

INTERESSE  
NACIONAL

# INTERESSE NACIONAL

Ano 2 • Número 6 • Julho-Setembro de 2009

## 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  
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

## CIRCULAÇÃO

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

## ASSINATURAS

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

## DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

Printed in Brazil 2009

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

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

# Sumário



ANO 2 • NÚMERO 6 • JULHO-SETEMBRO DE 2009

## 5 Apresentação

### ARTIGOS

#### 7 Uma Lei à Altura da Cultura Brasileira

JUCA FERREIRA

*Com a proposta de aperfeiçoamento da Lei Rouanet, afirma o autor, o governo federal pretende modernizar e democratizar o modelo de fomento à cultura, que hoje concentraria recursos na região Sudeste e nas grandes produções. No artigo, defende-se o processo “democrático” de discussão da proposta de reforma da lei, refuta-se a crítica de que os seus proponentes tenham mentalidade dirigista e apontam-se os benefícios que sua aprovação acarretaria para o fomento à atividade cultural.*

#### 14 Mau Projeto de Reforma da Lei Rouanet

JOÃO SAYAD

*Argumenta-se que o projeto de reforma da Lei Rouanet, além de pouco claro, é ingênuo. Primeiro, porque resultará em menor volume de recursos à disposição da cultura, embora com maior participação estatal nos mesmos. Segundo, porque trocaria o certo pelo incerto (pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nenhuma nova lei de incentivo pode ter duração superior a cinco anos). Tal como está, o projeto atenderia mais aos interesses da Receita Federal, pelas restrições ao apoio privado via renúncia fiscal, que aos interesses da produção cultural*

#### 20 O Resgate da Política

JARBAS VASCONCELOS

*Com base na experiência de mais de trinta anos de vida política e vários mandatos eletivos, o autor discute a perda de qualidade da política e dos políticos no Brasil. A seu ver, não há saída sem uma reforma política realista, que reduza a fragmentação do sistema de partidos, a infidelidade partidária e a corrupção eleitoral. Mas não bastaria: só mais educação poderia livrar o País da manipulação populista e da troca clientelista de favores.*

#### 29 Regularização Fundiária e Desenvolvimento Na Amazônia

ALBERTO LOURENÇO

*O artigo discute a regularização fundiária na Amazônia, objeto de recente medida provisória. Apresenta as raízes históricas da desordem fundiária atual, desde a federalização das terras pelo Regime Militar em 1971. Em seguida, discute os pontos mais polêmicos do projeto de lei aprovado pelo Congresso, entre os quais os critérios para regularização de terras. Refuta que eles favoreçam a grilagem e a predação do meio ambiente.*

#### 42 O Manejo da Floresta Tropical

KLAUS G. HERING

*Para o autor, o manejo da floresta tropical requer tecnologia adequada, planejamento de longo prazo e cooperação estreita, no nível*

*local, entre agentes públicos e privados. Experiências bem-sucedidas existem. O difícil é generalizá-las. Para tanto, seriam necessárias mudanças institucionais. Sem elas, argumenta, é pouco realista supor possível a preservação da Amazônia e do que resta da mata atlântica. Com elas, os benefícios econômicos e sociais seriam enormes.*

49 É Possível Melhorar a Educação com os Professores que Temos

CLAUDIO DE MOURA CASTRO

*O artigo examina o impacto no Brasil de um estudo da McKinsey sobre educação básica. Trata-se de uma primorosa revisão, mas que pode criar a visão fatalista de que, sem professores com nível de formação “finlandês”, jamais poderemos ter uma educação de qualidade. Essa leitura equivocada está prevalecendo entre nós. Este artigo destrincha o estudo da Mckisey e mostra como no Brasil há muito o que fazer para melhorar a educação mesmo com os professores que temos.*

58 A OEA e a Nova Geografia Política Latino-americana

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

*Descrição e análise do sistema interamericano, desde suas origens à atualidade, a partir da decisão ocorrida na 39ª Assembleia da OEA no sentido de reintegrar Cuba ao sistema. A trajetória foi claramente marcada pela hegemonia dos EUA durante a maior parte da existência da organização, mas, segundo o autor, é caracterizada, na presente conjuntura latino-americana, pela crescente deterioração dos valores democráticos e do respeito aos direitos políticos dos cidadãos, em especial nos países ditos bolivarianos.*

70 G-20, uma Oportunidade de Mudança

ROLF KUNTZ

*Para o autor é cedo para dizer se a valorização do G-20 envolve, desde já, uma alteração duradoura na configuração mundial do poder. O reconhecimento da nova importância do Brasil e de outros grandes emergentes não implica uma aceitação tranquila, por americanos, europeus e japoneses, de novos sócios no condomínio da economia global. Mais que uma conquista definitiva, é uma oportunidade a ser explorada.*

# Apresentação

.....

**S**e cabe a analogia climática, este número está quente. Ele trata de temas que têm mobilizado a atenção da imprensa e da opinião pública nos últimos meses: a regularização de terras na Amazônia, objeto de medida provisória recém aprovada no Congresso; a proposta de reforma da Lei Rouanet, submetida a consulta pública que deflagrou intensa controvérsia entre os atores do “setor cultural”; a crise de prestígio da política, em geral, e do Congresso, em particular, agora agravada pelo episódio dos “atos secretos” do Senado, além de temas relativos à cada vez mais extensa agenda internacional do Brasil, entre eles as perspectivas do G-20, após a reunião de Londres, em abril, e o futuro da Organização dos Estados Americanos, depois da reunião de Honduras, em junho, quando se reverteu a suspensão de Cuba, condicionando seu reingresso na OEA à adesão da ilha aos princípios da Carta Democrática. Este número traz ainda artigos sobre dois temas que, para usar o jargão, são “portadores de futuro”: a formação de professores e a qualidade do ensino básico e o manejo sustentável de florestas tropicais.

O ministro da Cultura, Juca Ferreira, e o secretário estadual de Cultura de São Paulo, João Sayad, apresentam visões distintas, senão contrárias, sobre a proposta de reforma da Lei Rouanet, que na verdade implica uma mudança do modelo de financiamento às atividades culturais. Onde o primeiro vê democratização das decisões e dos recursos para o setor, o se-

gundo vê ingenuidade, quando não dirigismo estatal. Bom debate.

O senador Jarbas Vasconcelos volta ao tema estampado em sua entrevista às páginas amarelas da *Veja*, que tanto furor causou. Retoma-o para tratá-lo em profundidade: reconstrói a história que nos teria trazido à desmoralização atual da atividade política, dá seu diagnóstico das causas do problema e defende uma reforma política realista para superá-lo. A seu ver, porém, ela não bastaria: sem mais e melhor educação, nenhuma reforma política teria o condão de livrar o País da manipulação populista e da troca clientelista de favores.

Sobre como ter melhor educação, com os professores que temos, escreve Cláudio de Moura Castro. Ele argumenta que, embora a melhoria da qualidade dos professores seja fundamental, não é necessário esperar até que todos atinjam “níveis de primeiro mundo” para avançar significativamente na oferta de melhor educação no ensino básico. O Brasil tem pressa nessa matéria. E Moura Castro mostra como novos modelos de gestão escolar, novos métodos de ensino aprendizagem, etc. podem fazer grande diferença, em relativamente pouco tempo.

O tema da educação – ou, mais amplamente, do conhecimento – reaparece no artigo de Klaus G. Hering sobre os desafios do manejo sustentável da floresta tropical. O autor sabe do que está falando: doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina, com uma tese

sobre política florestal, ele é um empreendedor de projetos de manejo sustentável na mata atlântica catarinense, bem como uma liderança do setor. Para multiplicar experimentos bem-sucedidos, Hering diz ser necessário menos “achismo” e melhor e mais disseminado conhecimento científico sobre o equilíbrio dinâmico das florestas; maior segurança e previsibilidade para planejar e implementar projetos de manejo (o ciclo de vida de uma árvore supera em muito o ciclo político-eleitoral); e mais intensa cooperação, ao invés de antagonismo, entre agentes públicos, sobretudo órgãos fiscalizadores, e atores privados, principalmente no nível local.

Da insegurança jurídica no meio rural e de seus efeitos sociais e econômicos negativos, fala também Alberto Lourenço. Ele é o diretor responsável pela Amazônia na Subsecretaria do Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE). E nos foi recomendado pelo ministro Mangabeira Unger, titular da SAE, a quem primeiro havíamos convidado para escrever um artigo sobre o projeto de lei da regularização de terras na Amazônia. Boa recomendação, pois Alberto Lourenço escreveu um bem circunstanciado e fundamentado artigo sobre um tema crítico (e não esgotado) para o futuro daquela região e do País. Por sua conexão com as questões ambientais e climáticas, poucos temas “domésticos” têm tanta relevância global.

A propósito, a reorganização financeira mundial e a redistribuição de poderes entre os sócios das agências multilaterais de Bretton Woods, o FMI em particular, é o assunto do artigo de Rolf Kuntz, um dos jornalistas

que mais e melhor tem coberto a diplomacia financeira internacional. Kuntz não nega que a crise tenha acelerado o rebalanceamento do poder, em favor dos chamados “emergentes”, entre eles o Brasil. Ressalva, porém, que a “velha ordem” não se esfumará no ar da noite para o dia. Se as oportunidades estão aí, caberá ao Brasil aproveitá-las, sem ilusões ou bravatas, mas com políticas econômicas e política externa consistentes com o objetivo de sentar-se à mesa dos grandes como um sócio de peso.

Nas Américas e no Caribe, a questão “do momento”, ao menos do ponto de vista político, é a reintegração ou não de Cuba à Organização dos Estados Americanos (OEA), embora rigorosamente falando sua condição de membro nunca tenha sido suprimida, mas apenas suspensa. Na assembléia de Honduras, deu-se o fato histórico da revogação da suspensão, mas condicionou-se a reintegração plena de Cuba ao seu eventual compromisso com os princípios da Carta Democrática da OEA. Dada essa condição, como se comportará de agora em diante o Brasil, que teve papel decisivo no acordo para a revogação da suspensão de Cuba? Tema para Paulo Roberto de Almeida, intelectual e diplomata que, entre outras coisas, serviu na embaixada brasileira em Washington.

Visto em seu conjunto, este número, acreditamos, confirma o compromisso da revista com o pluralismo, a relevância e a qualidade de temas e autores. E adiciona um pouco da temperatura da conjuntura, sem perder a perspectiva do longo prazo. Por assim dizer, está quente, mas não pelando. ○

OS EDITORES

# Uma Lei à Altura da Cultura Brasileira

.....  
JUCA FERREIRA

O Ministério da Cultura recebeu mais de duas mil contribuições de todo o Brasil durante a consulta pública sobre a proposta de reformulação da lei de fomento à cultura. Em seis anos de diálogo permanente com artistas, produtores, gestores estaduais e municipais, empresas e parlamentares, chegamos a um ambiente de discussão maduro e avançado para darmos, certamente, um passo importante na história da política cultural brasileira, com a construção de um novo modelo de fomento: com maior capacidade de investimentos, tanto do Estado como das empresas, com mais opções de captação de recursos por parte dos produtores e, também, com maior capacidade de atender às demandas e necessidades de todas as regiões e das múltiplas dimensões da cultura nacional.

A mudança da Lei Rouanet faz parte do projeto geral de colocar a cultura no lugar que realmente merece: no centro da estratégia de desenvolvimento do país. No cenário atual, o Brasil tem ocupado papel relevante nas principais discussões sobre o reordenamento mundial. No entanto, jamais conseguirá ser um grande país e cumprir plenamente seu novo papel de *player* mundial, se não tiver, em seu próprio território, plenamente garantidos os direitos à educação e cultura. O repertório cultural é decisivo na formação de cidadãos plenos na capacidade de lidar com a comple-

.....  
JUCA FERREIRA é sociólogo e ministro da Cultura.

xidade de decisões que a vida contemporânea apresenta. Além disso, a indústria da cultura está cada vez mais na ponta do desenvolvimento econômico, já representando cerca de 7% do PIB planetário, na estimativa do Banco Mundial. Segundo o IPEA, estima-se que no Brasil a cultura represente 5% do PIB nacional. O IBGE também traz números expressivos: as 320 mil empresas do setor geram 1,6 milhão de empregos formais e representam 5,7% das empresas do país.

O patrimônio da diversidade cultural é uma das nossas principais identificações como brasileiros no mundo. E nos dá um ativo incalculável nesse novo cenário. Zelar por essa diversidade e estimulá-la a ganhar peso dentro de nossa dinâmica econômica é papel do Estado. Assim como garantir a todos os cidadãos brasileiros, em qualquer lugar do país, o direito a ter meios de produzir e ter acesso aos produtos da criatividade e da riqueza de suas vivências.

Para desempenhar essas funções, o Estado brasileiro se depara com uma realidade complexa, em que cabem manifestações populares regionais, experiências sofisticadas que criam novos paradigmas nas linguagens artísticas e fenômenos de massa, com penetração nacional e escala industrial. Todas essas expressões são importantes para um processo sustentável de desenvolvimento.

Porém, o atual modelo de fomento tem-se mostrado incapaz de atender a todas essas produções culturais, limitando o Estado e res-

tringindo o apoio e incentivo a uma pequena parte do complexo universo que forma a diversidade cultural brasileira e inclui as múltiplas dimensões das artes, eruditas e populares, contemporâneas e tradicionais, nos mais variados segmentos, cinema, música, dança, artes visuais etc.

Além de dar conta da produção cultural, o Estado deve olhar para o cidadão, foco principal de qualquer política pública voltada a garantir o direito de acesso à cultura. Assim como os Ministérios da Educação e da Saúde têm como foco principal as demandas e necessidades do povo brasileiro, e não os professores ou os médicos, o Ministério da Cultura (MinC) deve ter como foco a população, e não apenas os artistas e produtores, oferecendo oportunidades de acesso à cultura em todo o território nacional e para toda a população. Isso não significa reduzir a importância dos artistas, muito pelo contrário. Há uma grande diferença entre trabalhar para os artistas e trabalhar com os artistas para atender às necessidades e demandas da sociedade. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas aos artistas e criadores, que são estratégicos e protagonistas desse processo.

Historicamente marcada por representar um papel acessório e figurativo no conjunto das políticas federais, a cultura tem de assumir sua dimensão de prioridade de governo e se inserir nas políticas de Estado. Dar essa dimensão à cultura é possível agora, após criarmos índices referenciais para fundamentar e qualificar as políticas da área e revelarmos, pela primeira vez, os perfis econômicos das imensas cadeias produtivas do setor. Ao atuar em diversas frentes, o governo federal apostou em políticas mais abrangentes, liderou uma agenda nacional para a cultura, integrando de forma inédita as três esferas de governo, o empresariado e a sociedade para a construção e avaliação das políticas de Estado. Deu uma abordagem contemporânea, transversal, suprapartidária e democrática à gestão. Nunca foi envolvido em escândalos de corrupção, pois, nestes seis anos de governo, to-

das as crises passaram pela porta do MinC, mas não entraram. O que reflete uma opção clara pelos princípios republicanos e pela seriedade no tratamento da esfera pública. Além disso, investiu mais e melhor em cultura, triplicando os investimentos no setor e democratizando a aplicação desses recursos em todo o território nacional. Assim, não resta dúvida de que, hoje, mais brasileiros podem produzir e acessar mais cultura no país.

No entanto, a realidade ainda é alarmante. Ao produzirmos um verdadeiro raio-x da cultura, com o apoio do IBGE e do IPEA, que trouxe pela primeira vez um diagnóstico da situação cultural do país, vimos que nem 20% dos brasileiros estão hoje envolvidos em um processo de consumo e desenvolvimento cultural. Então não basta reconhecer que o povo faz cultura, é necessário, num país democrático do século XXI, disponibilizar plenamente cultura para todos, internet, teatro, dança, livros para todos, em todas as regiões do Brasil. Essa é uma responsabilidade inalienável do Estado para com o povo brasileiro.

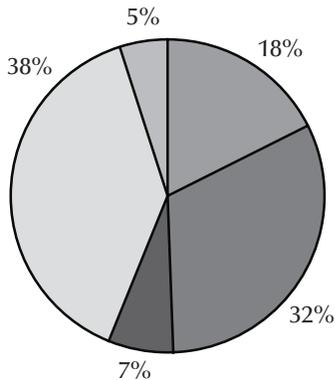
## Razões para reformar a Lei Rouanet

Chegamos aí a uma das principais razões que nos levam hoje a propor uma reforma na Lei Rouanet.

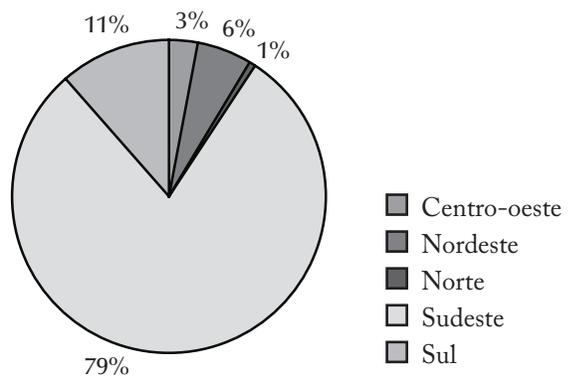
Como está, a lei federal de incentivo à cultura reflete uma realidade altamente concentradora e excludente: seja por região (cerca de 80% dos recursos são destinados à Região Sudeste); por segmento cultural (apenas seis setores têm direito ao patrocínio integral do projeto, como artes cênicas e patrimônio); por proponente (cerca de 50% dos recursos estão concentrados em apenas 3% dos autores de projetos); ou por natureza da ação (apesar de representarem apenas 8% do total de projetos apoiados, as grandes produções hoje recebem mais da metade do total de investimentos realizados: uma média de R\$ 3 milhões por projeto). São dados que evidenciam uma realidade

## GRÁFICO 1 – Investimentos do Ministério da Cultura

Investimentos pelo FNC – 2008



Investimentos pela renúncia fiscal – 2008



\* Os dados consideram os investimentos regionalizados pelo Ministério da Cultura.

Fonte: MinC.

que precisa ser superada. Desde a década de 1980, as leis de incentivo tiveram um papel importante de fortalecimento e profissionalização das atividades culturais no país, mas hoje seus limites concentradores se tornam alarmantes. Hoje a exclusão tenha base legal, o que queremos é dar legalidade à inclusão.

A segunda razão para reformar a Lei Rouanet está em que, em seus 18 anos de existência, ela nunca beneficiou o consumo cultural, ou seja, o acesso da população à cultura produzida em seu país. A cultura se distanciou do seu público e o que passou a ser prioritário, no lugar da bilheteria, foi o dinheiro da Lei Rouanet. Vivemos um cenário marcadamente elitizado, em que um ingresso chega a custar a metade do valor de um salário-mínimo. Quem pode pagar por isso? Certamente, só os 10% mais ricos da população. No entanto, e contraditoriamente, quem paga a conta dessa concentração é o povo brasileiro. Por isso, vamos criar o Vale Cultura, no valor base de R\$ 50,00, que vai funcionar nos moldes do ticket-refeição, mas voltado para o acesso a produtos e ações culturais. Os recursos que constituirão o vale serão pagos via renúncia fiscal, pelo governo, pelas empresas e pelos trabalhadores. Em nada irão diminuir os investimentos na produção cultural, já que virão

de uma calha específica que criaremos especialmente para financiar o consumo cultural.

Ainda que o governo busque compensar essas desigualdades, demonstradas nos gráficos acima, o financiamento permanece concentrado, já que 80% dos investimentos federais são realizados pelo mecanismo de renúncia fiscal e apenas 20% por recursos orçamentários, vindos da administração direta e do Fundo Nacional de Cultura (FNC).

### Propostas de reforma da Lei Rouanet

Prendemos redistribuir essas proporções de forma a tornar a renúncia fiscal um mecanismo secundário e o FNC, o principal mecanismo de investimentos do MinC, como é na maioria dos países com políticas culturais sólidas. De acordo com a proposta, o FNC ganha nova força e representatividade e passa a ser orientado por conselhos paritários, e não mais exclusivamente pelo governo. Também passa a ter mais recursos e formas de financiamento e, portanto, mais oportunidades para contribuir com o desenvolvimento e a diversidade da cultura brasileira. Hoje, por exemplo, o FNC não pode fazer investimentos com participação em resultados econômicos dos projetos apoiados ou

transferir recursos para outros fundos públicos, estaduais ou municipais. De acordo com a proposta do MinC, o FNC passa a contar com essas e outras novas formas de investimento, com mais estrutura e capacidade para atender mais às demandas da sociedade brasileira. Para se ter uma ideia, hoje o FNC consegue atender apenas a 5% do total de projetos recebidos. Encontra-se amorfo e atrofiado. Ainda assim, está em seu melhor momento histórico, já que cresceu seis vezes desde o início do governo, saindo de R\$ 46 milhões, em 2003, para quase R\$ 290 milhões. Apenas entre 2008 e 2009, dobraram os investimentos programados. Portanto, o FNC cresce na proporção direta em que cresce e se consolida uma política de Estado para a cultura, sinal promissor para a mudança da Lei Rouanet, que permitirá um salto expressivo na quantidade e qualidade dos recursos aplicados pelo FNC.

Em compensação, o mecanismo de renúncia fiscal já dá os seus primeiros sinais de fragilidade diante da crise mundial instalada desde 2008. Houve uma retração do apoio dos empresários a projetos desde o último trimestre de 2008, quando comparado ao mesmo trimestre de 2007. Fora isso, ainda é ínfima a participação de empresas no patrocínio à cultura. Hoje, apenas 5% das empresas com lucro real fazem uso do mecanismo de renúncia fiscal. E quando o fazem, praticamente só usam a alíquota de 100% de renúncia. Isso significa que, do total dos investimentos realizados nesses 18 anos da Lei Rouanet, cerca de 90% são públicos, viabilizados pela dedução fiscal, e apenas 10% são oriundos das empresas e, destes, quase a metade (47%) foi viabilizada por empresas públicas.

Dessa forma, temos hoje um mecanismo de renúncia que, em vez de estimular as empresas a investir, pelo contrário, desestimula. Um mecanismo que não contribui para o desenvolvimento de um real mecenato, uma autêntica parceria entre as esferas pública e privada. A renúncia opera basicamente com recursos públicos, mas hoje se pauta, contraditoriamente, por critérios privados. Isso porque o patrocínio

só se efetiva no processo de captação e, por mais que o governo se esforce para aprovar projetos de todo o país, dos diversos segmentos culturais e linguagens, a maioria dos projetos fica à míngua, por depender da decisão do mercado para receber patrocínio.

O Ministério da Cultura propõe uma nova configuração do mecanismo de renúncia, em que empresas continuarão a decidir onde e no que investir, desde que invistam. Propomos que sejam compartilhados os critérios de decisão, ou seja, no momento da aprovação, serão critérios comuns, objetivos e transparentes que definirão o percentual de dedução atribuído ao projeto. Hoje, a lei prevê apenas duas hipóteses para o percentual de financiamento a projetos culturais, via renúncia fiscal: 30% ou 100% do valor total. Hoje, apenas seis setores têm direito à alíquota de 100%: artes cênicas; patrimônio cultural (material e imaterial); edição de livros; música erudita e instrumental; exposição de artes visuais; doações de acervos para instituições públicas e construção de salas de cinema e teatros. Todo o resto tem direito a receber pela renúncia fiscal apenas 30% do valor do projeto, aí incluídos música e cultura popular, ações de formação cultural, ações de leitura e literatura, construção de bibliotecas etc. Dessa forma, não se estimula o desenvolvimento nem dos proponentes, nem dos projetos.

A propósito, merece registro um fato ocorrido em maio, em Fortaleza, numa das diversas audiências públicas que temos realizado para discutir a nova Lei Rouanet. O maestro Gladson Carvalho, da Orquestra Filarmônica do Ceará, queixou-se do fato de seu projeto ter sido enquadrado no artigo 26, como uma ação de música popular, e não no artigo 18, como uma atividade de música erudita, simplesmente porque havia colocado composições de Luiz Gonzaga no repertório. O importante nessa história toda é que, para além de uma discussão legal, o maestro colocou ali uma reivindicação legítima do setor cultural brasileiro. Por que a música popular merece menos que a erudita? Por que,

assim como um dos músicos mais importantes do Brasil, Luiz Gonzaga, os milhares de artistas populares brasileiros não têm direito ao patrocínio integral? O que faz do erudito mais ou melhor do que o popular? Independente da qualidade do projeto, premia-se ou discrimina-se com índices previamente definidos, tendo a injustiça como método.

Diante dessas limitações, propomos a inclusão de novas alíquotas na lei: 40%, 60%, 70% e 80%, que não mais serão previamente definidas de acordo com segmentos culturais, mas a partir de critérios públicos (e da avaliação dos projetos apresentados). Esses critérios serão incorporados no anteprojeto de lei, depois de elaborados pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais, a partir de três matrizes: contribuição simbólica e cultural; acessibilidade e economia da cultura. Cada projeto será avaliado de acordo com um sistema de pontuação, elaborado nos moldes do Sistema Geral de Preferências (SGP) da União Europeia, em vigor desde janeiro de 2009<sup>1</sup>. Em resumo, o sistema irá funcionar sob a seguinte premissa: quanto mais próximo for o projeto do interesse público, maior será o investimento público no projeto; quanto mais próximo for o projeto do interesse privado, maior será o investimento privado.

Dirigismo, não; democratização, sim

Sabemos que os conceitos se transformam no discurso de quem deles se apropria, e os discursos, por sua vez, se transformam nas perspectivas, para não dizer nos interesses, de quem os constrói. Portanto, a fronteira entre discurso e prática é, de fato, muito tênue, mas explicitamente determinante para a formação de opinião. Dessa forma, é preciso dar nomes corretos para as práticas às quais nos referimos,

.....

1. Criado a partir de uma resolução da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), aplica-se a todos aos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil.

para não cair no vazio das fáceis distorções semânticas que, em vez de fazer avançar, paralisam e abortam discussões de grande valor.

Espanta-nos o esforço repetitivo de alguns poucos críticos de tentar colar a pecha de autoritária em uma proposta que vem sendo debatida há seis anos – e muito mais intensamente ainda nos últimos seis meses. E de tentar qualificar como aumento de controle estatal o poder atribuído a comissões formadas por artistas e produtores, que agora poderão analisar os projetos com base em critérios objetivos. Assim como nos espanta a visão de que o projeto aumenta o poder discricionário dos futuros gestores do MinC, quando ele, ao contrário, incorpora ao FNC o modelo de gestão compartilhada com os setores artísticos.

A preocupação com o dirigismo é justificável, em um país com uma tradição democrática ainda relativamente nova e que tem a memória ainda viva de recentes períodos de autoritarismo, em que a restrição a produções culturais era uma das formas de manutenção do *statu quo*. Graças à luta de milhares de brasileiros, esse período passou. Vivemos a saudável rotina das escolhas de representantes tanto no Poder Executivo como no Parlamento, assim como experimentamos novas formas de participação do conjunto da sociedade, sem que elas se sobreponham ao trabalho realizado por nossos congressistas.

O próprio processo de reformulação da Lei Rouanet é um exemplo disso, submetida que foi a uma consulta pública que colheu cerca de duas mil contribuições. O projeto que nasce desse processo democrático zela pela manutenção da nossa riqueza de opiniões, tão importante quanto a nossa diversidade cultural.

Acolhemos a crítica à não-definição dos critérios de avaliação dos projetos suscetíveis de apoio na primeira versão das propostas de reforma. Eles serão incluídos no anteprojeto de lei. Acolhemos essa crítica, mas não a pecha de dirigismo. O histórico de nossa gestão, a transparência e a disposição para o diálogo

demonstradas nos debates sobre a reforma da Lei Rouanet são provas incontestáveis de nosso compromisso com a democracia brasileira.

Nas comissões que analisarão os critérios para renúncia fiscal e para os fundos, a participação do governo foi limitada a 50%. Ou seja, Estado e setores artísticos decidirão os critérios conjuntamente e com paridade de votos.

O que parece dirigismo se traduzirá, na prática, em democracia para quem só tem a ganhar com a nova Lei Rouanet: a sociedade brasileira, que precisa ser reconhecida e atendida pelo Estado em suas múltiplas dimensões e manifestações. Afinal, de que democracia estamos falando? Da democracia efetivamente pública, que reflete o compromisso com o benefício de todos, ou da democracia “privatizada”, que reflete o compromisso com o privilégio de poucos?

Se considerarmos a atual legislação, em que inexistem critérios de análise, podemos dizer que hoje, sim, há margem bem maior para o dirigismo e o subjetivismo. E se considerarmos que o financiamento se concretiza, de fato, no processo de captação, pode-se então perceber que hoje há margem bem maior para o dirigismo empresarial. Com a mudança, queremos uma real parceria entre o Estado e o mercado. Afinal, todos sabemos que parceria se dá quando dois ou mais entes compartilham responsabilidades, mesmo que desigualmente, assim como suas decisões. Nada mais justo e correto.

Queremos, portanto, pôr em prática um sistema que indique com objetividade, transparência, clareza e de forma pactuada entre governo e sociedade, o percentual de dedução. Queremos que artistas e produtores tenham assegurado o seu direito de saber quais os caminhos percorridos e os critérios utilizados na avaliação dos seus projetos. Só há margem de dirigismo quando um só decide. Com a proposta do governo, o Estado brasileiro passa, isto sim, a compartilhar a direção, porque quer dar oportunidade a todos. Por isso, vamos fortalecer o FNC; por isso, vamos criar Fundos Seto-

riais, que darão mais qualidade às avaliações, na medida em que vão permitir uma visão do conjunto de cada segmento cultural; por isso, vamos democratizar não só os investimentos, mas também a estrutura de gestão dos fundos de apoio à cultura.

Com um modelo híbrido de financiamento cultural, o Estado disporá de uma lei para todos. Pretendemos incluir sem excluir: quem sempre recebeu apoio do Estado não será excluído. Empresas continuarão a decidir onde investir, desde que realmente invistam. Quem vai definir quanto, o que e quem financia não é o Estado, mas uma instância participativa em que governo e sociedade têm iguais pesos e medidas na definição e avaliação conjunta do que seja do interesse público. Com essa mudança, interesses diversos perdem o direito de se fazer valer por práticas discricionárias. Prevalecerão interesses comuns estabelecidos por práticas efetivas de democracia. Para o MinC, não resta dúvida de que o dinheiro público deve ser orientado pelo interesse público, acima dos governantes e dos governados. Feitas as mudanças propostas, todos passarão a ter representatividade e poder de decisão. Se isso não for democracia em seu sentido mais profundo, o que é afinal democracia? Quando falamos de espírito público, estamos falando de todos os públicos. Quando falamos de recursos públicos, também nos referimos aos recursos da renúncia fiscal, pois, na verdade, são impostos devidos ao Estado. E quando tratamos de recursos públicos, estamos também tratando do compromisso que se deve ter igualmente com todos, e não prioritariamente com alguns.

A atual lei está na contramão das demandas e necessidades do povo brasileiro, porque permite que privilégios se tornem direitos adquiridos. O povo brasileiro é mundialmente reconhecido pela força de sua cultura, seus saberes e fazeres, sua produção simbólica e artística, sua criatividade. Um país tão rico culturalmente não pode negar esse seu valor. Um país que tem sido cada vez mais atuante e estratégico nas

grandes decisões mundiais, que tem assumido o seu protagonismo na nova ordem global, pode e deve estimular a atuação do seu povo, assim como o seu envolvimento estratégico, nas grandes decisões nacionais. Além de ser uma dimensão importante da condição humana, a cultura é uma necessidade de cada brasileiro, é um direito que o Estado tem que garantir para toda a sociedade.

Queremos que o Brasil cumpra o papel que está destinado a cumprir no mundo. E nesse processo, a cultura tem que estar no centro. Não se trata de mera reivindicação corporativa, mas de uma opção clara pelo desenvolvimento do país: a política cultural precisa ser tratada como um componente estratégico do projeto de nação. Nós não queremos aumentar o poder do Estado, mas o controle e a responsabilização pelo uso do dinheiro público e ampliar e diversificar o uso desse recurso.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo terceiro, a redução das desigualdades sociais e regionais do país entre os objetivos fundamentais do Estado brasileiro. Com a mudança da Lei Rouanet, estamos nada mais do que cumprindo o nosso papel e fazendo com que a cultura seja protagonista em um processo

legítimo de fortalecimento da democracia e da república brasileira, como um componente da preparação do país para enfrentar os desafios do século XXI.

Estamos certos de que a cultura, em suas três dimensões – como patrimônio simbólico, direito da cidadania e economia – tem o seu valor no projeto democrático da nação e para o reposicionamento do Brasil no mundo. A cultura é uma de nossas maiores riquezas materiais e imateriais, um instrumento estratégico para fazer do Brasil um país efetivamente de todos os brasileiros e para fazer de todo o Brasil um país cada vez mais representativo e integrado ao mundo todo. Temos desafios na escala de nosso território e da nossa diversidade, que vão desde as elites sociais e econômicas até uma imensa população que ainda não tem equacionadas questões básicas de sobrevivência e tem na cultura sua maior força de superação. Para essas duas pontas, o Ministério reafirma o seu compromisso e renova a sua missão: fazer com que a cultura brasileira se torne uma realidade efetivamente pública, de todos e, portanto, de cada um, desenvolvendo todas as dimensões, áreas e manifestações culturais criadas e acessadas em todo o território nacional. ○

# Mau Projeto de Reforma da Lei Rouanet

.....  
JOÃO SAYAD

O objetivo da política cultural é preservar a diversidade. Ameaçada pela moda, pela política, pelo mercado, pela globalização e pelo tempo.

Pela moda, sempre, já que somos um rebanho. Pela política, pois cultura e arte podem ameaçar o poder.

Pelo mercado, desde o início do capitalismo. Pois sobrevivem e são viáveis apenas aquelas atividades artísticas que dão lucro.

Pela globalização, que estreita contatos e relacionamentos entre culturas diferentes e dissolve as diferenças. A internet, por exemplo, é um veículo que contrapõe as diferenças e, ao mesmo tempo, tende a igualá-las.

E pelo tempo, que “moderniza” e mata culturas tradicionais e a cultura popular.

A política cultural não tem como objetivos promover a vanguarda ou “educar” o público promovendo a cultura erudita, a cultura “nacional” ou valores estéticos específicos. O inimigo a ser vencido pela política cultural não é o mau gosto, mas o gosto médio, como disse Ariano Suassuna, embora devesse ter dito o gosto “modal”.

A política cultura se baseia num dogma – que a diversidade é a mãe da criatividade.

A diversidade é um bem público, assim como os bens culturais – quadros, músicas, danças populares, arte multimídia, poesia, lite-

ratura. Não são bens públicos municipais, estaduais ou nacionais. A preservação das igrejas barrocas de Minas Gerais interessa tanto aos mineiros e aos brasileiros quanto aos chineses ou aos franceses. Assim como a preservação de Notre Dame ou da Muralha da China interessa aos brasileiros.

Se as igrejas mineiras devem ser preservadas pelo governo federal, pelo governo de Minas ou pela Unesco é questão administrativa cuja resposta não é clara.

Em diversas atividades do Estado, a regra é a contratação de quadros administrativos com estabilidade, de forma que possam tomar decisões independentes do governo do momento. Como no caso de juizes, promotores e delegados. Ou professores e auditores fiscais.

Em nome da diversidade, no caso da cultura, a regra ótima é permitir que as decisões sobre o apoio a diferentes projetos culturais sejam tomadas por uma pluralidade de tomadores de decisão – empresários da indústria cultural, organizações da sociedade civil, setor educacional e, sem dúvida, o próprio Estado.

Diversidade e democracia precisam conviver com os que as ameaçam. Assim como regimes democráticos conviveram com partidos comunistas mesmo quando estes propunham o fim da democracia; a diversidade cultural, por sua vez, deve conviver com o dirigismo estatal mesmo que este no passado tenha proibido “arte decadente”, durante o nazismo, ou “arte burguesa”, durante o regime bolchevista.

.....  
JOÃO SAYAD é economista e secretário de Cultura do Estado de São Paulo

## Sobre a política cultural no Brasil

O Brasil é país de ricos e pobres. Por um lado, há escassez aguda de recursos públicos demandados para diferentes fins e por diferentes segmentos da população. Por outro lado, o acesso a bens culturais é impossível para boa parte da população. Recursos públicos e privados destinados a promover e financiar artistas e atividades culturais são insuficientes.

A expressão artística em muitos casos concorre com a pujança da indústria cultural de outros países. Assim, como exemplo mais forte, o cinema nacional não existiria sem o apoio governamental face à concorrência do cinema estrangeiro. Mas cinema nacional interessa não apenas aos brasileiros, como bem público, mas deveria interessar até à Motion Pictures Association se esta representasse o interesse público americano e não a indústria cinematográfica americana.

A história recente da política cultura brasileira se inicia com a Lei Sarney, que foi revogada durante o governo Collor e substituída mais tarde pela Lei Rouanet, regulamentada há menos de 15 anos.

A Lei Rouanet permite que contribuintes do imposto de renda abatam até 4% do imposto de renda devido para financiar projetos culturais que tenham sido aprovados pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Dependendo da modalidade, podem financiar entre 64% e 100% do valor dos projetos aprovados.

No ano de 2008, as empresas contribuintes do Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica destinaram quase R\$ 1 bilhão para projetos culturais, enquanto o Ministério da Cultura trabalhou com um orçamento de R\$ 800 milhões. O governo do Estado de São Paulo dedica R\$ 500 milhões do orçamento à Secretaria da Cultura, além de R\$ 50 milhões de incentivos fiscais baseados no ICMS.

### As críticas à Lei Rouanet

O projeto de lei apresentado para substituir a Lei Rouanet não vem acompanhado de

exposição de motivos. O Ministério manifestou suas críticas ao funcionamento da lei através de palestras, textos ou tabelas apresentadas no *site* do Ministério.

A primeira crítica refere-se ao fato de os proponentes de projetos para renúncia fiscal se concentrarem na Região Sudeste do país – Minas, Rio, São Paulo.

Aponta-se também que muitas áreas deixam de ser atendidas, como história (?), pesquisa (?), circos, cultura popular, artesanato, periódicos (?), mímica (!) etc.

Afirma-se ainda que a Lei tende a financiar mais os projetos que tragam algum ganho de imagem à marca da empresa, deixando de lado as atividades artísticas menos atraentes para as empresas. Ou seja, são privilegiados projetos que têm um viés de mercado ou de *marketing*.

Finalmente, argumenta-se que o orçamento do Ministério é de apenas 20% do valor da renúncia fiscal. Ou seja, há um claro desequilíbrio entre os recursos públicos destinados à cultura: a maior parte fica a cargo das empresas e a menor é destinada a decisões do governo.

Além disso, critica-se o governo do Estado de São Paulo por usar a Lei Rouanet para financiar organizações sociais como a OSESP e a Pinacoteca do Estado.

Apresentamos abaixo algumas reflexões sobre essas críticas à luz do que é possível entender sobre as propostas, não muito claras até aqui, de mudança da Lei Rouanet.

Primeiro, a concentração na Região Sudeste. A maior parte das empresas que pagam IRPJ, especialmente as maiores empresas estatais – Petrobrás e BNDES –, está localizada na Região Sudeste. As regiões Norte e Nordeste têm um menor número de empresas contribuintes do IRPJ. Além disso, não contam com comunidade de produtores culturais que saiba utilizar o mecanismo de renúncia como a Região Sudeste. O assunto é delicado do ponto de vista da federação. Afinal de contas, é a Região Sudeste, especialmente São Paulo, que transfere grande

parte das receitas tributárias aqui coletadas para outras regiões da federação.

Segundo, não é óbvio que projetos culturais nascidos no Sudeste refiram-se a “arte” ou “cultura” do Sudeste. Se são projetos culturais, têm caráter público. Ivete Sangalo cantando em São Paulo é Nordeste ou Sudeste? São Paulo tem a maior concentração de grupos de maracatu do Brasil. Música de concerto da OSESP interessa apenas a São Paulo? Qual a importância da OSESP e seus músicos para a música de concerto no país? O Museu Nacional de Belas Artes tem um acervo de obras “nacionais” e a Pinacoteca, de “arte paulista”? Ainda sob este aspecto, muitas empresas do Sudeste financiam projetos nacionais, isto é, de artistas e interesses localizados em outros estados, ainda que os proponentes estejam localizados na região.

Terceiro, o viés de mercado nos projetos apoiados por empresas através da Lei Rouanet é inevitável. O caso mais espetacular – o *Cirque du Soleil* – poderia ser evitado se o Ministério da Cultura, ouvindo a CNIC, não o aprovasse, já que se destinava a público capaz de pagar ingressos muito caros e era viável sem apoio do governo. Os membros do Ministério da Cultura que o aprovaram reconhecem o erro da decisão. O erro não deriva da Lei Rouanet, mas de um caso que a Lei Rouanet permite evitar: o apoio a projetos que são economicamente viáveis sem a utilização da renúncia fiscal.

O caso do *Cirque du Soleil* ocorreu há cinco anos pelo menos, mas continua sendo usado como crítica à Lei Rouanet. Embora não seja devido à Lei Rouanet e sim a decisões do Ministério da Cultura. A mesma coisa acontece com a publicação de “*coffee table books*”, debitados à Lei Rouanet e que o Ministério da Cultura, ouvida a CNIC, pode rejeitar usando as próprias regras da Lei Rouanet em vigor.

Finalmente, a crítica à utilização da renúncia fiscal para projetos que contam com recursos do governo do Estado. O Ministério da Cultura afirma que o governo do Estado “se furta”

a financiar suas atividades culturais usando recursos da renúncia fiscal de impostos federais. A proposição pode ser invertida – o Estado contribui para projetos culturais que poderiam ser financiados apenas a partir da renúncia fiscal. Mesmo assim, de um total de 350 milhões anuais que o governo estadual dedica às Organizações Sociais, os recursos da Rouanet não chegam a 10%.

## O projeto de lei

É difícil analisar o projeto de lei apresentado porque a maior parte das mudanças é deixada para decretos e regulamentações que serão editados depois. O Ministério Público Federal já questionou o Ministério da Cultura alegando a inconstitucionalidade do projeto, que muda muitas regras, mas não define qual será a mudança, deixando a critério de decisões posteriores do Poder Executivo.

Da forma como foi escrito, o projeto de lei extingue a Lei Rouanet e cria nova lei de incentivo. Entretanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias prevê que leis de incentivo criadas agora terão vigência de apenas cinco anos. Portanto, na sua versão original, a nova lei de incentivo teria vigência por apenas cinco anos. Dada a sua debilidade na obtenção de recursos orçamentários, a limitação da vigência a cinco anos seria extremamente perigosa para o setor cultural.

O Ministério informa que já corrigiu o projeto. Na nova versão, ele não extinguiria a Lei Rouanet. Permanece, porém, a indefinição sobre o que e como realmente mudaria sob o novo regime de incentivo à cultura. Faltou aos autores capacidade técnica e legislativa para elaborar um novo projeto de lei.

Ainda que não esteja explícito, o projeto de lei apresentado pretende aumentar a participação de recursos próprios das empresas no financiamento dos projetos culturais. Ou seja, pretende “economizar” recursos públicos para a cultura, imaginando que aumentará a participação do setor privado.

Pretende igualmente aumentar a participação dos investimentos feitos com recursos do Fundo Nacional de Cultura cujo destino é decidido pelo governo ou pela CNIC/Comitês Gestores e não pela empresa contribuinte do IRPJ.

A experiência brasileira nesse caso é clara. Os fundos destinados ao Fundac (Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente), por exemplo, só cresceram quando as empresas foram autorizadas a destinar a um projeto específico os recursos que depositavam no fundo. Portanto, o Fundac ganhou mais recursos às custas de deixar de ser um fundo. Não há por que esperar que, no caso da cultura, a relutância das empresas em colocar recursos no fundo nacional de cultura seja menor.

### Um tiro pela culatra

**A** luta pelo dinheiro do orçamento é dura. É legítima. Há campeões, vencedores e principiantes.

O Banco Central é campeão. Gasta em média R\$ 150 bilhões por ano sem pedir autorização para ninguém; nem Congresso, nem orçamento, nem ninguém. É independente, soberano e absoluto. Tricampeão.

Depois, temos as receitas vinculadas, para educação e saúde, por exemplo. A educação tem que gastar 18% das receitas de impostos a nível federal, 25% a nível municipal, sendo que a Constituição Municipal de São Paulo vincula 31% do orçamento para a educação. É bom dinheiro. O governo é obrigado a gastar ou sofre punições importantes, que podem chegar ao *impeachment*, no nível municipal. A educação é uma vencedora mas às vezes perde. Como perdeu com a desvinculação de recursos orçamentários, desde 1994 até hoje.

São vencedores também os incentivos fiscais que isentam de impostos regiões ou produtos. O Brasil usa incentivos fiscais para as regiões mais pobres do país há mais de cinquenta anos. Gastamos R\$ 100 bilhões com in-

centivos. Outro vencedor, politicamente forte, bem articulado.

Há ainda as renúncias fiscais. O contribuinte deve 100 de impostos ao governo. A Lei Rouanet permite que o contribuinte, em vez de pagar, gaste diretamente em cultura parte do imposto devido. Isso é bom também. Mas as renúncias fiscais podem ser dificultadas por exigências burocráticas da Receita Federal. Além da Rouanet, existe a Lei do Audiovisual, mais generosa do que a Rouanet, e uma lista de projetos à espera de incentivos fiscais para o esporte e o meio ambiente.

Em termos de privilégios orçamentários, isto é, garantia de que os recursos serão gastos, em anos de fartura ou de crise, a melhor situação é a do Banco Central. Depois, vêm as receitas vinculadas, como na educação. Em último lugar, vem a renúncia fiscal.

A cultura obtém recursos públicos através de renúncia fiscal há 25 anos. A atividade cultural conseguiu abrir essa brecha, de aproximadamente R\$ 1 bilhão, com uma condição: que os gastos fossem decididos pelas empresas com a aprovação do Ministério da Cultura, que avalia preços dos projetos e se os projetos precisam de apoio. Se forem projetos comerciais ou com ingressos caros, a renúncia fiscal não pode ser utilizada. É uma pequena e recente vitória – igual a 1% dos incentivos fiscais em geral, a 1/300 do que se gasta com educação e 1/150 do que se gasta com juros. Conseguimos. Mas é pouco.

As empresas não devem ser as únicas a tomar decisões sobre gastos na cultura. O governo também deve contar com recursos significativos relativamente aos recursos da renúncia fiscal. Assim como a Sociedade Brasileira Artística, a OSESP, os Amigos da Pinacoteca, sindicatos, ONGS e muitos outros.

A proposta de mudança da Lei Rouanet pretende aumentar a participação do governo nas decisões. É preciso apoiar atividades artísticas que as empresas não apoiariam – cultura popular, grupos amadores, arte erudita, regiões

pobres do país e mímica, por que não? É justo. A diversidade cultural exige também a participação do governo na decisão. E o Ministério da Cultura tem recursos muito pequenos relativamente aos recursos da Lei Rouanet. São pequenos mesmo com relação aos recursos da Rouanet administrados pelas estatais federais.

Mas se quer fortalecer o papel do governo reduzindo a renúncia fiscal que as empresas podem utilizar. Isto é, propõe-se aumentar seu poder de decisão sobre a cultura em detrimento dos recursos sobre os quais as empresas decidem. É ingênuo.

E inoportuno. A proposta de reforma é apresentada em ano de crise. Quando o FMI, Banco Mundial e até os economistas propõem aumento de gastos. Quando outros setores propõem projetos de lei com renúncia fiscal para os esportes e o meio ambiente.

Além disso, o projeto de lei reduz o limite de dedução das despesas com projetos culturais mesmo que não utilizem a renúncia fiscal. Assim, hoje uma empresa pode abater como custo e, portanto, reduzir o lucro tributável, se financiar com recursos próprios uma peça de teatro ou um musical. Aprovado o novo projeto, esta redução será limitada (artigo 19, inciso II, do projeto de lei). Ainda que seja um artigo perdido no meio do projeto de lei, a impressão é que o Ministério preparou o projeto de reforma orientado pela Receita Federal e transformou o projeto num projeto de aprimoramento da legislação do imposto de renda.

Ao ministro da Cultura caberia pedir mais dinheiro para a cultura, ponto. Não em detrimento de outros recursos destinados à cultura. Ao ministro da Fazenda cabe dizer não. Ao Congresso, que aprova o orçamento, cabe decidir.

Em conclusão: os recursos orçamentários do Ministério da Cultura são insuficientes, particularmente quando comparados aos recursos controlados pelas estatais federais e aos recursos da renúncia fiscal da Lei Rouanet.

A tática escolhida pelo Ministério para corrigir essa distorção não dará certo: aumentar a

participação dos recursos próprios das empresas privadas ou aumentar o seu poder de decisão sobre esses recursos. No final, teremos menos recursos para a cultura ainda que o poder do Ministério seja maior em termos de participação no total, pois este será muito menor se o projeto de lei for aprovado.

A estratégia correta seria reformar apenas alguns artigos da Lei Rouanet. Primeiro, permitir renúncia fiscal maior para empresas menores, pois só assim estas teriam renúncia suficiente para financiar algum projeto cultural. Várias empresas de regiões mais pobres do país, que hoje não utilizam os benefícios da lei, passariam a utilizá-la. Depois, mudar o que for necessário para evitar que a renúncia fiscal seja utilizada em projetos economicamente viáveis e que, portanto, não deveriam utilizar-se de recursos públicos.

Por fim, conseguir para o Ministério da Cultura poder para decidir sobre as renúncias fiscais das estatais federais. E mais recursos orçamentários.

Não há conflito político entre entes da federação. Ou entre propostas partidárias. Trata-se do conflito de sempre entre cultura e os demais demandantes de recursos públicos.

O projeto de lei apresentado parece resultar de aliança entre auditores fiscais e gestores públicos da cultura, contra a empresa privada. Exatamente quando os governos do mundo inteiro concedem mais isenções tributárias e aumentam os seus gastos. E quando o governo brasileiro isenta automóveis e geladeiras de IPI. Seriam mais importantes do que a cultura? Geram mais emprego por real investido? Produzem menos CO<sub>2</sub>?

Exatamente neste momento de crise, o Ministério da Cultura aparece fantasiado de tributarista em defesa da austeridade fiscal.

O Ministério da Cultura precisa de mais recursos. Todos concordamos. Que se alie a comunidade cultural. Que aproveite a conjuntura que distribui isenções e não mais impostos.

O ministro da Cultura deveria aspirar à presidência do Banco Central; ou ao Ministério da Educação. Se não conseguir, deveria pedir mais recursos para consolidar a peque-

na vitória que a cultura conseguiu. Se o ministro da Cultura se preocupa com coisas da Fazenda, quem se preocupará com as coisas da Cultura? ○

# O Resgate da Política

JARBAS VASCONCELOS

*Não há nada mais tirânico do que um governo que pretende ser paternal.*

NAPOLEÃO BONAPARTE

Nas duas últimas décadas, a sociedade brasileira obteve avanços significativos nas mais variadas áreas. A economia foi estabilizada, as eleições entraram para a rotina e são um exemplo de organização para o mundo, com o uso da tecnologia a serviço da eficiência. Contrariando os costumes, os governantes passaram a se preocupar com a responsabilidade fiscal. A boa gestão é hoje bandeira nas campanhas eleitorais. Por que então o exercício da política não consegue seguir esse mesmo caminho evolutivo e está indo na trilha oposta, enfrentando crises periódicas que abalam a confiança da opinião pública nos partidos e no Congresso Nacional?

Há pouco mais de trinta anos, em plena ditadura militar, o exercício da política era mais simples. Um efeito perverso resultante do fim do pluripartidarismo. Era uma lógica maniqueísta.

De um lado estavam aqueles que – em graus variados – defendiam a manutenção do regime autoritário, integrantes da Aliança Renovadora

Nacional, a Arena. No lado oposto, existia um amplo quadro de lideranças, reunindo de liberais democráticos a comunistas, passando por conservadores que por uma ou outra razão se distanciaram do regime constituído após o golpe de abril de 1964, todos juntos no Movimento Democrático Brasileiro, o MDB.

Não havia muita preocupação com os “antecedentes” de quem aderira à causa democrática. Eram tempos duros, perigosos, mas em preto-e-branco. Valia o raciocínio de Winston Churchill, que, na determinação resoluta para derrotar Adolf Hitler, admitia fazer um pacto até com o diabo. Essa estratégia “vista grossa” teria um nefasto efeito sobre o futuro do sucedâneo do MDB, o PMDB. Se bem que a prática de optar pela quantidade, em detrimento da qualidade, é hoje quase que uma burra unanimidade na política de filiação dos partidos políticos brasileiros.

## Ineficiência crônica

A primeira razão dessa ineficiência reside na omissão recorrente em não realizar uma reforma que corrija as deficiências do sistema político brasileiro. Até porque o casuísmo é uma marca histórica brasileira quando se trata de alterações no sistema político-eleitoral. Em geral, elas são pontuais e oportunistas. É a conveniência a serviço do conservadorismo. Essa fragilidade institucional, inclusive, foi utilizada no período pré-1964 para adequar a legislação

JARBAS VASCONCELOS é senador pelo PMDB de Pernambuco. Foi deputado estadual (1971-1974), deputado federal (1975-1978 e 1983-1986), prefeito do Recife por duas vezes (1986-1988 e 1993-1996) e governador de Pernambuco reeleito (1999-2006).

vigente à crise do momento, como no caso da implantação do parlamentarismo após a renúncia do presidente Jânio Quadros.

Durante os vinte anos do regime militar, o governo e os seus aliados no Congresso Nacional mudavam as regras sempre que as urnas davam um passo maior do que queriam os poderosos da ocasião. E assim foram criadas a figura do senador biônico, as sublegendas e tantos outros artifícios que visavam exclusivamente reduzir pela lei os espaços que a oposição conquistava nas urnas.

A transição democrática brasileira tem características muito peculiares, pois a oposição recorreu ao próprio instrumento institucional criado pela ditadura (o Colégio Eleitoral) para chegar ao poder. A ausência de uma ruptura violenta trouxe vantagens, pois outros países da própria América Latina tiveram de ir ao confronto nas ruas para encerrar seus regimes de exceção.

Por outro lado, muitos dos vícios – alguns que vinham de antes do golpe – permaneceram intocáveis. Problemas que não foram resolvidos pela Constituição de 1988, o que de certa forma comprova a dificuldade que o Congresso tem para construir uma maioria parlamentar que aprove medidas radicais, que promovam um “corte” na própria carne da política.

Provavelmente (e esta é apenas uma conjectura), o impasse entre os defensores do presidencialismo e do parlamentarismo nos tenha legado uma herança equivocada, na qual o parlamento se apresenta como forte, mas depende enormemente da estrutura do Executivo para – usando uma linguagem rasteira – “fazer política”.

Na práxis política atual não há respeito pela História; não há respeito pelo que veio antes; não há respeito pelo que foi herdado de bom dos antecessores. É o que existe de mais velho e retrógrado, travestido de novidade. É a preferência pelo jogo do mais esperto, no qual a trapaça é a única forma de vencer. Assina-se embaixo da máxima nazista de que uma mentira repetida mil

vezes se transforma em verdade. Até parece que perdemos a capacidade de nos envergonhar.

Um país não chegará ao desenvolvimento econômico e social apenas com grandes pretensões, que marcam nossa eterna promessa de que o Brasil é o país do futuro. O que precisamos é de grandes planos.

## Oportunidades perdidas

Falam que a Constituição de 1988 transformou o Brasil num país de presidencialismo parlamentar, por causa da influência de muitos constituintes parlamentaristas. Tolice. Vivemos sob o regime de um presidencialismo quase imperial. E ainda existem aqueles com coragem – ou seria cinismo? – de defender um terceiro mandato para o presidente da República. Por que não um quarto, um quinto mandato? Por que não resgatamos a Monarquia?

A precariedade da relação entre os partidos políticos e os Poderes da República contribuiu decisivamente para os escândalos que levaram ao *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello e à reformulação da Comissão Mista do Orçamento – ambos ocorridos no início da década de 1990. Lamentavelmente não serviram como um alerta suficiente para a implantação de reformas profundas e comprometidas com uma agenda mudancista.

Esses dois episódios emblemáticos deveriam ter sido diagnosticados como sintomas de algo mais sério, que crescia no seio da jovem democracia brasileira. O Congresso Nacional precisava urgentemente resgatar as bandeiras políticas que haviam levado milhões de brasileiros às ruas na campanha pelas eleições diretas, uma década antes.

Talvez pareça exagero afirmar isso hoje, mas acredito, retrospectivamente, que um episódio colaborou para a ausência da maioria necessária à aprovação de uma reforma política: a negativa do Partido dos Trabalhadores em participar do governo Itamar Franco, após o *impeachment*.

Naquela ocasião, o PT acreditava – e as pesquisas mostravam isso – que a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva seria imbatível nas eleições presidenciais de 1994. Um sinal de que essa união de opositos era viável veio no plebiscito de 1993, quando os brasileiros foram às urnas para decidir entre República e Monarquia; entre presidencialismo e parlamentarismo. O plebiscito colocou no mesmo palanque lideranças políticas de campos ideológicos adversários, lutando por um mesmo objetivo. Mantidos a República e o presidencialismo, porém, voltou tudo ao normal.

Na hipótese de o PT ter aceitado compor o governo Itamar, a história brasileira tomaria um rumo completamente diferente, talvez abrindo espaço para aprovar uma reforma que corrigisse distorções como a infidelidade partidária, as legendas de aluguel, as coligações nas eleições proporcionais e implantasse o financiamento público das campanhas. O que falou mais alto foi a agenda eleitoral. Mas no caminho dos planos petistas havia o Plano Real, que calçou a trajetória do então ministro Fernando Henrique Cardoso na direção do Palácio do Planalto.

Enquanto o PT adia sua chegada à Presidência da República, a reforma política se tornava um “morto-vivo” institucional que, de vez em quando, voltava para assombrar o Congresso Nacional.

## Reeleição em pauta

A chegada do PSDB à Presidência da República também representou um alento momentâneo à aprovação da reforma política, pois o partido tinha um perfil parlamentarista, o que indicava uma maior preocupação com o fortalecimento da estrutura partidária e do sistema eleitoral. Mas a agenda do governo FHC era econômica, com o aprofundamento das medidas para estabilizar a moeda e para reformar o Estado brasileiro.

A agenda política só veio surgir na segunda metade do primeiro mandato tucano, com

a discussão e posterior aprovação da emenda constitucional que permite a reeleição dos detentores de mandatos executivos: presidente da República, governadores e prefeitos. Mais uma oportunidade era jogada fora.

Nunca fui simpático à reeleição e, diante da inevitabilidade da sua aprovação, preferia que fosse implantada por etapas: começando pela Presidência da República para só depois chegar aos governos estaduais e às prefeituras.

O fato concreto é que ela está aí, funcionando há onze anos e seis eleições. Mesmo sendo pouco tempo para uma avaliação racional, já surgem defensores da sua extinção. Trata-se de uma análise precoce e precária. Melhor do que acabar com a reeleição é aprovar medidas que regulamentem esse instrumento, dificultando o abuso de poder e corrigindo eventuais falhas que passaram incólumes pelo debate acirrado que antecedeu sua aprovação pelo Congresso Nacional.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o foco continuou sendo a economia. Não havia espaço para a importante agenda da reforma política, e os efeitos nocivos das distorções do sistema político brasileiro ficariam ainda mais evidentes no mandato seguinte, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Não votei em Lula em 2002. Estive com a candidatura de José Serra (PSDB), no primeiro e no segundo turnos. Apesar disso, como a maioria dos brasileiros, acreditava que o Partido dos Trabalhadores aproveitaria sua chegada ao poder para fazer a reforma política, de preferência logo no início do mandato de Lula. Esperança vã.

## Hora certa da reforma

A iniciativa de uma reforma política não é de responsabilidade do Executivo. Ela deveria partir do próprio Congresso Nacional, pois é no parlamento que os partidos se encontram melhor representados. É no Congresso Nacional que as virtudes e os defeitos do sistema se

tornam evidentes. Mas sem o respaldo governamental é impossível aprovar uma alteração legal desse porte.

Infelizmente, no governo Lula os defeitos chegaram a um nível nunca antes visto na história deste país. E mais: não acredito que uma reforma política tenha sucesso em fim de mandato, como ocorre agora. Essa é uma missão para ser realizada em início de uma nova legislatura. Na quadra atual, é agenda para 2011 – com novo presidente da República, novos senadores e deputados.

O PT, apesar da retórica diluviana do presidente Lula, não inventou as irregularidades e nem a corrupção no Brasil. Mas o partido – por sua história e por sua postura antes de chegar ao poder – representava um alento para quem defendia o combate à corrupção e mudanças em práticas arraigadas.

Não deixa de ser emblemático que o primeiro grande escândalo político do governo Lula tenha sido o do “mensalão”, no qual se revelou, com riqueza de detalhes, que o governo remunerava mensalmente parlamentares que integravam a base aliada. Uma operação que envolvia empresas públicas e empresas privadas com negócios com o governo. Ironia da história: anos antes, Lula soltou a famosa frase afirmando que existiam “300 picaretas” no Congresso Nacional.

O que vimos a partir desse episódio foi a intelectualidade petista e as próprias lideranças do governo defenderem a teoria de que “os fins justificavam os meios” e de que “sempre foi assim”. Valia a pena repetir os erros do passado, contanto que o ex-metalúrgico permanecesse na Presidência da República. Contanto que a “companheirada” continuasse ampliando sua presença na máquina pública federal.

Esse raciocínio cínico foi extremamente pernicioso para a política brasileira. Se o PT – a UDN de “macacão”, como batizou Leonel Brizola – relativizou a ética e a moral, o que restava aos demais partidos, aos demais servidores públicos, em todos os níveis da adminis-

tração pública brasileira? A correção cedeu seu lugar à esperteza.

## Fragmentação avança

Nas últimas três eleições nacionais (2006, 2002 e 1998) ficou evidente que a fragmentação partidária avançou, pouco a pouco, superando inclusive a “inflação” de legendas do final da década de 1980. O único aspecto que mudou para menos foi o número de partidos que apresentaram candidato à Presidência da República. Foram 22 em 1989 e apenas 7 em 2006.

Hoje existem 27 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Destes, 21 conseguiram cadeiras na Câmara dos Deputados no mesmo ano em que Lula conquistou a sua reeleição à Presidência da República. Curiosamente, também foi em 2006 que o PT viu encolher sua bancada de deputados federais, em vez de crescer, como vinha ocorrendo desde 1982.

Uma análise superficial – como tantas que são feitas hoje em dia – apontaria para um cenário positivo, pois o Congresso Nacional seria representativo da “infinita diversidade” da política brasileira. Oponho-me a esse raciocínio simplista. O episódio do “mensalão”, os escândalos envolvendo fraudes na liberação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e a luta escancarada por cargos em estatais e nos ministérios expõem a face perversa de um sistema que joga o exercício da política na vala comum daqueles que querem apenas fazer negócios e veem os partidos como meros instrumentos para seus planos.

Não tenho dúvida de que a fragmentação partidária representa hoje o maior obstáculo à reforma política, principalmente quando muitas das legendas existentes integram a base de apoio governista. Medidas como o fim das coligações proporcionais, a implantação da cláusula de barreira e o voto distrital misto são interpretados pelos pequenos partidos como medidas que objetivam a sua extinção.

No início da década de 1980, estive em visita oficial à Alemanha – ainda na época chamada de Alemanha Ocidental, devido à divisão imposta pela Guerra Fria. Fui acompanhar as eleições e foi justamente naquela disputa que o Partido Verde obteve sua primeira cadeira no parlamento alemão. Hoje, quase trinta anos depois, o PV exerce um papel decisivo na política alemã. Cito esse exemplo para mostrar que a cláusula de desempenho não é um impedimento ao surgimento de novos partidos, mas uma regra necessária à organização do sistema político brasileiro.

Outra questão relacionada ao sistema eleitoral alemão diz respeito ao voto em lista, pois a Alemanha utiliza o sistema eleitoral distrital misto de correção. O sistema alemão, de acordo com professor Jairo Nicolau, do IUPERJ, possibilita ao eleitor votar num candidato no distrito e também num partido para efeito da lista.

Seguindo esse sistema, o PV estabeleceu uma regra ousada, pela qual os primeiros lugares em suas listas eleitorais são reservados às mulheres. Isso permitiu que 58,2% dos deputados dos verdes sejam mulheres. É um percentual acima da média do parlamento alemão (32,2%) e muito superior à média do parlamento da França, por exemplo (12,3%). No Brasil, o número de deputadas federais em 2006 não atingiu 9% das cadeiras da Câmara.

O problema não é o voto em lista, bastante criticado nos últimos meses, mas a forma pela qual os partidos são criados e administrados no Brasil. E esses costumes só mudarão com a determinação daqueles que consideram o mandato político uma honra, um privilégio e não uma vaidade pessoal ou um instrumento para obter ganhos pecuniários.

A fragmentação brasileira criou uma outra distorção ainda mais permissiva e que compromete a relação institucional entre o Executivo e o Legislativo: o surgimento de “bancadas piratas”, que perpassam os partidos e não seguem a orientação partidária, mas o que manda é o

“chefe” do grupo. O atual governo não inventou essa prática, mas a forma como montou sua base e distribuiu espaços de poder contribuiu para piorar o que já era ruim.

## Papel da oposição

Com um desempenho do governo tão bisonho como esse, o papel da oposição ganha uma importância e uma dimensão só vistas na década de 1960 e 1970 no enfrentamento com a ditadura militar. Não existe respeito pelo contraditório por parte do governo. Essa busca incessante da unanimidade, quem sabe contaminada pelas pesquisas que mostram a aprovação popular, cria um paradoxo: o presidente da República é altamente popular, mas não consegue resistir às pressões fisiológicas de parte da sua gigantesca base parlamentar.

Cabe à oposição deixar claro que democracia e personalismo não combinam. Nunca combinaram. Aí está a História da Humanidade repleta de exemplos de que o messianismo provoca efeitos devastadores sobre o desenvolvimento coletivo de uma sociedade. Aqui vale recorrer a Bobbio:

A soberania popular não pode se basear na mera autoridade do número: a maioria é tão arbitrária quanto o arbítrio individual. A soberania não pode ser senão a soberania do direito, de uma ordem jurídica racionalmente organizada, mediando entre liberdade e organização, entre espontaneidade social e poder.

Em *O Futuro da Democracia*, ao analisar as diferenças entre democracia representativa e democracia direta, Bobbio faz uma crítica a alguns vícios do parlamentarismo na Itália.

Uma das chagas do nosso parlamentarismo, tantas vezes denunciada e tão pouco medicada, é a proliferação das assim chamadas “leizinhas” (*leggine*, no original) que são precisamente o efeito da predominância de interesses particulares, de grupo, de cate-

goria, no pior sentido da palavra, corporativos. E se trata exatamente de uma chaga e não de um efeito benéfico, exatamente de um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados.

O diagnóstico de Bobbio poderia também valer para a atual situação do Congresso Nacional brasileiro, povoado por interesses menores e sem conseguir impor uma agenda positiva.

No caso específico dos interesses de grupo, seria essencial a regulamentação da atividade de lobista, como existe em outros países. Trata-se de uma luta de quase vinte anos do senador Marco Maciel, do DEM de Pernambuco. Até hoje o projeto se encontra parado na Câmara dos Deputados.

De acordo com a iniciativa do senador pernambucano, as pessoas físicas e jurídicas que desejarem influenciar o processo legislativo precisarão ter registros formais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. As Mesas Diretoras das duas Casas serão responsáveis pela definição da forma e dos limites do trabalho dos lobistas. Esses profissionais deverão ser identificados por meio de documentos, além de registrarem seus serviços e as matérias nas quais vão atuar. Contra ou a favor.

Hoje, por meios tortos, o *lobby* termina sendo exercido de forma obscura – até por parlamentares que perderam completamente a noção do seu papel representativo. A regulamentação do *lobby* é uma daquelas medidas essenciais para o bom desempenho da atividade parlamentar, especialmente por ampliar a transparência sobre o que ocorre no âmbito do Congresso Nacional.

## A reforma mínima

O comportamento permissivo em episódios recentes contribuiu para o desgaste da política no Brasil, pois passa a imagem de que tudo se acerta nos bastidores, de que tudo “termina em pizza”. O debate político é confundi-

do com a mera briga por espaços de poder no âmbito governamental.

O sistema político brasileiro está submetido à degradação e à execução públicas. A desqualificação moral dos partidos políticos ameaça o próprio equilíbrio entre os poderes da República – essencial para a democracia.

Diante desse cenário, uma reforma política séria deve incluir e aprovar pelo menos quatro pontos: o financiamento público das campanhas eleitorais; a fidelidade partidária; o fim das coligações nas eleições proporcionais e a implantação da cláusula de desempenho.

O financiamento público de campanha é indispensável para evitar a interferência cada vez maior do poder econômico, que corrompe o processo eleitoral.

A proposta de reforma política debatida há alguns anos – que chegou a ser aprovada por uma comissão mista do Congresso Nacional – previa o financiamento público com um custo para a campanha eleitoral de sete reais por eleitor. Hoje, isso representaria um custo de aproximadamente R\$ 914 milhões para uma eleição nacional, tomando como referência um eleitorado de 130 milhões de pessoas.

De acordo com números do Tribunal Superior Eleitoral, a campanha do ano passado custou cerca de R\$ 2,43 bilhões. A imprensa, por sua vez, calcula que a despesa real representou cerca de cinco vezes esse valor, chegando à cifra de R\$ 12,15 bilhões – mais de doze vezes o valor estabelecido no projeto da reforma política.

O financiamento público sozinho não resolve o problema da corrupção e do desvio de recursos públicos para campanhas eleitorais. Problemas semelhantes aos brasileiros ocorrem por todo o mundo, inclusive em nações do mundo desenvolvido.

Outro fator importante é que, isoladamente, nenhuma dessas propostas dará resultados satisfatórios. Por essa razão, é questionável a eficiência da chamada “reforma fatiada”.

A fidelidade partidária é o melhor instrumento para impedir o degradante festival de

adesões fisiológicas. Não condeno quem esteja insatisfeito em um lugar e queira ir para outro. Mas, no caso dos partidos políticos, isso deve ser a exceção e não a regra, como tem sido há alguns anos.

De todas as medidas de uma reforma política séria e objetiva, talvez uma única obtivesse resultado efetivo isoladamente. Trata-se da proibição de coligações nas eleições proporcionais. Essas coligações são uma deformidade e uma imoralidade existentes apenas no Brasil, onde se vota em José e se elege João.

No começo do meu mandato, em 2007, apresentei uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) com o objetivo de acabar com essa excrescência.

Se o Congresso Nacional fala de reforma da Previdência, todos se interessam. O Senado e a Câmara dos Deputados recebem milhares de e-mails, milhares de ligações telefônicas. O mesmo se aplica às reformas trabalhista e tributária. Mas a reforma política é vista pela opinião pública como algo de interesse exclusivo dos políticos.

O cidadão não compreende que a reforma política é a “mãe” de todas as reformas, justamente por assegurar o aprimoramento das instituições responsáveis pelo encaminhamento de todas elas. A reforma política, ao contrário do que imagina um desavisado, não interessa apenas aos parlamentares, aos dirigentes partidários. Uma reforma política séria estabelecerá novos instrumentos para que o eleitor-contribuinte-cidadão amplie a interferência sobre seus representantes.

Outro espaço para a degradação do exercício da política reside no Orçamento Geral da União. Sua elaboração, aprovação e execução precisam passar por uma profunda e séria reformulação, que estabeleça obrigações severas para o Poder Executivo.

O parlamento não pode continuar sendo um mero intermediário de verbas públicas, com emendas liberadas às vésperas das votações que interessam ao governo.

As distorções começam na elaboração do orçamento, permanecem na sua aprovação e atingem o auge na hora da liberação dos recursos, quando o dinheiro, que deveria ir para obras prioritárias nos municípios, escorre pelos esgotos da corrupção e dos desvios, muitas vezes com a participação dos ordenadores de despesas do Poder Executivo, indicados pelos partidos políticos.

## Resgate possível

A impunidade é a consequência mais nefasta do quadro de degradação da política e dos nossos compromissos políticos, sociais e éticos. Apesar das promessas reiteradas em cada discurso de posse, a cultura da impunidade não apenas permanece entre nós, mas se estabelece em bases sólidas num terreno cada vez mais propício. A impunidade é um cancro que precisa ser extirpado.

Em outros países – e temos diversos exemplos recentes – uma mera suspeita é suficiente para que haja uma renúncia, para que alguém rejeite uma colocação pública. E essa iniciativa não representa uma confissão de culpa, como alguns poderiam dizer. Significa apenas a sensatez de separar o espaço público das pendências privadas. No Brasil dos dias atuais, a certeza da impunidade dá uma força tremenda a quem não age com lisura e correção.

A eleição de Barack Obama nos Estados Unidos mostrou que é possível desmontar equívocos construídos num passado recente. Como diziam seus defensores, na campanha eleitoral do ano passado: sim, nós podemos. No Brasil, as personalidades políticas têm um papel fundamental para definir o país que queremos. Daí ser essencial o resgate do exercício da política como instrumento de vanguarda e de mudança.

Até porque os recentes escândalos envolvendo as despesas do Congresso Nacional para manutenção dos mandatos de senadores e deputados tiveram um efeito devastador sobre as

duas Casas. Muitos parlamentares passaram a se questionar sobre a viabilidade de continuar na vida pública – pelo menos aqueles que enxergam o exercício da política como instrumento de transformação.

Quando a sociedade perde as referências na hora de diferenciar os que vivem DA política daqueles que vivem PARA a política, alguma coisa precisa ser feita urgentemente.

Para o bem e para o mal, os instrumentos viabilizados pela tecnologia da informação já exercem um enorme poder de influência sobre o acompanhamento das pautas do Congresso Nacional. Um discurso transmitido pela TV Senado (inclusive por meio da internet) tem repercussão imediata, com eleitores se pronunciando por meio de telefone e e-mails.

Isso não acontecia no passado recente. Um pronunciamento repercutia na “Hora do Brasil” ou na edição dos jornais do dia seguinte. O impacto agora é direto. São pessoas que, do conforto da sua sala, do seu quarto, acompanham em tempo real o que ocorre no Congresso Nacional e têm a possibilidade de interferir diretamente no processo.

Porém, os episódios recentes demonstraram que mesmo esse novo meio de pressão tem limites, pois a opinião pública vale mais para uns do que para outros.

## Obviedade que assusta

Há quatro meses, a revista *Veja* publicou nas suas “páginas amarelas” uma entrevista na qual falei da degradação e da mediocridade que hoje pautam a política em Brasília. Minhas palavras tiveram um impacto surpreendente na opinião pública. Em cerca de quatro mil mensagens que recebi sobre o tema, raras foram aquelas com críticas. A entrevista serviu para quebrar um certo “consenso do silêncio”. Ainda assim, uma parcela se insurgiu contra a entrevista. Desafiaram-me a apresentar nomes, queriam “casos concretos”. Como se isso fosse necessário.

A verdade é sempre inconveniente para quem vive na omissão. Não revelei novidades. Constatei o óbvio. Apenas isso. Fiz uma constatação política que deveria implicar ações corretivas. Uma correção de rumos e de práticas. Na semana seguinte à publicação de *Veja* pipocaram denúncias sobre a luta política para mudar a direção de fundos de pensão de estatais federais. Estavam ali os nomes e os “casos exemplares” para quem quisesse ver.

O exercício da política não deve ser confundido com um negócio, com uma transação, na qual o que importa é o lucro a ser obtido. Política não deve ser um fim em si mesmo. O seu exercício precisa transcender; precisa almejar algo mais que apenas a conquista do poder. Precisa representar o caminho para mudar o estado de coisas. O poder pelo poder leva ao quadro político degenerado que hoje vemos no nosso país, no qual a esperteza é mais importante do que a inteligência e a correção ética.

Se deputados federais e senadores responsáveis não cumprirem seu papel, serão completamente eclipsados por aqueles que preferem se esconder nas sombras ou estão “se lixando” para o que acha ou deixa de achar a opinião pública.

Qual é a missão do parlamento brasileiro? Aceitar as imposições do presidente da República por meio das medidas provisórias? Aceitar o papel menor de mero atravessador de verbas públicas, que deveriam ser aplicadas sem necessidade de uma “intermediação” política? Passar quatro ou oito anos pensando em como pagará as contas da próxima campanha de renovação do mandato? Não foi para isso que lutamos pela volta das liberdades democráticas, pelo fim do bipartidarismo autoritário, pela independência entre os Poderes.

## Mudança pela base

Não será apenas a aprovação de uma nova legislação política e eleitoral que vai mudar práticas. É fundamental outra reforma, esta de ordem moral, de conteúdo ético. E ela co-

meça justamente na Educação. As mudanças na educação e na política têm algo em comum: levam décadas para se consolidar. Mas elas precisam começar em algum momento.

A nossa política educacional, por exemplo, ainda não olhou com a devida atenção para o ensino fundamental. Os olhos, equivocadamente, se direcionam, no máximo, para o ensino médio, enquanto a base é esquecida. O ensino superior é que movimenta o grande debate. Nossa juventude, na educação, só merece atenção quando atinge a idade para fazer o ENEM.

Se o Brasil continuar ignorando a prioridade necessária para as nossas crianças, estaremos comprometendo o maior patrimônio que o país tem para mudar sua realidade. A educação fundamental é a base para o desenvolvimento, para a correção de rumos.

O conjunto de políticas sociais adotado há mais de uma década, com o objetivo de compensar a absurda concentração de renda brasileira, contribuiu para ampliar o mercado de consumo no país. Mas foi insuficiente para assegurar igualdade de oportunidades. Foi insuficiente para mudar a realidade local. Isso só é possível por meio de uma educação pública de qualidade, num esforço que puxe para cima todos os indicadores educacionais – inclusive do setor privado.

O debate sobre a adoção de cotas raciais nas universidades públicas encobre essa omissão. O problema não está em assegurar cadeira nas universidades. A suprema injustiça ocorre lá atrás, na infância, quando crianças e jovens das classes mais pobres não têm acesso a um

ensino de qualidade. Assegurar cotas é o mesmo que lavar as mãos com relação à origem do problema. Fica bem na foto defender as cotas, pode até gerar empatia, mas não vai à raiz do problema.

E assim vamos criando uma geração completamente apática para a política. É mais assustador que essa apatia seja até estimulada por um governo que se apresenta como de esquerda, que se diz progressista. Os chamados movimentos sociais, entre eles os que deveriam representar os estudantes, se transformaram em braços políticos do governo, repetindo a trajetória do caudilhismo na América Latina.

Os sindicatos e as organizações não-governamentais, por exemplo, que deveriam ser a vanguarda da sociedade, se transformaram em meros instrumentos da manutenção do *statu quo*. Tudo muito bem azeitado pelo repasse de recursos públicos, seja por meio de Ministérios, seja por empresas estatais.

Tenho percebido que uma parcela da juventude não está satisfeita com o rumo que a política estudantil seguiu nos últimos anos, ao aderir ao governo e abdicar da independência que marcou a postura desse segmento no passado recente. Esses jovens têm uma visão diferente do futuro do Brasil. Perceberam na batalha para conquistar um emprego e na disputa por uma vaga na universidade que o “país do futuro” não será construído sem a política.

O Brasil só se tornará viável como nação desenvolvida quando os seus partidos políticos e seus representantes no Congresso Nacional estiverem à altura das áreas mais dinâmicas da sociedade. ○

# Regularização Fundiária e Desenvolvimento na Amazônia

ALBERTO LOURENÇO

**N**a noite do dia 3 de junho último, em sessão tumultuada que se estendeu noite adentro, o Senado Federal aprovou sem alterações o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 458. A nova lei define parâmetros para a regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais não-afetadas, ou seja, aquelas que, tendo sido arrecadadas, não foram destinadas a conservação, reforma agrária ou outra finalidade. O ato também criou condições para a transferência simplificada, aos municípios, de terras rurais que perderam sua vocação agrícola. A regularização fundiária rural deve beneficiar cerca de 60% dos estabelecimentos rurais da Amazônia, ou cerca de 400 mil famílias. A transferência das áreas urbanas aos municípios resultará na titulação de mais de 500 mil lotes urbanos.

A regularização fundiária é a iniciativa mais importante em mais de três décadas de intervenção federal nas terras da Amazônia. O choque de legalidade deve reduzir os conflitos e a violência fundiária. O preço da terra tende a se elevar. O crédito tende a ser mais abundante e mais barato. Em suma, além de propiciar segurança jurídica aos produtores, com a legalização de situações de fato consolidadas e

irreversíveis, o ordenamento fundiário desencadeia processos mais amplos de modernização e intensificação produtiva.

O propósito deste artigo é duplo. A primeira parte discute as causas da desordem fundiária, que veio se agravando na Amazônia desde os anos 1960. A segunda parte discute algumas das questões mais polêmicas que surgiram desde que o ministro Mangabeira Unger e os governadores dos estados da Amazônia atribuíram prioridade máxima ao ordenamento fundiário e traduziram essa prioridade em uma proposta prática e simples de mudança institucional.

## Raízes da desordem fundiária na Amazônia

**D**esde a primeira constituição da República, as terras devolutas da Amazônia pertenciam aos estados. Terra não era mercadoria. As relações de produção se calcavam sobre o controle do acesso aos recursos naturais, como no caso clássico do aviamento na economia da borracha. O Estado administrava concessões e direitos de exploração de recursos naturais, às vezes perpétuos, tais como os aforamentos nos castanhais de Marabá e nos seringais de várias partes da Amazônia. Décadas mais tardes, tais aforamentos se tornariam uma dimensão a mais na confusa arena de conflitos e disputas judiciais pela propriedade da terra.

Tão logo a terra começou a ser transacionada em mercado, os governantes passaram a

ALBERTO LOURENÇO é gestor federal e Diretor de Amazônia da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Tem curso de doutorado na School of Public Affairs da Universidade da Califórnia, Los Angeles

usar a alienação de terras públicas como recurso político, ou simplesmente para enriquecimento pessoal. Este foi, por exemplo, o caso do Pará. De todas as terras públicas estaduais que este estado alienou entre 1924 e 1980, nada menos que 93%, cerca de sete milhões de hectares, foram vendidos no curto período entre a abertura da Belém – Brasília e o golpe militar de 1964. No Mato Grosso, o governador José Fragelli, já nos anos 1970, aprovou uma lei tornando compulsória a venda de terras públicas estaduais consideradas excedentes. Vendeu dois milhões de hectares para quatro grandes empresas, ao preço histórico de quatro dólares por hectare, antes que o governador seguinte cancelasse lei tão esdrúxula. Não surpreende que o regime autoritário visse com extrema desconfiança a capacidade das elites regionais de cuidarem daquela parcela magnífica do patrimônio nacional.

As causas principais da desordem fundiária na Amazônia de hoje têm raízes na transição radical da estratégia do governo federal para a região, a partir de 1964. Os militares tinham um ambicioso projeto geopolítico de integração e controle da Amazônia. Em consonância com a modernização conservadora na estrutura de regulação econômica, também o desenvolvimento da Amazônia passa a ser visto como uma tarefa da grande empresa, devidamente incentivada por crédito farto, incentivos fiscais e grandes investimentos em rodovias estratégicas.

### O soluço populista do governo Medici

**P**orém, a estratégia inicial de privilégio à grande empresa sofre um solavanco quando, em 1970, o presidente Médici, impressionado com o quadro de uma grave seca no Nordeste, decide transformar a Amazônia em solução para tensões sociais, a seu ver geradas por excedentes demográficos nas regiões mais pobres. Sob o absurdo *slogan* “terra sem homens para homens sem terra”, a decisão do presidente

da República inaugurou a breve fase populista do regime militar em relação à Amazônia. As rodovias estratégicas serviriam como espaço de colonização do que se percebia como um vazio demográfico, e que, na verdade, era área habitada por indígenas, populações tradicionais e posseiros que vinham do Nordeste em busca da Terra Liberta. O contato entre os territórios dessas populações e as frentes de grilagem de terras ainda hoje faz vítimas.

Em 1º de abril de 1971, o Diário Oficial publicou o Decreto-lei nº 1164. Ao cabo de seis artigos, o Decreto-lei tomava para o patrimônio da União todas as terras devolutas situadas a 100 km de cada lado do eixo de todas as rodovias federais existentes, em construção ou mesmo projetadas na Amazônia Legal. As 18 rodovias mencionadas no decreto, várias delas jamais construídas, somavam quase 24 mil km de extensão, do que resultava uma área federalizada de dimensões continentais. O Pará, por exemplo, teve mais de 70% de suas terras transferidas para a União. O Acre perdeu o domínio sobre quase todas suas terras e Rondônia teve literalmente todo o seu território federalizado. Apenas o Amazonas, cortado por poucas estradas, logrou manter controle sobre parte expressiva de suas terras.

Todo esse gigantesco patrimônio fundiário foi transferido para o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), criado em 1970. A nova autarquia nasceu poderosa. Embora pertencesse ao organograma do Ministério do Agricultura, subordinava-se, na realidade ao Conselho de Segurança Nacional. Por ser extremamente amplo, o mandato do Incra acabava sendo contraditório. Era responsável por: exame e validação de títulos e de situações de ocupação (regularização fundiária); alienação de terras públicas até três mil hectares (ou mais, desde que com aprovação do Congresso); organização do cadastro rural e coleta do imposto sobre a propriedade da terra; regulação e supervisão da colonização privada; responsabilidade integral pelos projetos federais de coloniza-

ção; promoção da reforma agrária, conforme o Estatuto da Terra; e regulação e supervisão de cooperativas. Na prática, o Incra sempre se esquivou da regularização fundiária, tarefa penosa, pois sujeita a resistência política e judicial, preferindo as atividades de alienação de terras públicas e colonização, que geravam expressiva receita e extraordinários dividendos políticos. Assim, o passivo de desordem veio-se acumulando ao longo do tempo, até a decisão histórica do atual governo.

A primeira fase da intervenção do regime militar nas terras da Amazônia privilegiou a colonização oficial, realizada sob a égide do Programa de Integração Nacional (PIN), principalmente às margens da Rodovia Transamazônica. O então ministro dos Transportes, Mário Andreazza, delirava, prevendo o assentamento potencial de dez milhões de pessoas. O Incra, no entanto, definiu uma meta bem menos ambiciosa: cem mil famílias. Entre 1970 e 1974, quando o esforço de colonização na Transamazônica foi subitamente interrompido, foram instaladas apenas 4 969 famílias.

### Rondônia, a *farmer road* autoritária

Enquanto o PIN era estrangulado no Pará e a colonização era entregue às empresas privadas no Mato Grosso, Rondônia se tornou a *farmer road* autoritária. Em sintonia com a ideologia do PIN e se antecipando ao contexto gerador de tensões políticas no campo, o regime militar decidiu transformar Rondônia, região de boas terras, em espaço de colonização dos pequenos e médios. Para tanto, colocou um oficial do Exército e membro do SNI, agrimensor de ofício, o capitão Sílvio Cavalcante de Farias, como interventor do Incra em Porto Velho. Assim, o Incra do SNI conduz o mais completo trabalho de discriminação e arrecadação de terras jamais realizado em toda a Amazônia. Ao fim da década de 1970, cerca de 93% de Rondônia eram terras federais discriminadas e arrecadadas.

A BR 364 fora aberta ao tráfego em 1965, embora só funcionasse como via de ligação com o Sul no período de seca. Os primeiros migrantes começam a chegar em 1970, quando é aberto o Projeto Integrado de Colonização (PIC) Ouro Preto. Nos anos seguintes, outros PICs foram criados e, todos eles, serviram de núcleo original das cidades que se formaram ao longo da rodovia federal. Em 1975, em consonância com a nova diretriz do regime de ocupar a Amazônia com grandes produtores, vistos como mais aptos tecnologicamente, são criados os Projetos de Assentamento Dirigidos, com lotes que variavam de um mil a três mil hectares, vendidos a baixo preço em licitações. Hoje, 34 anos depois, a situação desses lotes é ainda incerta e a Medida Provisória nº 458 prevê sobre sua regularização.

Contudo, Rondônia se destaca na Amazônia pelo baixo grau de concentração fundiária. Rondônia é, provavelmente, o estado brasileiro com a mais democrática estrutura de propriedade da terra, o que talvez explique os níveis de renda e qualidade de vida mais elevados do que nas regiões onde predominou a estrutura fundiária concentrada. Por outro lado, Rondônia é o estado com maior porcentagem de área desmatada, desmatamento que ocorreu integralmente ao longo dos últimos trinta anos.

### A Amazônia domada pela pata do boi

O interregno populista na Amazônia Oriental foi breve. Já em 1974, o novo governo decidiu pelo retorno à estratégia original de se valer da grande empresa, devidamente incentivada, para tornar produtivas as terras do Norte. Mesmo a colonização deveria ser conduzida por empresas particulares. As extensões de terra adquiridas a baixo preço e beneficiadas por créditos da SUDAM, fortemente subsidiados, são impressionantes. O Grupo Ometto comprou 680 mil hectares e chegou a acumular 1,7 milhão de hectares, antes de vender a famosa Fazenda Suiá-Missu ao grupo italiano Liguigás.

A Volkswagen adquiriu a Fazenda Rio Cristalino, de 140 mil hectares. Mas a maior alienação de terra pública federal favoreceu a empresa Jari Celulose, do bilionário norte-americano Daniel Ludwig: 3,5 milhões de hectares.

Conduzir grandes fazendas de pecuária na Amazônia não implicava grandes riscos, a menos que se tentasse, de fato, criar gado. Entre 1970 e 1985, dos 950 projetos incentivados com recursos da SUDAM, 631 eram de pecuária extensiva. Enquanto a média dos estabelecimentos rurais na Amazônia era de 95 hectares, o tamanho médio das fazendas incentivadas era de 24 mil hectares. José Gasques e Cláudio Yokomizo, do IPEA, avaliaram uma amostra de 26 dos projetos de pecuária apoiados pela SUDAM. A produção média era de 9% do que fora projetado. Embora a idade média dos projetos fosse de 16 anos, doze dos 26 ranchos nada produziam. Algumas fazendas apoiadas com incentivos jamais existiram. O que existiu, de fato, foi o conflito crônico entre as grandes fazendas e as populações camponesas que já habitavam a suposta “terra sem homens”. O Médio Araguaia e a região de contato entre as bacias do Araguaia e do Xingu foram palco de inúmeros conflitos violentos entre posseiros, apoiados pela Igreja Católica, e grandes fazendeiros, que reclamavam a posse de imensas porções de terra.

O outro braço da estratégia de ocupação da Amazônia com o grande capital foi o avanço da colonização privada. Entre o começo dos anos 1970 e meados dos anos 1980, principalmente no Norte do Mato Grosso, empresários como Ênio Pepino, Ariosto da Riva e João Carlos Meireles compraram do Incra ou do estado do Mato Grosso, com financiamento fundiário do Proterra, imensas glebas para divisão e venda de lotes a colonos do Sul, expulsos pela modernização excludente da agricultura ou afetados pela construção de hidrelétricas. Os nomes das cidades na metade norte do estado são reveladores de suas origens na empresa privada: Sinop (Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná), Confresa (Colonizadora Freno-

va Sapesa), Contriguaçu (Cooperativa Central Regional Iguaçu), Codeara (Companhia de Desenvolvimento do Araguaia, do Banco de Crédito Nacional) e outros nomes menos reveladores, mas de mesma origem, como Alta Floresta (Indeco), Nova Mutum (Agropecuária Mutum), Vila Rica (Colonizadora Vila Rica), Tucumã (Construtora Andrade Gutierrez, no Pará), entre vários outros.

A correlação entre colonização privada e desordem fundiária é mais fraca. Os projetos privados partem, em geral, da alienação legal (ainda que por preços escandalosamente baixos e sob fortes suspeitas de corrupção) de terras públicas, o que propicia cadeias dominiais reconhecidas.

### Crise do Estado, competição política e mais desordem fundiária

**A**té o fim dos anos 1970, embora já se notassem as falhas no projeto estratégico para a Amazônia, o Estado ainda mantinha um razoável grau de controle sobre a ocupação do território. Essa situação iria se alterar ao longo da extensa crise dos anos 1980, que, além da estagnação de uma década, amputou a capacidade de gasto do governo e debilitou o funcionamento do já insuficiente aparato de controle da ocupação do território. Na Amazônia, a atuação ordenadora do Estado se retrai bruscamente e se degenera aos poucos em corrupção.

Na crise, a demanda por terras crescia. A inflação com estagnação econômica, combinada com a rápida modernização excludente da agricultura, erodia o emprego rural e alimentava fluxos migratórios em direção à fronteira agrícola. No entanto, o Incra tinha menos recursos a cada ano e era cada vez menos capaz de assentar os migrantes com um mínimo de estrutura e planejamento, o que provocava um aumento da informalidade. Os Projetos Integrados de Colonização (PICs), dotados de boa infraestrutura, mas caros e demorados, logo dão lugar aos Projetos de Assentamento Rá-

pido (PARs), mais precários e, depois, ao mero acompanhamento do avanço espontâneo e desordenado sobre a floresta. Evidência dessa entropia fundiária crescente é que, a partir dos anos 1980, o Incra praticamente não emitiu mais títulos definitivos de propriedade e passou a gerir a rápida ocupação do território por meio de instrumentos precários, como Autorizações de Ocupação (Aos) e Licenças de Ocupação (Los), ou Certificados de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIRs), não mais que fases iniciais do processo de titulação ou mesmo meros protocolos administrativos.

A introdução da competição político-eleitoral neste cenário de desordem fundiária no início dos anos 1980 só agrava a situação de informalidade e descontrole, pois elimina a pouca autonomia burocrática de que a instituição fundiária ainda dispunha na região. O Incra, a despeito da resistência de parte do corpo técnico, foi capturado por elites políticas locais e passou a gerir a situação generalizada de incerteza sobre a propriedade da terra como um precioso ativo político. Na anedota em que os médicos dizem: “cliente curado é cliente perdido”, as façanhas que controlavam o Incra diriam: “título definitivo emitido é voto perdido”.

O controle da autarquia fundiária passa a ser a joia da coroa na negociação para a construção de maioria parlamentar entre o Executivo federal e as bancadas regionais. A indicação de seu superintendente foi, em geral, entregue à coalizão do senador dominante. Em Rondônia, nos anos 1980, um dos partidos mais fortes era o “partido do Incra”, sob qualquer legenda disponível. O Incra elegeu (e ainda elege!) senadores, deputados federais, deputados estaduais e uma legião de prefeitos.

Dois outros fatores contribuíram decisivamente na conformação do caos fundiário que hoje se pretende enfrentar: a torrente de ocupações espontâneas, à margem mesma dos controles precários do Incra; e a intensa rotatividade de ocupantes dos lotes e áreas. Em ambos, subjaz a mesma anomalia: a aderência

formal a planos e normas inexequíveis e a aversão à experimentação com soluções práticas, diferenciadas e includentes.

A ocupação espontânea, à revelia do Incra, ganhou importância relativa crescente na conformação da fronteira na Amazônia e assumiu várias formas. Por um lado, a distensão do controle político gerou a proliferação de máfias locais, que, atuando à revelia do Incra, organizavam invasões, em que a participação direta de famílias pobres servia de biombo para a grilagem de porções maiores de terra pelos organizadores e financiadores, em geral madeireiros interessados em madeira e terra de novas áreas. Essa competição provocou uma corrida a blocos de terra pública não-destinada a assentamentos ou à conservação, alterando o comportamento do próprio Incra, que, para manter a influência política, acelerou as próprias ações de expansão da fronteira de assentados precários.

Outro processo ocorreu não apenas nas áreas novas, de contato com a floresta, mas em todas as áreas ocupadas. É o intenso rodízio de ocupantes, que compram e vendem suas posses ou lotes em assentamentos. A experiência econômica nas áreas rurais da Amazônia é caracterizada por alto risco, especialmente para os produtores familiares, descapitalizados e que constituem a maioria dos estabelecimentos. As causas do processo conhecido como “desistência dos colonos” (*colonist attrition*) são diversas. A principal é o fracasso na produção, que tanto pode ser provocado por fatores econômicos – em geral falta de crédito, de assistência técnica e de estruturas adequadas de comercialização – quanto pelo impacto de doenças crônicas, como a malária, ou por dissolução familiar. O fato é que o comércio das posses resultou em aumento da concentração fundiária, tanto dentro dos projetos de assentamento quanto nas áreas de colonização espontânea. Hoje não se sabe quem ocupa os lotes originais dos projetos de assentamento, qual é o grau de concentração dentro desses projetos, e muito menos quem possui que quantidade de terra nas áreas

não-afetadas (destinadas oficialmente para assentamento, por exemplo).

Neste ponto, é preciso destacar a importância crucial da indústria extrativa de madeira, quase toda ilegal, na indução da ocupação espontânea de terras públicas. Como as florestas privadas se limitavam praticamente às existentes em lotes de assentados oficiais, quase toda a exploração se dava sobre florestas públicas. Os madeireiros financiavam (e ainda financiam!) políticos locais, que organizavam as invasões e abriam as estradas que viabilizavam a penetração dos posseiros na mata. Ao comprarem por baixo preço a madeira existente nas ocupações (quando não a retiravam à força), os madeireiros supriam o capital inicial para a formação das primeiras lavouras. Num primeiro momento histórico, quando a madeira era abundante e o capital escasso, os madeireiros se limitavam à atividade mais rentável de extração e beneficiamento primário da madeira. Na última década, porém, passaram a combinar o saque às florestas públicas com a grilagem de terras. Poucos estudiosos duvidam que, sem o controle da extração ilegal e sem oferta de alternativas sustentáveis para a indústria madeireira, a expansão contínua da ocupação de terras públicas dificilmente será contida.

### A face urbana da desordem fundiária

Uma dimensão menos conhecida do problema fundiário na Amazônia são as cidades-fantasma, que foram surgindo no rastro da expansão da fronteira agrícola. Assim como o Incra não foi capaz de regular e organizar os fluxos migratórios e a disputa pela terra, também não reagiu institucionalmente à acelerada transformação de áreas rurais em espaços urbanizados. Assim, ao longo das estradas e ramais abertos na selva, foram surgindo núcleos urbanos, quase sempre espontâneos e não-planejados, que hoje constituem a quase totalidade da rede de cidades no chamado Arco do Desmatamento. Também as cidades já exis-

tentes, em geral capitais ou polos de comércio à beira dos rios, cresceram muito e a expansão avançou sobre seu entorno rural, também federalizado pelo Decreto-lei nº 1164 de 1971. Hoje, mais da metade da área urbana de Boa Vista e quase a metade de Porto Velho, por exemplo, estão fundadas sobre terras do Incra. Como consequência, nenhuma família ou empresa tem a escritura da casa em que mora ou da sede que ocupa.

A dimensão do passivo fundiário urbano não é precisamente conhecida. O Ministério do Desenvolvimento Agrário aponta a existência de 172 municípios constituídos integralmente em terras do Incra. É provável que dezenas, e mesmo centenas, de outros núcleos urbanos já existentes quando da edição do Decreto-lei nº 1164, tenham sua área de expansão, sempre maior que o núcleo original, em terras rurais do Incra.

Também se formaram ou se expandiram cidades nas margens de rios federais e suas várzeas na Amazônia. Cidades como Careiro da Várzea (AM), à beira do rio Amazonas, toda ela erguida sobre palafitas. Também esses núcleos urbanos demandam regularização, neste caso pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Estima-se que pelo menos 500 mil famílias habitem lotes urbanos informais em terras do Incra e da SPU, e que serão titulados como consequência da lei aprovada no Congresso com base na MP 458.

### Breve balanço do caos fundiário na Amazônia

Ninguém sabe exatamente quem ocupa que área na Amazônia. As melhores informações são os dados cadastrais do Incra e mesmo essas são extremamente precárias. As ocupações foram, em grande parte, informais, jamais registradas em cartório. Outras, registradas em cadastro, foram vendidas e os novos dados jamais atualizados. Mesmo nas áreas afetadas para projetos de assentamento, o que

está registrado não bate com a situação real da propriedade. Assim, não se sabe o coeficiente agregado de concentração da terra nos estados ou mesmo a concentração de lotes dentro de projetos de assentamento. Mesmo a extensão total das áreas federais não é conhecida com certeza. Só há certeza sobre a parcela de terras federais discriminadas, arrecadadas e registradas em nome do Incra.

Também não se sabe exatamente quanto e quais são as terras federais inalienáveis, cuja gestão está sob responsabilidade da SPU, do Ministério do Planejamento. Na Amazônia, nem sempre as várzeas e margens de rios federais são precisamente delimitáveis. Alguns rios migram, ao sabor dos efeitos geológicos das cheias sobre terras baixas e pouco estruturadas. Compreende-se então a dificuldade de delimitar o que é o bem da União, baseado no conceito de linha média das enchentes ordinárias, quando se trata de rios mutantes.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário publicou uma primeira estimativa sobre o universo de ocupações potencialmente regularizáveis pelo Programa Terra Legal. Seriam 296 854 posses, das quais 95,5% seriam pequenas (até quatro módulos fiscais de área). A Secretaria de Assuntos Estratégicos estima que o número de ocupantes regularizáveis nas áreas rurais possa atingir 400 mil. A área passível de regularização seria superior a 67 milhões de hectares, ou seja, equivalente à soma das áreas dos Goiás e Maranhão. Também os estados não têm uma estimativa precisa de seu patrimônio fundiário. A maior parte das terras estaduais pertence ao estado do Amazonas, que tem cerca de 50 milhões de hectares arrecadados. Pará e Mato Grosso começam a enfrentar sua própria tarefa de arrecadação e regularização de terras.

Tampouco a desordem fundiária se limita às terras federais arrecadadas e não-destinadas, que se beneficiarão do Programa Terra Legal. O *status* das terras federais afetadas para Reforma Agrária ou para conservação ambiental e desenvolvimento sustentável é também pre-

cário. Das 87 Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais e estaduais da Amazônia, apenas duas foram regularizadas. As demais Unidades de Conservação não estão em melhor situação. Várias estão invadidas e em outras, de proteção integral, remanescentes de populações tradicionais jamais foram indenizados e realocados. Mesmo as áreas destinadas a assentamentos de reforma agrária se encontram permeadas de irregularidade. Não raro, a maioria dos ocupantes dos lotes de projetos de assentamento não são os parceiros originais. Muitos lotes foram comercializados, a despeito da proibição constitucional de venda desses imóveis.

Em síntese, a dimensão do passivo fundiário na Amazônia pode ser, na melhor das hipóteses, estimada em seus contornos gerais. As próprias ações de regularização e a desejada convergência da sociedade no sentido de buscar a legalidade é que, aos poucos, irão revelando a real extensão do caos gerado a partir dos projetos geopolíticos e dos arroubos populistas do regime autoritário nos anos 1970 e o custo da correção de rumos.

### Por que não se regularizava?

A pergunta pode parecer desnecessária. No entanto, até há pouco tempo, a coalizão de interesses contrária à regularização prevaleceu. Por um lado, facções políticas que controlavam o Incra derivavam seu poder justamente do quadro de indefinição fundiária, pois quem está na terra reconhece o próprio *status* precário e depende das decisões administrativas da autoridade fundiária. Quem almeja a posse de terra, como em qualquer relação clientelista, mantém a expectativa de benefício discricionário, advindo da relação pessoal, ainda que assimétrica, e se dispõe à reciprocidade. Resolver definitivamente as situações de indefinição acaba tornando desnecessária a presença da própria instituição. Nas áreas rurais da Amazônia, o Incra é senhor dos destinos. Em outras regiões

do Brasil, onde a situação fundiária é clara, o setor fundiário da autarquia se limita a cobrar impostos e emitir certidões.

Nas áreas em que a fronteira se encontra em franca expansão, a regularização não é bem-vinda. Avançar sobre o patrimônio público beneficia direta e indiretamente a quase toda a sociedade local. Grandes grileiros, por razões óbvias, têm nenhum interesse em gestão fundiária baseada na lei. Também pequenos posseiros podem preferir invasões à longa espera nas filas da reforma agrária. Elites políticas locais reduzem o custo do voto ao organizarem invasões e, finalmente, mas não menos importante, os madeireiros preferem o acesso contínuo aos estoques de madeira em área pública desregulada. É verdade que nas áreas de ocupação mais antiga, onde os benefícios de avançar sobre floresta pública já foram exauridos, a maioria deveria preferir a regularização das situações consolidadas. Porém, mesmo nessas regiões, diversos agentes têm mais a perder do que a ganhar. Ocupantes de grandes áreas sabem que perderiam terra, dados os limites máximos à regularização. Embora não sejam muitos, eles têm poder econômico e político desproporcional. Os sucessórios de ocupantes originais de projetos de assentamento sabem que não serão regularizados e resistem. Os demais, embora pudessem ganhar com a titulação, não atribuem tanta importância ao processo, pelo menos até que alguma alteração regulatória aumente os custos da ilegalidade.

### Por que se decidiu regularizar

Nos últimos anos, o quadro se alterou. A principal mudança foi o crescimento da reação ambiental ao modelo de informalidade premiado com o avanço constante sobre a floresta. A pressão política sobre os governantes, órgãos de regulação do Estado e instituições da sociedade civil altera aos poucos o quadro de expectativas dos agentes, sinalizando custos crescentes à desordem fundiária e ambien-

tal. Especialmente importante foi o efeito da Resolução nº 3545 do Conselho Monetário Nacional, que proibiu o crédito a estabelecimentos rurais irregulares em termos ambientais e fundiários, inclusive para empréstimos do Pronaf. O custo da irregularidade fundiária subiu muito.

Além disso, altera-se a proporção entre áreas consolidadas, onde é maior o interesse pela formalização do *statu quo*, e áreas de fronteira, onde se prefere regulação fraca. Quanto mais antiga e consolidada a região, maior a probabilidade de que o mercado selecione agentes com maior aversão ao risco e à ilegalidade. Sistemas produtivos mais complexos dependem mais de relações institucionais que requerem formalização.

Por outro lado, neste governo aumentou a autonomia burocrática do Incra, tanto pelo menor poder de patronagem de políticos, quanto pela pressão, especialmente de ambientalistas e Ministério Público, sobre as ações da instituição. Operações da Polícia Federal prenderam quadrilhas envolvidas com desapropriações fraudulentas e falsificação de documentos com participação de funcionários do Incra. Ações do Ministério Público impediram a criação de projetos de assentamento suspeitos de servirem à lavagem de madeira ilegal. Tudo isso reduziu o espaço de manobra clientelista no Incra e favoreceu as demandas por regularização.

Em suma, o balanço de forças se alterou. Mais e mais setores sociais anteviram benefícios no ordenamento fundiário. A resistência se limitou à extrema-esquerda agrária, contrária ao que percebem como “avanço do capitalismo na Amazônia”. Grileiros e madeireiros ilegais, que têm razões objetivas para se opor à regularização, não tiveram espaço político de manobra a partir do momento em que a proposta galvanizou atenção política e da mídia.

No campo político, o ministro de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, coordenador do Programa Amazônia Sustentável, construiu uma relação política forte com os

governadores dos estados e, como consequência de inúmeras visitas à região, também com prefeitos, parlamentares e líderes da sociedade civil. Daí emergiu a clara prioridade da regularização fundiária. Ela representará um choque de legalidade que irá beneficiar a maioria dos agentes econômicos da região. Tendo o aval das forças políticas da Amazônia, a SAE construiu uma proposta simples e prática de regularização, que recebeu o endosso do presidente da República. Preparada por representantes dos ministérios, sob a coordenação da Casa Civil, a medida provisória foi promulgada em tempo recorde.

### Dilemas da regularização fundiária

Algumas questões suscitaram intenso debate na fase de preparação da MP 458, continuaram polêmicas durante a discussão e votação nas duas casas do Congresso e no debate público que acompanhou todo o processo. As dimensões mais controversas da política de regularização fundiária são: o tamanho máximo das ocupações passíveis de regularização; o grau de subsídio admitido para ressarcimento pelos regularizados junto aos cofres públicos; a possibilidade de regularizar ocupações de terra por pessoa jurídica e ocupações indiretas; o período de proibição à venda das ocupações regularizadas; e, finalmente, mas mais importante, as consequências ambientais da regularização, em especial a relação causal entre regularização e desmatamento.

#### *Até quanto regularizar?*

Qualquer extensão de terra pública é passível de alienação ou concessão pelo Estado, desde que respeitado o princípio da publicidade, ou seja, desde que por meio de processo licitatório definido por lei. No entanto, o artigo 49, inciso XVII, da Constituição Federal, exige a aprovação do Congresso Nacional para alienação ou concessão de área superior a 2500 hectares, o que, na prática acaba funcionando como limite máximo. Na verdade, a discussão

é sobre a extensão máxima permitida com dispensa de licitação.

O limite máximo à alienação com dispensa de licitação já fora ampliado duas vezes neste governo. Em 2005, a Lei nº 11196, resultante da conversão da chamada “MP do bem”, definiu 500 hectares como o limite máximo e apenas para a legitimação de posses constituídas na Amazônia Legal. Em 2008, o Executivo editou a MP 422, depois convertida na Lei nº 11763, ampliando o limite para 15 módulos fiscais e não mais do que 1500 hectares. Em ambos os casos, a intenção foi ampliar a abrangência da legitimação de posses, dada a percepção de que grande parte da área dos estabelecimentos na Amazônia estava em poder de médios e grandes proprietários. Alienar os médios ocupantes da regularização não só aumentaria a resistência política à medida, como também manteria situações de fato em situação de crônica ilegalidade. Assim, as duas casas do Congresso confirmaram a proposta do Executivo de aceitar como limite a definição dada pela Lei nº 8629 de 1993 para média propriedade: a área compreendida entre quatro e quinze módulos fiscais. A MP 458 e seu Projeto de Lei de Conversão mantiveram a decisão.

O debate público em geral ignorou a definição de área máxima por módulos fiscais, preferindo a referência ao limite máximo: 1500 hectares, ou seja, a área nos municípios onde o módulo fiscal é de cem hectares. Mas esta não é a situação predominante na Amazônia, onde o módulo fiscal varia de trinta hectares a cem hectares. O Ministério do Desenvolvimento Agrário estimou que a extensão média do módulo fiscal para efeito de regularização é de 76 hectares. Portanto, a média dos limites de área regularizável por município é de 1140 hectares, não muito para os padrões da Amazônia, especialmente considerando que para o bioma floresta a área passível de desmatamento é de apenas 20% da propriedade.

A iniciativa de regularização fundiária com os limites mencionados acima foi crítica-

da como um “benefício aos grandes”, quando é exatamente o contrário. Toda a área das ocupações que exceder quinze módulos fiscais é passível de retomada pela União. Se essa prerrogativa for, de fato, exercida, a regularização fundiária provocará a maior e mais abrangente redução na concentração fundiária da história do Brasil.

### *Quem paga e quanto paga?*

Outra questão controversa foi o pagamento pelas terras regularizadas sem licitação. A regularização poderia se dar sem ônus? Alguns ocupantes mereceriam subsídio parcial? Quem deveria pagar o valor de mercado? Estavam em choque dois princípios frequentemente contraditórios: o princípio da justiça e o princípio da racionalidade econômica. Por um lado, como admitir que num país com tantas famílias absolutamente destituídas de propriedade, o Estado entregue gratuitamente bens imóveis de valor? Por outro, qual é a racionalidade de cobrar renda fundiária dos produtores menos capitalizados amputando-lhes a capacidade de investimento e impedindo a intensificação produtiva?

Optou-se por uma solução de compromisso. Para os ocupantes de áreas com até um módulo fiscal, estimados pelo MDA em cerca de 190 mil famílias, ou 63% dos beneficiários, estabeleceu-se a gratuidade. Não havia dúvida sobre a constitucionalidade da regularização não-onerosa. Como os ocupantes de áreas desse estrato são extremamente pobres, o eventual pagamento pela terra agravaria a situação, provocaria a desistência das famílias e redundaria em concentração fundiária.

Para os ocupantes de área entre um e quatro módulos fiscais, cerca de 97 mil famílias, ou 33% dos beneficiários, concedeu-se subsídio parcial. Neste caso, a solução intermediária – pagamento com subsídio parcial – foi de compromisso. O grau de subsídio não foi ainda definido, mas estima-se que oscile entre 20% e 50% do valor de mercado.

Para os médios, cerca de 13 mil famílias, ou 5,5% dos beneficiários, mas que detêm parcela desproporcional de área, previu-se pagamento por valor de mercado. Para ocupantes desse estrato de área, a solução foi incontroversa. A lei também estabeleceu prazo de financiamento em 20 anos, com três anos de carência, para todos os ocupantes de áreas superiores a um módulo fiscal.

### *Por que contemplar pessoa jurídica ou ocupações indiretas?*

A disputa sobre a conveniência de regularizar pessoas jurídicas ou ocupações geridas por prepostos é um debate deslocado pela incompreensão da lei, por imprecisão de conceitos e pela ignorância sobre as consequências de se adotar uma ou outra opção.

Em primeiro lugar, “pessoa jurídica” vem sendo entendido no sentido estrito de “empresa” e não de cooperativas ou outra espécie de associação da sociedade civil. São poucas as empresas formais na Amazônia rural, pois não há vantagem fiscal ou na legislação trabalhista. A administração indireta, por outro lado, é uma situação relativamente frequente entre os estabelecimentos de maior porte ou mais modernos, como as fazendas de agricultura tecnificada no Mato Grosso, administradas por gerentes contratados. Tanto a resistência contra as empresas como aquela contra as posses administradas à distância têm fundo ideológico, mas nenhuma efetividade contra o aprofundamento de relações capitalistas no campo, ou contra a modernização das atividades agropecuárias.

O mais interessante é que a lei está sendo criticada por supostamente abrir a possibilidade de regularização a empresas e proprietários ausentes, quando o que ela faz, na verdade, é restringir a possibilidade legal que existe desde a promulgação da Constituição de 1988. Antes da MP 458, a regularização era perfeitamente possível, desde que limitada a 2500 hectares e

por licitação. A MP 458, enviada pelo Executivo, reiterou a possibilidade, apenas impondo a condição de que a licitação com direito de preferência passe a depender da aquiescência do ocupante em desistir da área ocupada que exceder 2.500 hectares. O PLC construído na Câmara e aprovado também no Senado admite a regularização de empresas e áreas sob exploração indireta, desde que por licitação, mas limitada a 15 módulos fiscais ou 1500 hectares. Em outras palavras, o art. 7, incisos I e II do PLC apenas reduzem a área máxima passível de regularização de 2500 hectares para quinze módulos fiscais.

Talvez o melhor argumento em favor da regularização de pessoas jurídicas e de ocupações indiretas seja uma pergunta: qual é a alternativa? Recuperar tais áreas para o patrimônio da União? Mantê-las no limbo da ilegalidade, em meio à grande maioria de ocupações legalizadas? Empresas e fazendas geridas por administradores especializados são as mais modernas e produtivas da Amazônia. Retomar as terras ou mantê-las no limbo significaria desestabilizar a vanguarda da produção, gerar tremenda reação política em toda a região e despender preciosos recursos fiscais e humanos em milhares de ações judiciais de retomada, sem justificativa alguma que não a irrefletida servidão a dogmas ideológicos superados pela realidade.

#### *Por que proibir a venda das ocupações regularizadas?*

A proposta original da SAE limitava a inalienabilidade a um ano. O MDA defendia a proibição de venda por dez anos. O presidente da República arbitrou a diferença em favor da cláusula de inalienabilidade por dez anos. No PLC da Câmara, inalterado pelo Senado, a restrição foi atenuada para as ocupações médias (três anos para posses acima de quatro módulos fiscais) e mantida para os pequenos.

O propósito manifesto da cláusula de inalienabilidade é proteger as propriedades fami-

liares de uma corrida de grandes proprietários e investidores de outras regiões para comprar os lotes legalizados. Há também uma rejeição política ao mercado de terras, sempre visto com suspeição pela esquerda agrária.

A preocupação com a integridade da agricultura familiar é nobre e, em parte, razoável. É possível que agentes com aversão ao risco se decidam por investir na Amazônia após a regularização, por si uma consequência desejável. É possível que alguns tentem mesmo comprar as propriedades dos pequenos, mas não deve ser um movimento expressivo. Médios e grandes investidores preferem adquirir propriedades médias e grandes de proprietários do mesmo porte e não áreas pequenas, fragmentadas, incompatíveis com a escala em que operam. Na Amazônia os pequenos vendem suas posses para vizinhos mais capitalizados ou para médios empresários locais.

Mas o argumento mais simples contra a proibição é que ela não irá afastar o mercado de terras, apenas transformá-lo em mercado negro de terras. Os produtores familiares vendem seus lotes quando decidem que é o melhor a fazer. E decidem pela venda por uma série de razões. Vendem porque fracassam, se endividam ou simplesmente percebem que a vida é melhor em outro lugar, com outra ocupação. Vendem pressionados por doença. Vendem em razão da morte do chefe de família. Vendem até para comprar outra terra mais adiante. É inútil proibir. É pior proibir.

É pior proibir porque a venda ilegal, por contrato de gaveta, sempre se fará por preço muito inferior ao da terra legal. Como quase todos os que vendem são os mais pobres e os que compram são os mais ricos, a venda ilegal é concentradora e socialmente perversa. É pior porque a venda ocorrerá de qualquer forma, mas não poderá ser registrada, eliminando assim preciosa informação sobre onde e por que a estrutura de produção familiar está sendo abalada. Mercado negro de terras e boa governança fundiária são dimensões absolutamente incompatíveis.

Se, como previsto, a proibição resultar na proliferação de “laranjas” e contratos de gaveta, o choque de legalidade promovido pela regularização fundiária será gradualmente erodido pela volta da ilegalidade. A defesa da integridade da propriedade familiar é crucial, mas deve ser feita por meio de ações positivas, tais como: eletrificação rural, melhores estradas vicinais, extensão rural, crédito fácil e adequado, melhores estruturas de comercialização de safras etc. A proibição absoluta já foi testada e o resultado foi o pior possível.

### *Regularização é prêmio à grilagem de terras?*

No debate que se seguiu à aprovação do PLC no Congresso, a regularização foi atacada por políticos e colunistas constrangedoramente desinformados como “um bônus à grilagem de terras”. Comentaristas se referiam à MP 458 como “a MP da grilagem”, ou “a MP que beneficiou grileiros”. Essa visão ofende os produtores rurais da Amazônia e obscurece a relação entre regularização fundiária e grilagem.

A verdade é exatamente o contrário. A regularização fundiária não beneficia grileiro algum e é o vetor mais importante no controle e repressão à grilagem de terras. As centenas de milhares de beneficiários da regularização adquiriram suas terras de ocupantes anteriores ou mesmo de grileiros. Muitos estão na região, produzindo e aguardando seus títulos há décadas. Eles são mais de 60% dos estabelecimentos rurais da Amazônia, responsáveis por mais de 2/3 da produção agrícola e pecuária. Não são marginais, são os produtores.

O Estado jamais teve uma política de regularização, assim como jamais combateu a grilagem de terras. Os que estudam a Amazônia sabem exatamente onde a terra pública federal e estadual está sendo grilada neste momento. Parte da dificuldade em combater a grilagem é justamente a ausência de regularização das situações consolidadas, que permitiria isolar

politicamente os grileiros dos que produzem e aguardam títulos. A grilagem é conduzida por máfias e, assim como os mafiosos que abrem loteamentos clandestinos nas cidades não moram nos lotes, também os grileiros não se apoderam de terra pública para montar fazendas de até 15 módulos fiscais. Regularização fundiária separa o passado do futuro. Permite o que é realmente importante: deter o saque organizado ao patrimônio público.

### *Regularização fundiária causa desmatamento?*

A dimensão mais absurda do debate que se sucedeu à aprovação da lei da regularização fundiária foi a suposição difusa de que a floresta estaria ameaçada pela medida legal. É difícil responder e esclarecer esse ponto, pois nem os porta-vozes de algumas ONGs, nem a senadora Marina Silva, nem os jornalistas conhecidos que repetiram existir a correlação sinistra explicaram minimamente por que a regularização fundiária ameaça a floresta.

A verdade é que a legalização das situações de fato protege a floresta e cria, finalmente, condições práticas para a gestão ambiental. São três as razões básicas para tanto.

Em primeiro lugar, existe abundante evidência empírica de que a insegurança quanto à propriedade induz a “garimpagem” de recursos, ou seja, receosos de que a propriedade lhes seja subtraída, ocupantes tendem a extrair rápida e predatoriamente os recursos existentes, sem preocupação com a sustentabilidade.

Em segundo lugar, a regularização fundiária cria condições para uma efetiva repressão à grilagem. Desmatamento na Amazônia é essencialmente grilagem. Cerca de 80% do desmatamento ocorre em terras públicas, a maior parte na fronteira da apropriação de terras públicas. Ao conter a fronteira, controla-se o desmatamento.

Finalmente, a regularização fundiária cria as condições, até hoje inexistentes, para a gestão ambiental no nível da propriedade. Hoje não se sabe quem ocupa o quê, portanto, não se

sabe quem é responsável pelo passivo ambiental dos estabelecimentos. Regularizar é delimitar por georreferenciamento e atribuir responsabilidade individual. Assim, o monitoramento ambiental da propriedade pode ser feito até por sensoriamento remoto.

A regularização fundiária representa o ponto de partida para uma nova era de desenvolvimento. Vai aumentar os investimen-

tos, a produtividade e o bem-estar, mudando assim a Amazônia. Vai provar que entraves estratégicos podem ser resolvidos com propostas claras e ação política aberta, mudando o Brasil. E vai criar condições para que o País caminhe em direção ao desmatamento zero, o que reduziria as emissões brutas de gases-estufa em mais da metade, mostrando que é possível mudar o mundo. ○

# O Manejo da Floresta Tropical

.....  
KLAUS G. HERING

O manejo de uma floresta tropical – amazônica, atlântica, da África ou Ásia tropicais – é função do que dela se quer, da ideia que dela se tem. Antes do Código Florestal de 1965, era permitido retirar da floresta brasileira, sem maiores restrições, as matérias-primas demandadas pelos primeiros séculos de nosso desenvolvimento econômico, isto é, desde os tempos coloniais até as primeiras décadas da República. Em especial, a floresta atlântica e os pinheirais do planalto sulino eram vistos como simples mananciais madeireiros, portanto, de um ponto de vista estritamente mercantilista. De tal visão decorria um manejo exploratório. O madeireiro cortava ou não uma árvore se ela representasse, ou não, um retorno monetário positivo *tout court*.

A essa primeva ideia de floresta e manejo<sup>1</sup> veio contrapor-se, a partir de meados do século passado, a sua antítese. Nascida da preocupação

.....  
1. Esta assertiva é um tanto caricatural, pois em países europeus, já nos tempos napoleônicos, ao surgirem as primeiras escolas e centros de pesquisa florestais, se fazia manejo de longo prazo. É o caso das florestas de faias, com um horizonte temporal de mais de duzentos anos entre o início do desbaste até o corte das últimas árvores selecionadas, sobrevivendo incólumes a todas as guerras, inclusive às mundiais.

.....  
KLAUS G. HERING é presidente da associação protecionista Acorda\_Brasil, com formação em economia e filosofia pela USP, ex-professor de economia da mesma universidade, doutorado pela UFSC.

com a degradação ambiental e o uso excessivo dos recursos naturais, a nova ideia objetiva, resumidamente, a preservação da biodiversidade. O manejo das florestas tropicais que dela resulta em sua acepção extrema, seria a preservação das mesmas sem qualquer intervenção antrópica. Esta a ideia-força pela qual lutam os ambientalistas radicais. Uma nova ideologia, assim como o fora o marxismo e outras mais. E no dizer de um pensador do século XIX, como todo fanatismo, apegando-se tão somente a uma ideia abstrata, não permitindo diferenciações e detalhamentos que pudessem contrapor-se à sua indefinição<sup>2</sup>. Esta a principal razão, a nosso ver, de não se realizarem em número suficiente pesquisas pragmáticas indispensáveis para o conhecimento e a efetiva preservação desse sistema complexo que é a floresta tropical. Pairamos alegremente, com nossas dezenas de milhares de intelectuais, potenciais pesquisadores e ativistas de ONGs, enlevados em superficial imaginário, acima daqueles infinitos detalhes que os índios não-aculturados e os mateiros tão bem conheciam, acima daquela realidade que está sendo devastada aos olhos nossos e do mundo.

E, assim, nossa alma brasileira sofre atualmente de uma esquizofrenia aguda, de um extenuante conflito interno que opõe “inescrupu-

.....  
2. G. T. F. Hegel *Grundlinien der Philosophie des Rechts (Linhas Fundamentais da Filosofia do Direito)*, Suhrkamp Taschenbuch, 1996, p. 52.

losos madeireiros” e “alienados ambientalistas”. Conflito que atravessa o Judiciário, divide ministérios do Executivo, baixa medidas provisórias e normas sobre detalhes dos quais somente semideuses de Brasília são capazes, cria um fantástico cipoal de leis e regulamentos inócuos, decreta unidades de conservação no papel, estremece o pacto federativo, malbarata recursos com monitoramentos pontuais e ineficazes. A nossa colorida multiculturalidade não conseguiu ainda conciliar esse e muitos outros conflitos históricos que nos assolam e não deixam desabrochar este país com todos seus imensos potenciais. Eis, pois, o desafio: é possível, e como, conciliar a preservação da biodiversidade da floresta tropical com o uso de seus recursos renováveis?

### Menos fantasia, mais ciência

O primeiro requisito para resolver o dilema consiste em definir o que exatamente se quer. Não de uma forma vaga, mas a partir de uma abstração que possa levar a uma ação inequívoca. Um conceito capaz de ser detalhado a ponto de que se possa decidir criteriosamente, diante de uma árvore na floresta, se é o caso de cortá-la ou mantê-la em pé. Um mogno na floresta amazônica, uma canela-preta na mata atlântica. Entre as duas alternativas extremas, da intocabilidade do ecossistema à sua exploração predatória, existem muitas formas de manejo. Como a outrora proposta por pesquisadores europeus em domesticar a floresta tropical, reduzindo-a a umas poucas espécies arbóreas de valor comercial. Ou o arbitrário critério de autorizar o corte de árvores acima de um determinado diâmetro de tronco, nascido de um vago sonho de sustentabilidade e sem rigoroso embasamento experimental. Se quisermos conciliar a preservação do meio ambiente com o desejo de desenvolvimento econômico, estes dois destacados valores do atual momento histórico, de modo a se poder chegar a uma ação concreta quanto ao manejo

da floresta tropical, precisamos definir precisamente cada um destes conceitos. Esta definição, por sua vez, não se consegue tratando isoladamente os conceitos, mas emerge lentamente de um processo de interação, confrontando-se o nosso inicialmente difuso querer com o descobrir da realidade da floresta. Pois é o nosso querer que nos faz procurar na estrutura e dinâmica da floresta as relações empíricas que poderão levar a uma ação que satisfaça os dois polos de interesse, do que dentro de nós brota, com as possibilidades que o mundo exterior nos oferece. São relações desprezadas pelo madeireiro tradicional e ignoradas pelo olhar de um pesquisador do ecossistema alheio a qualquer intervenção no bioma. De um tal processo, no lidar com parcelas de mata primária atlântica, resultou, ao longo de décadas, uma tecnologia de manejo que denominamos de *manejo natural* e que descreveremos resumidamente a seguir.

### O equilíbrio dinâmico das florestas

Partir-se-á do desafio no processo decisório de cortar ou não uma determinada árvore numa parcela de floresta tropical. Há que dividir a floresta em parcelas, tanto para se ter uma ideia de conjunto das árvores que a compõem, quanto pela sua complexidade. Parcelas com área de um hectare contêm por volta de 600 árvores com  $DAP \geq 10$  cm (diâmetro à altura do peito) e com muitas dezenas de espécies arbóreas (cerca de setenta espécies em amostras da mata atlântica, até mais de uma centena na China tropical e na Amazônia). Com  $DAP$ s que variam dos 10 cm até mais de metro. Está-se, pois, face a um sistema bastante complexo levando em conta somente duas dimensões do mesmo, quais sejam as diferentes espécies e a sua distribuição ao longo de classes diamétricas. A *estrutura* de uma parcela pode ser descrita por uma tabela com estas duas dimensões, no eixo vertical as espécies e no horizontal, as classes diamétricas com intervalos em constantes lo-

garítmicas por razões estatísticas<sup>3</sup>. Assim procedendo, tomando-se um total de sete classes, obtém-se uma clara visão das estratégias de sobrevivência e regeneração das espécies. Existe um grupo ou coorte de espécies que tem representantes em todas as classes, outro, cujos indivíduos se concentram nas classes superiores, outro mais, que não consegue ultrapassar limites diamétricos intermediários, e o numeroso grupo com somente até dois representantes ao longo de todas as classes. A essa complexa estrutura se acresce o fato de a floresta tropical ser um mosaico formado por parcelas com estruturas diferentes umas das outras. Numa parcela, por exemplo, uma certa espécie pode ter indivíduos ao longo de todas as classes diamétricas, e na parcela vizinha, somente um ou mesmo nenhum representante. Tal complexidade intra e interparcelas é o resultado de evolução e acomodação das dezenas de espécies arbóreas às diferenciadas condições edáficas e de variações climáticas ao longo dos cerca de 10 mil anos após o fim da última era glacial. Devendo-se lembrar, ainda, que o termo “espécie” é impreciso por não levar em conta a sua heterogeneidade genética, razão pela qual este termo é melhor substituído por *população*.

A estrutura de uma parcela primária é o resultado de um processo de regeneração que se inicia com a polinização e disseminação de sementes depositadas no chão da floresta, sua germinação ao encontrarem propícias condições microclimáticas, e avança com o crescimento das plântulas até adentrarem a primeira classe diamétrica de 10 cm de DAP e seu posterior deslocamento para as classes superiores. Dependendo do incremento anual dos troncos, a passagem de 10 cm de diâmetro a 50 cm leva cerca de um século. Por sua vez, o volume de madeira comportado por uma

parcela tem um limite superior e assim, para que uma árvore possa crescer, outra precisa ser eliminada. Existem taxas de mortalidade diferenciadas para as classes e para as populações, sendo mais elevadas nas classes mais baixas. A floresta se caracteriza, pois, como um intenso processo de competição por luz e nutrientes, resultando numa seleção *natural* das árvores a serem eliminadas.

É possível diagnosticar as árvores com mais de 20 cm de DAP que gradativamente estão a fenecer, a partir de dois parâmetros. Um, a redução acentuada do incremento médio anual do DAP relativo à respectiva população. Outro, correlacionado ao primeiro, a diminuição da massa foliar da copa. A qualidade da copa é uma variável difusa que pode assumir três valores, quais sejam, excepcional, normal e fraca. Uma copa fraca sinaliza que a árvore sucumbiu à concorrência e está condenada irreversivelmente à morte em poucos anos. Para exemplificar, em uma parcela de mata atlântica em Santa Catarina, o incremento médio anual foi de 0,31 cm, enquanto que a variação para uma espécie de madeira de lei, a *Ocotea catharinensis*, foi de 0,49 cm para copas exuberantes e 0,24 cm para as normais<sup>4</sup>. As copas fracas ostentam mais uma característica importante para o manejo: a baixa probabilidade de produzirem sementes férteis, significando que são prescindíveis para o processo de regeneração natural. Em média, 20% das árvores acima de 20 cm de DAP têm copas fracas. Retirando cuidadosamente seus troncos, o que é perfeitamente factível, como comprovado na prática, obtém-se um determinado volume de toras. A recomposição desse volume em um período de mais ou menos vinte anos fará a parcela retornar a uma estrutura de climax semelhante à inicial. Ao longo do ciclo de manejo, a floresta abrigará a flora e fauna originais e garantirá a diversidade arbórea e sua dinâmica, inclusive seu potencial

3. Sobre a estrutura e dinâmica da floresta tropical, ver K. G. Hering, “A Scientific Formulation of Tropical Forest Management”, *Ecological Modelling* 166 (2003), pp. 211-238, Elsevier (Holanda).

4. Hering, K. H. 1994. *Diversidade e Manejo da Floresta Atlântica*, Paralelo 27, pg. 59.

de adaptação às variações climáticas que estão a acontecer. Se se acrescer a esse critério de corte a restrição de somente abater uma árvore caso, em sua queda e arraste, não prejudique nenhuma outra, já se têm duas regras seguras para o manejo preservacionista da floresta tropical, independentemente de ser em encosta, topo de morro ou próximo a olho ou corrente d'água.

Segue-se que o Código Florestal de 1955 é demasiada e desnecessariamente rígido ao estabelecer arbitrariamente critérios para as áreas de preservação permanente (APPs) para parcelas sob manejo natural. Decorre, também, que os manejos ditos ecológicos ou sustentáveis baseados em critérios de diâmetro mínimo para o corte representam uma séria ameaça à regeneração natural da floresta e à manutenção da estrutura climática da mata primária, por três razões: primeiro, por eliminarem indivíduos de copas normais ou exuberantes e com potencial regenerativo das populações; segundo, por desestruturarem a composição da parcela a favor de populações que não alcançam o diâmetro mínimo de corte; e terceiro, por aumentarem a participação de espécimes decrépitos e de baixo crescimento volumétrico.

A variável difusa que mede a qualidade da copa, ao lado da espécie e do DAP, é, portanto, uma terceira dimensão que deve ser levada em conta. A importância da restrição de corte a indivíduos de copa fraca pode ser exemplificada imaginando-se a seguinte situação: uma população representada por um único indivíduo adulto numa determinada parcela e a mais próxima árvore em idade de reprodução da mesma espécie localizada em outra parcela a um quilômetro de distância. Tanto os vetores de polinização (abelhas, beija-flores, vento), como de disseminação das sementes (pássaros, morcegos, roedores e o próprio vento), precisam vencer grande distância para se efetivarem. A isso se acresce o fato de as árvores não se reproduzirem todo ano e nem sempre com a mesma abundância relativa à população. É mais. Cada semente para germinar e cada plântula para se desenvol-

ver requerem condições especiais de solo e de microclima, o que significa que há necessidade de uma profusão de sementes espalhadas pelo chão da floresta para que aquelas duas árvores possam gerar, no decurso de décadas, um sucessor para garantir a sobrevivência da espécie e da população. Seguindo-se o *princípio de precaução máxima*, a eliminação de uma dessas árvores, caso tenha copa normal ou exuberante, representa séria ameaça de desestruturação das parcelas de toda uma região. Ou seja, risco de redução da diversidade arbórea e de nichos ecológicos requeridos pela flora e fauna originais. Inclusive, risco de redução da dinâmica genética intra-espécies e consequente diminuição do potencial de adaptação a maiores variações atmosféricas. Além da proteção às árvores de copa normal ou exuberante, impõe-se a proteção da fauna contra a caça predatória como vetores de polinização e disseminação de sementes de muitas espécies arbóreas e plantas em geral. Essas observações valem não somente para populações esparsas, mas também para os demais coortes, inclusive do que ostenta representantes em todas as classes diamétricas e abundante banco de plântulas.

### A microeconomia do manejo

Para o monitoramento do manejo natural é indispensável o inventário de todas as árvores de cada parcela, numerando-as e identificando a espécie, medindo o DAP, estimando a altura útil do tronco e a qualidade da copa. Há, pois, necessidade de uma equipe de inventário, com custos adicionais à equipe de corte e arraste da exploração tradicional. Contudo, com sucessivos inventários da parcela, pode-se mensurar adequadamente para os investidores em créditos de carbono o sequestro de CO<sub>2</sub> ao longo do ciclo de manejo. De imediato, o sequestro pode ser estimado a partir da quantidade de carbono (c) contida nos troncos das árvores retiradas na intervenção inicial. Uma tora de madeira contém cerca de 24% de carbono, já descontadas as

quebras na serraria e desconsideradas as madeiras moles, de rápida decomposição, que perfazem cerca de um terço do volume da floresta. Uma parcela de mata atlântica, contando com um volume de 189 metros cúbicos de madeira para árvores acima de 20 cm de DAP, proveria 45 toneladas de carbono ou 166 toneladas de CO<sub>2</sub> sequestradas por hectare em vinte anos de ciclo de manejo ou, então, 8,3 toneladas anuais de CO<sub>2</sub> sequestradas por hectare. Estima-se que, a um valor de US\$ 20,00 por tonelada de CO<sub>2</sub>, consegue-se cobrir os custos adicionais do manejo natural em relação ao tradicional<sup>5</sup>.

Há que lembrar que a validade das relações fatuais que levam ao estabelecimento dos critérios de seleção para corte das árvores no manejo natural somente pode ser testada por experimentos com embasamento estatístico, não se prestando a discussões idiossincráticas longe da realidade empírica. Por sua vez, a viabilidade econômica de um manejo preservacionista depende dos preços relativos de cada região, seja das toras das diferentes espécies arbóreas, seja dos insumos fixos e correntes, da cotação dos créditos de carbono e do aperfeiçoamento da tecnologia empregada. Como os preços, em sua maioria, são mais administrados que gerados pelo imaginário equilíbrio de mercado dos economistas, pode a viabilidade depender de incentivos e estímulos fiscais dentro duma política macroeconômica valorizadora da preservação da floresta tropical.

### Por um novo arranjo institucional

Ma a disponibilidade de uma tecnologia e a viabilidade econômica do manejo não são garantia para o sucesso da práxis preservacionista, dadas a legislação e as instituições

.....

5. Cálculos mais detalhados encontram-se em K. G. Hering, *Formulação Axiomática de uma Política Florestal: Preservação das Espécies Arbóreas Tropicais e Desenvolvimento Econômico*, 2002. Tese de doutorado. Acessível via internet na biblioteca da UFSC.

de que dispomos. Como garantir que uma árvore valiosa e de copa exuberante ou normal, lá num rincão da Amazônia, não seja abatida? Como conciliar, feito alguns países desenvolvidos, na consciência das pessoas e inserir em suas tradições o lado econômico-social e a conservação da biodiversidade no manejo das florestas? Como evitar o oportunismo que tanto nos permeia?

Dispomos de órgãos ambientais de fiscalização em todos os níveis da Federação, de uma vasta rede de ONGs, de instituições de pesquisa com os devidos recursos técnicos e humanos, de proprietários e empreendedores florestais proativos. Como terminar com este inócuo e esquizofrênico degladiar-se dos órgãos puramente fiscalizadores, secundados por ONGs ambientalistas, com proprietários florestais e madeireiras? Como inserir biólogos, engenheiros florestais etc. em um processo de pesquisa gerador de conhecimentos rigorosos e tecnologias para alavancagem do desenvolvimento econômico sustentável a partir de nosso precioso recurso renovável, colaborando, ao mesmo tempo, com a redução do efeito-estufa a nível global? Como ajudar a formar novas gerações de brasileiros que já tragam em seu bojo, desde o berço, uma incessante busca de harmonia entre o agir humano e a natureza? E, quiçá, abrir um campo de atuação digno para as comunidades indígenas remanescentes, reintegrando-as à floresta e as reaproximando dos mitos de seus antepassados, evitando o doloroso processo de aculturação e de desperdício de secular patrimônio de conhecimento.

Duas condições precisam ser preenchidas por uma *instituição* capaz de abrigar e difundir o manejo natural nas florestas tropicais. Uma, a confiança dos investidores em créditos de carbono no monitoramento ao longo dos ciclos de manejo. Outra, a confiança dos proprietários na continuidade do manejo natural dentro do sistema jurídico-constitucional brasileiro no longo horizonte temporal da vida de uma árvore.

O tradicional paradigma da dicotomia en-

tre órgãos públicos de fiscalização ambiental, de um lado, e proprietários florestais ou grileiros procurando com sucesso esquivar-se das restrições de ordem ecológica, de outro lado, mostrou-se totalmente inadequado para a preservação de nossas florestas tropicais. Mesmo as unidades de conservação, como os parques nacionais, e reservas indígenas não conseguem resistir a notórias e lastimáveis agressões à flora e fauna. O máximo que se consegue é obter informações via satélite dos danos ambientais mais drásticos acontecidos no último trimestre e estimar os gases-estufa emitidos pelas queimadas. Já a exploração mais subreptícia do corte seletivo e desequilibrador de árvores de maior valor comercial só é acusada por alguma ação pontual da fiscalização, e devidamente alardeada pela mídia sensacionalista e alienada da realidade florestal.

A solução requer um foro no qual todas as partes atualmente litigantes possam negociar diretamente um plano de manejo florestal e acompanhar de perto sua execução, sugerindo as pesquisas para seu aperfeiçoamento. Requer uma instituição com poder decisório, composta por representantes dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais, dos proprietários, de ONGs ambientalistas, de universidades e órgãos de pesquisa, se for o caso, da sociedade civil organizada, todos engajados em encontrar as possibilidades de uso sustentável e seu monitoramento, à luz da legislação pertinente, do ecossistema e da realidade social da região específica, da infraestrutura disponível, dos preços relativos de insumos e produtos, e todos os demais aspectos que são diferentes de um estado para outro e mesmo de um município para outro.

Os representantes dos órgãos ambientais (como, por exemplo, o IBAMA) não poderão mais refugiar-se na unilateral posição de fiscais acima do bem e do mal, assim como os proprietários florestais e executores do manejo terão que se limitar a ações aceitáveis pelo interesse ambiental. Com a práxis do manejo natural, o

monitoramento é extremamente facilitado. A partir de planilhas contendo o levantamento exaustivo das árvores de cada parcela, inclusive com os dados sobre a qualidade da copa, por simples amostragem, pode-se verificar se o inventário e o abate planejado foram executados de acordo com as regras estabelecidas, hectare por hectare. Assim, por exemplo, em uma propriedade de 10 000 hectares, descontando-se 20% da área para estradas e áreas inadequadas para exploração, num ciclo de vinte anos, poderiam ser trabalhados 33 hectares por mês, contínua e sustentavelmente. Uma amostragem mensal daria uma visão estatisticamente representativa da qualidade do manejo quanto 1) à minimização do impacto com a implantação das estradas, 2) às árvores que poderiam ser e foram de fato cortadas e 3) ao cuidado em sua derrubada e arraste. Essa amostragem permitiria, ainda, conhecer o volume de carbono retirado e estimar, acuradamente, o sequestrado ao longo do ciclo de manejo. Como subproduto, se formaria um banco de dados inestimável para o proprietário, os órgãos de fiscalização e para a pesquisa. Um perfeito monitoramento seria obtido com um inventário quinquenal, coberto pela entrada em caixa de créditos de carbono.

Tal arranjo institucional deverá estabelecer-se, necessariamente, a nível municipal, para poder desempenhar a contento o papel que lhe cabe. Terá de ser um arranjo duradouro, já que um único ciclo de corte se estende por cerca de vinte anos, requerendo estabilidade jurídica e proteção contra as vicissitudes da alternância nos poderes Executivos municipais, estaduais e federais.

A legislação ambiental brasileira, muito sabiamente, prevê tal arranjo institucional. A Lei nº 9 985, de 28.7.2000, referente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), dispõe, dentro do leque de unidades de conservação de uso sustentável, sobre as Áreas de Proteção Ambiental municipais, nas quais os proprietários continuam donos de suas terras, mas sujeitos a regras de manejo estabelecidas por um conselho tripartite (órgãos públicos,

proprietários, sociedade civil organizada). Para ser eficaz, tal conselho deverá ser deliberativo, pois conselhos puramente consultivos são destituídos de poder e, por esta razão, inoperantes, como é o caso das unidades de conservação de proteção integral.

Trata-se de um modelo político inovador: nele, os órgãos públicos deixam de ter função exclusivamente fiscalizadora e punitiva e passam a cooperar com o setor privado para o sucesso do manejo; já os pequenos e grandes proprietários são induzidos a superar uma visão puramente mercantilista e assimilar considerações de ordem ecológica, deixando de ser desmatadores para se transformar em uma legião auxiliar na proteção da biodiversidade. Esse arranjo institucional não implica gastos adicionais para os cofres públicos, pois os quadros de que dispõem os órgãos públicos ambientais, mesmo os municipais, são mais que suficientes para que participem mensalmente das reuniões do conselho, como comprovado em áreas de proteção ambiental municipais em Santa Catarina.

Conjugando-se a práxis do manejo natural com a instituição de Áreas de Proteção Ambiental municipais geridas por conselhos deliberativos tripartites, tem-se um modelo político-administrativo que pode perfeitamente ser implantado nas florestas amazônica e atlântica, para não só barrar a degradação desses biomas, mas também para gerar significativas oportunidades de emprego para pesquisadores, técnicos e o vasto contingente dos que vivem em íntimo contato com a floresta. Com confiável monitoramento da produção de madeira e de sequestro de carbono, obter-se-iam os recursos necessários para a preservação da biodiversidade e o atendimento aos compromissos internacionais sobre a redução das emissões de CO<sub>2</sub>.

Há, sim, que se dispor de uma agência nacional que intermedie as relações os investidores e os receptores dos créditos de carbono, relações cuja confiabilidade depende do deta-

lhado monitoramento das parcelas e da consequente aferição do sequestro de carbono ao longo dos ciclos de manejo.

Mas a implementação desse novo paradigma de manejo somente é possível se, e somente se, o proprietário florestal estiver seguro de que a árvore que ele deixou de extrair hoje não lhe será surrupiada num momento futuro, em um, dez ou cinquenta anos, seja por questões fundiárias, seja, principalmente, em decorrência de eventuais decisões arbitrárias de prefeitos, governadores e presidentes da República.

A instabilidade institucional está à raiz da inexistência do manejo preservacionista no Brasil, pois esse requer, como já assinalado, um horizonte temporal de décadas. Um exemplo do mal que a falta de estabilidade jurídica pode causar são as sete Áreas de Preservação Permanente criadas em municípios do Vale do Itajaí em Santa Catarina, com base na cooperação entre proprietários, comunidade e câmaras de vereadores. Com planos de manejo estabelecidos e conselhos deliberativos em pleno funcionamento, elas foram surpreendidas por um decreto do Presidente da República, criando um Parque Nacional na área que ocupam. O ato provocou a desapropriação de quinhentos proprietários rurais que, há gerações, conservam a mata atlântica, em estreito convívio com a mesma. O resultado prático foi a aceleração do desmatamento na região, nada obstante os voos de helicópteros. Incumbidos da fiscalização, eles nada conseguiram a não ser assustar a pacata população rural do Vale do Itajaí.

Esse ato de flagrante desprezo pela Constituição Federal gerou uma ação de inconstitucionalidade impetrada pelo Governo do Estado de Santa Catarina no Supremo Tribunal Federal, ainda pendente de julgamento.

Diante desse quadro, uma medida salutar consistiria em o Congresso Nacional reservar a si a prerrogativa de criar e transformar tais unidades de conservação, assim propiciando as necessárias condições de estabilidade democrática à atividade florestal. ○

# É Possível Melhorar a Educação com os Professores que Temos

.....  
CLAUDIO DE MOURA CASTRO

**A** Mona Lisa resplandece no Museu do Louvre. Sua xará, Mona Mourshed, assina pesquisas em uma famosa empresa de consultoria, a McKinsey. Com seu sorriso enigmático, a primeira Mona é suave, é lisa. Já a segunda é áspera, pelo impacto dos seus estudos sobre educação.

Santo de casa nem faz milagres e nem balança as crenças e preconceitos da educação. Muitos autores tupiniquins, antes com calos nos dedos que seguravam a pena, agora têm síndrome carpal, de tanto batucar nos teclados. Pontificam sobre educação, mas com magros resultados, a julgar pelos desapontamentos revelados pelas avaliações.

Todavia, quando o trabalho vem da consultora internacional de maior prestígio, a McKinsey, alguns tremores são produzidos. A bem da verdade, fracos terremotos na escala de Richter. Mas para educação, até que substanciais.

Michael Barber e Mona Mourshed perpetraram um ensaio sobre educação<sup>1</sup>. Trata-se de um admirável sumário dos resultados de centenas de trabalhos que se acumulam nos últi-

.....  
1. "How the world's best-performing systems come on top". Em português, "Como os sistemas escolares de melhor desempenho chegaram lá". Para uma versão digital, [http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds\\_School\\_Systems\\_Final.pdf](http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf)

.....  
CLAUDIO DE MOURA CASTRO é presidente do Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras.

mos anos. Embora o ensaio não traga novidades para quem acompanha o assunto, conta uma história bem articulada, coerente e persuasiva. Tais ensaios de síntese acabam tendo um impacto maior, do ponto de vista de fazer a cabeça de um público esclarecido, mas não necessariamente especializado.

Por isso, é relevante tentar entender melhor o que diz o ensaio, como aterrissou no Brasil e que impacto pode ter tido. Dado o prestígio da McKinsey, a própria autora foi convidada a vir ao país para apresentá-lo a um público seletivo e interessado. Embora voltado para países desenvolvidos, suas apresentações no Brasil tiveram considerável repercussão.

Como se poderia esperar, é muito bem escrito e documentado. Ademais, é uma obra-prima de *design* gráfico. É um deleite estético ver páginas tão elegantemente apresentadas.

Li o ensaio e não discordei de nada. Tudo que lá encontro traz uma sólida bagagem de pesquisa dando-lhe respaldo. É assim que deve ser.

Contudo, vejo problemas. Suspeito que tenha causado mais mal do que bem nas tabas tupiniquins. Paradoxo? Como posso achar lesivo, se não tenho objeções a quaisquer das afirmativas que contém?

O problema não está nas mensagens que saem do estudo, mas nas que chegam ao destinatário. É aí que há o descarrilamento. Em última análise, interessa não é o que o autor quis dizer, mas o que os leitores (ou ouvintes) entenderam. Dai vêm os enguiços nas comuni-

cações, pois os leitores querem ouvir e entender certas coisas e fazem ouvidos de mercador para outras. Ou seja, uma comunicação que ignora haver ímãs em certas afirmativas e rejeição espontânea para outras pode acabar ensinando as lições erradas.

## O capítulo do pessimismo

O primeiro capítulo contém um visgo que prende a atenção dos leitores, polarizando toda a mensagem do ensaio. Vejam o seu título: “A qualidade de um sistema de educação não pode exceder a qualidade dos seus professores”.

Nas discussões de que tive notícia, o debate não foi além desse capítulo, pois ele diz o que quase todos queriam captar e brandir como um tacape, para se defenderem de opositores nos debates furibundos sobre educação.

Esse capítulo tinha um destinatário mais ou menos óbvio. E não era o Brasil e sim os Estados Unidos. A educação da maioria dos estados americanos não está à altura da sua extraordinária riqueza. Embora seja um dos países mais ricos do mundo, em 2006, estava na 25ª posição no teste de matemática do PISA, da OECD. E alguns estados mostraram resultados lastimáveis. Mona lembra que, nos estados de pior desempenho, os professores provêm do terço mais fraco dos graduados de suas *high schools*. Ou seja, professor fraco, educação fraca.

Em contraste, as faculdades de educação da Coreia e da Finlândia recrutam os melhores graduados e têm ótimos resultados. Também, em estados como Massachusetts, os *teacher's colleges* estão começando a recrutar os alunos academicamente mais dotados. Não será coincidência verificar: todos os que recrutam bem obtêm excelentes escores nos testes.

Portanto, há uma lição clara para os Estados Unidos, um país sempre tentando quase tudo para melhorar seu ensino, nem sempre com muito sucesso. Para aquele país, a Mona

está dizendo: falta atrair excelentes professores, não percam tempo com perfumarias. Inevitavelmente, há que pagar para ter bons professores. Contudo, além de ser um excelente negócio, é viável para um país tão rico.

Quando esses mesmos comentários aterrissem no Brasil, acabam por polarizar a discussão. Para muitos, a conclusão é confortável. Estão vendo? A Mona disse que é preciso pagar mais para ter professores mais contentes e produtivos, pois só assim se pode melhorar o ensino. Insistem, o ensino é ruim, pois o Estado é avaro e não quer oferecer aos professores o que precisam ganhar para promover uma boa educação.

A afirmativa do capítulo não é fora de propósito também no Brasil. De fato, a grande maioria dos nossos professores é recrutada dentre os mais fracos do ensino médio - além de receber péssima formação.

Porém, há diferenças fundamentais entre Brasil e Estados Unidos. Em primeiro lugar, não temos dinheiro para pagar salários muito mais elevados. Pagar mais apenas aos novos e mais bem recrutados seria economicamente viável. Mas, politicamente, seria um suicídio para o dirigente que o fizesse.

Em segundo lugar, mesmo que oferecêssemos um grande aumento, gastaríamos trinta anos para renovar o quadro. Como são estáveis, só quando se aposentassem os professores atuais poderíamos esperar que outros mais bem pagos fizessem a revolução da qualidade.

Em terceiro lugar, ao contrário dos Estados Unidos, que já remexeram em tudo que oferece chances de melhorar o ensino, no Brasil há ainda muito a fazer em outras direções.

Esse diagnóstico de que tudo depende de quem são os professores é uma bomba atômica de pessimismo. Estamos condenados, pois o ensaio começa com o epitáfio: bom ensino só com excelentes professores.

A mensagem do primeiro capítulo sugere um determinismo histórico. Sem excelentes professores, não há esperança de ter um óti-

mo ensino. A argumentação, a partir de uma comparação de países, é bastante detalhada e convincente. Não há por que duvidar de suas conclusões. Aliás, esse capítulo inicial é bem mais longo que os restantes.

A imprensa brasileira não se fez de rogada ao dar ênfase ao primeiro capítulo. Por exemplo, vejam-se os ecos no editorial da *Folha de S. Paulo*: “Sabe-se, a partir de um estudo da consultoria McKinsey, que os países com melhor desempenho educacional são os que selecionam para suas escolas os profissionais mais bem capacitados. Para isso, não há dúvida de que a remuneração é um fator essencial. Sem salários atrativos, não há vocação que resista”<sup>2</sup>.

Nem a Mona e nem o editorial estão tecnicamente errados. O problema é que isso não é tudo que se pode dizer sobre a qualidade do ensino. Há muitos outros fatores que determinam quanto aprendem os alunos. De fato, os capítulos seguintes exploram esses aspectos.

## O capítulo do otimismo

O segundo capítulo traz outro enredo. Vejam o seu título: “A única maneira de melhorar resultados é melhorar a instrução”. Contradiz o primeiro, cujo título afirmara ser somente a excelência dos mestres a causa de uma educação de qualidade.

Podemos discutir se há realmente uma contradição formal entre os dois. Mas isso nos levaria a uma análise semântica sem maior interesse aqui. Talvez a contradição esteja mais nos títulos dos capítulos do que nos seus miolos. Seja como for, o importante é registrar a oposição que se instala na cabeça dos leitores ao passar do primeiro para o segundo. É o impacto do primeiro capítulo que predomina, não por conta de uma lógica estrita, mas da decodificação da mensagem feita pelos leitores.

Se indagarmos quais mensagens passam e quais não passam, nesse segundo capítulo está

.....

2. Antonio Gois, *Folha de S. Paulo* (28 maio 2009).

uma coleção de proposições que encontram oposição furibunda dos gurus pedagógicos tupiniquins. Os autores do ensaio não sabem, mas suas afirmativas colidem com alguns dos grandes dogmas vigentes entre nós.

Ou seja, o primeiro capítulo dá respaldo às desculpas fatalistas para explicar por que nosso ensino é ruim. O segundo oferece as receitas que deram certo alhures, mas que são tabus no nosso pensamento pedagógico. Mais uma razão para serem ignoradas.

O capítulo oferece uma análise primorosa daqueles fatores que melhoram a qualidade da escola e da sala de aula. Pena que tenha ficado obliterado pelo anterior.

Resumindo, com os mesmos professores é possível obter muito mais. De fato, o ensaio traz conselhos para tornar mais produtivos os professores e as escolas existentes.

Lemos no segundo capítulo: “O papel da escola é assegurar que, quando o professor entra na sala de aula, ele tenha todos os materiais disponíveis, junto com o conhecimento e a vontade de melhorar o ensino”.

Ou seja, é preciso ajudar o professor a empregar as práticas apropriadas, motivá-lo e fazer com que conheça suas deficiências. É preciso ter programas explícitos e livros excelentes. Isso tudo é anátema à luz do que pregam os nossos modismos pedagógicos. Por exemplo, há entre nós uma defesa exacerbada da “liberdade de cátedra” do professor. Sugere-se que os professores devem ser “autores das suas aulas”, não se deixando escravizar pela tirania de um livro didático escrito alhures e publicado por uma poderosa empresa capitalista – visando o lucro.

Seguindo a organização do capítulo, vejamos a sequência de medidas propostas para melhorar o desempenho da escola.

1. *Desenvolver competências práticas para o professor, durante sua formação.* Professores recém-formados necessitam de um treinamento intensivo no início de suas carreiras,

pois saem dos seus cursos despreparados para enfrentar a sala de aula. Além disso, é importante que os programas de formação incluam muita experiência prática em sala de aula.

2. *Colocar tutores nas escolas, para ajudar os professores.* A ideia é que professores experientes podem assistir às aulas dos iniciantes, corrigir seus erros e discutir as melhores práticas de sala de aula.
3. *Selecionar e desenvolver lideranças nas escolas.* Na prática, isso significa alçar os professores mais aptos para as equipes de liderança. Significa também oferecer oportunidades para que desenvolvam técnicas apropriadas para exercer essa liderança. Também crítico é fazer com que o tempo dos diretores e supervisores seja dedicado ao processo de ensino e não a tarefas administrativas.
4. *Criar um ambiente em que os professores possam aprender uns com os outros.* Compartilhar experiências, oferecer *feedbacks* e assistir às aulas dos colegas são práticas de eficácia confirmada.

As pesquisas hoje disponíveis mostram que tais práticas são muito eficazes para melhorar o ensino e, conseqüentemente, a aprendizagem. Nada disso é complicado ou caro. Contudo, algumas dessas medidas, quando propostas no Brasil, se chocam com a inércia, com os temores e com os tabus tradicionais.

No nosso caso, o excesso de ênfase em titulação dos professores das faculdades de educação faz com que poucos entre eles tenham realmente experiência de ensinar nas séries para as quais seus alunos estão sendo preparados. Assim sendo, o refúgio nas teorias rarefeitas é uma fuga para um território onde a falta de experiência com sala de aula não chama a atenção. O mesmo vale para os esquemas de tutores e estágios supervisionados. Onde estão os mestres experientes em sala de aula?

A ideia de um professor assistir à aula de outro e dar palpites ou fazer críticas é outro

tabu. Note-se que, nas faculdades de educação, prega-se ser inaceitável a veneranda prática de inspetores que observam as aulas dos professores, como se faz hoje na Europa e já se fez rotineiramente no Brasil. Ou seja, uma prática corrente em todos os sistemas bem-sucedidos é considerada como uma invasão de um território sagrado.

Na escolha de dirigentes, o ensaio mostra as vantagens de buscar lideranças naturais na escola e alçá-las para as posições de mando. Entre nós, tirante exceções, como as redes estaduais de Minas e São Paulo, as indicações políticas para diretor de escola ainda predominam. Ou senão, passa-se para a eleição de diretores, o que politiza a gestão da escola.

Em suma, grande parte das receitas sugeridas pelo ensaio encontra fortes objeções ideológicas e pedagógicas. Muito poucas encontram terreno fértil entre nós.

Contudo, o tema mais geral do segundo capítulo é a ideia de que é possível melhorar a educação com os professores existentes. Ainda que o caminho proposto esteja bloqueado, há outras formas para obter avanços com os mesmos professores. E em alguns deles, o Brasil está se saindo bastante bem.

Vale citar que, nos últimos anos, desenvolveu-se no Brasil um conjunto de programas para dar mais consistência e eficácia à gestão das escolas públicas.

Por essa via, há muitos exemplos de mudanças dramáticas nos resultados da escola, sem alterar o processo de recrutamento ou pagamento de mestres. Ou seja, com os mesmos professores é possível conseguir resultados muito melhores. Ou muito piores, quando não se faz nada.

A reforma educativa de Minas Gerais na década de 1990 é um exemplo canônico do que pode ser feito. E a “contrarreforma” que se seguiu mostra como é fácil desfazer os avanços.

No início dos anos 1990, o novo governo de Minas Gerais iniciou um processo de reforma do ensino, baseado em ações vigorosas em algumas frentes. Foi criado um sistema de

avaliação do rendimento dos alunos, bem como mecanismos para levar os resultados de volta à escola. Foi instituída transferência de fundos diretamente para cada escola, sendo o uso dos recursos gerenciados pela associação de pais e mestres. As escolhas políticas de diretores foram substituídas por prova e eleição entre os três finalistas, votando professores e pais. Os programas de capacitação dos professores passaram a ser decididos pelos próprios diretores. Além dessas reformas, que afetaram diretamente as escolas, houve uma redução da burocracia central e foram desenvolvidas ferramentas de gestão, incluindo dados *on-line* sobre cada unidade da rede.

Como nas eleições seguintes ganhou o mesmo grupo, houve continuidade na gestão da reforma. O resultado foi muito expressivo. Minas estava em décimo lugar no SAEB. Após oito anos, passou para o primeiro. Houve um aumento inicial de salários, mas o nível do adicional não teria sido suficiente para mudar a atratividade do magistério estadual.

O governo seguinte, de oposição, desfez muito do que havia sido montado pelo anterior. O resultado não se fez esperar. Minas desceu para quarto ou quinto lugar, após um par de anos. O governo atual retomou as reformas e o Estado já está entre os três melhores.

Esse exemplo mostra que o capítulo bom da Mona é o segundo. Ou seja, com os professores existentes é possível mudar muito a qualidade da educação. O primeiro é uma quimera que leva ao fatalismo.

Vale a pena mostrar outros experimentos de melhoria de gestão. Podemos registrar mudanças também nos municípios, como resultado de esforços para melhorar o ensino ou a sua gestão. Verifica-se também ser possível fazer bastante em pouco tempo.

Em alguns municípios de Minas Gerais, entre 2007 e 2008, os testes de alfabetização (na segunda série) mostraram uma queda substancial na proporção de alunos com desempenho baixo ou intermediário (ou seja, que não aprenderam

a ler). Isso simplesmente resultou da forte ênfase nesse objetivo – que foi alçado à posição de meta número um da Secretaria de Educação.

Vale a pena mencionar alguns programas para melhorar a gestão municipal ou das escolas. Um exemplo dos primeiros é o SGI (Sistema de Gestão Integrada), da Fundação Pitágoras, de cujo conselho consultivo sou membro. O objetivo do sistema, bem como de outros similares, é aplicar nas escolas aqueles princípios e técnicas que se revelaram vencedores nas empresas. Naturalmente, introduzindo as adaptações requeridas para o mundo das escolas.

No fundo, as ideias centrais da gestão são muito parecidas, seja nas empresas ou em outros tipos de organizações. Por exemplo, é preciso combinar com todos para que remem na mesma direção. Ou seja, é preciso definir e dar foco às prioridades. Desde a Secretária Municipal até os alunos, todos devem compartilhar prioridades compatíveis entre si. Além disso, todos devem colaborar para identificar os problemas, resolvê-los e valorizar os sucessos. A eficiência precisa se tornar uma preocupação cotidiana. E tanto as metas quanto os resultados precisam ser medidos corretamente. Gestão não passa muito disso.

Há casos espetaculares nos municípios mineiros cobertos pelo SGI. Por exemplo, em Ouro Branco, uma escola baixou o analfabetismo na segunda série de 42% para 10%. Em Maravilhas, de 43% para 1% e em Itabirito de 23% para 0%. Isso aconteceu sem trocar professores e sem alterações salariais. E no período de apenas um ano.

Programas similares, mas voltados para escolas individuais, são oferecidos pelo Instituto Unibanco. Como demonstra uma avaliação recente feita por Ricardo Paes e Barros, os impactos são impressionantes<sup>3</sup>. De momento, o projeto atende a cerca de 90 escolas de três es-

3. Ricardo Paes e Barros, Rafael Cayres e Roberta Tomas, *Avaliação de Impacto do Projeto Jovem de Futuro*, Instituto Unibanco. Versão em publicação.

tados. Para garantir a representatividade, das escolas interessadas, a metade foi sorteada para participar. Isso significa que receberam assistência técnica para o seu planejamento estratégico. Além disso, contam com recursos financeiros para executar o seu planejamento.

Um ano depois, a proporção de alunos com baixo rendimento declinou de 15 para 7,5 pontos percentuais, comparado com o grupo de controle. Em Português, avançou-se, em um ano, a uma velocidade quatro vezes maior do que a preconizada nas metas do movimento Todos pela Educação! No caso da Matemática, o avanço foi de dois anos, bem mais modesto, mas, ainda assim, muito substancial.

Esses exemplos dão credibilidade às teses mais genéricas apresentadas por Mona. Ou seja, há muito que se pode fazer na escola, visando melhorar os resultados obtidos pelos alunos nas avaliações convencionais.

É pertinente aqui fazer um último comentário acerca da eficácia de tais intervenções. Como é fácil entender, quanto mais grosseiros os erros que estão sendo cometidos, mais imediato e forte será o impacto das correções. É vice-versa ao contrário para sistemas já bem-sucedidos.

Os Estados Unidos sempre tiveram um sistema educativo exemplar. Quase todas as providências com chances de serem eficazes já foram tentadas. Assim sendo, não é nada fácil melhorar o sistema americano. Daí todo o sentido que fazem as sugestões do ensaio da McKinsey, propondo intervenções profundas, visando atrair e selecionar melhores professores.

Em contraste, em sistemas escolares cravejados de imperfeições e equívocos, como o nosso, os consertos têm consequências mais imediatas. Há muito a remendar, por todos os lados. E como sugerem os exemplos acima, os impactos podem ser substanciais e de curtíssimo prazo. É verdade que precisaremos, pelo menos, de uma geração para ter uma educação realmente boa. Mas é também verdade que podemos obter avanços sólidos no curto prazo.

Tais considerações põem por terra a hipótese convencional de que só se melhora a educação no longo prazo e que, portanto, os políticos não teriam interesse em investir em ações cujos resultados somente virão à tona muito depois de terminar as suas gestões. Ou seja, é inteligente e politicamente apropriado investir em educação, pois os resultados vêm logo.

## O capítulo dos retardatários

O terceiro capítulo não é menos relevante do que o segundo, para endireitar nossas políticas educativas. Ao saírem os resultados do primeiro PISA em 2001, chamou logo a atenção vir em primeiro lugar um país de reputação desconhecida, a Finlândia. Veio então a pergunta óbvia: o que estaria esse país fazendo mais certo do que outros pretendentes ao trono de rei da qualidade?

Estando mais perto e sendo mais preocupados com ensino, dispararam os europeus a marcar passagem para Helsinque. E embarcaram primeiro os alemães, cujos resultados no PISA foram considerados vexatórios. E saíram também pelo mundo afora as vestais da educação finlandesa, a fazer conferências explicando o que tampouco sabiam bem: por que a Finlândia? De fato, nenhuma sociedade ficou tão surpreendida com os resultados do PISA quanto a finlandesa. Aos poucos, a Finlândia vai virando a Meca da educação, atraindo também peregrinos do segundo time da educação – até do Brasil.

Das inúmeras diferenças apontadas, uma delas merece mais atenção. Trata-se de instalar uma política muito deliberada de cuidar dos retardatários. De um ponto de vista da mecânica de cálculo de rendimento educativo, aumentar as notas dos piores alunos tem enorme impacto nas médias.

E talvez seja essa a lição mais importante a ser importada da Finlândia. Além dos professores que “dão aula”, há um time que fica na retaguarda, cuidando dos alunos que vão ficando para trás. E são muitos os mestres dedicados a

esse mister. Os alunos mais fracos recebem um monitoramento mais próximo e uma atenção especial. O objetivo é trazê-los para próximo da média.

Esse tema é justamente o assunto do terceiro capítulo abaixo discutido. Como os outros, é um excelente resumo da literatura técnica disponível.

O tema central é a necessidade de assegurar que cada criança deve obtenha resultados na escola. Não basta uma média boa dentro do grupo. Em particular, devem receber especial atenção, para que tenham também um bom desempenho, aquelas cuja origem socioeconômica é mais modesta ou que têm problemas familiares.

Esse, aliás, é um tema venerando e contencioso na educação. Sempre se supôs que os sistemas educacionais tivessem que fazer uma opção entre oferecer o máximo de qualidade para aqueles capazes de se beneficiar de um ensino exigente e oferecer a todos a oportunidade de um resultado razoável, à custa de exigir menos dos que poderiam enfrentar um desafio maior. Ou seja, muita qualidade para alguns poucos ou uma qualidade mais aguada para todos.

Países como Finlândia e Coreia demonstram que essa disjuntiva não é necessária. É possível obter resultados muito bons para todos. Para isso, as expectativas não podem ser mais pálidas para aqueles que desapontam em um primeiro momento. É preciso exigir alto desempenho de todos. Daí as providências de um atendimento muito individualizado para os que ameaçam perder o ritmo.

Para conseguir isso, há uma forte sugestão de que os sistemas escolares devem monitorar proximamente as escolas que vão ficando para trás. Essas deverão ser alvo de atenções especiais e providências para eliminar as causas do atraso. Igualmente, dentro de cada escola, os retardatários deverão ser alvo de uma atenção redobrada, para que não acumulem fracassos.

Quando falamos em monitorar, isso não se faz sem medir. Na prática, significa muita

atenção nos testes. Como disse um educador australiano, citado no estudo, “o que é testado é aprendido e como é testado determina como é aprendido”.

Também a se considerar é o desempenho da escola como um todo. No caso, a existência de bons *benchmarks* é muito importante, bem como a escolha da organização que vai fazer o monitoramento. Quanto mais independente da gestão da escola, melhor.

Qualquer que seja o currículo, leitura, escrita e uso de números sempre terão de ser a grande prioridade. Mas em geral, encurtar os currículos é uma boa ideia. Foi isso que fez a Inglaterra em 1990, com resultados sensíveis no aproveitamento escolar.

Portanto, a terceira lição da Mona merece uma leitura cuidadosa. É preciso pensar na média, mas também nos retardatários. Com um atendimento próximo para os mais fracos, é possível garantir bons resultados para todos.

## As lições erradas de um bom ensaio

Como se depreende dos parágrafos anteriores, o ensaio aqui comentado lida de forma clara e didática com muitos dos pontos centrais que deveriam preocupar os educadores e administradores do país. É um excelente roteiro para repensar nossas políticas educativas.

Infelizmente, da maneira pela qual o enredo está apresentado, tende a ser entendido de forma diferente pela maioria dos leitores. O derrotismo inspirado pela parte inicial subtrai a atenção que mereceria o que vem depois, pois afirma que são necessários professores extraordinários para fazer um bom ensino. Se sonharmos com professores finlandeses, isso não passa de uma quimera impossível. Seremos engolfados pelo pessimismo.

Contudo, como sugerem os capítulos subsequentes, muito pode ser feito, sem precisar de recursos extravagantes. Aliás, como mostra o artigo, gastar muito não assegura boa educação, pois há países que gastam pouco e conseguem

muito – e vice-versa. Veja-se o caso de Cingapura, um dos menores gastos por aluno na educação primária, comparado com os outros países da OECD. Não obstante, consegue atrair excelentes professores.

O estudo também mostra que a maioria dos países da OECD aumentou substancialmente seus gastos com educação (acima da inflação). Não obstante, os resultados no PISA permanecem estagnados.

Em outras palavras, a correlação entre gastos por aluno e resultados nas avaliações é muito baixa. Esse resultado não se restringe aos países da OECD. Pelo contrário, é muito generalizado. No ensaio que escrevi com Gustavo Ioschpe, revisamos várias pesquisas sobre o assunto, focalizadas no caso da América Latina<sup>4</sup>. Duas conclusões centrais emergem.

A primeira é não ser verdadeira a hipótese de que os professores ganham menos do que outros profissionais com níveis equivalentes de escolaridade e horas de dedicação ao trabalho. Pelo contrário, é muito persuasiva a hipótese oposta, isto é, os professores ganham mais.

A segunda conclusão mostra que a associação entre salário de professores e qualidade educativa é inexpressiva. Estatisticamente, não é significativa. Ou seja, países que pagam mais aos seus mestres não garantem com isso avaliações melhores para seus estudantes.

Resultados equivalentes foram confirmados dentro do Brasil, comparando os estados. Fernando de Holanda Barbosa Filho e Samuel de Abreu Pessoa mostraram que os salários do sistema público não são inferiores aos do sistema privado<sup>5</sup>. Também pode ser facilmente verificado que os estados com melhores sistemas

educativos (medidos pelos testes usuais) não necessariamente pagam mais aos seus professores. Para ilustrar, Minas Gerais está entre os três melhores estados nos testes do SAEB. Não obstante, há 16 estados oferecendo aos seus professores salários superiores aos de Minas.

Não devemos concluir com isso que o primeiro capítulo do ensaio aqui comentado é irrelevante ou não passa de uma miragem. Pelo contrário, melhorar o recrutamento dos professores deve ser uma política energeticamente perseguida. Há muita coisa a ser feita nesse sentido. Só que não podemos ficar paralisados pelas dificuldades de avançar nas metas desse primeiro capítulo.

Talvez mais imediato, mais fácil e de maiores consequências seja melhorar o ambiente das escolas públicas. Uma pesquisa recente com professores da rede pública indicou que cerca de 80% deles estavam descontentes nas suas escolas. Mais ou menos no mesmo período, participei de uma pesquisa em escolas privadas, na qual um percentual próximo de 80% dos professores estava contente. Se a esse par de resultados aduzirmos o fato de serem semelhantes os salários nos ensinos público e privado, fica claro que o ambiente hostil e desagradável das escolas públicas pode ser um dos fatores mais potentes para afugentar candidatos ao magistério com melhor nível acadêmico. Falta apenas notar que atmosfera não custa tanto assim.

Ainda sobre recrutamento, cumpre lembrar as muitas possibilidades de atrair melhores candidatos para as Faculdades de Educação. Por exemplo, na China, todo o ensino superior é pago. O único curso gratuito é o de formação de professores. O ensaio da Mona mostra o que está sendo feito em algumas cidades americanas para atrair melhores candidatos para o magistério (por exemplo, Boston, Nova Iorque e Washington DC). Está em discussão no MEC um programa para privilegiar os alunos das faculdades de educação na concessão de bolsas do FIES. Além da reserva de mercado na distribuição das bolsas, se entrarem para o

.....

4. Claudio de Moura Castro e Gustavo Ioschpe, “La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta La calidad de la enseñanza?”, PREAL (janeiro 2007).

5. Fernando de H. B. Filho e Samuel de A. Pessoa, “O setor público na estrutura salarial brasileira e seu impacto no setor educacional”.

magistério público, não precisariam amortizar o empréstimo.

Tudo isso pode e deve ser feito. Mas o erro é achar que são as únicas medidas possíveis ou que deverão preceder as outras providências mais imediatas e que também são essenciais na marcha para uma educação de qualidade.

O grande erro dos reformistas amadores é pensar que a boa estratégia consiste em desembainhar a espada e partir em uma carga de cavalaria contra o mau ensino. Isso porque a ruindade não é uma hidra cuja cabeça precisa ser decepada de um único golpe. Claro, há algumas cirurgias maiores e que, mais cedo ou mais tarde, serão inevitáveis. Mas a crônica das

reformas bem-sucedidas não registra que o caminho de começar e se obcecar pelas grandes reformas seja o mais promissor.

Se houver, a “Grande Reforma da Educação Brasileira” será o somatório dos ínfimos gestos que corrigem erros do passado e introduzem práticas eficazes. Os grandes sistemas foram feitos tijolo a tijolo. A reforma será fruto da insistência obsessiva em melhorar o “feijão com arroz” da sala de aula, ano após ano. São os pequeninos erros que irão sendo corrigidos. E para isso, o ensaio aqui resenhado dá boas indicações. Na tradução zen, “todo dia melhorar um pouco, todo dia fazer um pouquinho melhor”. ○

# A OEA e a Nova Geografia Política Latino-americana

.....  
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

O *site* da Organização dos Estados Americanos anuncia em sua página de apresentação que ela “aproxima as nações do Hemisfério Ocidental com vistas a fortalecer mutuamente os valores democráticos, defender interesses comuns e debater um grande número de temas regionais e mundiais”<sup>1</sup>.

A declaração é, retrospectivamente, muito curiosa, tendo em vista a resolução aprovada por consenso, ao cabo de sua 39ª Assembleia Geral – realizada em Honduras, em 2 e 3 de junho de 2009 –, em função da qual os países-membros acordaram revogar a decisão de 1962, pela qual se suspendia o direito do governo cubano de integrar o sistema interamericano. O texto, aprovado sob intensa pressão de alguns governos e de movimentos políticos, contém dois pontos principais. No primeiro, puramente operacional, se lê que “a Resolução VI adotada no dia 31 de janeiro de 1962 na Oitava Reunião de Consulta de Ministro de Relações Exteriores, mediante a qual se excluiu o Governo Cubano de sua participação

no Sistema Interamericano, fica sem efeito na Organização dos Estados Americanos”. O segundo ponto, de caráter mais nitidamente político, estipula que “a participação de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado por solicitação do Governo de Cuba e de conformidade com as práticas, propósitos e princípios da OEA”.

O que surpreende, em primeiro lugar, é a rápida formação de um consenso em relação a uma das questões mais controversas na pauta da organização em exatos 47 anos. Sublinhe-se, circunstancialmente, que o consenso foi obtido na ausência da secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Clinton, que havia deixado mais cedo o encontro para agregar-se à comitiva do presidente Barack Obama, em visita ao Egito e às vésperas de pronunciar importante discurso sobre as relações dos EUA com o mundo muçulmano. Como a decisão foi tomada na presença do subsecretário para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Thomas Shannon, embaixador designado em Brasília, se subentende que a postura americana de não confrontar a unanimidade latino-americana já tinha sido passada para a coluna de perdas e danos em Washington.

Na verdade, ocorreu uma completa inversão da situação observada nas décadas de 1960 e 1970, quando Cuba encontrava-se quase completamente isolada no continente: desta vez, foram os EUA que se sentiram totalmente isolados num continente quase inteiramente

.....  
1. “Aspectos Gerais”; disponível em: [http://www.oas.org/key\\_issues/port/KeyIssue\\_Detail.asp?kis\\_sec=20](http://www.oas.org/key_issues/port/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=20); acesso em maio de 2009. A principal fonte de informação sobre a OEA é a própria página da organização: <http://www.oas.org>

.....  
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA é diplomata de carreira, doutor em ciências sociais e professor de Economia Política Internacional no Centro Universitário de Brasília ([www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org)).

entregue à causa cubana. De fato, o próprio subsecretário de Estado Shannon declarou que a resolução aprovada era “um ato de estadistas” e que os EUA não estavam interessados em “lutar velhas batalhas ou viver no passado”<sup>2</sup>.

Ainda mais surpreendente, contudo, é constatar o quão subserviente tornou-se a OEA ante um dos governos mais problemáticos de todo o hemisfério americano em termos de direitos humanos e de democracia. Numa visão meramente protocolar, ou de procedimentos administrativos, e mesmo admitindo-se, por hipótese, que o governo cubano fosse um dos mais democráticos na região, não se tem registro, nos anais da diplomacia mundial, de uma organização internacional que, formada por algumas dezenas de Estados soberanos, se tenha colocado de forma tão submissa a serviço de um governo que, repetidamente, declarou seu completo desinteresse em juntar-se ao clube. Com efeito, o que a declaração diz, pura e simplesmente, é que o governo cubano vai decidir se deseja ou não iniciar um diálogo com a entidade, acrescentando-se ao final, quase pudicamente, que essa interação se dará “de conformidade com as práticas, propósitos e princípios da OEA”.

### Os valores e os princípios da OEA: apenas formais?

Quais são as práticas, propósitos e princípios da OEA? Bem, aquela mesma página inaugural citada inicialmente diz que a OEA “é o principal Fórum Multilateral do Hemisfério para o fortalecimento da democracia, bem como para a promoção dos direitos humanos e para a discussão de problemas comuns, tais

.....

2. “Los Jefes de Delegación celebran en el plenario de la Asamblea General de la OEA la Resolución sobre Cuba”, 3.6.2009; disponível em: [http://www.oas.org/OASpage/press\\_releases/press\\_release.asp?sCodigo=AG-14-09](http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=AG-14-09); acesso em junho de 2009.

como: pobreza, terrorismo, drogas e corrupção”<sup>3</sup>. No que se refere aos princípios e valores, a segunda página introdutória trata, precisamente, do “Compromisso Democrático”, na qual se lê: “A democracia é a pedra fundamental da OEA. A vigência do regime democrático é condição necessária para a participação dos países na OEA, além de base para a realização de todas as suas atividades. A Carta Democrática Interamericana declara de maneira simples e direta que: ‘Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de defendê-la e promovê-la’”<sup>4</sup>.

Considerando-se o teor de algumas disposições dessa Carta, aprovada na assembleia realizada em Lima, no dia 11 de setembro de 2001 – simultaneamente aos ataques terroristas em Nova Iorque e Washington, o que determinou a partida imediata do secretário de Estado Colin Powell – pode-se perguntar se não seria o caso de revisar o texto dessas páginas de apresentação da OEA ou, quem sabe até?, anular completamente o compromisso democrático acordado no Peru e declará-lo carente de significado e efetividade, em face da resolução aprovada por consenso em Honduras. De fato, segundo o artigo 3º daquela Carta, são considerados “elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao estado de direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos”<sup>5</sup>.

.....

3. “Aspectos Gerais”, cit.

4. Compromisso Democrático”; disponível em: [http://www.oas.org/key\\_issues/por/KeyIssue\\_Detail.asp?kis\\_sec=1](http://www.oas.org/key_issues/por/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=1); acesso em maio de 2009.

5. Carta Democrática, adotada em Lima, 11.9.2001; [http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm); acesso em maio de 2009.

Trata-se, convenhamos, de uma “cláusula democrática” bem mais reforçada do que a magra referência à “ruptura do regime democrático” constante da sua equivalente no Mercosul, pela qual bastaria, hipoteticamente, que o autoritarismo fosse consolidado por via plebiscitária, ao estilo dos velhos fascismos europeus, e não por meio de um golpe de Estado, para que o país em causa continuasse a desfrutar das prerrogativas de sócio pleno. A dúvida epistemológica fundamental, que deve ocupar a organização de Washington nos próximos meses, parece ser esta, portanto: como poderão os países-membros iniciar um “diálogo” com o governo cubano – se este desejar, lembre-se – com base nesses princípios, que ficaram apenas vagamente expressos na resolução?

Dito isto, aparece também como bizarra a informação constante daquela página, segundo a qual, ademais de “fortalecer mutuamente os valores democráticos”, as nações do Hemisfério Ocidental se empenharão em “defender interesses comuns e debater um grande número de temas regionais e mundiais”. Não se tem notícia de que outros problemas tenham sido seriamente debatidos nessa última reunião, descontando-se enfadonhos discursos sobre a “cultura da violência”. Onde estão os debates sobre “pobreza, terrorismo, drogas e corrupção”, temas que aparecem como prioritários na agenda da organização?

### Reuniões de uma nota só...

**D**e fato, podem-se fazer duas perguntas singelas. Quais seriam as questões mais importantes do hemisfério americano? Mais especificamente, quais seriam os problemas mais urgentes dos países latino-americanos, aqueles que, supostamente, mais preocupam seus governantes, que são capazes de tirar o sono dos legisladores, que movimentam seus intelectuais e formadores de opinião e, por via de consequência, inquietam as suas populações? Dependendo da resposta, poderíamos determi-

nar quais são, exatamente, os principais focos de atenção dos dirigentes do hemisfério americano e, a partir daí, formar uma ideia sobre os assuntos que deveriam ocupar, presumivelmente, o centro da agenda da OEA, passando a orientar, assim, suas atividades mais relevantes.

Pois bem: a julgar pelas duas mais recentes reuniões hemisféricas, ocorridas no primeiro semestre de 2009, a resposta só pode ser uma: a reintegração de Cuba ao sistema hemisférico. Nenhum outro assunto mobilizou de forma tão intensa quanto recorrente os debates havidos nos dois foros: a v Cúpula das Américas, ocorrida em Trinidad e Tobago, no mês de abril, e a 39ª Assembleia Geral da OEA, realizada em Honduras, em princípios de junho. Paradoxalmente, a despeito de sua presença marcante nos dois encontros, a ilha caribenha esteve fisicamente ausente de ambos, como aliás não poderia ser de outro modo.

Aquilo a que se assistiu em ambas as reuniões foi um desfile de manifestações concordantes: desde dirigentes tidos como de direita, como Álvaro Uribe, da Colômbia, passando por centristas, como Oscar Arias, da Costa Rica, por reformistas moderados, como o presidente Lula, do Brasil, e Michelle Bachelet, do Chile, até líderes autoproclamados de esquerda, como o nicaraguense Daniel Ortega, o boliviano Evo Morales, sem esquecer o sempre estridente Hugo Chávez, da Venezuela, todos eles, moderados ou exaltados, bateram na tecla do retorno de Cuba à “família” americana. Bizarramente, e talvez contraditoriamente com tantos países dispostos a atender aos seus interesses, o objeto mesmo de tantos pleitos, o governo cubano, rejeita essa incorporação e ainda despreza a organização, chamando-a de “cadáver pestilento”. Bons augúrios para a retomada do caminho...

Assim, tendo o tema sido “contrabandeado” para a agenda das duas conferências diplomáticas, a primeira delas de cúpula, a segunda ministerial, a ausência de Cuba mobilizou a atenção da maior parte dos dirigentes latinos,

unindo “direitistas” e “esquerdistas” numa mesma monocórdia demanda por esse reingresso, em face das reticências esperadas da parte dos Estados Unidos. É verdade que, em sua estreia hemisférica, na reunião de Trinidad e Tobago, o presidente Barack Obama não apenas tocou nesse assunto – formalmente fora de pauta – como também sinalizou com uma abertura gradual ao único país excluído das instâncias de cooperação hemisférica e de suas instituições mais importantes. Mais do que isso: dentro dos limites da legislação em vigor – determinada pelo Congresso, e não pelo Executivo – ele demonstrou sua disposição a abrir um novo caminho de diálogo com a ilha, sem deixar de mencionar a necessidade de alguma contrapartida política.

Mas o que mais ganhou destaque na mídia regional e internacional foram os repetidos discursos dos dirigentes e delegados dos países-membros latino-americanos pelo fim do que todos classificaram como uma “anomalia” do sistema interamericano. Tamanha unanimidade, do lado latino-americano, pode causar estranheza, pelo menos para os que acompanham, profissional ou academicamente, a imensa agenda de problemas do hemisfério, em especial ao sul do Rio Grande. Com efeito, com base numa visão panorâmica do cenário econômico e social da América Latina, quais seriam (ou quais deveriam ser) os assuntos mais importantes na pauta dos seus dirigentes e, presumivelmente, na agenda da OEA?

Onde estão, por exemplo, os problemas do narcotráfico no México e na Colômbia, já extravasando para a Guatemala e para outros países do hemisfério? Onde estão as recorrentes reclamações contra a pobreza e a desigualdade, cuja responsabilidade incumbe, prioritariamente aliás, aos próprios países? Como não referir-se aos sempre presentes problemas do desemprego e da falta de investimentos estrangeiros, agora agravados pela crise econômica deslançada no coração da maior economia hemisférica e mundial? Como ignorar as ameaças do cri-

me organizado, da corrupção endêmica, dos desastres naturais provocados pelos desequilíbrios ambientais, das epidemias latentes, da concentração de favelados e de marginalizados nas grandes cidades e nos campos dos países da região? O que dizer, então, da falta de progressos na agenda comercial multilateral, do corte abrupto de créditos comerciais e da diminuição dos investimentos diretos, da paralisia efetivada pelo Congresso americano em relação aos acordos bilaterais de acesso ao seu mercado em benefício daqueles países que já fizeram o sacrifício de atender às demandas manifestamente exageradas do mesmo Congresso? Enfim, como ignorar tantos e tão urgentes problemas na lista de tarefas a cumprir em quase todos os países latino-americanos, sem esquecer aqueles que também mobilizam a atenção da nova administração dos Estados Unidos: a retirada do Iraque, a nova iniciativa “Af-Pak” (Afeganistão-Paquistão), a crise econômica, os problemas do Irã e da Coreia do Norte?

Comércio, investimentos, democracia, pobreza, desigualdade, aparentemente, nada disso mobilizou os corações e mentes dos líderes latinos, e sequer a atenção dos meios de comunicação hemisféricos, que se concentraram nos discursos enfáticos em prol do retorno de Cuba à OEA. Curiosamente, como para desmentir a importância de toda essa agitação, o próprio governo cubano descartava seu interesse nesse reingresso, voltando a acusar a organização de Washington de serviçal do governo americano, o que, em última instância, constitui uma ofensa a todos os membros latino-americanos que enfaticamente pregaram, e obtiveram, o fim de sua exclusão. Os líderes bolivarianos, por exemplo, tinham aventado até mesmo a hipótese de sua retirada da organização e a constituição de um grupo alternativo, exclusivamente composto pelos seus membros latino-americanos, caso não se lograsse o resultado desejado por eles.

Diga-se de passagem que a criação de uma OEA alternativa, puramente latino-americana, representaria uma desfeita ao mais recente pro-

jeto brasileiro de criação de uma instância de coordenação de países latino-americanos sem “tutela externa”, como foi caracterizada a Cúpula da América Latina e do Caribe. A CALC, objeto de intensa preparação diplomática por parte do governo Lula, realizou sua primeira reunião na Costa do Sauípe, próxima de Salvador, em dezembro de 2008, conjuntamente com as cúpulas paralelas do Mercosul, da Unasul e do Grupo do Rio, ademais da própria formalização do Conselho Sul-Americano de Defesa, formalmente colocado no âmbito da Unasul. Foi precisamente por ocasião da reunião do Grupo do Rio que Cuba obteve o seu sucesso mais retumbante, até a última reunião da OEA: Raúl Castro foi ovacionado no resort brasileiro e a admissão de Cuba foi saudada por todos os membros como sendo o resgate imperioso e obrigatório de um país longamente discriminado por todos os demais, em virtude da histórica oposição do império à sua integração à “família americana”.

O que surpreende ainda mais é que todos esses movimentos, em especial o derradeiro, uma verdadeira consagração de Cuba na assembleia da OEA, são classificados por diversos protagonistas, inclusive pelo assessor presidencial brasileiro, como correspondendo a uma aproximação dos países-membros e da própria organização em direção a Cuba, e não o contrário. Cuba conseguiu colocar a maioria dos países latino-americanos do seu lado, como se todos eles tivessem um imenso débito a pagar em favor da ilha caribenha. Tamanha unanimidade unidirecional levanta imediatamente a questão, como colocada pelo editor da revista *Foreign Policy*, de saber se estamos tratando com o país mais importante da região<sup>6</sup>. Se isso for verdade, para que serve, afinal, a OEA?

6. Moisés Naim, “El país más importante de Latinoamérica”, *El País*, Espanha, 31.5.2009; disponível em: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/pais/importante/Latinoamerica/elpepiint/20090531elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/pais/importante/Latinoamerica/elpepiint/20090531elpepiint_9/Tes); acesso em maio de 2009.

## Uma pequena história da decisão de 1962

A insistência de tantos países-membros no retorno de Cuba à OEA pode levar a crer que o único grande problema que enfrenta essa organização, como mecanismo de coordenação de políticas de cooperação hemisférica, seja o da reparação da “injustiça” feita em 1962, quando a ilha comandada por Fidel Castro foi afastada das reuniões e dos trabalhos dessa velha entidade suspeita de ser, nos termos do líder cubano, apenas um “ministério das colônias americanas”. Esse constitui, de fato, o principal problema político hemisférico, herdado da Guerra Fria, mas nem de longe pode ser visto como a história de um enfrentamento puramente político entre o anão socialista e o gigante capitalista e imperialista.

Talvez seja o caso de relembrar os contornos exatos do problema cubano, para que não prevaleça a impressão de que um membro soberano, não-alinhado ao império, foi colocado para fora dessa entidade pela única vontade e pressão dos EUA. De fato, os americanos estavam interessados em reverter a escolha fundamental de Fidel Castro pelo socialismo e, mais do que isso, preocupados com a aliança do governo cubano com a União Soviética. Mas outros países do hemisfério viam com maus olhos a consolidação do regime revolucionário em Cuba e seus efeitos para além das fronteiras da pequena ilha.

A aproximação de Cuba à União Soviética manifestou-se desde cedo, o que suscitou a imediata mobilização da OEA, nessa época totalmente dominada pelos americanos: em reunião de consultas, mantida em agosto de 1960 na Costa Rica, a OEA já tinha aprovado uma moção de censura a Cuba, contra a qual se bateu o embaixador do Brasil em Cuba, Vasco Leitão da Cunha, mas obtida graças ao empenho do então chefe do Departamento Político do Itamaraty, Manuel Pio Corrêa, conhecido pelo seu anticomunismo. “Por

uma dessas ironias da história”, como relatou depois Pio Corrêa, “tocaria ao próprio Vasco proceder à ruptura de relações diplomáticas do Brasil com Cuba, em 1964, como Ministro do Exterior”<sup>7</sup>.

Paralelamente, nascia a Aliança para o Progresso, desenhada explicitamente para manter os países da região na esfera dos EUA, e que constituiu uma evolução nas relações dos EUA com a América Latina, marcando seu maior engajamento com as reformas e o desenvolvimento do continente: o ideário reformista da Aliança para o Progresso constituía claramente uma reação às ideias da revolução cubana. Ao mesmo tempo, porém, os EUA se engajavam na tarefa de derrubar o governo de Fidel Castro, pelas pressões econômicas, obviamente, mas também pela ação armada dos contrarrevolucionários financiados e armados pela CIA.

Para preparar o terreno para esse tipo de iniciativa, a administração Kennedy despachou ao Brasil o embaixador Adolf Berle Jr., no final de fevereiro de 1961, com a missão de buscar o apoio do governo Jânio Quadros à ação armada contra Cuba. Ao mesmo tempo, os EUA planejavam ofensivas políticas contra os regimes ditatoriais de Rafael Trujillo, da República Dominicana, e de François Duvalier, do Haiti, para contrabalançar, de certa forma, a intervenção em Cuba. A questão vinha também envelopada na ajuda econômica que os EUA prometiam conceder ao Brasil, seja bilateralmente, seja por meio da Aliança para o Progresso. Mas a impressão do chanceler Afonso Arinos era a de que o governo dos EUA “queria apresentar cruamente como barganha a concessão de auxílio econômico contra o apoio à sua política em face de Cuba; mas, sim, que situa nitidamente em segundo plano os problemas que, para nós, estão em primeiro, isto é, relativos ao apoio

.....  
7. M. Pio Corrêa, *O Mundo em que Vivi*, Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1995, vol. 2, p. 708.

econômico e financeiro, e que dá prioridade à questão cubana”<sup>8</sup>.

Depois do desastre da invasão contrarrevolucionária de abril de 1961, os EUA voltam a agitar a cenoura da ajuda econômica para preservar os laços que prendiam a maior parte dos países da região ao grande irmão hemisférico. Uma reunião extraordinária em nível ministerial do Conselho Econômico e Social Interamericano (CIES) foi convocada para agosto de 1961, no Uruguai. Conhecida como Conferência Econômica Interamericana de Punta del Este, a Carta de Punta del Este prometia a concessão de vinte bilhões de dólares pelos EUA, ao longo de dez anos, para programas de desenvolvimento nos países latino-americanos. A delegação de Cuba, chefiada por Che Guevara, então presidente do Banco Central cubano, não subscreveu a Carta, obviamente, mas o seu titular, na volta, passou por Brasília e ali recebeu, das mãos do presidente Jânio Quadros, a Ordem do Cruzeiro do Sul.

O fato é que o “caso cubano” foi levado pela primeira vez à OEA nessa mesma época pela Venezuela, cujo governo reclamou do apoio cubano à “subversão comunista” na jovem democracia venezuelana, por meio do suporte financeiro e logístico (armas) ao movimento guerrilheiro que intentava repetir no país sul-americano a aventura revolucionária conduzida na ilha caribenha. Na mesma ocasião, o governo dos Estados Unidos acusou Cuba de receber armas da China e da União Soviética, o que lhe permitiu invocar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947), que nessa época ainda não era uma “reliquia da Guerra Fria”.

O processo evoluiu para a consideração da compatibilidade do regime cubano – que acabava de proclamar sua adesão ao marxismo-leninismo – com os princípios e valores da OEA, tal como consolidados em sua carta constitu-

.....  
8. L. A. Moniz Bandeira, *Presença dos Estados Unidos no Brasil: Dois Séculos de História*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, p. 407.

tiva (1948), mas também no TIAR, aqui mais em relação a questões de segurança estratégica e de disputas geopolíticas nos espaços abertos à competição imperial. Não se tratava, aliás, no caso da Venezuela, da primeira vez que um governo latino-americano se sentia ameaçado pelo apoio do novo governo cubano a grupos de oposição, vários deles empenhados na luta armada contra governos legalmente constituídos (ainda que “oligárquicos”, na opinião da esquerda): antes dela, pelo menos dois países centro-americanos já se tinham manifestado no mesmo sentido em reuniões da OEA.

Quando foi realizada a famosa reunião de consulta dos chanceleres americanos, em Punta del Este, em 1962, a posição do Brasil continuava a ser reticente em relação ao projeto patrocinado pelos EUA, sustentando uma moção de expulsão de Cuba da OEA, por motivo de manter a ilha do Caribe um “regime não-democrático”. A delegação do Brasil, chefiada pelo chanceler San Tiago Dantas, observou postura estritamente legalista, argumentando que a Carta da organização não autorizava a expulsão de nenhum país pelo fato de seu governo não ser democrático, aduzindo que seria melhor, politicamente, manter o país na OEA como forma de “coação”. Ao fim e a cabo, os EUA não dispunham da maioria necessária para consumir a expulsão, tendo a votação sido decidida pela reversão da posição da delegação do Haiti, devidamente pressionada pelos americanos. Os americanos teriam prometido ao ditador Duvalier construir um novo aeroporto em Port-au-Prince: segundo confidenciou depois um delegado americano envolvido nas transações, tratou-se do jantar mais caro em toda a história do Departamento de Estado.

Técnicamente, porém, Cuba não foi expulsa da OEA, posto que em Punta del Este se decidiu apenas a suspensão do “direito” do seu governo de participar das atividades da organização. Pode-se, portanto, presumir que uma simples suspensão da suspensão reverteria a situação ao *status quo ante*. Seria simples se os EUA não

exigissem a adesão do governo de Cuba à cláusula democrática da OEA, uma evolução obtida apenas *a posteriori*, já que os EUA não tiveram nenhum problema em conviver com ditaduras de direita na OEA durante todo o período em que ela se manteve sob sua dominação virtual. Vejamos como se chegou lá.

## Recuando um pouco mais na história: origem e evolução da OEA

A OEA foi criada em 1948, como sucessora da União Pan-Americana (1910), que por sua vez emergiu dos primeiros esforços de coordenação e cooperação entre os países do hemisfério ocidental nos campos econômico, social e do direito internacional, iniciados no século XIX. Depois de uma primeira tentativa bolivariana em 1826 e de várias outras reuniões regionais de âmbito sul-americano no decorrer do século XIX, uma “Conferência Internacional Americana” realizou-se, a convite dos Estados Unidos, entre outubro de 1889 e janeiro de 1890, em Washington, tendo o Brasil passado da Monarquia à República no decorrer da conferência, o que determinou uma oportuna mudança nas instruções à delegação, num sentido mais americano e mais republicano<sup>9</sup>.

Desde essa conferência inaugural – que deveria em princípio aprovar o projeto, proposto pelos EUA, de uma união aduaneira hemisférica, uma espécie de antecessora da ALCA – revelou-se a enorme assimetria de poder econômico e militar entre os Estados Unidos, de uma parte, e os demais países, de outra, o que sempre gerou desconfiança do lado latino-americano. Da conferência resultou, em 1891, uma “União Internacional das Repúblicas Americanas” e seu

.....

9. Paulo Roberto de Almeida, “OEA (Organização dos Estados Americanos)”, em Francisco Carlos Teixeira da Silva (org.), *Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX: As Grandes Transformações do Mundo Contemporâneo, Conflitos, Cultura e Comportamento*, Rio de Janeiro, Campus, 2004, pp. 622–624.

secretariado, o Escritório Comercial das Repúblicas Americanas, que pode assim ser considerado como o órgão original da OEA. A despeito dos objetivos pragmáticos dessa primeira instância de cooperação regional, muito pouco se logrou em termos de liberalização dos intercâmbios comerciais ou de uniformização dos procedimentos alfandegários no meio século que se seguiu.

Na sua fase inicial e, em especial, no período entre as duas guerras mundiais, o trabalho de coordenação hemisférica foi bastante prejudicado pela relutância dos EUA em aderir aos princípios de não-intervenção e de respeito à soberania, como insistentemente reclamado por diversas delegações latino-americanas ao longo dos anos. A situação era ainda agravada pela proclamação unilateral, no começo do século xx, do chamado “corolário Roosevelt” (proposto pelo então presidente Theodore Roosevelt à doutrina Monroe), que se traduzia num poder de polícia autoatribuído aos EUA em seu entorno imediato, postura apenas contornada nos anos de 1930, com a adoção da “política de boa vizinhança” pelo presidente Franklin Delano Roosevelt.

Durante a II Guerra Mundial, os EUA lograram consolidar – com a notável exceção da Argentina, então filofascista – uma primeira versão do princípio da solidariedade continental, ao obter o apoio ativo da maior parte dos vizinhos hemisféricos no esforço de guerra contra os inimigos nazifascistas. A postura da Argentina durante a maior parte da II Guerra Mundial valeu-lhe a exclusão da conferência interamericana de Chapultepec (janeiro de 1945) e da conferência constitutiva da ONU em São Francisco (a partir do mês de abril). A exemplo da ONU, que se estabeleceu em Nova Iorque, e das instituições de Bretton Woods, localizadas em Washington, os demais órgãos de coordenação hemisférica — OEA, BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) — também foram sediados na capital norte-americana, o que obviamente se traduziu numa influência despro-

porcional dos interesses políticos e econômicos dos EUA sobre a agenda e as atividades dessas organizações. Na verdade, os EUA sempre deram as cartas na OEA, durante a maior parte da sua história, o que, provavelmente, não é mais verdadeiro atualmente.

A reunião que reestruturou organicamente, no pós-Segunda Guerra, o sistema interamericano, foi realizada poucos meses depois de concluída a conferência de Petrópolis, que, em pleno clima de Guerra Fria, instituiu, pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 1947, um sistema de defesa conjunta contra “ameaças externas” (agora não mais do nazifascismo, mas do poder soviético, significativamente ampliado e fortalecido), tratado, aliás, que serviria de base, um ano e meio mais tarde, para a conformação da aliança do Atlântico Norte, que criou a OTAN. Na reunião constitutiva da OEA em Bogotá, estavam representadas 21 nações do hemisfério e, desde 1948, a organização expandiu-se a ponto de englobar todos os países americanos, com a exceção de Cuba, a partir de 1962.

É preciso que se diga, simplesmente, que Cuba foi excluída do sistema interamericano devido à sua aliança com a União Soviética e ao apoio que estava dando aos movimentos guerrilheiros latino-americanos. A ilha foi igualmente excluída das negociações iniciadas em 1994 para a constituição de uma área de livre comércio nas Américas, ainda que ela tenha sido membro fundador do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA, 1975) e aceita, em 1998, na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980), esquema preferencial de comércio entre países latino-americanos. O projeto americano da ALCA encontrou, previsivelmente, enormes resistências dos mesmos países que já se tinham oposto à primeira tentativa americana de liberalizar o comércio regional, sendo de registrar a melancólica implosão do processo hemisférico na reunião de cúpula de Mar de Plata, em novembro de 2005, a partir de ação conjunta de Argentina, Brasil e Venezuela.

Ademais da Carta constitutiva da organização, os primeiros 21 países participantes da OEA assinaram, em 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a primeira expressão internacional dos princípios dos direitos humanos, assim como um tratado sobre solução pacífica de controvérsias, um convênio para estimular a cooperação econômica entre eles e dois instrumentos para a concessão de direitos civis e políticos às mulheres. Vários outros documentos relevantes do sistema interamericano foram assinados ao longo de sua trajetória política, alguns aplicáveis a um instrumento muito usado no continente, o asilo político: duas convenções sobre asilo diplomático e territorial, assinados em 1954; vários relativos a mecanismos de proteção dos direitos humanos: criação da comissão interamericana de direitos humanos em 1959, seguida, em 1969, da convenção sobre direitos humanos (conhecida como Pacto de San José), que entrou em vigor em 1978, quando foi estabelecida a Corte Interamericana de Direitos Humanos, com sede na Costa Rica; finalmente, em 1985, foi assinada uma convenção para prevenir a tortura e garantir a manutenção da ordem democrática na região, cuja implementação progressiva ocorreu bem mais tarde, já nos anos 1990<sup>10</sup>.

### A OEA e a democracia: um teste decisivo para a sua credibilidade

As rupturas recorrentes do regime democrático em países da América Latina e a existência de ditaduras na região sempre constituíram obstáculos políticos estruturais ao incremento da cooperação hemisférica, assim como sempre foram irritantes conjunturais nas relações diplomáticas dos Estados-membros do sistema interamericano, ainda

10. João Clemente Baena Soares, *Síntesis de una gestión, 1984-1994*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 1994.

que com a tradicional hipocrisia diplomática. Na prática, os Estados Unidos sancionaram – quando não estimularam, sob pretexto de requerimentos da Guerra Fria – ditaduras de direita em toda a região, fazendo vista grossa às violações dos direitos humanos, desde que elas se mantivessem alinhadas aos interesses estratégicos e econômicos da grande potência hemisférica.

Em 1961, a Carta de Punta del Este, que lançou a Aliança para o Progresso, já proclamava que o desenvolvimento econômico deveria andar de par com maior justiça social e com o reforço dos regimes democráticos, mas, de fato, um longo período de regimes militares ditatoriais coincidiu com o apelo ideológico a sistemas socialistas e com experiências guerrilheiras de inspiração cubana e variado impacto político efetivo. Na reunião seguinte, contudo, na mesma localidade uruguaia, em 1962, a expulsão de Cuba só foi lograda, como referido, graças ao apoio de uma ditadura – a de Papa Doc Duvalier, do Haiti – com toda a hipocrisia que essa ambivalência possa representar para o discurso americano em relação ao tema.

Apenas com o final da Guerra Fria e o desaparecimento da alternativa socialista como projeto econômico ou político, o requerimento democrático adquiriu *status* próprio no sistema interamericano. Em 1991, a OEA adotou a Resolução nº 1080, que estabeleceu procedimentos para reagir a ameaças à democracia no hemisfério. Ela foi invocada várias vezes desde então, notadamente para tratar das crises no Haiti (em 1991), no Peru (em 1992), na Guatemala (em 1993), no Paraguai (em 1996) e novamente no Peru em 2000, por ocasião da terceira eleição do presidente Fujimori, objeto de seguimento específico pela Assembleia da OEA realizada em Windsor, no Canadá. Em 1997, ocorreu a reforma da Carta da OEA, mediante a adoção do Protocolo de Washington, pelo qual se buscou reforçar a democracia representativa, dando à OEA o direito de suspender um país-membro

cujo governo democraticamente eleito tivesse sido derrubado pela força<sup>11</sup>.

Em 11 de setembro de 2001, finalmente, a 28ª Assembleia Geral da OEA aprovou, na capital do Peru, a Carta Democrática Interamericana, introduzindo a seguinte “cláusula democrática”: “A ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática em um Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável para a participação de seu governo nas sessões da Assembleia Geral”. Naquela mesma manhã, entretanto, ataques terroristas em Nova Iorque e em Washington provocaram a saída precipitada do secretário de Estado Colin Powell da referida assembleia. Na sequência dos eventos de 11 de setembro deu-se uma grande mudança de prioridades no relacionamento hemisférico. Durante todo o período Bush, as preocupações da administração americana estiveram concentradas na “guerra ao terror”, o que pautou inclusive as relações interamericanas, aliás diminuídas em importância e utilidade.

O que ficou, em todo caso, da reunião de Lima foi um grande compromisso dos países-membros na luta pela democracia representativa. Como resumiu para os chanceleres presentes o então secretário-geral Cesar Gaviria, ex-presidente da Colômbia, “com a aprovação da Carta Democrática, os senhores notificam aos autoritários de todas as classes que não haverá contemporização nem com os golpistas, nem com os que pretendem subverter a ordem constitucional ou depreciar o controle político”. Tendo em vista a evolução do hemisfério desde então, parece que o tempo da contemporização chegou...

A experiência histórica demonstra amplamente que, em suas cinco décadas de existência, a OEA foi relativamente atuante em temas de cooperação técnica e jurídica (em direito comercial e processual, por exemplo), menos efi-

11. Paulo Roberto de Almeida, art. cit.

ciente na proteção aos direitos humanos (mas com um grande potencial de avanços nesse setor) e bastante frustrante na promoção da justiça social e das franquias democráticas na América Latina, embora a responsabilidade nessas áreas seja claramente superior a suas forças e meios de atuação. A OEA padece, nesse sentido, das mesmas carências enfrentadas pela ONU no cumprimento dos objetivos e mandato estatutário respectivos: uma desproporção entre a vontade política e os recursos à disposição e o não-engajamento dos países-membros na implementação efetiva dos termos da convenção constitutiva<sup>12</sup>.

Quem quer que tenha assistido a reuniões da OEA, qualquer uma, sabe que, a despeito de seu comprometimento – que poderia ser classificado como sincero – com os princípios e valores já mencionados, a eficácia de sua ação é próxima de zero, salvo em algumas áreas bem determinadas. Ao ouvir os discursos gongóricos que ecoam em suas vastas salas de reunião, pode-se facilmente concordar com uma crítica recorrente, a de que esses ambientes são propícios a uma torrente de palavras, mas produzem, na verdade, um riacho de ideias. A verbosidade interminável dos discursos e documentos da OEA é inversamente proporcional à sua importância efetiva; nisso ela se iguala a muitos outros organismos internacionais, todos paquidérmicos e *over-staffed*, geralmente sediados nas capitais do capitalismo avançado, mas com uma produtividade digna das antigas economias socialistas.

## Desafio bolivariano aos princípios e valores hemisféricos

**O**s líderes políticos identificados com a agenda bolivariana introduzida no cenário regional pelo presidente Chávez foram

12. João Clemente Baena Soares, *Sem Medo da Diplomacia: Depoimento ao Cpdoc* (organizadores Maria Celina D’Araujo *et alii*), Rio de Janeiro, FGV, 2006.

especialmente agressivos nas duas reuniões que conduziram à “absolvição” cubana, aventando todos eles, como ameaça prática de um possível esvaziamento da velha organização de Washington, a possibilidade do abandono da OEA por seus respectivos países, colocando em seu lugar uma organização exclusivamente latino-americana. Sem a contundência dessa ameaça, o Brasil agiu na mesma direção, em dezembro de 2008, ao convocar uma cúpula da América Latina e do Caribe, cuja reunião foi saudada pelo chanceler brasileiro tanto pelo seu caráter inédito, em toda a história regional, como pelo fato de ter sido ela realizada “sem tutela”, compreendendo-se a expressão como uma rejeição delicada do império.

A anulação da expulsão-suspensão de 1962 contorna, neste momento, essa hipótese de um esvaziamento decorrente da eventual criação de uma entidade concorrente, mas a ameaça simultânea de um grupo de congressistas americanos, no sentido de retirar a dotação de seu país – 60% do orçamento global da OEA – caso se materialize a admissão cubana, deixa pairar uma sombra de dúvida sobre o futuro da organização. Os líderes que conclamaram a uma organização exclusivamente latino-americana pertencem quase todos à ALBA, a Aliança Bolivariana dos Povos da América, proposta inicialmente pelo presidente da Venezuela, cujo “tratado” foi assinado originalmente por seu país, por Cuba e pela Bolívia. Estaríamos, então, assistindo atualmente ao ocaso da centenária organização que já foi muitas vezes chamada de “ministério das colônias americanas”? Existiria alguma impropriedade em se afirmar que o futuro da OEA está em seu passado? Caminharia ela para uma perda irremediável de credibilidade política e de legitimidade institucional?

Essa questão está intimamente ligada à defesa dos valores democráticos e à capacidade da organização em orientar o seu trabalho no sentido de reforçar essa legitimidade; caso contrário, ela corre seriamente o risco de equiparar-se à sua coirmã africana, a OUA, contraditória-

mente chamada de organização da “unidade” africana. O desafio bolivariano atinge diretamente vários dos instrumentos administrados pela OEA, penosamente consolidados ao longo das últimas décadas, e não apenas os acordos regionais, mas também os universais, como se pode constatar a seguir.

A relação começa, aliás, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que estabelece, em seu artigo 19, o direito de todo indivíduo à liberdade de opinião e de expressão, a não ser molestado por causa de suas opiniões, a buscar e receber informações, difundi-las, sem limitação de fronteiras, e por qualquer meio de comunicação. O espírito dessa cláusula foi refletida no Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, adotado em 1966, nos artigos 18 e 19: o primeiro deles reconhece a liberdade de pensamento (que não pode ser suspensa nem diminuída em nenhuma circunstância, de conformidade com o artigo 4º do mesmo texto), e o segundo garante o direito de buscar, receber e difundir ideias e informações de todo tipo, por todos os meios e sem limitações de fronteiras, liberdade que só pode ser restringida pela lei e sempre para garantir o usufruto dos direitos de terceiros, a proteção da segurança nacional, a ordem pública, a saúde e a moral pública. Disposições semelhantes se encontram no artigo 4º da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (liberdade de pesquisa, opinião, expressão e difusão) e nos artigos 12 e 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (liberdade de consciência e liberdade de pensamento e de expressão, que compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de todo tipo, sem consideração de fronteiras, seja por escrito, oralmente ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro procedimento de sua escolha).

Todos esses instrumentos são, a rigor, aplicáveis a todos os países da América Latina, e deveriam, em princípio, ser respeitados pelos seus governos, qualquer que seja sua afiliação

política, ou sua orientação econômica. Considerando-se a extensão e a profundidade dos compromissos já assumidos pelos países bolivarianos ao abrigo dos acordos universais e regionais, e levando-se em conta o grau de violação de vários desses direitos pelo governo cubano ao longo das últimas cinco décadas, pode-se antecipar que a OEA terá uma dura tarefa pela frente ao longo das próximas semanas e meses ao monitorar o cumprimento dos “seus” acordos por esses países.

Mas, contrariamente ao que se poderia esperar, não será a OEA a cobrar desses países – ou de Cuba, caso ela se decida por negociar sua readmissão à organização – o realinhamento em direção daqueles compromissos; o que vai provavelmente ocorrer é que tanto ela quanto os EUA estarão sob pressão dos mesmos bolivarianos, e seus aliados úteis no continente, para que cesse o embargo contra a ilha. Como no caso da recente resolução “reintegradora” de Cuba, não será o governo cubano que será pressionado a mudar seus hábitos divergentes com respeito aos instrumentos mencionados, mas serão os demais países-membros que estarão sendo induzidos a se “aproximar” das posições cubanas, doravante concentradas na obtenção do fim do embargo americano.

Não cabem dúvidas, tampouco, que esse objetivo será alcançado, *with a little help from some friends* – governos simpáticos e outros companheiros de viagem, mesmo que seja apenas por oportunismo político e por pressão dos movimentos “sociais” – e a complacência impotente do governo americano, que não desejará encontrar-se, pela primeira vez, “isolado da família

americana”. Quando isso ocorrer, a OEA terá descido um pouco mais no sentido da sua decadência institucional e da sua perda de legitimidade política. Para todos os efeitos práticos, os bolivarianos e seus aliados, inocentes úteis ou não, estão construindo uma nova geografia política no hemisfério. Qualquer que seja o seu conteúdo substantivo e sua conformação institucional, o cenário democrático, a estabilidade macroeconômica e a condição dos direitos elementares, entre eles os relativos à livre expressão do pensamento, vão certamente se deteriorar um pouco mais no continente latino-americano, com a OEA ou sem ela.

No que se refere à postura do Brasil, não é difícil antecipar qual será a posição do atual governo. Quando do debate em torno das prisões e condenações à morte de *balseiros*, capturados tentando fugir da ilha, em 2003, o chanceler brasileiro declarou que o Brasil votaria “contra uma eventual resolução da Organização dos Estados Americanos (OEA) de condenação a Cuba por violações dos direitos humanos”. Ainda que lamentando “os julgamentos sumários, as condenações à morte e as prisões políticas em Cuba”, ele declarou ser “mais positivo manter o ‘engajamento construtivo’ da diplomacia brasileira com o ‘país irmão’”. Naquela ocasião, a justificativa era de ordem institucional: “O Brasil não apoiará uma resolução sobre Cuba porque considera que a OEA não tem competência para tratar desse assunto. [...] Não se pode usar justamente o foro internacional que expulsou um país para condená-lo”<sup>13</sup>. Já que a OEA cancelou essa expulsão, resta saber qual será a atitude a ser doravante adotada... ○

.....  
13. Denise Chrispim Marin, “Amorim: Brasil não Votará contra Cuba na OEA”, *O Estado de São Paulo*, 24.4.2003.

# G-20, uma Oportunidade de Mudança

.....

ROLF KUNTZ

O ano de 2009 começou com o mundo afundado na maior recessão do pós-guerra, depois de sete anos de prosperidade. Os maiores bancos do mundo capitalista haviam perdido várias dezenas de bilhões de dólares, alguns haviam quebrado e outros só se mantinham graças à ajuda oficial. O desastre confirmou a urgência de uma ampla reforma da ordem financeira internacional. O desenho de uma “nova arquitetura”, segundo a linguagem da moda, incluiria maior regulação dos mercados, um novo papel para velhas instituições, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), e uma recomposição dos mecanismos de poder. A economia global não poderia continuar sujeita às decisões do pequeno comitê executivo composto pelas autoridades do Grupo dos 7 – Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá, as maiores potências do mundo capitalista. Seria preciso ampliar o centro de poder. Isso seria conseguido, segundo os pregadores da reforma, com o fortalecimento do G-20, um foro com representantes das maiores economias desenvolvidas e emergentes.

Um papel mais importante seria atribuído a governantes de países como Brasil, China, Índia, México, Argentina e África do Sul. No jargão adotado, seria o começo de uma nova governança (outra palavra mágica do novo jar-

gão). Além dos sete grandes capitalistas e dessa meia dúzia de emergentes, o grupo inclui Arábia Saudita, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, Rússia, Turquia e União Europeia.

Os novos atores, candidatos a uma participação relevante nas decisões de alcance global, testaram seu peso político na reunião de chefes de governo realizada em Londres no dia 2 de abril deste ano. O resultado parece ter sido positivo, embora as decisões mais importantes, como o reforço financeiro das instituições multilaterais, tenham dependido exclusivamente das negociações entre os líderes do G-7 e os dirigentes do FMI e do Banco Mundial (Bird). Mas o novo foro ganhou destaque na imprensa e reconhecimento na retórica diplomática. Se houvesse alguma dúvida quanto a esse reconhecimento, teria sido afastada na reunião de primavera do FMI, na terceira semana de abril.

Toda reunião de governadores do Fundo, tanto a de abril quanto a assembleia anual, em setembro ou outubro, é acompanhada de eventos paralelos. A tradição inclui um encontro de ministros de finanças e presidentes de bancos centrais (BCs) do G-7, realizado no Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. O evento mais importante dos encontros do FMI não é a reunião plenária, essencialmente simbólica, mas a discussão entre os ministros do Comitê Monetário e Financeiro Internacional, formado por 24 representantes das áreas desenvolvidas e em desenvolvimento. O comunicado emitido depois desse encontro resume as

.....

ROLF KUNTZ é jornalista de *O Estado de S. Paulo* e professor de Filosofia Política da FFLCH-USP.

avaliações, decisões e recomendações políticas negociadas pelos ministros.

Na assembleia de outubro do ano passado, o primeiro parágrafo do comunicado conteve uma referência formal à reunião de ministros e um agradecimento por serviços prestados à comunidade internacional. A parte substantiva começou no parágrafo seguinte, com uma enumeração das decisões tomadas no dia anterior pelo G-7. O Comitê, segundo o documento, “endossou firmemente aqueles compromissos” a respeito da crise financeira global. A partir do parágrafo terceiro foram expostas as conclusões e recomendações dos 24 ministros.

Seis meses depois os membros do Comitê usaram outra referência. Na reunião de primavera deste ano, os autores do comunicado citaram as decisões e recomendações dos líderes do G-20, formuladas em Londres no começo de abril. Os ministros do G-7, depois da reunião no Tesouro, quase se limitaram, em sua manifestação pública, a repetir as ideias apresentadas na conferência de seus chefes no início do mês. Na conversa fechada, no entanto, os europeus cobraram dos americanos medidas mais fortes para restabelecer a ordem no sistema bancário. Nesse encontro, como no de Londres, as autoridades de Washington mostraram resistência à estatização de bancos como solução para a crise.

Na véspera da reunião do Comitê Monetário e Financeiro, o ministro Guido Mantega havia conversado com a imprensa no saguão do Fundo. Nessa ocasião, falando sobre a nova ordem supostamente consagrada em Londres, havia mencionado quase com desprezo a reforma do sistema de cotas e votos no FMI. Segundo ele, o Fundo passara a ser pautado pelo G-20. Em outras palavras, as grandes decisões haviam sido transferidas para um novo centro de poder. Ao diretor-gerente e aos demais burocratas da instituição competia simplesmente obedecer. A redistribuição de poder havia-se tornado menos dependente da reorganização das entidades multilaterais.

Em seu entusiasmo, o ministro brasileiro chegou, numa segunda entrevista, a enunciar regras para o funcionamento do G-20. Não se deveria, segundo ele, admitir a presença de autoridades de fora do grupo, como as espanholas. O ministro parece haver esquecido, naquele momento, a participação do Brasil, do México, da China e de outros emergentes, como convidados observadores, em reuniões do G-8 (G-7 mais a Rússia). Seus comentários foram postos no ar imediatamente pelas agências de notícias. A ministra de Finanças da Espanha atravessou a sala para pedir explicações a Mantega na reunião do Comitê Monetário e Financeiro. O ministro brasileiro teve de chamar a imprensa, de novo, para tentar desfazer o mal-estar.

Trapalhadas à parte, sobra uma questão substantiva: será o G-20, de fato, o novo comitê político da economia e das finanças mundiais, em condições de reduzir o G-7 e outros Gs a uma posição subalterna? Parece precipitado, neste momento, decidir se a exibição de entusiasmo do ministro brasileiro e de seu chefe, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é justificável ou exagerada. Não há dúvida quanto ao peso dos novos emergentes na economia global, nem quanto à maior resistência de vários deles à crise gerada nos chamados países centrais. Mas sua real influência nas decisões de alcance internacional ainda é uma questão aberta.

## A multiplicação dos Gs

A valorização do G-20 como comitê de negociação e deliberação é muito recente. É um subproduto do estouro da bolha imobiliária criada nas economias mais avançadas. A bolha explodiu no meio de 2007 e sua destruição criou, em pouco tempo, ondas de instabilidade. Mas as consequências mais graves foram percebidas um ano depois, quando as primeiras operações de socorro aos bancos americanos se revelaram insuficientes para estabilizar os mercados. A partir daí o discurso a respeito de

“soluções globais para uma crise global” ganhou volume e repercussão.

Antes de se agravar a crise das hipotecas imobiliárias, o centro indiscutível do poder financeiro internacional era o G-7. O comunicado emitido pelo Comitê Monetário e Financeiro do FMI, em outubro do ano passado, ainda refletiu essa concepção, embora já ocorresse, naquela semana, uma reunião de ministros do G-20, com a presença do presidente George W. Bush como convidado. A primeira reunião de chefes de governo seria celebrada no dia 15 de novembro, em Washington.

O G-20 havia sido criado em 1999, no fim de uma década marcada por grandes crises financeiras internacionais. Dele participavam ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais de 19 países de grande peso econômico, além de representantes da União Europeia. Esse conjunto, com aproximadamente dois terços da população do mundo, gerava cerca de 90% do produto bruto global.

Dois outros grandes foros haviam sido criados na mesma década, o G-22, em 1998, e o G-33, no primeiro semestre de 1999. Ambos foram convocados por iniciativa do G-7 e nenhum deixou rastros importantes.

O G-20 dos ministros e presidentes de BCs conseguiu sobreviver e estabelecer uma rotina, sem ter jamais uma burocracia estável. Seus presidentes, com mandato de um ano, têm trabalhado com secretarias temporárias e também rotativas. O ministro da Fazenda do Brasil, Guido Mantega, exerceu a presidência em 2008. Seu sucessor é o ministro do Tesouro do Reino Unido.

O G-20 ministerial, no entanto, jamais teve a influência do G-7. Funcionou como foro de debates, sempre com a presença de funcionários do FMI e do Bird, mas nunca chegou a operar como um centro de decisões ou de orientações. Suas atividades quase nunca repercutiram na imprensa internacional, enquanto os encontros do G-7, em nível ministerial ou de cúpula, eram geralmente acompanhados com interesse em todo o mundo.

Governantes de economias emergentes, incluído o presidente brasileiro, reclamaram durante anos uma participação mais efetiva nas discussões e decisões de alcance global. Algumas autoridades do mundo rico incorporaram esse discurso, passando a defender, embora sem consequências práticas, a criação de um G-12 ou algum outro G maior que o velho G-7, ocasionalmente ampliado com a participação da Rússia.

Quando o governo russo assumiu a presidência rotativa do G-8, uma de suas primeiras providências foi anunciar uma alteração nos costumes: durante sua gestão, autoridades de países emergentes não seriam convidadas como observadoras. Os convites só continuaram ocorrendo porque os americanos insistiram. A atitude do ministro Mantega teve portanto um precedente naquela tentativa do oitavo membro do G-8.

O discurso de ampliação do núcleo de poder ganhou força com a crise. Segundo a retórica pós-bolha, o novo desastre capitalista marcava a falência do famigerado Consenso de Washington e o começo de uma nova era de ampliação de valorização do Estado. A revisão do papel do Estado teve diferentes sentidos para os envolvidos no debate. Para alguns, tratava-se apenas de cuidar mais seriamente da regulação dos mercados e de conter os comportamentos mais perigosos. Para outros, a função estatal deveria ser muito mais ampla, com maior intervencionismo.

Também voltou à ordem do dia a noção da política fiscal como instrumento de sustentação da demanda agregada. Essa ideia nunca havia sido inteiramente esquecida, mas isso não impediu alguns economistas e políticos mais entusiasmados, ou mais ingênuos, de alardear seu keynesianismo como se houvessem achado o Santo Graal. O presidente Lula explorou esse mote em vários discursos no Brasil e no exterior: havia chegado, segundo ele, a hora da política, depois de anos de culto irrestrito ao mercado. Em seus arroubos, ele chegou mais

de uma vez a apontar o Proer, o programa brasileiro de recuperação dos bancos, adotado nos anos 1990, como exemplo para os Estados Unidos. Se dependesse de seu partido, no entanto, os criadores do Proer teriam sido presos e sua memória execrada até o fim dos tempos.

## Promessas, promessas

**E**m novembro de 2008, na primeira reunião de cúpula do G-20, com o presidente George W. Bush como anfitrião, os governantes comprometeram-se a tomar medidas para reativar a economia, a apoiar a ação das instituições multilaterais, a elevar a disciplina do sistema financeiro internacional e a evitar medidas protecionistas nos doze meses seguintes. Além disso, tentariam retomar as negociações da Rodada Doha de liberalização comercial.

Nos meses seguintes, os vários governos continuaram liberando bilhões de dólares e de euros para impedir a quebra de bancos “sistemicamente importantes” (ou grandes demais para falir) e anunciando incentivos fiscais ao consumo e à produção. Não foram propriamente medidas coordenadas entre os vários países. Mesmo na União Europeia a maior parte das iniciativas foi tomada de forma independente, pelos diferentes governos, em alguns casos com risco de conflito de interesses entre os membros do bloco.

Estímulos fiscais adotados pelo governo francês foram condicionados à criação de empregos apenas na França. Foram acompanhados, portanto, de um veto a investimentos no exterior. A iniciativa desagradou principalmente às autoridades do Leste europeu. Economias egressas do socialismo dependem amplamente de investimentos originários dos países mais desenvolvidos da Europa, como Alemanha, França e Itália. Duramente afetados pela crise e forçados a buscar o auxílio do FMI, esses países foram tratados, de repente, como aquelas nações em desenvolvimento habitualmente acusadas de subtrair empregos do mundo rico.

As juras de solidariedade formuladas na reunião de novembro foram rapidamente esquecidas, nesse caso como em vários outros.

Medidas protecionistas multiplicaram-se em pouco tempo, tanto no comércio quanto nas finanças. No começo de 2009, segundo levantamento do Banco Mundial, 17 membros do G-20 já haviam adotado restrições ao comércio. Nenhuma das novas barreiras era muito importante, mas todas confirmavam as previsões mais fáceis: com a recessão e o consequente encolhimento do mercado internacional, os governos tenderiam a adotar políticas mais defensivas. Provavelmente nem todas as novas limitações eram incompatíveis com as normas internacionais, mas todas apontavam na mesma direção.

As novas ações de restrição ao comércio evidenciaram, mais uma vez, a importância de retomar a Rodada Doha. A negociação, lançada no fim de 2001, no Catar, havia sido interrompida várias vezes, mas vários pontos importantes haviam sido acordados até o segundo semestre de 2008, quando ocorreu o novo impasse. Se pelo menos esses pontos estivessem já em vigor, a margem para manobras defensivas seria menor. Também haveria menor espaço para subvenções com potencial para afetar seriamente a operação dos mercados.

Em maio deste ano – depois, portanto, da segunda cúpula do G-20 – a reintrodução de subsídios a produtos lácteos, pelo governo americano, provocou reações dos governos brasileiro, argentino, uruguaio e de outros países emergentes. Essa medida, semelhante a uma já adotada pela União Europeia, não viola as normas da OMC, mas vai na direção contrária à dos pontos já acordados na Rodada Doha. Se a negociação global estivesse concluída, os países comprometidos com o acordo teriam de eliminar todos os subsídios à exportação até 2013. Um recuo como esse, verificado nas políticas americana e europeia, seria menos provável, segundo diplomatas envolvidos nas questões comerciais.

Todos pareciam ter consciência desse dado, quando ocorreu a primeira reunião de cúpula do G-20, mas, naquela altura, o compromisso de retomar as discussões não poderia ser mais que retórico. O presidente eleito dos Estados Unidos, Barack Obama, só tomaria posse em janeiro e ainda havia dúvida sobre quem poderia assumir a negociação, papel desempenhado pelo chefe do escritório do Representante dos Estados Unidos para o Comércio Internacional (USTR).

Quando o novo negociador, Ron Kirk, se apresentou pela primeira vez em Genebra, na sede da OMC, sua mensagem foi pouco animadora. Ele não só cobrou mais concessões dos emergentes (um lance previsível), mas, além disso, propôs um novo esquema de trabalho, baseado na troca bilateral de ofertas. Isso equivalia a abandonar, de fato, discussões multilaterais, para converter a Rodada numa sequência de confrontos marcados pela desigualdade entre as partes. Houve reações contrárias, inicialmente, mas no fim de maio já se comentava a possibilidade de uma solução mista. Não se abandonaria o modelo original de fórmulas de redução de tarifas, mas haveria alguma inovação nas negociações de ofertas entre os vários parceiros.

No fim de maio, a Rodada continuava paralisada, embora as comissões negociadoras desenvolvessem algum trabalho técnico. O diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, no entanto, exibiu otimismo. Num depoimento perante os colegas do Conselho Geral, falou sobre sua atuação no encontro de cúpula do G-20, em 2 de abril.

Ele pediu apoio, naquela conferência, ao trabalho da OMC de monitoramento das condições de comércio. Esse trabalho, com apresentação de relatórios periódicos, pode ser especialmente útil num período de crise, quando os governos sofrem maiores pressões protecionistas. Além disso, defendeu a conclusão da Rodada Doha, tomando-se como base os acordos parciais já alcançados, insistiu na mobilização de recursos

para o financiamento do comércio e lembrou os compromissos de ajuda aos países pobres, para aumentar sua participação nos mercados. Os menos desenvolvidos não têm sequer condições técnicas de implementar várias das mudanças em discussão.

Na conferência de Londres, assim como na reunião de primavera do FMI, lembrou o diretor-geral da OMC, o retorno às negociações globais de comércio foi incluído na lista de recomendações. “Se há uma mensagem consistente que eu posso extrair de meus encontros nos últimos três meses”, disse Lamy ao Conselho Geral, “é que os governos estão olhando para o sistema de regras da OMC em busca de previsibilidade, transparência e estabilidade e como fonte de confiança para os operadores econômicos. Todos os envolvidos concordam em que a importância do comércio aberto continua central para a recuperação econômica do globo”. A volta às negociações havia sido, em 2 de abril, mais uma vez incluída, formalmente, entre os compromissos do G-20.

Em relação ao comércio, os membros do grupo assumiram, tanto em novembro quanto em abril, compromissos mais vistosos no papel do que promissores em termos práticos. Repetiram em Londres a promessa de se absterem de medidas protecionistas, mas não a cumpriram. A ideia de retomar as discussões da Rodada Doha a partir do ponto alcançado com o último pacote proposto pela OMC parecia, no fim de maio, muito menos provável do que alguns meses antes.

Além de todas as outras dificuldades, era ainda preciso levar em conta as promessas de campanha do presidente Barack Obama. Ele se mostrou receptivo tanto a grupos protecionistas quanto a organizações defensoras de cláusulas sociais e ambientais em qualquer novo acordo global de comércio. Na busca pela indicação do Partido Democrata, em disputa com a hoje secretária de Estado, Hillary Clinton, chegou a prometer a revisão do Acordo Norte-americano de Livre Comércio (Nafta).

Se Obama for fiel aos interesses protecionistas corteados durante sua campanha, a nova etapa das negociações poderá complicar-se notavelmente e a promessa inicial, uma rodada para o desenvolvimento, será abandonada. Tenderão a prevalecer, nesse caso, as políticas tradicionais das economias mais desenvolvidas, com barreiras elevadas para certos tipos de produtos e volumosos subsídios ao agronegócio. Até agora, nenhuma ação do G-20 garantiu a escolha de um caminho menos perigoso.

Um compromisso mais efetivo com o comércio aberto facilitaria a superação da crise e evitaria algumas de suas consequências mais dolorosas. Os piores efeitos sociais da recessão ainda não ocorreram, advertiu Pascal Lamy em seu discurso de maio perante o Conselho Geral. Ele se referia, nesse momento, às projeções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Segundo o diretor-geral da organização, Juan Somavia, 50 milhões poderão juntar-se ao contingente mundial de desempregados em 2009 e 2010. Essa expectativa, acrescentou, foi reforçada pelas projeções de contração econômica divulgadas em abril pelo FMI. Naquele momento, de acordo com Somavia, já apareciam sinais de aumento do trabalho de crianças e da mortalidade infantil nas áreas pobres.

Em seu discurso, apresentado em 25 de abril, na reunião do Comitê Monetário e Financeiro do FMI, ele citou quatro vezes as decisões e recomendações do G-20. “Saúdo o importante processo alcançado em muitas frentes pela Cúpula do G-20 em Londres, nas questões do crescimento, do emprego, da estabilidade e do combate à crise”, disse o diretor-geral da OIT. Recordou com palavras otimistas o compromisso dos governantes, naquele encontro, de situar as necessidades e os empregos das famílias trabalhadoras de todos os países – desenvolvidos, emergentes e pobres – “no coração” do plano global de recuperação econômica.

Como dado mais concreto, mencionou a disposição de aplicar boa parte do novo dinheiro à disposição do FMI e do Bird no fortaleci-

mento ou na criação de redes de proteção social nos países pobres. Mas a maior parte de seu discurso foi sobretudo um esforço para chamar a atenção para o risco de um novo desastre social e para lembrar os compromissos anunciados pelo G-20. Até agora, no entanto, um esforço global para sustentação do emprego continua sendo apenas uma bela promessa. A decisão do FMI de apoiar, em seus programas de ajuda, políticas fiscais menos severas e mais voltadas para a sustentação da demanda é a única novidade importante, em escala internacional, no campo da proteção do emprego.

A conferência de Londres serviu tanto para um balanço das ações adotadas a partir da reunião de Washington, em novembro, quanto para a definição dos passos seguintes. Pela primeira vez o presidente Barack Obama participou de um grande evento internacional. Ele representou com eficiência o papel do recém-chegado disposto a ouvir e a aprender.

Obama distribuiu simpatia, chamou o presidente Lula de “o cara” (*the guy*) e procurou mostrar-se cooperador, mas não se afastou das posições americanas. Não endossou nenhuma proposta mais ambiciosa de regulação internacional dos mercados, limitando-se a apoiar uma supervisão mais eficiente e um novo sistema de alerta. Também não se dispôs a radicalizar a intervenção nos bancos americanos para apressar a recuperação do sistema financeiro. No G-20, como no G-7, nada se impõe a uma grande potência, e as decisões continuam dependentes de um consenso às vezes difícil. Isso se confirmou, em Londres, no tratamento da questão dos paraísos fiscais.

Mas não só o governo americano manteve suas posições quanto ao sistema de controle dos mercados. A maior parte dos europeus conservou-se fiel à proposta de supervisão supranacional apresentada em abril. Em maio, a Comissão Europeia apresentou um projeto de supervisão e regulação do mercado financeiro do bloco. O projeto previa a criação de um Conselho Europeu de Risco Sistêmico, subordinado ao Banco

Central Europeu, e de um grupo de três autoridades encarregadas de garantir a aplicação coerente das normas em todos os países-membros. O governo britânico, segundo se previa, poderia resistir à ideia da regulação supranacional.

“Queremos que a Europa seja a primeira a aplicar os compromissos do G-20 sobre supervisão transfronteiriça”, disse o presidente da Comissão Europeia, o português José Manuel Durão Barroso. Sua declaração, no entanto, não foi apenas um desafio esportivo aos Estados Unidos, um convite para uma disputa de velocidade. Foi uma demonstração de insistência num ponto não-acordado pelo G-20. Todos haviam admitido a supervisão internacional dos mercados e atribuído as missões de acompanhamento e de alerta a duas entidades multilaterais. Mas nem todos haviam concordado com um sistema internacional de regras e de controles. União Europeia e Estados Unidos continuavam separados, quanto a esses detalhes, e mesmo entre os europeus o acordo era duvidoso.

Logo depois de apresentada a proposta da Comissão Europeia, o secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Timothy Geithner, anunciou em Washington um plano de reorganização dos controles do mercado financeiro americano. Nada além de um esquema doméstico de regulação: o G-20, como o G-7, não poderia forçar uma decisão diferente.

Algo novo, portanto, além da encenação, da retórica e da tentativa de partilhar mais amplamente a responsabilidade pela superação da crise? Apesar das dúvidas, o grupo dos emergentes pôde contabilizar, de imediato, pelo menos quatro benefícios, depois da conferência de Londres:

1. Ampliação de recursos do Fundo Monetário Internacional (FMI) de US\$ 250 bilhões para US\$ 750 bilhões, destinada principalmente a facilitar o socorro a países pobres e em desenvolvimento;
2. Mobilização de US\$ 250 bilhões para o financiamento de operações comerciais;

3. Reafirmação do apoio à revisão de cotas e de votos no FMI;
4. Expansão do Fórum de Estabilidade Financeira, agora denominado Conselho (Board), para incluir todos os membros do G-20.

A reformulação da linha de crédito preventiva, para uso de países com boa reputação em matéria de política econômica, já havia sido resolvida no âmbito do FMI, mas os participantes da reunião de 2 de abril julgaram adequado manifestar seu apoio à decisão. A criação dessa linha de crédito de fácil acesso e praticamente sem condicionalidade é atribuível em boa parte a esforços do governo brasileiro.

O trabalho começou quando Antônio Palocci era ministro da Fazenda. Houve, de início, oposição de alguns governos do mundo rico. Depois, quando um acordo se tornou mais próximo, houve divergências quanto à formatação do novo mecanismo financeiro. Chegou-se, afinal, a uma solução satisfatória para as economias em desenvolvimento, com um esquema de financiamento facilmente acessível, sem condições importantes e sem controle de desempenho. O México foi logo beneficiado com um programa de US\$ 40 bilhões. Polônia e Colômbia logo entraram na fila e suas pretensões foram satisfeitas em pouco tempo, enquanto outros países se apresentavam como candidatos.

## O ressurgimento do FMI

Algumas das principais decisões do G-20 foram costuradas pelo diretor-gerente do Fundo, o francês Dominique Strauss-Kahn, num belo trabalho diplomático. O fortalecimento do Fundo Monetário e do Banco Mundial, depois de alguns anos de prestígio reduzido, pode ser considerado um ganho duradouro para os países em desenvolvimento, embora essa ideia possa parecer estranha para muita gente.

A recuperação do prestígio do FMI havia começado antes da crise, mas o agravamento

da situação contribuiu para consolidá-la. O século XXI começou com o Fundo Monetário em busca de uma nova razão para existir. Seus clientes habituais, incluído o Brasil, pareciam haver criado juízo. Sem grandes programas de ajuda, seus negócios e sua receita de juros se reduziram. As operações de socorro estavam concentradas nas áreas mais pobres do mundo, por meio de programas sem retorno financeiro. A economia global prosperava. A maior parte dos governos parecia dar pouca importância a alguns sinais de perigo, em geral detectados por alguns economistas considerados agourentos, como Stephen Roach, e por técnicos do próprio Fundo. Mesmo a reforma da instituição, iniciada sob a direção do espanhol Rodrigo de Rato, pouco chamava a atenção da maioria das pessoas.

Os economistas do Fundo estiveram entre os primeiros a apontar os perigos do excesso de liquidez bancária e da valorização dos imóveis nos Estados Unidos. Suas opiniões foram publicadas, mas, assim como as de seus mais conhecidos colegas do setor privado, tiveram repercussão praticamente nula. A instituição foi acusada mais de uma vez de haver ignorado o perigo ou de haver silenciado em face das loucuras praticadas no sistema financeiro, mas injustamente. Em abril de 2006 o economista chefe do FMI, Raguran Rajan, chamou a atenção para o risco de turbulências financeiras nos Estados Unidos.

Duas discussões importantes, no entanto, avançaram já na fase de prosperidade. O tema da reforma de cotas e votos não era novo. Nos anos 1990 já se debatia a desproporção entre o tamanho de algumas economias emergentes e seu peso político no Fundo. A criação de uma linha de financiamento preventiva, para países com boas políticas econômicas, foi outro grande assunto levantado antes da crise. O Brasil teve participação importante nos dois debates, especialmente no segundo. O primeiro ministro da Fazenda do governo Lula, Antônio Palocci, teve papel relevante na defesa desta inovação.

A reforma do sistema de cotas e votos era um assunto maduro no segundo semestre de 2005. A primeira redistribuição oficial, a favor da China, do México, da Coreia do Sul e da Turquia, ocorreu na assembleia anual de 2006, em Cingapura. Os critérios ainda continuariam em discussão, mas o lance inicial já estava concretizado.

A recomendação do G-20 para o avanço na reforma política não impôs, portanto, uma nova tarefa ao FMI. Reforçou a importância de um trabalho já iniciado e o sentimento de urgência. A redistribuição deverá estar completa no próximo ano e talvez seja celebrada na reunião de primavera de 2010. A linha de financiamento preventivo, de acesso fácil e sem condicionabilidade, também não foi criada por pressão do G-20. Já estava decidida em outubro de 2008. Também a adoção de critérios mais flexíveis para as linhas tradicionais era uma tendência já inscrita na política do diretor-gerente Dominique Strauss-Kahn.

Mas a redistribuição de cotas e votos, embora possa atribuir maior peso político a algumas economias emergentes, não modificará alguns dados fundamentais. União Europeia e Japão continuarão tendo mais poder que os emergentes e, além disso, os Estados Unidos manterão uma parcela de cotas e votos superior a 16%. O governo americano conservará, portanto, o poder de veto nas decisões mais importantes, aquelas dependentes de pelo menos 85% dos votos. Não há sinal, hoje, de alteração nesse quadro. Na prática, o G-20 poderá – para repetir uma palavra usada pelo ministro Guido Mantega – pautar o FMI de forma limitada, porque o poder, na instituição, mesmo com a reforma, continuará concentrado nos países do velho G-7.

Sem dúvida, a capacidade vocal dos líderes dos grandes emergentes aumentou nos últimos anos e a valorização do G-20 reflete esse fato. Mas também a influência desses governantes é diferenciada. Com quase us\$ 2 trilhões de reservas e um grande estoque de títulos da dí-

vida pública americana, os chineses são interlocutores muito especiais para os americanos e isso independe de sua participação no clube dos emergentes.

Depois, pautado ou não pelo G-20, o FMI continuará a ter um papel muito especial no sistema financeiro. Sem essa instituição, os países dependeriam diretamente do mercado – ou de outros países – para enfrentar seus desajustes. A negociação direta seria provavelmente muito mais dura que o entendimento com uma entidade multilateral. Apesar de tudo, o FMI, como emprestador de última instância, proporciona um espaço para o tratamento mais equilibrado dessas questões. Muitos críticos da instituição parecem desconhecer ou menosprezar esses detalhes. Esperariam do mercado, talvez, linhas de ajuda com taxas mais favoráveis e para financiar qualquer tipo de política?

## Uma oportunidade

Enfim, é preciso dizer alguma coisa sobre conceitos como “países emergentes” e “países em desenvolvimento”. Esses termos são usados, com frequência, como se designassem grupos de países com interesses comuns e governados de acordo com uma clara percepção dessa coincidência. O governo brasileiro vai além e age diplomaticamente como se a sigla BRIC, inventada pelo economista Jim O’Neill, do grupo Goldman Sachs, designasse um bloco de nações com objetivos claramente partilhados e estratégias comuns de ação internacional.

A experiência tem mostrado fatos muito diferentes dessas percepções. O G-20 comercial, criado em 2003 na OMC por iniciativa brasileira, funcionou durante algum tempo, na Rodada Doha, quando a prioridade dos países emergentes era cobrar concessões do mundo rico no comércio de produtos agrícolas. Deixou de funcionar – como era previsível – quando se tratou das obrigações aplicáveis aos membros do grupo.

Indianos, chineses e outros integrantes do “bloco” não tinham o mínimo interesse em participar de um comércio agrícola aberto e concorrencial. Isso ficou claro na reunião ministerial de Hong Kong, em 2005. A divergência de interesses entre Brasil, China e Índia, no comércio agrícola, foi uma das causas de impasse nas últimas etapas da negociação. Divergências semelhantes ocorreram quando foi preciso discutir as ofertas do Mercosul. Se nem entre os membros da união aduaneira há um comércio realmente aberto, como esperar desses países uma articulação eficiente na hora de apresentar concessões na rodada multilateral?

Seria muito otimismo esperar dos BRIC um comportamento mais articulado. As prioridades da China, da Rússia e da Índia não são, certamente, as mesmas do Brasil. Ao fixar cotas para os fornecedores de carnes, o governo russo tem dado prioridade aos Estados Unidos e à União Europeia. O Brasil tem ficado na categoria “outros”. Na prática, as exportações brasileiras acabam tendo um peso considerável, mas isso decorre de uma situação de fato e não de um tratamento comercial favorável: outros produtores não têm as mesmas condições para abastecer o mercado russo. Isso é apenas um exemplo da distância entre o conceito brasileiro de “aliança estratégica” e os fatos do dia-a-dia. Expressões com sentido coletivo, como “os emergentes”, podem ser perigosamente enganadoras.

Apesar de ressalvas tão numerosas, não se pode menosprezar a importância do G-20. Sua valorização implica o reconhecimento, pelos governos do mundo rico, da relevância econômica de um grupo de países classificados como “emergentes”. O destino da economia mundial, admite-se agora, não mais depende apenas dos chamados países centrais.

O antigo Terceiro Mundo tem peso suficiente, hoje, para alterar de forma significativa a média do crescimento global e para sustentar algum dinamismo no comércio. No primeiro quadrimestre de 2009, a China se tornou o principal mercado para os produtos exportados

pelo Brasil. Poderá perder essa posição, quando Estados Unidos e União Europeia voltarem a crescer, mas continuará entre os principais destinos das exportações brasileiras.

Mais que uma alteração definitiva na configuração mundial de poder, a valorização do G-20 representa, neste momento, uma oportunidade política para o Brasil e para outros países. O reconhecimento da nova importância desses países não implica uma aceitação tranquila, por americanos, europeus e japoneses, de novos sócios no condomínio da economia global. Os novos participantes foram admitidos, até agora, não por causa de um reconheci-

to de seus “direitos”, mas por causa da relevância de seus mercados e de sua produção. Essa mudança já havia sido caracterizada na OMC, quando os avanços da Rodada Doha passaram a depender de um grupo restrito de negociadores, incluídos os diplomatas brasileiros. Não se pode saber, por enquanto, como essa oportunidade será aproveitada pelos novos atores. Mas a consolidação das novas posições dependerá, certamente, da boa condução da política econômica interna e da competência na definição e na execução dos objetivos externos. Bravatas e ilusão ideológica nunca substituirão com êxito esses dois fatores. ○

