outras indústrias – como a farmacêutica e a informática.

Acordos de cooperação com universidades estrangeiras

Devemos lembrar-nos de que, pela via de cooperações internacionais, o Brasil teve profundas e positivas contribuições para o seu ensino superior. A primeira e talvez a mais importante foi com universidades francesas, italianas e alemãs, na época da criação e consolidação da USP.

Na década de 1940, houve um memorável acordo da Aeronáutica com o Departamento de Engenharia Aeronáutica do MIT, levando à criação do ITA. Sem tal cooperação técnica, não haveria nenhum cenário plausível para uma indústria aeronáutica e aeroespacial no país.

Em suma, algumas matrizes intelectuais européias e norte-americanas chegaram ao Brasil por via de acordos de cooperação entre nossas universidades e contrapartidas desses países. A partir dos anos 1960, o envio de brasileiros para estudar no exterior, em grande medida, substituiu a vinda de professores estrangeiros, dando uma incalculável contribuição para o desenvolvimento da pós-graduação e da ciência brasileira.

Contudo, há um grande contraste entre esse quadro e os cenários das universidades estrangeiras com fins de lucro que já chegaram ao Brasil. Na verdade, quase nada trouxeram para o cenário educativo que seja digno de nota. Citaríamos apenas algumas inovações em sala de aula, trazidas pela Apollo – que já se retirou. Se vier a Devry, podemos esperar cursos votados para ocupações técnicas muito práticos e próximos do mercado.

No todo, em grande medida, o dinheiro vem de mãos abanando, sem trazer novidades ou ingerências. No campo do ensino, não trazem nada de ruim, pela mesma razão que não trazem nada de bom.

Porém, como estamos falando de um setor onde predominam iniciativas privadas, as universidades estrangeiras podem trazer novos padrões de eficiência administrativa e financeira, forçando às congêneres caboclas a melhorar seu desempenho. Foi isso que ocorreu com os supermercados brasileiros, diante da ameaça do Carrefour.

Resta lembrar um caso mais específico, que são os cursos de *business*, onde há um ir-e-vir internacional muito ativo. Contudo, não envolve transferência, criação ou compra de universidades. E na verdade, do ponto de vista financeiro, são operações em que instituições brasileiras compram serviços das americanas.

Há vários casos de escolas de negócios licenciando a *griffe* de escolas americanas. Por exemplo, a Fundação Getúlio Vargas exibe no seu *marketing* o brasão de armas da Ohio University. Por muito tempo, teve um convênio com a University of Michigan.

O IBMEC tem um acordo bastante interessante com a Harvard Business School. Nele, professores de lá ajudam a melhorar as práticas de sala de aula.

Seria leviano oferecer uma apreciação equilibrada e definitiva do que trazem tais convênios. Mas, vindo de fora, parece que envolvem o prestígio do nome de uma universidade séria de Primeiro Mundo. Envolvem também a vinda de seus professores, para cursos de diferentes durações, bem como para conferências magnas. Imagina-se que a estrutura dos cursos e as ementas das disciplinas possam também ser parcialmente adotadas. Há também algum tipo de assistência técnica e oportunidade de estágios e intercâmbios para os professores brasileiros.

Esse é um caso clássico de importação de padrões culturais americanos. Mas se queremos desenvolver um estilo local de gestão de empresas, isso só pode ser feito com um sólido

conhecimento e familiaridade com as práticas mais consagradas e respeitadas no mundo – e que estão nos Estados Unidos (e em instituições com forte orientação americana, como o INSEAD, em Fontainebleau). Ademais, se tais estilos não vierem pela via das instituições de pós-graduação, virão com muito menos crítica e criatividade através das empresas. Há longas e justificadas discussões sobre as diferentes culturas organizacionais e a adequação de estilos de gestão a elas. Mas não é limitando o intercâmbio intelectual que avançaremos na nossa busca de modelos mais ajustados à nossa realidade.

O ensino à distância

A partir da criação da Open University britânica, passa a ser possível para qualquer pessoa em qualquer nação frequentar cursos oferecidos em países estrangeiros. A disseminação de cursos no formato de E-Learning facilita em muito o acesso e a frequência a tais cursos.

Na prática, a frequência de alunos brasileiros a cursos desse tipo tem-se mantido em níveis muito modestos, poderíamos mesmo dizer mínimos, diante do potencial oferecido. Uma das causas mais óbvias é o limitado domínio do inglês por parte de potenciais alunos brasileiros. E também o pesadelo do reconhecimento dos diplomas obtidos. Mesmo a iniciativa mais recente do IBMEC – um acordo com a Cardian University – não obteve a receptividade esperada. E isso apesar de muitos professores famosos, inclusive prêmios Nobel, prepararem os cursos.

O MIT transformou em domínio público mais de duas mil disciplinas que oferecia a distância apenas a seus próprios alunos. Por tudo que se sabe, o máximo que acontece são alguns poucos professores que vão consultar os materiais em busca de idéias para suas aulas. Na verdade, materiais de ensino à distância estão muito mais próximos do que oferece uma biblioteca do que do estilo de uma escola. Educação apenas pela compra de livros e vídeos só funciona para pessoas muito diferentes da média.

Por outro lado, a enorme pressão do MEC para que os docentes universitários tenham mestrados e doutorados levou à criação de uma onda de acordos para cursos de pós-graduação em convênios com universidades estrangeiras. Na maioria dos casos, são programas que mesclam ensino à distância com presencial. Alguns traziam um ou outro professor. Em alguns casos, os alunos passavam curtos períodos de tempo no exterior. Mas a trajetória de tais programas foi marcada por tropeços e colisões com o marco legal do ensino brasileiro. Por facilidades lingüísticas, a maioria dos acordos tem sido com universidades de língua espanhola ou portuguesa. Visando o encurtamento dos programas, a maioria dos cursos tem sido com instituições de segunda linha nos países de origem ou com instituições de países cujos cursos de doutoramento são muito menos exigentes do que no próprio Brasil. Previsivelmente, os graduados tiveram e têm imensos problemas para revalidar seus diplomas. Alguns desses programas são inferiores em qualidade e muito mais curtos do que os oferecidos no Brasil. A situação tornou-se tão constrangedora que o governo da Espanha obrigou as suas universidades a cancelar tais convênios.

Nos anos recentes, o explosivo crescimento do ensino à distância no Brasil está em mãos de instituições brasileiras e é manejado por equipes que poucos contatos têm com universidades fora do país. Em suma, o ensino à distância não se revelou uma forma eficaz de internacionalização do ensino.

O momento presente e cenários futuros

O que foi dito anteriormente já dá uma boa idéia da grande distância que existe entre instituições estrangeiras e o ensino superior brasileiro. Não parece que estamos andando na direção de reproduzir o ocorrido na indústria farmacêutica.

Em primeiro lugar, vale perguntar por que a imprensa e alguns segmentos do nosso ensino

superior se alarmaram tanto com a iminência de uma invasão do “capitalismo universitário” internacional? Mao Tsé Tung, faz cinquenta anos, já desdenhava o poder do imperialismo americano. Para ele, era um “tigre de papel”, incapaz de materializar as suas ameaças. Será que o capitalismo universitário americano não será também outro tigre de papel?

Obviamente, não se trata de afirmar que todos os imperialismos americanos são tigres de papel, ameaçadores, mas inofensivos. Na área econômica, além da farmacêutica, aqui usada como exemplo, a indústria automobilística e muitas outras mostraram o poder do tigre. Nas áreas da imprensa, da comunicação, do lazer, das modas e dos padrões culturais, certamente, as garras do tigre são de verdade e têm sido usadas com competência e sucesso.

Mas por tudo que se pode ver e medir, no ensino superior, os dentes do tigre ainda são “de leite”. Em outras palavras, não há no exterior uma massa crítica de empresas ou universidades capazes de ocupar um espaço grande no cenário da nossa educação superior – como ocorreu com as gigantescas e poderosas farmacêuticas. Nem na pátria do capitalismo o ensino superior empresarial consegue ter um peso substancial. Nem 10% das matrículas estão em mãos de instituições com ânimo de lucro. Ainda menor é o peso das empresas com alguma vocação para operar fora das fronteiras do país. A maioria depende de subsídios do governo federal que financia alunos pobres para fazer cursos técnicos. As duas maiores universidades (Apollo e Laureate) já estiveram ou estão no país. Das grandes, sobra a Devry, que poderia ou não aportar por aqui. Ou seja, não há massa crítica no país de origem para empreender a invasão às terras tupiniquins, tão temida por alguns.

Imaginemos um cenário extremo, em que cinco universidades americanas viessem a matricular, cada uma, cem mil alunos. Teríamos então, meio milhão de alunos estudando em instituições que poderiam desfraldar a bandeira americana. Ora, tal matrícula representará da

ordem de 10% da matrícula total. Não parece uma grande ameaça.

Mesmo considerando que ainda pode haver um significativo potencial de investimento por parte de outras universidades americanas menores, cabe perguntar se o Brasil ainda é considerado um mercado tão cobiçado para investimento em ensino superior. Afinal, as taxas de crescimento sofreram uma queda considerável nos últimos dois ou três anos. Algumas análises mostram que o crescimento atual deve-se a programas públicos como o Prouni.

Ademais, não há no cenário brasileiro prêmios de cinquenta milhões de dólares para universidades americanas que queiram considerar sua vinda para o Brasil – como acontece com os países do Golfo Pérsico.

Obviamente, a situação não é estável. Nos Estados Unidos, o avanço de empresas educativas com fins de lucro tem sido impressionante. Ainda assim, está longe o dia em que tenham peso suficiente para sair do país e ter um portfólio de investimentos substancial no ensino superior brasileiro. Até chegarem lá, se é que vão chegar, temos muito tempo para refletir e decidir o que é melhor para nós.

A esse respeito, vale lembrar que – comparado com os Estados Unidos – o Brasil tem uma presença muito mais substancial de instituições de ensino superior com fins de lucro (mais as outras que também têm, mas não o declaram). Trata-se de uma questão palpitante de política pública, pois não há precedente nem aqui e nem fora.

Ainda estamos longe de chegar a um acordo acerca do bem ou do mal que possa trazer um objetivo de lucro explícito. Mas apenas de forma oblíqua essa é a agenda do presente ensaio. Vale apenas mencionar que dentre as nossas instituições com fim de lucro incluem-se algumas exemplares pela qualidade do ensino e outras lamentáveis.

Finalmente, para aqueles que acreditam que o capitalismo só traz benefícios quando há concorrência, a vinda de algumas universi-

dades de fora traz a adrenalina resultante da entrada de competidores fortes. Nesse sentido, é um elemento positivo.

Quem sabe, há internacionalização de menos?

Os parágrafos anteriores atenuam os temores de uma invasão capitalista. Contudo, talvez o maior risco esteja no outro extremo do espectro: nosso isolacionismo. Na sua desastrosa tentativa de reformar o ensino superior, o MEC propôs um projeto que tinha duas características que interessam à presente discussão. A primeira era um artigo que limitava a participação de universidades estrangeiras a menos de um terço do capital. Importa menos a pouca probabilidade de aprovação de tal lei do que o mero fato de ser proposta pelo Executivo. A segunda é a total ausência de políticas que pudessem dar às nossas universidades um padrão internacional. Todos os países emergentes (Coreia, Chile, Cingapura, Malásia etc.) explicitam as suas decisões de internacionalizar suas grandes universidades. A China anuncia o seu interesse em ver universidades estrangeiras instalando-se no país. Quanto mais, melhor. Enquanto isso, o Brasil se encolhe e teme as influências alienígenas no seu ensino.

Nas conhecidas listas das melhores 200 ou 400 universidades do mundo, preparadas por uma universidade chinesa e pelo *Times - Higher Education Supplement*, o Brasil prima pela ausência (quase completa). Contrasta com Cingapura que – com quatro milhões de habitantes e menos de cinquenta anos de existência como país – tem uma universidade muito bem situada.

Weber University, Apollo e outras abriram *campi* na Europa, ensinando em língua inglesa e trazendo seus sistemas de ensino. Muitas universidades européias já oferecem mestrados em inglês e as teses redigidas nessa língua tornaram-se quase a regra nos países escandinavos. Japão, Egito e Líbano têm universidades americanas, faz muito tempo.

No Brasil, causavam iras incontidas as reuniões do conselho universitário do ITA conduzidas em inglês, pois os professores eram quase todos americanos. De fato, não oferecemos cursos em outras línguas. A legislação brasileira é muito fechada. Os processos junto ao MEC trituram as inovações. Não seriam jamais permitidas as universidades estrangeiras, como as que se instalaram no Japão, Egito, Líbano, Suíça, Inglaterra e Holanda.

Como já sugerido, o que de melhor aconteceu com nosso ensino superior foi a horda de mestres e doutores que retornaram das melhores universidades dos Estados Unidos e da Europa. Trouxeram uma ciência mais empírica e experimental. Trouxeram novos ares e novas modas nas artes. Sobretudo, os bolsistas que foram para os Estados Unidos trouxeram idéias de uma pós-graduação moderna, bem estruturada e produtiva. O resultado foi um colossal progresso da nossa pesquisa. Passamos de uma produção internacional nula nos anos 1950 para sermos o 15º país que mais produz pesquisa.

Contudo, essa revolução não alcançou a graduação. Esta se viu privada de *aggiornamento* que pudesse trazer benefícios equivalentes. Os jovens mestres e doutores encontraram um terreno virgem na pós-graduação. Puderam criar cursos sem os vícios de origem que maltratam nossa graduação. Em contraste, encontraram na graduação a barreira cerrada das velhas igrejinhas acadêmicas e das ferozes elites de poder universitário. Diante de tais barreiras, não ocorreu a revolução necessária. Continuamos com aulas mortas, passivas, pouco estimulantes. A estrutura de governabilidade das universidades públicas é disfuncional. Persistimos por tempo demais nos currículos datados de meio século, importados de uma universidade francesa que já não mais os utiliza, faz tempo. São currículos requentados, distantes do mundo do

trabalho. Além disso, excluem a formação clássica e humanista – hoje presente na Europa e nos Estados Unidos.

Aliás, os temas mais sensíveis do ensino superior estão na filosofia curricular. Quanto de profissionalização, quanto de humanidades? O que os alunos devem ler para desenvolver sua identidade cultural? São os temas “perigosos”. Mas são também os temas em que a experiência internacional se constitui no melhor antídoto para o nosso paroquialismo atávico. Voltando por um momento ao tema central do presente ensaio, são temas em que as universidades privadas que vieram ou poderiam vir para o Brasil não têm nem interesse e nem nada para oferecer – de bom ou de ruim. Para o bem ou para o mal, suas preocupações passam longe de tais temas. Simplesmente repetem o que fazem todos.

Precisamos ventilar as idéias mofadas que esmagam nossos cursos de graduação. Nesse sentido, a internacionalização é mais do que bem-vinda. O influxo de experimentos e idéias de outros países poderia ter um papel relevante de arejar nosso ensino.

Não obstante, o quadro presente não parece apontar em tais direções. A internacionalização “privatista”, denunciada pelos mais temerosos, provavelmente não vai acontecer com uma profundidade que traga maiores cuidados. Mas, se acontecesse, tudo indica que não traria os benefícios discutidos acima. Não duvidamos que os recursos trazidos possam contribuir para o crescimento da oferta de vagas e de boas práticas gerenciais. É preciso não esquecer que o país sofre de uma taxa de poupança anêmica e precisa complementá-las com recursos externos. Porém, a julgar pelo que já aconteceu com as instituições que vieram ou poderiam vir para o Brasil, é improvável que tragam as inovações e mudanças de que necessitamos. ○

