INTERESSE NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 3 º Número 10 º Julho-Setembro de 2010

EDITORA Maria Helena Tachinardi

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 2010 www.interessenacional.com * 1881 1982-8497 Imagem da capa: Fotografia de Dimitris Kritsotakis (www.sxc.hu)

Sumário

ANO 3 • NÚMERO 10 • JULHO-SETEMBRO DE 2010

5 Apresentação

sanitárias.

ARTIGOS

8 O Brasil Pós-Eleições: Os
Desafios da Macroeconomia
ARMANDO CASTELAR PINHEIRO
O ano de 2010 será o melhor da economia
brasileira desde o Plano Cruzado. Porém, esse
desempenho esconde desequilíbrios importantes, como a alta da inflação e a rápida elevação
do déficit em conta corrente. É preciso reduzir o gasto corrente, para ampliar a poupança e o investimento públicos. Para ser capaz
de crescer a taxas elevadas, o Brasil precisará ampliar e melhorar sua infraestrutura de
transporte, investir mais em eletricidade e expandir o acesso à água potável e instalações

para a Eleição de 2010

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA

O autor aponta algumas possíveis diferenças de enfoque, estilo e prioridade que o próximo governo poderá adotar a partir de 1º de janeiro de 2011 em política externa. O Brasil tem tido políticas de Estado em suas relações internacionais, não de governos, o que é um ativo importante do País. A próxima administração certamente manterá os princípios básicos da política externa. Essa é uma das condições para

que o Brasil se mantenha como ator fundamental no cenário geopolítico mundial.

24 *Indutor* ou *Ativo* – O Papel do Estado como Tema da Campanha Eleitoral JOSÉ EDUARDO FARIA

Para o candidato do PSDB, José Serra, o Estado brasileiro deve ser ativo, capaz de trocar o velho papel de controlador e produtor pelo de regulador e coordenador estratégico de um grande esforço de reestruturação produtiva. Para a candidata do PT, Dilma Rousseff, o Estado deve ser um indutor, com capacidade de planejar, fortalecer empresas públicas, promover alianças com o setor privado e formular uma "orientação nacionalista da produção". Para o autor, entretanto, as promessas vagas e retóricas dos candidatos tucano e petista tendem a gerar incertezas.

30 Ameaça do Crime Organizado à Segurança Pública no Brasil

O artigo analisa a ameaça à América Latina, em particular ao Brasil, representada pelo aumento do crime organizado transnacional. A maior presença dessa forma de crime na sociedade exigirá novas políticas públicas e nova articulação entre o sistema de defesa externa e de segurança pública doméstica. O autor levanta as questões: 1) Como superar o déficit de punição na sociedade brasileira? 2) Como superar o atual repertório de políticas

de segurança fracas em tempos de aumento do crime? 3) A descriminalização do consumo e a penalização do tráfico podem ajudar a controlar o crime?

41 Assistência Médica no Sistema Único de Saúde

ADIB D. JATENE

Com 62 anos de vivência na área médico-hospitalar, o Dr. Adib Jatene resumiu, para esta Revista, a trajetória da área de saúde a partir dos anos 1950. Para ele, o argumento manejado, inclusive por pessoas da área, de que não faltam recursos e os problemas são de gestão, deve ser rechaçado com ênfase. "É muito difícil ser eficiente na gestão quando há flagrante desfinanciamento", opina. O artigo traz sugestões para o aperfeiçoamento dos serviços de assistência médica, como um serviço civil obrigatório, por dois anos, para o médico depois de formado, como pré-requisito para residência médica.

52 Ensino Superior no Brasil e Desenvolvimento EUNICE RIBEIRO DURHAM

> O ensino superior brasileiro enfrenta problemas que decorrem de sua história e de sua relação com o ensino básico. As principais questões levantadas dizem respeito à relação complementar entre ensino público/ensino privado e o papel estratégico das universidades públicas no sistema de ensino superior, que derivam de sua importância para o desenvolvimento da pesquisa. O artigo analisa os obstáculos estruturais para a ampliação e a melhoria da qualidade do sistema de ensino superior, como desigualdade social, limitações quantitativas e qualitativas do ensino médio.

66 Meio Ambiente: A Estratégia que Falta ao Brasil

WASHINGTON NOVAES

O texto traz questões colocadas para todos os países, inclusive o Brasil: mudanças climáticas e padrões de consumo insustentáveis, além da capacidade planetária de reposição, problemas da matriz energética, dos recursos hídricos, do desmatamento e da perda da biodiversidade, saneamento básico e geração de resíduos. Para o autor, como o Brasil é um país com relativa abundância de recursos escassos, precisa construir uma estratégia nacional que coloque esses fatores no centro e no início de todos os planejamentos — públicos e privados.

75 Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil:

Desafios para o Período 2011 a 2015

CARLOS HENRIQUE DE BRITO CRUZ

Os desafios centrais em C&T&I precisam incluir intensificação da P&D em empresas para aumentar a capacidade de inovação tecnológica e a competitividade; desenvolver o sistema de ensino superior e a pesquisa, para que se aumente, em quantidade e em qualidade, a capacidade nacional de criação de ciência, tecnologia e formação de recursos humanos; expansão do sistema nacional de inovação e desenvolvimento de algumas universidades para serem centros de excelência de classe internacional.

CRÍTICAS E COMENTÁRIOS

- 92 Resposta a José Dirceu RENATO JANINE RIBEIRO
- 94 Acordos e Desacordos José DIRCEU

Apresentação

mídia vem ecoando as ainda tímidas intervenções dos candidatos a presidente sobre os problemas brasileiros e como cada um pretende atacá-los caso eleito. De fato, as plataformas de governo propriamente ditas ainda não foram delineadas. Têm surgido comentários, por exemplo, sobre temas de política externa, macroeconomia, meio ambiente, previdência, papel do Estado e segurança pública. As escolhas políticas não são nada fáceis, e os candidatos evitam pronunciar-se sobre o que exatamente farão.

Nesta edição optamos por publicar artigos sobre esses temas e sobre inovação (C&T), saúde e educação. Pedimos a oito especialistas renomados que delineassem em seus artigos a agenda relevante em cada área e os desafios que se colocarão para sua execução. No próximo número da Revista, o último de 2010, pediremos aos três principais candidatos que reajam aos desafios elencados nos artigos desta edição.

Abrindo a edição, o economista Armando Castelar Pinheiro assinala que a agenda de política econômica que se coloca para o próximo governo é tecnicamente simples, apesar de politicamente complexa. Essa agenda, diz, deve ser focada principalmente na questão fiscal. Se o governo reduzir o ritmo de crescimento do gasto público para um patamar próximo, ou mesmo um pouco inferior ao do PIB, tirará o peso extra que hoje recai sobre a política monetária, permitindo ao Brasil ter taxa de juros mais parecida com a da maioria dos países. A queda da

taxa Selic irá, por sua vez, diminuir as despesas de juros do governo, elevando a poupança pública e abrindo caminho para os investimentos necessários em todo tipo de infraestrutura de que o Brasil necessita para o seu desenvolvimento sustentável.

Pela primeira vez a política externa entrou para a campanha eleitoral como um tema relevante, o que é compatível com o aumento da exposição do País na arena internacional. O artigo de Carlos Eduardo Lins da Silva aponta algumas possíveis diferenças essenciais de enfoque, estilo e prioridade que o próximo governo poderá adotar a partir de 1º de janeiro de 2011, sem perder de vista a premissa essencial de que muito dificilmente o que virá possa ter diferença radical em relação ao que vem sendo feito. A próxima administração, seja liderada por quem for, certamente manterá os princípios básicos da política externa, assim como o fará também na política econômica e nas instituições políticas, e esta é uma das condições para que o Brasil se mantenha, se possível de modo ainda mais relevante, como ator fundamental no cenário geopolítico mundial. Segundo o autor, há muito espaço para mudanças, caso a oposição se eleja, em especial na maneira como o País trata com seus vizinhos.

José Eduardo Faria aborda o papel do Estado. Ele lembra que na atual eleição os candidatos tucano e petista insistem em bater na tecla de um Estado mais forte, focado na expansão do setor de infraestrutura, sem lembrar que isso exige não apenas um novo padrão de financiamento, mas igualmente um novo arcabouço jurídico. O adequado seria que os candidatos definissem com maior objetividade o que efetivamente desejam, anunciando não um plano onde o Estado define metas, investimentos e prazos, mas um conjunto de princípios e de regras que evidenciem a posição de cada um com relação à estabilidade monetária, e mostrem para onde o País poderá ir sob seu comando. Essa estratégia certamente geraria para os candidatos o ônus político de ter de fazer escolhas e de se comprometer com elas nos meses mais agudos da campanha eleitoral.

O Brasil figura entre os países mais violentos do mundo. O artigo de Leandro Piquet Carneiro sobre o crime organizado e a segurança pública no Brasil indaga se as novas lideranças eleitas em 2010 serão capazes de fazer alguma diferença e melhorar o desempenho das polícias, da justiça e do sistema penitenciário, tornando-as instituições mais eficazes no cumprimento de suas metas e mais bem avaliadas do ponto de vista do público. Os recursos que serão necessários para controlar o crime na sociedade brasileira, sem ilusões de atalhos políticos, certamente farão falta para atender a outras demandas sociais igualmente urgentes.

O argumento manejado, inclusive por pessoas da área, de que não faltam recursos e os problemas na área de saúde são de gestão, deve ser rechaçado com ênfase, segundo o ex-ministro da Saúde, Adib Jatene. "É muito difícil ser eficiente na gestão quando há flagrante desfinanciamento", afirma, em artigo em que discorre sobre questões médicas e de saúde ao longo de seis décadas. "Em 2009, enquanto o orçamento da Saúde atingia pouco mais de R\$ 52 bilhões, o da Previdência alcançava R\$ 250 bilhões, portanto, quase cinco vezes mais. Isso ocorre porque o recurso arrecadado compulsoriamente é vinculado para a Previdência Social, enquanto o da Saúde disputa, ano a ano, a partilha do orçamento."

A especialista em educação, Eunice Ribeiro Durham, fala em seu artigo dos obstá-

culos estruturais para o aumento da inclusão dos brasileiros no ensino superior, que incluem desigualdade social, limitações quantitativas e qualitativas do ensino médio. Não há soluções simples (como aumento de vagas) para elevar as taxas de matrícula no ensino superior. Os problemas dos diferentes níveis de ensino estão interligados e exigem um conjunto de medidas integradas a médio e longo prazo para que sejam resolvidos.

Certamente o maior desafio para um futuro governo no Brasil será conceber e pôr em prática uma estratégia que tenha como ponto de partida levar a sociedade e os formuladores de políticas públicas e privadas a deixar de encarar o meio ambiente como um tema apartado, desligado das realidades econômicas, políticas, sociais, culturais, escreve Washington Novaes. "Só esse caminho permitirá definir e executar uma estratégia que tenha como estrutura fundamental para as próximas décadas a extraordinária possibilidade do País, com sua posição privilegiada: trata-se de uma nação com território continental, insolação durante todo o ano (e possibilidades de plantio e colheita equivalentes), quase 13% da água que corre na superfície do planeta, de 15 a 20% da biodiversidade planetária (uma das maiores possibilidades de futuro, com novos alimentos, novos medicamentos, novos materiais para substituir os que se esgotarem), além da possibilidade de uma matriz energética 'limpa' e renovável, com hidreletricidade, energias solar, eólica, de biomassas, de marés, geotérmica."

A inferioridade na capacidade tecnológica das empresas no Brasil sinaliza que um dos maiores desafios para o País, nos próximos anos, é o de criar as condições para que elas possam intensificar suas atividades de P&D internas e passem a ganhar competitividade tecnológica global, avalia Carlos Henrique de Brito Cruz, em artigo sobre C&T&I. Nenhum país fez desenvolvimento baseado em tecnologia sem ter mais da metade dos seus cientistas trabalhando como empregados das empresas, e não nas

6 INTERESSE NACIONAL - JULHO/SETEMBRO 2010

universidades. Portanto, o grande desafio para o Brasil neste início do século XXI é o de avançar mais depressa no objetivo de contribuir para que as empresas tenham as condições de promover o seu próprio progresso tecnológico.

Interesse Nacional inaugura neste número a seção "Críticas e Comentários" com o de-

bate entre o professor Renato Janine Ribeiro e o ex-ministro José Dirceu sobre as perspectivas de eventual convêrgencia entre PT e PSDB em relação a uma agenda mínima para permitir o avanço na aprovação de reformas estruturais. O

OS EDITORES

O Brasil Pós-Eleições: Os Desafios da Macroeconomia

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO

Brasil que chega às eleições de 2010 é completamente diferente daquele que foi às urnas em 1989, nas primeiras eleições diretas para presidente da República no período pós-regime militar. Naquela ocasião, o País estava às portas da hiperinflação, que era mantida sob controle quase que exclusivamente pela expectativa de que um novo governo fosse capaz de recolocar a economia nos eixos. O Brasil tinha uma economia minuciosamente regulada pelo Estado e em grande medida fechada ao comércio e investimento externos. Sua capacidade de crescimento era tolhida pela queda da produtividade e pela falta de investimentos em setores-chave, dominados por empresas estatais cuja saúde financeira fora comprometida por má gestão e controles burocráticos diversos.

Nesse meio tempo, o Brasil adotou uma ampla gama de reformas, a mais importante das quais o Plano Real, que trouxe a taxa de inflação para patamares civilizados e ali a manteve desde então. Como parte desse processo, promoveu-se uma significativa abertura

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO é analista da Gávea Investimentos e professor do Instituto de Economia da Ufrj. É PhD em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley, Mestre em Administração de Empresas (COPPEAD) e Estatística (IMPA), e Engenheiro Eletrônico (ITA). É membro do Conselho Superior de Economia da Fiesp e articulista do *Valor Econômico* e do *Correio Braziliense*.

comercial, eliminando barreiras não-tarifárias e reduzindo-se os impostos sobre as importações; privatizaram-se mais que uma centena de estatais, incluindo os setores de telecomunicações e ferroviário, além de portos, rodovias e empresas de eletricidade; e se fez uma abrangente reforma regulatória, não só pela criação de agências reguladoras, mas também com novas regras no sistema financeiro, mudanças no Código de Processo Civil, a criação da Lei das Falências, etc. Com as reformas vieram a maior estabilidade econômica, um significativo aumento da produtividade e taxas de crescimento mais elevadas. As reformas e a baixa inflação também trouxeram benefícios importantes em termos de melhoras na distribuição de renda.

A crise internacional de 2008-2009 deixou claro o quanto o Brasil mudou e como as reformas dessas duas décadas fortaleceram nossa economia. Em que pese a forte contração do último trimestre de 2008 e do primeiro de 2009, o nível de atividade se recuperou com rapidez, e 2010 deve fechar com crescimento acima de 7%. O mercado de trabalho, que teve um desempenho relativamente bom na crise, vem-se beneficiando desse forte ritmo de expansão, com a taxa de desemprego devendo ficar, em 2010, em patamar historicamente muito baixo. O aumento da massa salarial e a ampliação do crédito alavancam a demanda doméstica, que deve crescer cerca de 9% este ano.

8 INTERESSE NACIONAL – JULHO/SETEMBRO 2010

O melhor ano desde 1986, no Plano Cruzado

C erá, em termos dessas várias estatísticas, o melhor ano da economia brasileira desde o Plano Cruzado, em 1986. Também como então, porém, esse desempenho esconde desequilíbrios importantes, como o refletido na alta da inflação, que pode ultrapassar o teto da banda com que trabalha o Banco Central (6,5%), e a rápida elevação do déficit em conta corrente. A alta dos preços e do déficit externo é o resultado de um crescimento da demanda doméstica bem acima dos níveis possíveis de aumento da produção nacional. Para corrigir esse desequilíbrio, o Banco Central já começou a subir os juros, mas o ciclo de aperto demorou mais do que deveria para começar, e para trazer a inflação de volta ao centro da meta ainda precisará elevar bastante a Selic. Parte dessa tarefa ficará para o próximo governo.

De certa forma, portanto, o Brasil retorna a uma situação recorrente em sua história nas últimas três décadas: seu potencial de crescimento sustentado foi pouco ampliado pelas reformas, exigindo do Banco Central uma política monetária bastante restritiva, em especial com a manutenção da taxa de juros básicos entre as mais altas do mundo. Atualmente, estima-se o potencial de crescimento do País na faixa de 4%, abaixo, portanto, das aspirações nacionais.

Queda na taxa de investimentos

Crescimento no Brasil tem sido limitado por uma baixa taxa de acumulação de capital, que não conseguiu retomar seu ritmo pré-crise da dívida externa, mesmo após a estabilização de preços e as reformas estruturais discutidas acima. Em especial, a taxa de investimento, a preços constantes de 1980, caiu de 23,1% do pib, em 1970-1979, para 14,3% do pib, em 2000-2009, uma redução de 8,8% do pib. Em grande parte, esse declínio se deve à contração do investimento público, envolvendo a

administração direta e as estatais: a taxa de investimento das administrações públicas caiu 2,3% do pib entre 1967-1978 e 2003-2005, enquanto que a das empresas estatais federais caiu 2,9% do pib na mesma comparação.

A principal consequência dessa queda foi a deterioração da qualidade e quantidade de infraestrutura. Depois de atingir 5,4% do pib em 1971-1980 (preços de 1980), a taxa de investimento em infraestrutura caiu um terço na década seguinte, reduzindo-se à metade disso em meados da década de 1990, quando ficou em apenas um terço do nível registrado nos anos 1970. Proporcionalmente, a menor queda ocorreu na área de telecomunicações, enquanto que nas de eletricidade e transportes a taxa de investimento caiu para menos de um quarto do nível dos anos 1970. O investimento em infraestrutura se recuperou um pouco na segunda metade dos anos 1990, mas com diferenças entre setores. Em 1999-2000, essa taxa ficou abaixo do já reduzido nível de 1990-1994 em eletricidade e transportes, aumentou em saneamento e mais do que duplicou no setor de telecomunicações. Os dados mais recentes revelam investimentos médios anuais de 2,05% do PIB em infraestrutura em 2005-2006.

O impacto de longo prazo do investimento em infraestrutura supera o obtido por outras formas de investimentos produtivos, pois a disponibilidade e a qualidade da infraestrutura afetam a produtividade do investimento privado. Por exemplo, boas estradas aceleram o transporte de mercadorias, permitindo que o mesmo número de caminhões transporte um maior volume de carga, ao mesmo tempo em que reduz sua depreciação e os custos de manutenção. Boa infraestrutura de telecomunicações permite que as transações se realizem com maior rapidez e confiabilidade e, em vários casos, tornam o contato pessoal desnecessário. O fornecimento de eletricidade é vital para que a maioria das máquinas e equipamentos possa funcionar: quando ela tem de ser gerada pela própria empresa, em vez de fornecida pelas empresas de eletricidade, isso é feito a um custo mais elevado e com menor qualidade.

Estima-se que o declínio no investimento público (em especial, em infraestrutura) diminuiu o crescimento anual do PIB em cerca de 0,4 ponto percentual. Na mesma linha, estudos do Banco Mundial concluem que 35% do aumento das disparidades do PIB por trabalhador entre o Brasil e o Leste da Ásia, desde a década de 1980, resultaram da lenta acumulação de capital em infraestrutura e que esta é um dos principais determinantes da produtividade total dos fatores (PTF) no Brasil.

A queda do investimento público é atribuída muitas vezes ao processo de ajuste fiscal, em especial à necessidade de gerar grandes superávits primários para impedir que a dívida pública entre em uma trajetória explosiva. Nesse sentido, o esforço para reduzir o déficit fiscal no início de 1980 pode ter levado os governos a diminuir o investimento público, incluindo o das estatais, uma medida politicamente mais palatável do que o corte de salários, especialmente quando o País estava retornando a um regime democrático.

Aumento da carga tributária

o entanto, é mais difícil usar o mesmo argumento para explicar os cortes mais recentes e, certamente, porque o investimento público não voltou aos níveis anteriores. Entre 1992 e 2007, a carga tributária aumentou 9,7% do pib, enquanto o superávit primário subiu 1,8% do pib e o investimento da administração pública caiu 1,4% do pib (até 2006, último dado disponível). Ou seja, o aumento da carga tributária foi de cinco vezes e meia o necessário para aumentar o superávit primário, e ainda assim o investimento público continuou a cair.

O restante dos recursos resultantes da alta dos impostos e da contração do investimento foi usado para financiar o forte aumento do gasto público corrente. Este foi uma constante no período pós-redemocratização. Houve,

porém, duas fases distintas. Na primeira, que se estendeu de 1986 a 1995, observou-se uma alta pronunciada no consumo da administração pública, que passou de um patamar bastante estável, do pós-guerra a 1985, em torno de 10% do PIB, para uma taxa de 20% do PIB, ao redor da qual oscilou, com pequenas flutuações, em 1995-2009. Em certa medida, essa alta esteve associada ao processo de descentralização, com uma ampliação considerável dos gastos de estados e municípios.

Na segunda fase, que ganhou corpo a partir de meados dos anos 1990, o aumento do gasto corrente é puxado principalmente pelas maiores despesas previdenciárias com servidores públicos e aposentados e pensionistas do INSS. Em 1991-2005, as despesas primárias do governo federal aumentaram 8% do PIB, sendo que aquelas com aposentadorias responderam pela maior parte desse aumento, saltando de 4% do PIB, em 1991, para 9% do PIB, em 2005. Esses gastos também aumentaram substancialmente para os governos subnacionais. Por sua vez, o gasto de capital por parte do governo federal caiu pela metade, atingindo apenas 0,6% do PIB em 2006.

A rápida expansão do gasto público corrente também tem sobrecarregado a política monetária, que nos últimos quinze anos foi usada como instrumento quase único para controlar a inflação e equilibrar a expansão da demanda e da oferta agregadas. Isso ajudou a elevar a carga de juros incidente sobre a dívida pública e desencorajou o investimento e o crescimento, contribuindo dessa forma para aumentar o gasto corrente e o risco de que a dívida pública entrasse numa dinâmica explosiva. Outra consequência foi uma taxa de juros básica muito elevada que, combinada com os altos spreads de juros, encareceram o financiamento para as empresas e os consumidores. Não surpreende, portanto, que em uma pesquisa sobre clima de investimento as empresas brasileiras tenham classificado o elevado custo de financiamento como o segundo obstáculo mais importante ao seu crescimento. Esta combinação desequilibrada de políticas fiscal e monetária também alimentou a instabilidade macro, que as empresas veem como o quarto obstáculo mais importante à sua expansão.

Ampliação dos gastos correntes

Constituição de 1988 foi um marco nesse processo de ampliação do gasto corrente, na medida em que foi necessário elevar as despesas para financiar os inúmeros direitos legais nela estabelecidos. No entanto, culpar a Constituição como se ela fosse um evento isolado, um descuido cometido por falta de conhecimento econômico, é ignorar o processo mais amplo em que ela se insere. De fato, o aumento do gasto corrente começa antes de a Carta ter sido promulgada. Além disso, a Constituição foi alterada várias vezes ao longo dos anos, sem que a tendência pró-gasto corrente da política econômica fosse alterada. Assim, a Constituição foi apenas o marco mais visível de um processo de transformação político-legal que tem continuamente, com raras exceções, privilegiado a expansão dos gastos correntes.

Em artigo que escrevi com Regis Bonelli e Samuel Pessoa, atribuímos esse processo à interação entre a redemocratização do País, em 1985, e a má distribuição de renda no Brasil. Assim, na ditadura os governos podiam ignorar as preferências dos eleitores, mas com o retorno à democracia os incentivos dos políticos mudaram, passando a refletir o desejo da maioria do eleitorado por mais serviços públicos gratuitos e maiores transferências. Também contribui para o aumento contínuo do gasto corrente a fragmentação do sistema partidário no Brasil, em especial da base de apoio do governo no Congresso. Assim, as repetidas escolhas de política em favor de maiores gastos correntes não são fruto do desconhecimento dos políticos de suas implicações fiscais, mas decisões conscientes que refletem as preferências da maioria do eleitorado.

Nos primeiros anos após a promulgação da nova Constituição, o governo financiou suas crescentes despesas correntes, permitindo que a inflação acelerasse, contando com um efeito Tanzi inverso (dado que as receitas eram mais bem indexadas à inflação do que as despesas) e com aumentos nas receitas de senhoriagem. De fato, as receitas anuais com imposto inflacionário ficaram, na média, em 1,5% do pib em 1989-1994, o dobro do observado em 1951-1980. Quando a inflação caiu, o governo recorreu à expansão da dívida pública, que fechou 2009 em 43% do pib, após um pico em 55% do pib em 2003, ainda bem acima dos 28% observados em 1995.

Quando já não era mais viável expandir a dívida pública, o governo começou a aumentar os impostos. O governo federal, em particular, elevou sua receita por meio da criação de novos tributos e do aumento das alíquotas das contribuições sociais, revertendo o processo de descentralização promovido pela Constituição. O aumento da carga tributária, como discutido acima, foi brutal: ela passou de um patamar relativamente estável de 25% do PIB, em 1968--1986, para 28,6% do piв em 1994-1998, 31,7% do pib em 1999-2004, e 34,2% do pib em 2004--2007. Ou seja, a partir de 1993, a carga tributária aumentou em média 0,65% do PIB ao ano, o que desincentivou o investimento e, segundo as estimativas de alguns analistas, diminuiu o crescimento anual do PIB em cerca de 1½ ponto percentual.

Em 2007, último ano com informações oficiais disponíveis, a carga tributária ficou em 34,7% do PIB, um patamar muito elevado para os padrões internacionais. A comparação com uma amostra de países desenvolvidos e em desenvolvimento mostra que, controlando para o nível de PIB *per capita*, a carga tributária no Brasil está muito acima do que seria de esperar. Um país com a renda do Brasil normalmente tem uma carga tributária mais baixa cerca de dez pontos percentuais do PIB.

Não surpreende, portanto, que a alta carga tributária seja vista pelas empresas brasileiras como o principal obstáculo ao seu crescimento, um resultado que contrasta com o que se observa em pesquisas semelhantes sobre o clima de investimento em outros países. As pesquisas também mostram que as empresas que identificam a carga tributária como um grande problema cresceram, em média, menos do que as que não expressaram a mesma visão, indicando que, de fato, a alta carga de tributos é um limitante à expansão do setor produtivo.

Existem 68 impostos no Brasil

qualidade do sistema tributário também piorou. Para não repartir a receita com estados e municípios, ao invés de elevar as alíquotas dos impostos já existentes, a União criou novos tributos, alguns aplicados cumulativamente, outros sobre a mesma base de incidência de impostos já existentes. Além disso, há tributos que variam regionalmente, como o ICMS, que tem mais de cinquenta alíquotas diferentes, sendo cada estado, dentro de certos limites, livre para determinar suas próprias alíquotas. Segundo cálculos do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, existem 68 impostos no Brasil e 3200 códigos de impostos, incluindo leis, medidas provisórias, decretos, regulamentos e instituições. Há também taxas múltiplas e bases de cálculo, bem como várias agências fiscais.

O resultado é que hoje temos um sistema tributário complexo, instável e caro. Entre outras coisas, ele distorce os preços relativos, aumenta os custos de transação, fomenta a informalidade, desencoraja a acumulação de capital humano e a intermediação financeira, incentiva o rent-seeking e o planejamento tributário e concentra a renda. Ele faz com que os contribuintes tenham de gastar uma quantidade considerável de tempo e esforço para poder cumprir com suas obrigações tributárias, o que é outro fator a desestimular o investimento.

As pesquisas mostram que o tempo que as empresas no Brasil gastam para pagar impostos e cumprir a regulamentação tributária é muito grande em comparação com outros países. Nesse quesito, o Brasil não apenas é o país com pior indicador em toda uma amostra de 173 países, para os quais o Banco Mundial obteve estatísticas a respeito, mas também tem um indicador que supera em mais de sete vezes a média da amostra. Em pesquisa sobre o clima de investimentos no Brasil, as empresas apontaram ser a complexidade tributária o sexto obstáculo mais importante ao seu crescimento.

Além da elevada carga tributária, que reduz os lucros retidos e a capacidade de investir das empresas, e a má qualidade da infraestrutura, que diminui a produtividade do investimento, as empresas brasileiras contam com menos acesso a financiamentos do que gostariam, sendo o preço e o prazo dos empréstimos disponíveis muitas vezes pouco adequados às necessidades de investimento. Em teoria, numa economia aberta como a brasileira, isso não deveria ser um problema, já que as empresas poderiam financiar-se no exterior, como de fato o fazem as maiores companhias brasileiras. Mas esse caminho tem limitações importantes em termos agregados, na medida em que o Brasil conta com uma taxa de poupança interna inferior a 14,6% do PIB (2009), o que reduz o espaço para expandir significativamente o investimento sem incorrer em um elevado déficit em conta corrente, arriscando uma nova crise externa no futuro. De fato, para alguns autores, a baixa taxa de poupança é a principal barreira ao aumento do investimento e à aceleração do crescimento no Brasil.

Foi o Brasil um país de poupança elevada durante o período de alto crescimento? Sim, em 1968-1978, quando о рів cresceu em média 9,1% por ano, a poupança doméstica foi de 19,3% do PIB. No entanto, houve uma forte contração da poupança doméstica entre 1967-1978 e o período 1995-2002, em grande parte explicada pelo declínio da poupança pública. Assim, enquanto a taxa de investimento diminuiu 4,9% do PIB entre 1967-1978 e 2003-2005, a poupança pública caiu 5,2% do PIB, a poupança externa contraiu 2,8% do PIB e a poupança privada subiu 3,1% do PIB. Com isso, a taxa de poupança do Brasil se manteve, nos últimos anos, em patamar bem inferior ao esperado, dado o seu nível de desenvolvimento e estrutura etária, chegando no quarto trimestre de 2009 a meros 12,7% do pib, enquanto países asiáticos com níveis semelhantes de desenvolvimento, como Malásia, Tailândia ou Coreia, poupam mais de 30% do seu pib.

Bom desempenho econômico e taxa de poupança

Embora haja razões para esperar que o bom desempenho econômico expanda a poupança, também as há para acreditar que as transformações em curso no Brasil a reduzam:

- Alguns estudos notam que o aumento da renda *per capita* tende a elevar a taxa de poupança, levando a um círculo virtuoso entre crescimento e poupança que, eventualmente, ajuda a explicar por que a taxa de poupança do Chile aumentou em 12% do PIB entre 1986 e 1999, quando o país apresentou taxas de crescimento elevadas.
- Por outro lado, uma alta na percentagem de cidadãos idosos na população e um maior grau de urbanização tendem a reduzir a taxa de poupança.
- Alguns autores obtêm uma elasticidade juro da poupança maior que zero, de forma que o esperado declínio de médio/longo prazo na taxa de juros pode desincentivar a poupança.
- Uma eventual reforma tributária pode ajudar a elevar a poupança, mas a tendência é que seja neutra a esse respeito. Assim, há alguma evidência de que, no caso do Chile, uma tributação mais pesada sobre os lucros distribuídos ajudou a aumentar a poupança corporativa. Outros autores concluem, por outro lado, que em regra os incentivos fiscais dados aos poupadores, geralmente em favor de determinados ativos financeiros, não têm um impacto significativo na poupança, es-

- pecialmente se o efeito sobre a poupança pública é contabilizado.
- As transferências sociais, ainda que importantes do ponto de vista distributivo, reduzem a poupança agregada, ao transferir recursos de agentes com elevada propensão a poupar para outros que tendem a consumir integralmente a sua renda.
- O impacto do aprofundamento financeiro sobre a poupança também é incerto. Em teoria, o aumento da oferta de crédito a agentes com restrições de liquidez, tais como os consumidores de baixa renda, diminui a poupança, pois esses passam a consumir mais. Este parece ser o caso da expansão do crédito no Brasil, que ajuda a explicar o declínio da poupança privada nesse período. Por outro lado, o aprofundamento financeiro pode aumentar a remuneração da poupança e/ou alavancar outros tipos de poupança, como no mercado imobiliário.

Poupança pública é essencial para alavancar poupança nacional

Assim, a literatura econômica é relativamente consensual em que a forma mais confiável, senão a única, para a política econômica elevar a taxa de poupança nacional é focando no aumento da poupança pública, especialmente quando, como é o caso no Brasil, ela é pequena ou mesmo negativa, como em 2006, último ano para o qual se dispõe de dados oficiais, quando ficou negativa em 2,8% do PIB. Esta também parece ser a lição que se retira da composição da poupança total em 1968-1978, em que o alto crescimento do PIB ocorreu em um contexto em que o setor público foi um grande poupador.

Agenda de política econômica para o próximo governo

A agenda de política econômica que se coloca para o próximo governo é, portanto, tecnicamente simples, apesar de politicamen-

te complexa. Essa agenda deve ter duas partes principais, focadas na questão fiscal, além de um conjunto de outras medidas em outras áreas. O ponto básico é a necessidade de ir além do objetivo de solvência da dívida pública e da manutenção de um superávit primário compatível com esse objetivo. Em especial, é preciso considerar outras dimensões da política fiscal, como a dinâmica e a composição do gasto público.

A primeira medida central diz respeito ao mix de política macroeconômica, em especial à coordenação entre as políticas monetária e fiscal. Da forma como esta vem sendo conduzida desde a implantação do Plano Real, com um pé no acelerador fiscal e outro no freio monetário, a política macroeconômica gera várias das distorções que se costuma criticar na economia brasileira: taxas de juros muito altas, o encurtamento dos prazos de financiamento, a apreciação e a volatilidade cambiais pelo fluxo de capitais financeiros interessados em ganhar com os juros altos, etc.

Se o governo reduzir o ritmo de crescimento do gasto público para um patamar próximo do do PIB ou mesmo um pouco inferior, tirará o peso extra que hoje recai sobre a política monetária, permitindo ao Brasil ter taxas de juros mais parecidas com a da maioria dos países. A queda da taxa Selic irá, por sua vez, diminuir as despesas de juros do governo, elevando a poupança pública. Preferencialmente, essa política deveria vir apresentada com metas plurianuais de redução da expansão do gasto, de forma que os agentes econômicos ficassem mais propensos a antecipar os benefícios dessas medidas para o país, na forma de taxas longas de juros mais baixas, maior propensão ao investimento, etc.

Por vezes criticam-se as propostas de contenção de gastos com o argumento de que isso reduzirá a oferta de serviços públicos para a população, mas isso pode e tende a ser evitado. Primeiro, porque uma política como essa vai elevar o potencial de crescimento do País e, com isso, a trajetória de alta da massa salarial, resultando em mais recursos para a aquisição desses serviços. Mais importante, porém, é que há estudos que comprovam haver um amplo espaço para aumentar a eficiência com que os serviços públicos são oferecidos no Brasil, e há experiências no âmbito dos governos estaduais e municipais que mostram o caminho de como isso pode ser feito. Combinando o aumento de eficiência com a redução do ritmo de expansão dos gastos será possível manter a oferta em alta e ao mesmo tempo melhorar o mix da política macroeconômica.

Autonomia do Banco Central

utra medida que pode contribuir para a redução da taxa de juros básica é a autonomia formal do Banco Central. Isso poderia ser feito dando mandatos fixos, não-coincidentes para os seus diretores, como já ocorre com a maioria das agências reguladoras. Essa autonomia se restringiria à definição da melhor forma de atingir a meta de inflação fixada pelas autoridades, como já ocorre hoje. Seria, portanto, uma autonomia operacional, não política, mas que serviria para tranquilizar os poupadores de que seus recursos estariam protegidos da inclinação dos governantes de promover expansões econômicas artificialmente altas, insustentáveis e inflacionárias em anos de eleição.

A segunda medida central é mudar a composição do gasto público: é preciso reduzir o gasto corrente, para ampliar a poupança e o investimento públicos, de forma a acelerar a acumulação de capital e o nosso potencial de crescimento sustentado. A decisão de quais gastos cortar ou pelo menos congelar deve ser precedida de uma análise cuidadosa, mas há vários candidatos, dos subsídios transferidos a grandes empresas por meio dos bancos públicos, aos benefícios previdenciários concedidos a pessoas relativamente jovens e com longa expectativa de sobrevida.

A discussão acima salientou a importância das despesas previdenciárias para explicar a dinâmica do gasto público na última década e meia, e inevitavelmente esse deve ser um foco importante das medidas de contenção de gastos. Nesse sentido, é importante regular as emendas aprovadas em 2003, reformando a previdência dos servidores públicos, para que essas efetivamente fossem adotadas, e promover nova rodada de mudanças nas regras do INSS. Em especial, deve-se adotar uma idade mínima de aposentadoria igual à que hoje rege o regime dos funcionários públicos e passar a corrigir os benefícios do INSS exclusivamente pela inflação.

Para ser capaz de crescer a taxas elevadas, o Brasil vai precisar ampliar e melhorar sua infraestrutura de transporte (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, etc.), inclusive no meio urbano (metrô, ruas asfaltadas, etc.); investir mais na geração, transmissão e distribuição de eletricidade; e expandir o acesso à água potável e instalações sanitárias. De fato, estudo do Banco Mundial estima que a realocação de 1% do PIB em gastos públicos de transferências sociais para investimentos em infraestrutura seria capaz de aumentar o crescimento em 0,6 ponto percentual.

A folga criada pelo aumento da poupança pública deve ser utilizada parcialmente para elevar esses investimentos, especialmente em setores em que a cobrança de tarifas é em geral insuficiente para financiar a implantação de novos projetos, como em transportes e saneamento. Isso não significa prescindir do setor privado, seja como investidor, seja como operador. É preciso reviver o instituto das Parcerias Público-Privadas, que foram bem utilizadas pelos estados, mas não tiveram nenhum caso implantado pela União.

Outra parcela da poupança resultante da contenção dos gastos correntes deve ser utilizada para promover a reforma tributária, um tema constante nas discussões de políticas públicas no Brasil, mas no qual poucos avanços têm sido alcançados. Aqui há dois objetivos principais. Um, simplificar o sistema tributário, que como discutido acima é desnecessariamente complexo. Isso envolveria da fusão de tributos distintos incidentes sobre a mesma base à coordenação

entre agências para simplificar os trâmites burocráticos. Já há um enorme conjunto de estudos detalhando como isso pode ser feito. O outro objetivo é diminuir gradualmente a carga tributária, priorizando a redução dos tributos que mais distorcem a atividade econômica.

Definir uma agenda de mudanças na política econômica é necessário, mas não suficiente. Em especial, é preciso combiná-la com uma estratégia política que permita sua implementação. A redemocratização permitiu ao eleitor brasileiro expressar sua preferência por um Estado grande, em especial no que concerne à expansão dos gastos públicos correntes, nomeadamente transferências. Esse processo também é consistente com outra característica do sistema político do Brasil: a elevada fragmentação político-partidária, mormente na base de apoio do governo no Congresso. Problemas de assimetria de informação ajudam a explicar a preferência por um Estado grande, caracterizada pelo fato de que o caráter regressivo do sistema tributário é menos transparente do que o caráter progressivo dos programas sociais mais divulgados. Os eleitores, em geral, enxergam relativamente bem as despesas públicas, para as quais há farta propaganda na TV, mas têm dificuldade para entender o quanto pagam de impostos indiretos.

Um passo importante para viabilizar politicamente essa agenda de política macroeconômica é conseguir mostrar ao eleitor que a política de tributação e gasto público é bem menos progressiva do que se imagina. Uma reforma política que diminua a fragmentação partidária também seria positiva. No limite, deve-se transformar essa agenda em um "projeto nacional", superpartidário, como ocorre hoje em dia com o mix de câmbio flexível e metas fiscais e de inflação. Em países que têm "projetos nacionais", ainda que implícitos, como é mais comum, as forças políticas convivem melhor, facilitando ao governo manter um nível alto de poupança e estimulando os pequenos poupadores a fazer o mesmo. O

O Contexto de Política Externa para a Eleição de 2010

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA

crescente proeminência do Brasil no cenário geopolítico mundial desde pelo menos o início deste século tem feito com que temas de política externa, inexpressivos nas campanhas presidenciais do século passado, passassem a ter mais relevância, embora ainda diminuta quando comparada com a dos principais assuntos da agenda doméstica (economia, segurança, saúde, educação e outros).

A presença brasileira mais expressiva no mundo, de fato, é um fenômeno que se consolida no século XXI, embora tenha raízes na história republicana, em especial após a Segunda Guerra Mundial e particularmente a partir da democratização da América do Sul nos anos 1980 e 1990 e da constituição do Mercosul, que deu massa crítica de negócios às relações internacionais do País, envolvendo mais a iniciativa privada no debate e na formulação de ações nas relações do Brasil com outros países.

A importância do Brasil não deriva nem de fatos recentes nem da vontade de um ou outro líder nacional isoladamente. Seria, portanto, um erro se na campanha presidencial de 2010 ela fosse tratada como uma conquista da administração que encerra seu segundo mandato.

A "teoria do grande homem" de Thomas Carlyle, segundo a qual "a história do mundo

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA é diretor do Espaço Educacional Educare, editor da revista *Política Externa*, presidente do Conselho Acadêmico do IEEI-UNESP e membro do Gacint-USP.

nada mais é do que a biografia de grandes homens", já foi contestada suficientemente por seu contemporâneo Karl Marx, que disse na abertura de *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*: "Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado".

A simples grandeza territorial e populacional do Brasil, as características de sua localização geográfica, a riqueza dos recursos naturais de que dispõe em seu território já são fatores indispensáveis (ainda que não suficientes) para a condição de ator central nas Américas e no mundo, sem os quais dificilmente ele conseguiria projetar-se além das fronteiras.

Somem-se a isso a maneira sensata e competente com que a história da diplomacia brasileira se escreveu, ao menos desde as fundações deixadas pelo Barão do Rio Branco, um legado de 140 anos de paz com seus múltiplos vizinhos e ainda as conquistas econômicas, sociais, políticas e institucionais obtidas ao longo do tempo, mas muito enfaticamente depois do êxito do Plano Real, e, então, quase todas as condições para aparecer mais e melhor na interação com outros países ficaram dadas.

A conjuntura de declínio relativo da preponderância unipolar global dos eua, que se iniciou com o fracasso da intervenção militar no Iraque e se aprofundou com a crise financeira global de 2008 para cá, a qual revelou as muitas e graves

fragilidades estruturais da economia americana e solapou seu poder de iniciativa para tomar sozinho grandes decisões mundiais, tornou natural a ascendência de novos atores, entre os quais o Brasil já detinha situação privilegiada pelo seu currículo acima brevemente sumarizado e pela força de seu *soft power*.

Sem dúvida, o arrojo e a audácia que marcaram algumas das ações da política externa brasileira a partir de 2003 também tiveram papel fundamental no aumento da exposição do País sob os holofotes no palco do mundo e para a consumação do panorama internacional no qual se desenrola a competição entre Dilma Rousseff, José Serra e Marina Silva para a escolha do sucessor do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2010.

Este artigo se propõe traçar o desenho básico desse panorama e apontar algumas possíveis diferenças essenciais de enfoque, estilo e prioridade que o próximo governo poderá adotar a partir de 1º de janeiro de 2011 em diante, sem perder de vista a premissa essencial de que muito dificilmente o que virá possa ter diferença radical em relação ao que vem sendo feito, devido à sujeição de qualquer novo presidente aos fatores determinantes acima descritos, que também se aplicaram a seus antecessores.

O declínio relativo dos Eua, observado de maneira mais clara depois da crise dos empréstimos hipotecários *subprime*, foi o fator mais importante para a abertura de espaço para vários países surgirem como polos de poder regional ou mundial. Entre eles, a China, sem dúvida em primeiro lugar, a Europa (embora abalada por seus próprios problemas econômicos, que se tornaram mais agudos em 2010), a Rússia, a Índia, a África do Sul e, com destaque, o Brasil.

É importante, no entanto, manter o realismo: a supremacia americana não acabou e, embora seja provavelmente irreversível sua perda de poder, levará muito tempo até que esse processo se consume por completo. Basta recordar que o segundo maior PIB nacional do mundo,

o do Japão, tem cerca de um terço do valor do PIB dos EUA e que o orçamento americano de defesa é equivalente ao de todas as outras nações juntas. Sem falar na grande vantagem tecnológica, científica, cultural que os EUA têm em relação aos demais países em termos de difusão e prevalência pelo mundo.

Assim, como, aliás, ensina a história em situações similares de deslocamento de poder que ocorreram anteriormente, muitos anos, talvez duas ou três gerações, vão-se passar até que se possa constatar que o centro das decisões realmente se deslocou de uma nação para outra ou (como é possível que venha a ocorrer desta vez) para um conjunto de outras.

O Brasil tem aproveitado as brechas de oportunidades que se criaram nestes anos, inclusive porque uma das bases inalteradas da ação diplomática do País ao longo dos séculos xx e xxi é a prioridade dada a fóruns multilaterais, que viram sua importância crescer, tanto os mais antigos, como os originados em Bretton Woods (os quais precisam de reformulações para se adaptarem às novas circunstâncias da realidade, muito diversas das do final da Segunda Guerra Mundial), quanto os mais recentes, entre eles o G-20, que emerge da crise financeira como um dos possíveis instrumentos vitais para a boa governança global.

O secretário-geral do Itamaraty, embaixador Antonio de Aguiar Patriota, em artigo para a revista *Política Externa* (vol. 19, n. 1, junho/agosto de 2010), sintetiza a atuação internacional do atual governo em três eixos principais: o reforço das relações "tradicionais" (vizinhos e maiores parceiros do mundo desenvolvido), a diversificação de parcerias (especialmente no sentido Sul-Sul) e, no plano sistêmico, o empenho em aperfeiçoar o multilateralismo e os processos de governança global com o objetivo de torná-los "mais inclusivos, legítimos e eficazes".

Dificilmente um candidato à Presidência com senso de responsabilidade será capaz de discordar da correção desses objetivos, perfeitamente coerentes com o passado da diplomacia brasileira. O ponto talvez mais suscetível a crítica, a ênfase dada à relação Sul-Sul, se revelou indiscutivelmente útil para o País devido à crise econômica que afetou mais gravemente os países desenvolvidos desde 2008. Sem dúvida, a ampliação do comércio entre 2002 e 2008 com a África (330%), Ásia (326%), Europa Oriental (311%) e Oriente Médio (246%) foi um dos fatores que ajudaram a amenizar no Brasil os efeitos da crise, como nota o embaixador Patriota, no artigo citado acima.

Também contribuiu, tanto para ajudar o Brasil a escapar menos machucado pela crise mundial quanto para elevar seu perfil internacional, a manutenção pela administração Lula de princípios econômicos estabelecidos pelas duas que a antecederam e deram ao País a estabilidade monetária e fiscal que o tornou um dos mais atrativos destinos para o capital estrangeiro.

A atuação dos líderes políticos do governo e da oposição em situações que em outros tempos poderiam ter gerado desnecessária instabilidade política manteve o Brasil em paz institucional, o que também ajudou significativamente para que ele pudesse tanto destacar-se no cenário mundial como porto seguro para investimentos internacionais quanto credenciar-se como parceiro com credibilidade para atuar nos grandes fóruns mundiais de decisão.

O presidente Lula também deu sequência, evidentemente com suas próprias características de personalidade e estilo, muito diversas das de seu antecessor, ao exercício da diplomacia presidencial em escala elevada, que havia sido uma das características marcantes da atuação internacional brasileira nos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Ambos, Lula e Cardoso, são inegavelmente vistos na comunidade internacional como dois dos mais respeitados líderes nacionais contemporâneos.

É curioso, no entanto, notar que, durante a campanha de 2002, o então candidato Lula dizia que não faria uso da diplomacia presidencial. Em entrevista à revista *Política Exter*-

na (vol. 11, n. 2, setembro/novembro de 2002), ele afirmou o seguinte: "Resumindo, não manteremos a tendência do governo fhc de concentração de decisões no Poder Executivo – a chamada diplomacia presidencial – que visava principalmente à obtenção de grande visibilidade internacional para o próprio presidente, sem que houvesse uma correspondência de seus discursos com a política externa real. A nossa proposta é de construção de uma política externa coerente, coordenada pelo Itamaraty, em sintonia com as necessidades internas de crescimento e desenvolvimento social".

Não obstante, sob sua gestão, o Brasil manteve a tradição de participante ativo e bem-visto em todas as organizações multilaterais relevantes. Por exemplo, este é o país que por mais tempo teve assento no Conselho de Segurança da onu fora os cinco permanentes (e está lá novamente em 2010), que continua sendo um dos principais articuladores das negociações na омс (como foi desde os tempos do GATT), que tem voz decisiva em acordos que dizem respeito ao ambiente (e foi a sede da primeira cúpula mundial sobre o tema, em 1992). E o presidente Lula realizou mais viagens ao exterior e participou de mais reuniões de cúpula do que seu antecessor imediato fizera. A diplomacia brasileira se valeu bastante de sua biografia para promover a imagem e as ideias do País.

Evidentemente, há temas internacionais a respeito dos quais existem divergências sérias no Brasil e isso se reflete no debate político-partidário e na campanha presidencial. Um aspecto da política externa para o qual a campanha eleitoral de 2010 já abriu espaço, desde a formalização das principais pré-candidaturas, para o debate é o de como o Brasil deve expressar sua indiscutível e natural condição de país mais importante da América do Sul, que existe desde sempre, mas que foi tratada com extrema cautela pela diplomacia brasileira durante a maior parte do século xx.

Não foi à toa que o primeiro assunto internacional a ganhar contornos de polêmica entre o principal candidato da oposição, José Serra, e a candidata do governo, Dilma Rousseff, tenha sido o tipo de tratamento que a administração Lula tem dado a um dos países que neste século elegeram governantes que seguem uma linha ideológica mais à esquerda tradicional, no caso a Bolívia.

Uma das questões externas que mais mobilizou a oposição no Congresso do Brasil, nos últimos oito anos, foi a aprovação à entrada da Venezuela no Mercosul, pelos mesmos motivos. Situações específicas, como os problemas enfrentados por empresas brasileiras na Bolívia e na Venezuela, a contestação pelo Paraguai dos termos do acordo de gestão da Usina de Itaipu, as escaramuças entre Colômbia e Equador devido à utilização de território equatoriano por guerrilheiros colombianos, entre outras, também geraram discussões entre governo e oposição de 2003 para cá.

Os que divergem de Lula nesse aspecto acham que a posição do Brasil diante dos vizinhos mais ou menos "bolivarianos" tem sido indulgente e que isso tem trazido prejuízos aos interesses nacionais brasileiros, desde o que são consideradas concessões excessivas em comércio com a Argentina até falta de reação mais firme em favor de companhias privadas ou estatais brasileiras que têm sido alvo de ações de governo na Bolívia ou na Venezuela.

O candidato do PSDB, José Serra, que tem uma posição antiga de dúvida em relação às vantagens possíveis que o Brasil pode aferir do Mercosul e de crítica ao que ele vê como pressa no processo de integração, levantou em maio o tema da crescente produção de cocaína na Bolívia direcionada depois a cidades brasileiras e atacou o que ele considera ser condescendência tanto do governo da Bolívia com os produtores de drogas ilegais quanto do brasileiro em relação ao boliviano e, com isso, criou o primeiro debate sobre política externa da campanha, num assunto em que de fato as divergências na sociedade brasileira são mais agudas e enfáticas, como se viu, aliás, também no episódio

da deposição do presidente Manuel Zelaya, de Honduras, também um "bolivariano", que recebeu grande apoio do Brasil, cuja embaixada em Tegucigalpa lhe serviu de abrigo.

Também é fonte de dúvidas e eventuais críticas da parte da oposição a disposição que a administração Lula demonstrou para usar recursos do BNDES para o financiamento de obras em países vizinhos. Entre os argumentos oficiais para este tipo de ação é de que a liderança regional tem seus ônus, os quais o Brasil vinha deixando de pagar e de que, no final das contas, esses projetos, executados quase sempre por empresas brasileiras, acabam revertendo em benefício do País.

Mas, para boa parte da oposição, o governo Lula abre mão do interesse nacional com constância em suas relações com alguns vizinhos e tem sido tímido, por excessiva cautela ou simpatia ideológica, na reação ou na crítica de decisões de administrações alinhadas com ou simpatizantes da linha-mestra concebida por Hugo Chávez, mesmo quando elas representam riscos à economia ou à segurança do País.

A presumida relutância a intervir mais resolutamente nessas e em outras situações de desavenças entre vizinhos (como a crise entre Argentina e Uruguai sobre a instalação de uma indústria de papel às margens do rio da Prata) tem sido lembrada pela oposição em contraste com o voluntarismo inegável com que o governo Lula se apresenta para mediar questões distantes do Brasil do ponto de vista geográfico, econômico e cultural, como o conflito entre Israel e palestinos e a situação do programa nuclear iraniano, esta provavelmente a mais controvertida decisão de política externa dos oito anos na direção do País.

Desde o início destes oito anos, havia a desconfiança de que as relações exteriores seriam o espaço em que o governo Lula daria mais oportunidade para que seus apoiadores ideologicamente posicionados mais à esquerda se expressassem e tivessem poder de decisão, já que – por razões de pragmatismo básico – a política econômica teria de ficar sob um controle mais conservador.

De fato, o campo externo serviu para dar vazão a muita retórica esquerdista desde o início da atual administração. Mas na prática as ações não foram coerentes com o discurso com frequência radicalizado. Previam-se, por exemplo, confrontos entre Brasil e EUA devido ao aparente abismo ideológico que separava os presidentes Lula e George W. Bush. Isso, no entanto, não ocorreu. A relação pessoal entre ambos parece ter sido das mais cordiais e as relações entre os dois países não só não teve rusgas no período em que eles governaram, como encorparam de modo significativo do ponto de vista institucional.

Problemas com o governo Obama

Tem sido na administração de Barack Obama, com quem supostamente Lula teria muitos mais pontos de afinidade política e pessoal do que com Bush, que problemas de porte têm surgido no relacionamento entre os dois países fundamentais do hemisfério ocidental, que vêm gerando significativas controvérsias na opinião pública brasileira, com inevitáveis repercussões políticas e eleitorais.

A já citada situação de Honduras foi a primeira a colocar Brasil e eua em campos opostos, embora de início os dois tenham atuado em conjunto para rechaçar o golpe de Estado e para articular o retorno de Zelaya ao poder. Quando, no entanto, os esforços deram em nada e uma eleição resultou na escolha de um novo presidente, Porfírio Lobo, Washington acabou por reconhecer o novo governo, mas Brasília não.

Ocorreram outras situações em que Lula e Obama se desentenderam. Quando o brasileiro, por exemplo, convidou o americano para dar explicações à Unasul sobre o acordo que permite a militares dos EUA usarem bases colombianas, a iniciativa foi recusada gelidamente e causou desnecessário ruído nas relações. Mas este episódio é um dos exemplos em que

a retórica brasileira foi pesada, mas na prática resultou em nada. O Brasil não só assimilou sem problemas o acordo entre Colômbia e eua como acabou por assinar um acordo militar seu com os eua meses depois, o qual, embora não traga nada de muito significativo, tem importância simbólica porque é o primeiro desde o estremecimento nas relações militares bilaterais durante o governo Geisel, na década de 1970.

Também na assistência às vítimas do terremoto no Haiti houve estranhamento entre os dois governos, cada qual tentando sobrepujar o outro performaticamente para aparecer melhor junto a seus públicos interno e externo como o ator fundamental nos esforços humanitários. O Haiti, aliás, é uma das razões principais que explicam a boa vontade do governo W. Bush em relação ao de Lula, já que este aceitou (por suas próprias razões, para cacifar as pretensões de obter para o Brasil uma cadeira de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU) o comando da missão de manutenção de paz naquele país em 2004. Historicamente, sucessivas administrações americanas insistiam com as brasileiras para que o Brasil assumisse papel mais preponderante em ações de segurança no hemisfério, com pouco sucesso. A missão no Haiti significou uma mudança nesse paradigma e foi saudada com entusiasmo por Washington, tendo sido citada constantemente como prova da boa qualidade das relações bilaterais.

Também ocorreram escaramuças no campo do comércio, inclusive com o anúncio das retaliações contra os eua no caso do algodão (iniciado, por sinal, na administração de Fernando Henrique Cardoso) e com vários ataques retóricos de Brasília a Washington, que detém a responsabilidade pelo impasse na rodada de Doha. A cúpula do aquecimento global em Copenhague também serviu de palco para novas divergências entre Brasil e eua.

Mas discordâncias em fóruns multilaterais fazem parte da vida diplomática, desavenças e até sanções comerciais ocorrem entre as nações mais amigas, o caso do Haiti sempre foi e será mais de aproximação do que de distanciamento entre Brasília e Washington, e Honduras, afinal, não tem tanta importância para nenhum dos dois países a ponto de servir de risco para a estabilidade de suas relações.

Já o Irã é outra história. Trata-se de um dos mais antigos e importantes inimigos dos eua desde o fim da Segunda Guerra Mundial, ainda visto como uma ameaça ao país pela maioria dos americanos. E o programa nuclear iraniano é absolutamente vital para a segurança de Israel, um dos maiores aliados dos eua no Oriente Médio, região fundamental para a política externa americana, Iraque, ainda sob a proteção de Washington, e Afeganistão, principal teatro de guerra de suas Forças Armadas, e Europa.

Ainda é cedo para avaliar o que ocorreu entre Brasil, Turquia, Irã e eua em abril e maio de 2010, quando o presidente Lula esteve em Teerã e, com o premiê da Turquia, Recep Erdogan, assinou um acordo com o presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, sobre a remessa de parte do estoque de urânio levemente enriquecido do Irã para enriquecimento até 20% na Turquia. E este não é o local para examinar suas muitas minúcias e as ainda não totalmente esclarecidas circunstâncias.

Irã e o contencioso com os EUA

mporta que esse incidente trouxe o mais sério contencioso entre Brasil e EUA em quatro décadas e causou na opinião pública brasileira um dos mais acalorados debates sobre tema de política externa de que se tem notícia recente. Embora quase todos sejam justificadamente cautelosos ao tratar de um assunto sobre o qual há muito que ainda não se sabe, certamente candidatos e eleitores se posicionam de maneira diversa em relação a ele porque envolve muitos valores próximos do cerne de convicções das pessoas.

Um desses valores é o do respeito a direitos humanos. O regime iraniano tem sido muito acusado de desrespeitá-los de modo sistemático e brutal. Pode ser que muitas das acusações sejam improcedentes, mas há uma sensação generalizada em diversos países, inclusive no Brasil, de que há razões para crer que elas têm fundamento. Apesar disso, no entanto, o presidente Lula tem mantido as mais cordiais relações com Teerã e prestado apoio sistemático a seu colega Ahmadinejad, o que tem provocado críticas da parte de muitos oposicionistas. A candidata à Presidência, Marina Silva, tem dado ênfase a esse aspecto específico da política externa brasileira atual em seus pronunciamentos de campanha.

Conselho de segurança da ONU

comportamento do Brasil em votações em órgãos multilaterais que envolvem condenações ou sanções a governos acusados de desrespeito a direitos humanos é outro ponto da política externa atual que vem sendo alvo de críticas da oposição e de setores da sociedade civil. Para os que o censuram, o governo Lula tem sido muito pouco presente na ação a esses regimes por estar interessado em cortejá-los e a seus aliados com vistas a ter sucesso em seu pleito de tornar o Brasil membro permanente do Conselho de Segurança da onu. E há ainda a situação de Cuba, a cujo regime, também constantemente acusado de repressão a direitos humanos, o Brasil também presta apoio irrestrito, outra razão para desavenças com os EUA.

Apesar de ser praticamente consensual na sociedade brasileira que o País tem todas as condições de aspirar à cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, há muitos que não aceitam algumas das aparentes táticas que o governo vem usando para ampliar sua rede de apoio à pretensão. Além dessa possível condescendência em direitos humanos, na qual o Brasil vinha tentando construir um histórico respeitável, inclusive para compensar seu próprio déficit no setor durante o regime militar, a administração Lula é atacada por ter feito o que os críticos acham ter sido concessões demasia-

das, como quando, por exemplo, deu à China o status de país de livre mercado.

Embora seja muito improvável que haja alguma pessoa pública de expressão no País que defenda que o Brasil volte a buscar a construção de armas nucleares, algo que é proibido pela própria Constituição, o apoio do governo Lula ao projeto do Irã, o discurso de algumas autoridades de primeiro escalão contra o Tratado de Não-proliferação Nuclear, ao qual o Brasil aderiu na gestão de Fernando Henrique Cardoso, e os problemas que o País tem criado a inspeções da AIEA a locais onde se desenvolvem seus projetos nucleares, são suficientes para fazer com que o Brasil tenha outra área de atrito com os EUA e as principais potências do Ocidente.

Apesar desses temas em que há divergência aguçada entre governo e oposição, é importante voltar a ressaltar que a administração Lula não provocou nenhuma mudança de paradigma na política externa brasileira. No máximo, ela pode ter-se aproximado em alguns aspectos de modelos que têm legitimidade histórica, como a Política Externa Independente de San Tiago Dantas e Araújo Castro (governos Jânio Quadros e João Goulart) e sua sucedânea de Azeredo da Silveira (governo Ernesto Geisel), as quais – por sua vez - tampouco chegaram a significar rompimento com as linhas básicas delineadas pelo Barão do Rio Branco. O Brasil tem tido políticas de Estado em suas relações internacionais, não de governos, o que – poucos haverão de discordar – é um ativo importante do País.

A próxima administração, seja liderada por quem for, certamente manterá seus princípios básicos, assim como o fará também na política econômica e nas instituições políticas, e esta é uma das condições para que o Brasil se mantenha, se possível de modo ainda mais relevante, como ator fundamental no cenário geopolítico mundial.

América do Sul: espaço para mudança

🛮 á muito espaço para mudanças, caso a l oposição se eleja, em especial na maneira como o País trata com seus vizinhos. A América do Sul e seu entorno latino-americano são o espaço natural de atuação externa do Brasil e é significativo que seja aqui que se concentrem as maiores razões de desentendimento entre governo e oposição e onde haja a maior possibilidade de alterações de rumo político.

È preciso, ainda, cuidado para evitar erros que podem ser atribuídos ao que às vezes aparenta ser um deslumbramento com o nível de prestígio global que o País alcançou, realçado não apenas pela sua inegável maior importância relativa em fóruns decisórios multilaterais, mas até por sua escolha para sediar importantes eventos mundiais, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

O excesso de protagonismo pode levar o País a se aventurar em empreitadas para as quais não dispõe de recursos materiais, logísticos, mesmo diplomáticos suficientes para ter boas chances de êxito. Fracassos retumbantes podem colocar em risco a credibilidade nacional, que vem sendo construída há décadas em bases sólidas, como se tem procurado demonstrar.

Como o embaixador Rubens Ricupero argumenta em artigo editado pela revista Política Externa (vol. 19, n. 1, junho/agosto de 2010), embora seja grande e maior do que nunca antes, o prestígio internacional do Brasil durante o governo Lula não foi suficiente para garantir ao país nenhuma de suas principais ambições em política externa: o assento permanente no Conselho de Segurança da onu, a conclusão favorável da rodada de Doha, a reforma do FMI e do Banco Mundial de acordo com os interesses brasileiros, a revitalização do Mercosul, uma situação de estabilidade entre países da América do Sul que estão à beira de graves conflitos, o fim dos atritos comerciais com a Argentina. Acrescente-se que esse grande prestígio também não foi o bastante para o Brasil ficar com nenhum dos muitos cargos de comando de organizações multilaterais que o governo ambicionou obter nestes oito anos: da presidência do вір à direção-geral da омс.

Prestígio é bom para um país, mas não garante resultados concretos a favor de seus interesses nacionais nem é obtido por meio de ações espetaculares de um líder ou de um governo, mas se constrói ao longo de décadas por meio de políticas de Estado coerentes e bem formuladas, como é o caso do Brasil. Mantê-las assim é indispensável para que ele persevere e seja alavanca para a obtenção de benefícios concretos para a nação.

Foi isso o que fizeram as duas mais recentes administrações federais do Brasil, é o que se espera que venha a fazer a próxima, e não há razões para temer que ela não o faça, pois todas as três pessoas com chances de se eleger presidente têm dado demonstrações efetivas de comportamento e discurso públicos de seu compromisso com as instituições e as práticas que vêm tornando o Brasil um país muito expressivo no conjunto das nações. O

Indutor ou *Ativo* – O Papel do Estado como Tema da Campanha Eleitoral

JOSÉ EDUARDO FARIA

e substantivo, a campanha presidencial produziu até agora dois adjetivos, ambos com relação ao papel desejado para o Estado. Ele deve ser um Estado ativo, capaz de trocar o velho papel de controlador e produtor pelo de regulador e coordenador estratégico de um grande esforço de reestruturação produtiva, sustentado por uma política industrial agressiva, combinando retomada do investimento público com maior eficiência do setor privado - como tem dito o candidato tucano José Serra? Ou tem de ser um Estado indutor, com capacidade de planejar, fortalecer empresas públicas, promover alianças com o setor privado e formular uma "orientação nacionalista da produção", permitindo que "as coisas sejam feitas" - como vem afirmando a candidata petista Dilma Rousseff?

A pretensão de Lula sempre foi converter a eleição de seu sucessor num plebiscito entre ele e finc e optar pelo tema que julga ser o divisor de águas da campanha: o tamanho do Estado. Na percepção popular, acreditam os governistas, para quem a máquina governamental teria perdido capacidade de planejar, fiscalizar e gerir ao longo das gestões tucanas, mais poder público significaria mais emprego e mais pessoas atendidas pelos serviços governamentais. Serra

JOSÉ EDUARDO FARIA é professor titular e coordenador da subárea de sociologia jurídica do Departamento de Filosofia e Teoria do Direito da Universidade de São Paulo.

percebeu a armadilha e procurou indiferenciar--se ao máximo de Lula, para evitar a comparação com o presidente. Mas, como integrou no passado um grupo de economistas da Unicamp para quem é falsa a ideia de que os mercados são eficientes, o tema relativo ao tamanho e ao papel do Estado sempre foi de seu agrado. O problema é que as declarações suas e as de Dilma sobre essa questão pecam pelo excesso de retórica e pela obsessão com o politicamente correto. Preocupados em se preservar, abusam dos clichês, dos lugares-comuns e dos discursos de ocultação de suas intenções. A opacidade e o pragmatismo mascaram, assim, o alcance das mudanças por eles prometidas na agenda do País – agenda essa que, desde o Plano Real, gravitou basicamente em torno de bem-sucedidas medidas de estabilização monetária.

Essa agenda, que garantiu duas vitórias presidenciais para FHC nos anos 1990, substituiu a pauta anterior, fundada no dirigismo estatal e na intervenção econômica - ou seja, na atuação do Estado como controlador, planejador, executor, produtor e árbitro dos conflitos nos quais era parte. Ao tentar explicar as derrotas sofridas por Lula nas eleições de 1994 e 1998, líderes da oposição afirmaram que os partidos de esquerda e os defensores do controle estatal dos recursos estratégicos foram incapazes de compreender que as funções atribuídas ao Estado pelas esquerdas pendiam para o privado. "Abdicamos de propor alternativas de controle público não-estatal como respostas de fundo ao

privatismo triunfante" – disse o então prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro. "Ao assumir esta postura – contra as reformas sem propor reformas – a esquerda identificou-se politicamente com este Estado que aí está: reprodutor de desigualdades, protetor de corporações e submetido por séculos aos interesses de elites retrógradas da pior espécie. A esquerda confundiu a defesa monumental dos direitos básicos da cidadania com a defesa de um estatismo que sempre foi hostil à cidadania excluída, pobre ou simplesmente não apadrinhada", concluiu (cf. o artigo "Estado Globalizado e esfera pública civil", publicado na *Folha de S. Paulo*).

Décadas de debates sobre o papel do Estado

ntre a autocrítica proposta por Genro no iní-Lcio da década de 2000 e a atual campanha eleitoral, a questão do tamanho e do papel do Estado apareceu ora sob a forma de troca de fortes acusações entre governo e oposição, ora sob a forma de acirrados debates sobre o chamado "intervencionismo desenvolvimentista" - seja na perspectiva dos tradicionais instrumentos de proteção, seja no prisma da leniência macroeconômica e fiscal. E, agora, volta como uma questão doutrinária, a exemplo do que ocorreu anteriormente em três momentos históricos todos eles marcados pelo autoritarismo político: a) entre 1940 e 1945, durante o debate travado no Conselho Federal de Comércio Exterior entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen - o primeiro, um liberal ortodoxo que defendia a economia de mercado, e o segundo, um empresário que reivindicava maior presença do Estado, por meio de incentivos fiscais, medidas protecionistas e intervenção direta no setor de infraestrutura; b) na década de 1970, depois do lançamento do malogrado 2º Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico - talvez o momento mais significativo da questão do planejamento no âmbito do regime militar, ou seja, de sua utilização como estratégia de conformação da economia; e c) na

década de 1980, quando, recolocando em novos termos o debate sobre as relações entre o político e o econômico, o velho modelo varguista de crescimento voltado para dentro e protegido da concorrência externa implodiu com a crise fiscal. Isso reduziu a capacidade de investimento do poder público, acarretou desequilíbrios setoriais crônicos, gerou hiperinflação, provocou desajustes microeconômicos que minaram o investimento e resultou num período turbulento em que houve oito pacotes econômicos, quatro novas moedas, onze diferentes índices de inflação, cinco congelamentos de preços, catorze políticas salariais, dezoito modificações das regras de câmbio, cinquenta e quatro modificações das regras de controle de preços e cerca de duzentos decretos em matéria de austeridade fiscal.

Em seus quase sessenta anos, o modelo varguista de desenvolvimento abriu caminho para iniciativas governamentais importantes que, apesar de terem alcançado resultados desiguais, mudaram o panorama social, econômico e institucional do País. Entre 1934 e 1945, surgiram a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, o Conselho Federal de Comércio Exterior e a Comissão de Planejamento Econômico, vinculada à Comissão de Segurança, presidida por Getúlio. No mesmo período, foram criadas a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores e a Fábrica Nacional de Álcalis, além de institutos setoriais e da nacionalização de portos e companhias de navegação. Essa forte intervenção do Estado na economia decorreu mais dentro de um certo pragmatismo e de um senso de oportunismo do que de uma vontade política racionalmente instrumentalizada por um processo de planificação que pensasse o desenvolvimento de modo articulado, via políticas setoriais e metas de execução. Justificado em nome da necessidade de "readaptação da estrutura da oferta e demanda" sem alterar as linhas do modelo varguista de substituição de importações, o 2º PND reforçou

o caráter autárquico da economia brasileira ao propor: 1) o deslocamento do setor automotriz para o petroquímico, como eixo do desenvolvimento; 2) a transferência dos incentivos fiscais dos setores de produção de bens de consumo durável para os de bens de capital e a consolidação do setor de equipamentos pesado a partir de compras do governo; 3) o aumento dos investimentos em infraestrutura e a concessão de estímulos financeiros e créditos favorecidos a projetos industriais no Nordeste, com o objetivo de reduzir a excessiva concentração industrial no Sudeste; e 4) a aliança com grandes empresas monopolistas nacionais. No entanto, os autores do plano subestimaram o choque do petróleo de 1973, que atingiu a matriz energética do eixo de desenvolvimento proposto e avaliaram mal a subsequente recessão das economias desenvolvidas. Além de não se ter atingido a autossuficiência em insumos básicos, como estava previsto, as grandes obras de infraestrutura mobilizaram vultosas somas de recursos e amplos contingentes de mão de obra, deixando, após sua inauguração, o rastilho da tensão social. Como o Estado não dispunha de recursos para novos projetos, as equipes de trabalho foram condenadas à ociosidade e ao desemprego, o que levou ao inchaço das regiões metropolitanas e aumento dos índices de violência.

A partir daí, após o turbulento início da década de 1990, quando o primeiro presidente da República eleito pelo voto direto depois da ditadura sofreu um processo de impeachment, o dirigismo estatal justificado em nome do desenvolvimentismo cedeu vez à abertura econômica, à revogação das medidas legais que travavam a livre circulação de fluxos financeiros e à privatização de empresas públicas. Com isso, a chamada Era Vargas, em cujo âmbito os monopólios públicos, os oligopólios privados e o dirigismo governamental impuseram preços administrados, inibindo durante anos a formação de um sistema relativo de preços, salários e tarifas, deu lugar ao Plano Real e a um modelo mais aberto e market friendly - modelo

esse surpreendentemente mantido pelo governo Lula em seu primeiro mandato, como ficou evidenciado no emblemático documento "A Retomada do Crescimento e as Reformas Microeconômicas", divulgado pelo Ministério da Fazenda em 29 de dezembro de 2004. São 103 páginas que, tratando de mudanças na lei de falências e concordatas, dos códigos de processo civil e penal, de estímulos à poupança privada de longo prazo e o aperfeiçoamento dos instrumentos de crédito, aprofundam o diagnóstico de que o antigo modelo de desenvolvimento industrial brasileiro esgotou seu potencial e enfatizam a ideia de substituição de controles diretos, via autarquias, por controles indiretos, pelas agências reguladoras.

Em termos esquemáticos, o que se teve no decorrer dos anos 1990 e parte da década de 2000 foi a transição de um Estado de feições pretensamente *keynesianas* para um Estado pretensamente *schumpeteriano* – o primeiro tendente a valorizar o planejamento, a proteção à empresa nacional, as políticas de pleno emprego e o financiamento previdenciário intergeracional; o segundo, tendente a valorizar o equilíbrio orçamentário, a responsabilidade fiscal, a abertura comercial como estratégia de fomento à competitividade e inovação e ao autofinanciamento previdenciário, por meio de fundos de pensão.

De alguma forma, este é um tipo de Estado que substitui a tríade *poder público/indústria* nacional/integração social, comum ao chamado capitalismo "organizado", por um processo de desestatização e inserção da economia nacional nos mercados globalizados. A ideia aqui não é de um governo que se destaque por sua capacidade de comando, mas por sua capacidade de articulação.

Reformas proporcionadas pelo Plano Real e mudanças a partir de 2008

Om a continuidade, no governo Lula, das políticas e reformas formuladas por seu antecessor, os bons fundamentos macroeconômi-

cos do Brasil foram além de lhe propiciar uma fácil reeleição em 2006 - graças ao impacto da estabilização monetária na elevação da renda, na melhoria do perfil de sua distribuição, na oferta de crédito mais acessível à população e na inclusão de trinta milhões de pessoas no mercado de consumo. As reformas advindas com o Plano Real também asseguraram o bom desempenho do País na crise financeira de 2008. Elas garantiram o saneamento do sistema bancário e introduziram padrões mais eficientes de regulação e supervisão financeira. Além de dar prioridade a fatores essenciais à estabilidade, como o ajuste nos Estados e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a política macroeconômica viabilizada pelo Real conseguiu combinar, com êxito, três pontos complementares: metas para inflação, regime de taxas flutuantes de câmbio e geração contínua de superávit primário. A partir de 2008, porém, à medida que as eleições foram-se aproximando, o projeto de reformas microeconômicas perdeu fôlego. Estudos justificadores do aumento do quadro do funcionalismo e da atribuição de novas funções para o Estado passaram a ser publicados pelo IPEA. As agências reguladoras foram subordinadas ao comando político do Executivo, ficando sujeitas a diferentes interesses partidários e eleiçoeiros. E as propostas do governo para os setores de energia, no caso das reservas de pré-sal, e de comunicação, no caso da reativação da Telebrás, voltaram aos tempos do modelo desenvolvimentista inerente tanto ao Estado Novo quanto ao 2º PND. Além disso, as autoridades econômicas passaram a apresentar como política fiscal anticíclica a redução do superávit primário – o que, na realidade, nada mais é do que a acomodação de expansão explosiva de despesas recorrentes num quadro de perda de arrecadação.

Dilma, intervencionista; Serra, regulador

o campo da oposição, a sinalização também não tem sido clara. Independentemente de Dilma se apresentar como sendo

mais intervencionista e Serra como mais regulador, o fato é que este último parece ter dificuldade de esconder sua aversão à política de metas inflacionárias, câmbio flutuante e superávit primário iniciada por FHC, de quem foi ministro e com quem aparenta ter uma relação de amor e ódio. Nas poucas declarações menos retóricas que deu, ele mencionou erros na política de juros, ameaçou alterar o regime cambial e a política monetária e acenou com a possibilidade de maior interferência política nas decisões operacionais do Banco Central, submetendo-as ao controle estrito do governo. A autoridade monetária não é a Santa Sé, disse o candidato tucano, para quem o Banco Central não deveria olhar somente a meta da inflação, desconsiderando o nível de atividade econômica, para fixar a taxa básica de juros da economia. Mas, diante das advertências de que medidas como essas poderiam gerar aumento da inflação e desestabilizar os mercados, Serra que nos tempos em que foi prefeito e governador defendeu a institucionalização do calote das dívidas de precatórios - amenizou a crítica à autonomia do BC, alegou não ser contra o regime de metas inflacionárias e retornou ao pragmatismo e à opacidade, em matéria de propostas para a redefinição do papel do Estado e para o arcabouço institucional de condução da política econômica.

A estabilidade das regras e o respeito à ordem jurídica são decisivas para o bom funcionamento do regime democrático e da economia de mercado. Quanto maior é a confiança nas instituições de direito, menores são os entraves devidos a incertezas e dúvidas sobre cumprimento de contratos e maior é a segurança para assegurar investimentos a médio e longo prazos. Nessa perspectiva, o retorno à discussão doutrinária sobre o tamanho e sobre o papel do Estado está introduzindo uma preocupante margem de insegurança, alimentada pelo aparente descaso dos candidatos com as "regras do jogo" – um deles, por exemplo, chegou a mencionar a possibilidade de conter gastos com for-

necedores por meio da revisão dos contratos firmados pela União – e pela falta de clareza dos candidatos na definição do que vem a ser um poder público *indutor* ou *ativo*.

A redefinição do tamanho e das funções do Estado, cuja máquina se caracteriza por uma complexa trama de burocracias, diversas instâncias decisórias e distintos grupos de poder envolvidos em conflitos intragovernamentais, implica inúmeras mudanças legais. Várias delas dependem de PECs, cuja aprovação costuma ser lenta e exige intrincadas negociações políticas e um sem-número de concessões a lideranças partidárias. Nesse sentido, é importante lembrar que os períodos em que se discutiu para valer a questão do planejamento, como na época do debate Simonsen/Gudin e do 2º PND, a economia era menor e menos diversificada, a sociedade era menos complexa e o País vivia sob um regime ditatorial ou autoritário. Hoje, a economia e a sociedade são bem maiores e funcionalmente diferenciadas. E, mais importante ainda, esta talvez seja a primeira vez - depois do período áureo do ISEB, no final dos anos 1950 - em que a discussão sobre planejamento e desenvolvimento é travada efetivamente em ambiente democrático estabilizado. É uma diferença nada desprezível, principalmente se for levada em conta a fé que ativistas e indutores parecem ter na capacidade de determinação estatal da vida econômica e em relações de causalidade entre ação estatal e comportamento de mercado.

Candidatos tucano e petista: Estado forte

Por isso, a falta de posicionamento claro dos candidatos petista e tucano deixa uma enorme margem de risco, com os mercados podendo entrar em forte turbulência e até atropelar o calendário eleitoral – a exemplo do que ocorreu em 2002, quando Lula, então o candidato favorito nas pesquisas, teve de assinar uma carta aberta reafirmando a intenção de governar

com responsabilidade, sem se deixar levar pelas teses defendidas por seu partido.

Na atual eleição, os candidatos tucano e petista insistem em bater na tecla de um Estado mais forte, focado na expansão do setor de infraestrutura, sem lembrar que isso exige não apenas um novo padrão de financiamento, mas, igualmente, um novo arcabouço jurídico. Que ideias ambos teriam a respeito da questão fiscal, de um lado, e da arquitetura legal necessária ao ativismo ou à indução governamental, de outro? Igualmente, conciliar o papel regulador do Estado com a expansão de Parcerias Público-Privadas (PPPs) exige um tratamento jurídico flexível que é incompatível com a distinção clássica entre direito público e direito privado consagrada pela Constituição. O que os candidatos pretendem fazer para remover essa incompatibilidade e afastar o risco de que ela leve à "judicialização" da administração pública? A adoção de regras e procedimentos que permitam conjugar fidelidade às metas de um plano de desenvolvimento com ampla autonomia, flexibilidade e agilidade na execução é essencial para um Estado indutor ou ativo, mas pode resultar num extraordinário aumento da discricionariedade de determinados órgãos administrativos – e isso, como é sabido, costuma abrir caminho para um perigoso voluntarismo tecnocrático e para o subsequente sacrifício da legalidade dos meios em face da legitimidade dos fins, levando ao arbítrio.

Estratégias e ônus das escolhas

Por fim, os candidatos até agora não tocaram numa questão básica: de que modo o Estado pode ser *indutor* ou *ativo* num contexto de dispersão geográfica da produção industrial, onde a busca por vantagens comparativas por parte das empresas afeta a capacidade fiscal dos governos, na medida em que as grandes corporações passam a sediar suas unidades onde a tributação de capital é menor? Num cenário de crescente interferência cruzada de atores trans-

nacionais, em que medida um Estado indutor ou ativo - ou seja, um Estado forte - tem condições efetivas de erguer barreiras ao comércio internacional e de recorrer a uma ordem jurídico-política nacional capaz de modificar uma lógica de organização e funcionamento dos mercados de bens, serviços e capitais que é basicamente transnacional? Evidentemente, isso não significa que o Estado não possua papel relevante - inclusive e especialmente do prisma regulatório. Mas, nesse contexto em que a integração dos mercados relativiza a ideia de soberania, muda o cenário externo e abre caminho para novas escalas de poder econômico e para formas não-territoriais e funcionalmente orientadas de poder institucional, torna-se difícil, se não impossível, acreditar no Estado como único grande gestor da sociedade e confiar demasiadamente na vontade política dos governantes.

Com o País precisando investir mais para crescer e com os gastos primários das diferentes instâncias do poder público expandindo-se num ritmo maior do que a taxa de crescimento do pib, as promessas vagas e retóricas dos candidatos tucano e petista de alterar o tamanho do Estado e de elaborar uma nova estratégia nacional de desenvolvimento tendem a gerar

incertezas que, formando um círculo vicioso, desencorajam investimentos e, com isso, comprometem o crescimento. Para evitar esse risco, o adequado seria que ambos definissem com maior objetividade o que efetivamente desejam, anunciando não um plano onde o Estado define metas, investimentos e prazos, mas um conjunto de princípios e de regras que evidenciem a posição de cada um com relação à estabilidade monetária e mostrem para onde o País poderá ir sob seu comando. Essa estratégia certamente geraria para os candidatos o ônus político de ter de fazer escolhas e de se comprometer com elas nos meses mais agudos da campanha eleitoral. Mas, como o quadro político-institucional seguramente ficaria mais nítido, uma iniciativa dessa magnitude teria a vantagem de reduzir incertezas e riscos que podem limitar a capacidade do País de crescer com maior rapidez. De certo modo, foi o que Lula intuitivamente descobriu em 2002, quando lançou a "carta ao povo brasileiro". E é por isso que alguns dos mais argutos analistas políticos, pondo em dúvida a capacidade dos candidatos de responder aos desafios lançados pelas circunstâncias históricas que os converteram em personalidades públicas, vêm afirmando que chegou para ambos a hora de lançar novas Cartas ao Povo. O

Ameaça do Crime Organizado à Segurança Pública no Brasil

LEANDRO PIQUET CARNEIRO

A origem da crise: politização da segurança pública

Entre 2003 e 2007, mais de 240 mil pessoas foram vítimas de homicídio no Brasil, o que significa uma média anual, no período, de aproximadamente 27 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. Essa taxa coloca o Brasil entre os países mais violentos do mundo. Para ser preciso, o País está entre os 5% mais violentos do mundo, com uma taxa que é quase três vezes a taxa média mundial de 9,2, segundo os dados da Organização Mundial da Saúde de 2004. Apesar de esse ter sido um período de crescimento econômico, gastos sociais elevados e redução da desigualdade, a taxa de homicídios aumentou 15% no Brasil, excluindo-se São Paulo e Rio de Janeiro do cálculo nacional.

Entre 1980 e 2007, todos os 26 estados da Federação que existiam em 1980 apresentaram aumento na taxa de homicídio. Em oito estados, a taxa aumentou mais de 200% no período. O estado mais violento do Brasil em 2007 era Alagoas, com 60,4 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, seguido pelos estados do Espírito Santo e Pernambuco, com taxas acima de 50 por 100 mil. O Rio de Janeiro ocupa uma

LEANDRO PIQUET CARNEIRO É professor doutor do Instituto de Relações Internacionais e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. É economista formado pela UFRJ, mestre e doutor em Ciência Política pelo IUPERJ.

posição singular entre os estados mais violentos do Brasil, pois tinha um nível alto de violência em 1980 e seguiu violento até a década atual. Nas grandes cidades do País o crime violento é ainda mais pronunciado: em 2007, na capital Maceió, a taxa de homicídios foi de 92,4 para cada grupo de 100 mil habitantes, e Vitória, Recife e Olinda apresentaram, em 2007, taxas acima de 55 por 100 mil habitantes, que colocam essas cidades entre as mais violentas do mundo.

As políticas forjadas em resposta ao aumento do crime violento no contexto da redemocratização não foram adequadas por vários motivos. Primeiro, o crime foi tratado como um problema relacionado com o tema da defesa dos direitos humanos, em que os abusos perpetrados por agentes estatais ocupavam o primeiro plano. O Brasil era violento, pensava-se, porque ainda não era uma democracia plena. A violência era mais um indicador do fracasso social e político do regime autoritário, que precisava ser superado, do que um problema em si mesmo. A redemocratização seria o antídoto que gradualmente faria com que a sociedade brasileira se tornasse menos violenta. Em segundo lugar, o próprio papel das instituições de justiça criminal (as polícias, o Ministério Público, a Justiça e o sistema penitenciário) no controle e contenção do crime estava desacreditado e enfraquecido politicamente.

Esse foi um tempo em que a energia política estava concentrada no debate sobre a necessidade de grandes reformas no sistema de justiça criminal. Foram necessárias duas décadas para se perceber que havia um espaço significativo para avançar com ações aparentemente pouco importantes, que diziam respeito à definição de prioridades operacionais e à gestão do trabalho cotidiano das instituições de Lei e Ordem, as quais poderiam ter um impacto significativo no controle do crime. O fato de que o Brasil estava próximo de se tornar um dos países mais violentos do continente mais violento do mundo foi praticamente apagado da visão das lideranças que conduziram a redemocratização.

Nas primeiras décadas da redemocratização, a sociedade brasileira optou gradativamente pela adoção de uma legislação penal menos punitiva e também por enfraquecer o papel das polícias e da justiça criminal no controle do crime e da violência. Foi e continua a ser bastante pesado para a sociedade o custo dessas escolhas erradas.

Porque o País se tornou tão violento no mesmo período em que houve uma melhora na distribuição de renda e no acesso à educação é outra questão, que ainda não pode ser respondida adequadamente. Esse contraste entre a melhoria das condições sociais e o aumento do crime define a posição singular que o Brasil ocupa entre os países mais violentos do mundo. Se considerarmos os outros países do grupo dos 5% mais violentos do mundo: Libéria, Rússia, Somália, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Angola, África do Sul, Serra Leoa e Colômbia, somente os países exportadores de petróleo, a Rússia e a Venezuela têm renda *per capita* maior do que a do Brasil.

A boa notícia é que, no mesmo período em que o crime violento se disseminou pelos estados brasileiros na década passada, foram obtidas conquistas econômicas e políticas que redefiniram o papel internacional do Brasil e inflaram as aspirações das lideranças nacionais. Há reconhecidamente um movimento na elite política e empresarial do País no sentido de buscar uma maior abertura para os assuntos internacionais e para a integração regional.

Nada menos que 98% dos respondentes, em um levantamento de opinião da elite empresarial e política brasileira, realizado em 2008 por Amaury de Souza¹, afirmam que o País deve participar ativamente das questões internacionais e 85% acreditam que o Brasil se tornou mais importante do que era na comparação com dez anos atrás. A ideia de que o País deve participar de operações de paz da onu, enviando tropas, recebeu o apoio de mais de 70% dos entrevistados.

No entanto, para que o Brasil deixe o grupo dos 5% mais violentos do mundo e caminhe na direção da elite mundial, será necessário um enorme esforço interno na área de segurança. As sete maiores economias do mundo têm uma taxa média de homicídios que é simplesmente vinte vezes menor do que a do Brasil em 2004, segundo os dados da Organização Mundial da Saúde. Mesmo com a inclusão da Rússia, a distância continua sendo grande: a taxa brasileira é seis vezes maior do que a taxa média do G-8. Se integrado como membro permanente do Conselho de Segurança da onu, o Brasil será um país muito diferente dos seus pares. Mesmo tendo a companhia da Rússia nesse grupo, seríamos quatro vezes mais violentos do que a média dos membros permanentes do Conselho.

Comércio e integração regional favorecem atividades ilícitas

A integração da infraestrutura de transporte e o aumento do comércio regional com os países vizinhos certamente trará grandes benefícios, mas há aspectos da atividade econômica que costumam interagir positivamente com o crime, pois abrem novos nichos para as atividades ilícitas. Moisés Naím define bem essa relação entre a expansão econômica e as atividades ilícitas: "Logo ficou claro que as facilidades adotadas pelos países para encorajar o

^{1.} A. Souza (2008), *A Agenda Internacional do Brasil*, São Paulo, Campus/Elsevier.

sucesso do comércio legal também beneficiavam as atividades dos comerciantes ilícitos"2. Isto significa dizer que o crescimento projetado para a próxima década de expansão do comércio com os países da América do Sul exigirá uma preparação adequada, não só para enfrentar o "estoque de violência" da sociedade brasileira, como também para fazer frente aos problemas que o crescimento e a integração econômica com os vizinhos e com o resto do mundo provavelmente trarão.

A boa notícia é que este movimento "para fora", de abertura econômica e de maior integração com o comércio mundial, pode mudar a forma como a sociedade brasileira encara a questão da segurança, tornando-a de fato uma prioridade nacional. Se a liderança política do País quer ver confirmado o seu desejo de tornar o Brasil um global player na próxima década, terá de levar a sério temas como o controle do crime e a corrupção no sistema de justiça criminal, problemas que incidem diretamente sobre a credibilidade do Brasil como um líder nas questões de defesa e segurança.

O crime organizado como ameaça principal à segurança pública

🛮 á uma lição que pode ser aprendida da experiência dos países que enfrentaram o crime organizado e que diz muito sobre como o Brasil deve preparar-se para enfrentar essa situação: não há melhor momento para combater a presença dessa séria ameaça à sociedade e ao Estado do que em seus estágios iniciais. Depois de certo ponto, o custo das intervenções aumenta exponencialmente para a sociedade. Essa dinâmica já é conhecida em alguns estados e cidades do Brasil e afeta diretamente a estabilidade política de vários países na América Latina.

2. M. Naím (2005), Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy, New York, Random House Inc.

A percepção de que o crime organizado transnacional é uma séria ameaça aos países da América Latina, e em particular ao Brasil, não é consenso entre especialistas. A exemplo do que acontece na Europa e na América do Norte, apresenta-se um debate dividido em dois campos. Na pequena comunidade de especialistas no tema há uma tendência a apresentar o desenvolvimento do sistema de transporte, a melhoria da infraestrutura de comunicação e informática e mesmo a expansão do sistema do comércio mundial com a criação de blocos econômicos, nas últimas duas últimas décadas, como fatores que geraram oportunidades inéditas para as atividades ilícitas em escala global.

Esse processo de expansão do crime organizado transnacional, por sua vez, exerce uma forte pressão sobre os sistemas nacionais de segurança pública. No entanto, a maioria dos criminologistas permanece cética com relação ao argumento de que esse tipo de crime constitui um fenômeno efetivamente novo no cenário mundial, ou mesmo que este seja particularmente relevante no contexto brasileiro. O argumento cético defende que as formas mais sérias de crime são basicamente locais, ou que, pelo menos, antes do crime se constituir como uma atividade transnacional é necessário que esse tenha uma base social local bem estabelecida.

No Brasil, a ação do crime organizado está concentrada principalmente em áreas urbanas, com uma presença crescente também nas regiões de fronteira e nas áreas de cultivo de maconha no interior do Nordeste. As formas mais organizadas de crime envolvem a cooperação entre grupos que atuam em diferentes países ou em diferentes regiões do País. Temas quase desconhecidos até a última década passaram a ter grande relevância no debate sobre a segurança pública: surgiram novos nichos de atuação do crime organizado como a biopirataria, o tráfico de órgãos, ou mesmo a falsificação de produtos industriais, além da expansão do tráfico de drogas e armas; houve, de forma concomitante com a expansão desses mercados ilícitos, um

rápido desenvolvimento de novas tecnologias e de redes de comunicação que ampliaram o poder dos grupos criminosos.

Políticas de contenção e o papel das Forças Armadas

s políticas de contenção das atividades ilícitas transnacionais abrem um novo capítulo no debate sobre as políticas de segurança no Brasil. Trata-se de um problema que exige novas formas de articulação entre o sistema de defesa externa e de segurança pública doméstica. Esta, no entanto, não é uma meta fácil de ser atingida. Do ponto de vista das instituições policiais, as principais dificuldades encontradas advêm do fato de ser o crime transnacional um crime de natureza complexa, que tem certas semelhanças com crimes de "colarinho branco", como a corrupção e os crimes financeiros. O crime transnacional, por definição, envolve atividades realizadas em diferentes jurisdições, o que acarreta pelo menos dois grandes problemas para as polícias e para a justiça estadual. Em primeiro lugar, é necessário dispor de uma razoável capacidade tecnológica e de conhecimento especializado para detectar e reprimir as atividades desses grupos. E, em segundo lugar, o sucesso das ações repressivas depende em larga medida da capacidade que os agentes estatais eventualmente demonstram em reduzir os conflitos entre instituições que atuam em diferentes níveis, ou que têm diferentes competências.

Do ponto de vista das Forças Armadas, a presença do crime organizado atinge várias de suas funções e pode ser notada uma preparação crescente para desempenhar um papel relevante nas ações de garantia da Lei e da Ordem e no controle das fronteiras. Os instrumentos legais que garantem a participação das Forças Armadas em atividades de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) foram redefinidos na última década. O marco desse processo foi a Lei Complementar nº 117, de setembro de 2004. Atualmente, está em tramitação no Senado o Projeto de Lei Complementar

de autoria da Presidência da República e aprovada pela Câmara de Deputados em março de 2010 (plc nº 00543/2009), que altera a Lei complementar de nº 97 de 1999. A nova lei permitirá às Forças Armadas fazer patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves e mesmo efetuar prisões em flagrante nas áreas de fronteira terrestres e marítimas do País.

Outro fator positivo nesse cenário é o aumento da participação das Forças Armadas em operações internacionais de ajuda e reconstrução. A operação na minustah (Haiti) envolveu diretamente a participação em ações de natureza policial contra grupos criminosos organizados e na repressão a atividades ilícitas. Além de contribuir para a manutenção da paz entre as facções civis que até recentemente disputavam o poder político. A missão foi renovada em 2009 com o objetivo adicional de auxiliar o governo recém-eleito a reformar e a reestruturar a Polícia Nacional, além de combater diretamente o tráfico ilícito de pessoas, o tráfico de drogas e armas e outras atividades ilegais nas quais estão diretamente envolvidos grupos criminais que atuam nos EUA e no Haiti. Essas operações podem vir a servir de laboratórios para as Forças Armadas nas suas intervenções internas de GLO e no patrulhamento das fronteiras, com potenciais resultados positivos para a segurança pública.

Essa é uma questão controversa na agenda da segurança pública. E para fugir de um debate meramente normativo sobre se as Forças Armadas podem ou não desempenhar um papel positivo na provisão da segurança pública é importante pensar sobre as dinâmicas dos mercados ilícitos e investigar como essas interagem com as diferentes instituições de segurança e justiça.

O vetor das drogas e das armas

América Latina é um dos grandes centros produtores e consumidores de drogas ilícitas do mundo e também uma das regiões mais afetadas pelas atividades criminosas relacionadas com o tráfico e com a distribuição local dessas substâncias. A América do Sul, mais especificamente, é a única região produtora de cocaína no mundo, produção essa destinada a abastecer um mercado global com mais de 14 milhões de consumidores, que consomem cocaína pelo menos uma vez por ano, segundo o World Drug Report de 2007. O estudo indica que a taxa mais alta de prevalência no mundo, entre a população de 15 a 64 anos, é a dos eua, com uma taxa de 2,2% de consumo anual. Na Europa, a taxa anual de prevalência é de 1,2% na mesma faixa etária, em relação a 0,8% na América do Sul.

As pesquisas de prevalência e os dados de apreensão de drogas mostram uma presença significativa também das drogas químicas. Esses dados simples indicam que a indústria das drogas encontrou um ambiente bastante propício na América Latina e, particularmente, nos países vizinhos da América do Sul. Em primeiro lugar, há uma boa infraestrutura de transporte e telecomunicações, principalmente se comparada com outras regiões produtoras da Ásia e África, que facilitam o transporte em direção a grandes centros consumidores relativamente próximos. Em segundo lugar, não apenas a proximidade com os grandes mercados consumidores da América do Norte é importante, como também devemos levar em conta o fato de que existe um mercado consumidor interno expressivo e em expansão na América do Sul e na América Central. A taxa de prevalência de consumo de cocaína, no último ano, em Santiago no Chile, por exemplo, entre a população de 15 a 64 anos é igual à média europeia de 1,2%³. Em terceiro lugar, o intenso fluxo migra-

3. Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (2007), Séptimo Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Santiago. Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (2008), A Evolução do Fenômeno das Drogas na Europa, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

tório da América Latina para os eua permite uma conexão direta entre os grupos que distribuem as drogas nas cidades norte-americanas e os grupos que atuam nas regiões produtoras e no transporte das drogas. Por fim, é preciso levar em conta, ainda, a fragilidade institucional, principalmente na área de justiça criminal, que prevalece em boa parte dos países da região. O poder de corrupção das organizações que se dedicam ao tráfico de drogas vê-se ampliado diante de um sistema de justiça criminal fracamente organizado e malpreparado para a função de controle dessas formas relativamente novas de criminalidade.

Indústria da droga e violência

Aindústria da droga é uma indústria ligada intrinsecamente à violência, a qual está, na sua maior parte, associada à presença dos grupos organizados que produzem, distribuem e traficam drogas pelos países da região. A pressão que esse problema exercerá na agenda pública dos países da região e em particular no Brasil, devido à sua renda relativamente alta e vantagens logísticas, não será pequena, principalmente em função da magnitude considerável da indústria das drogas na América do Sul.

A principal commodity ilícita exportada pelos países da América do Sul é a cocaína em suas várias formas. As fontes disponíveis de informação convergem na identificação de duas características da produção de coca: 1) entre 60% e 70% da área cultivada de coca está na Colômbia e 2) a produção de coca na Colômbia, na primeira metade da década atual, tem diminuído discretamente, combinada com um aumento do cultivo na Bolívia e no Peru. A diminuição observada é, à primeira vista, pequena, mas, quando comparamos esses resultados com a explosão do cultivo e da produção constatada na década anterior, esses resultados ganham importância. Em 1990, a área cultivada com coca na Colômbia era estimada em 40 mil hectares, em 1995 passou para 50 mil e, em 1999, cresceu quatro vezes em relação ao início da década e atingiu 160 mil hectares, como indica o relatório da unodo de 2008. Apesar de ser a Colômbia ainda o principal produtor mundial de coca, posição que atingiu no final da década de 1990, foi na década atual que, pela primeira vez, foram constatadas diminuições sucessivas nas áreas de cultivo.

Conexão entre mercados ilícitos de drogas e armas

á uma conexão importante entre os mercados ilícitos de armas e drogas que precisa ser detalhada analiticamente, porque isso tem grande impacto na forma como a distribuição da droga ocorre nas áreas urbanas. Como a insegurança jurídica é a principal característica de qualquer atividade ilegal, as organizações que atuam nesses mercados precisam alocar recursos para propinas de autoridades públicas, comprar armas para defesa, contratação de "seguranças", entre outros custos que compõem o "custo da ilegalidade". A alocação de recursos nas organizações do crime organizado é determinada, em larga medida, pela necessidade de combater as organizações rivais que podem expropriar seus negócios sempre que tiverem capacidade para tal. A relação entre armas e violência não é clara. Por um lado, a predisposição para o combate diminui quanto mais armados estiverem os grupos rivais, o que potencialmente contribuiria para reduzir o custo social da violência. Na medida em que o custo de perder uma luta aumenta com a adoção de armas mais potentes, a propensão ao conflito diminui. Por outro lado, o uso de armas de fogo introduz imprevisibilidade no conflito entre os grupos, fato que beneficia, sobretudo, os contendores mais fracos⁴. A presença desse

fator equalizador, a arma de fogo, produz um aumento na disposição para o conflito entre os combatentes mais fracos, o que pode levar, em consequência, a níveis mais altos de violência.

Os mercados ilícitos de armas e drogas têm, no entanto, uma diferença importante: armas são produzidas legalmente para depois serem transferidas para o mercado ilegal em algum ponto do processo de comercialização. O grande desafio das políticas para o setor não é propriamente o de regular o acesso legal às armas (embora esse seja um tema preferido de muitas onos e movimentos sociais), mas a capacidade de controle das transferências ilegais de armas para os grupos criminais organizados.

Cresce o uso de armas de fogo em homicídios

🛮 á indicadores agregados que permitem avaliar a importância das armas para o crime organizado. Nos estados do Brasil onde esse problema é mais grave, tende ser maior também a participação dos homicídios por armas de fogo no total de homicídios. Em Pernambuco, 84% dos homicídios no ano de 2004 foram praticados com armas de fogo. No Espírito Santo e no Rio de Janeiro, esse percentual é de 75% e 82%. Para que se tenha um parâmetro de comparação, nos estados do Amazonas e do Piauí esse percentual não chega a 40%. À medida que o crime organizado avança, aumenta a participação de armas de fogo nos homicídios. No estado de Pernambuco, em 1980, a razão entre os homicídios causados por armas de fogo e os homicídios causados por outros meios era 0,94. Ou seja, há 29 anos, morria-se mais por facadas e agressões do que pelo disparo de armas de fogo. Em 2002, a mesma razão passou a ser de 6,9, o que significa que a taxa de homicídios por armas de fogo é quase sete vezes maior do que a taxa de homicídios cometidos por outros meios. Esses dados indicam que ocorreu uma acentuada disseminação do uso de armas de fogo nos homicídios, fenômeno que é con-

^{4.} Este é o argumento desenvolvido por John J. Donohue and Steven D. Levitt, "Guns, Violence, and the Efficiency of Illegal Markets", *American Economic Review*, 1998, nº 88, vol. 6, pp. 463-467.

comitante ao aumento da presença do crime organizado em vários estados do Brasil.

Agentes e Vetores da Mudança

Como superar o déficit de punição sem grandes reformas institucionais?

O Brasil, como os demais países da América Latina, tem um sistema de justiça criminal relativamente pequeno e pouco operante dado o nível de criminalidade observado. De maneira geral, os países da América Latina, com exceção do Chile, têm um nível de encarceramento e de policiais por habitante muito baixo, dado o nível de violência que apresentam. Esses países formam, na verdade, um *cluster* bastante homogêneo. A situação do Brasil ficaria ainda pior se São Paulo fosse excluído do cálculo nacional. Nesse caso, a taxa de encarceramento do Brasil só seria maior do que a da Venezuela, país que nos dez anos entre 1998 e 2007 observou um crescimento de 160% na taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Isso mostra que, de maneira geral, os países da América Latina têm optado por manter um nível muito alto de impunidade penal. Penas de prisão têm sido aplicadas com muito menor frequência do que seria esperado, dado o nível de criminalidade violenta desses países, e a disponibilidade de policiais acompanha a mesma tendência. No Brasil, há menos de dez presos para cada homicídio, enquanto que nos Eua há 82,8 e no Chile, aproximadamente 87. Na Itália, são 84 presos para cada homicídio e na França, 137. O número de policiais por homicídio também se verifica em um patamar muito diferente do dos países da América Latina e mesmo dos EUA: são 411 e 536 policiais por homicídio respectivamente.

É possível observar diferenças nas políticas de segurança pública seguidas pelos estados. São Paulo apresenta taxas de encarceramento acima da média nacional (305 por 100 mil habitantes) e acima dos dois estados que estão entre os mais violentos do Brasil, Pernambu-

co e Rio de Janeiro. No entanto, o padrão de encarceramento de São Paulo, apesar de ser o estado com a maior taxa de prisões no Brasil, é ainda muito distante do observado nos estados norte-americanos da Califórnia (487 por 100 mil) e Nova Iorque (326 por 100 mil).

São Paulo, terceiro estado menos violento do País

estado de São Paulo tornou-se, no curto período de uma década, um dos estados menos violentos do Brasil. Em 1999, São Paulo era o quinto estado mais violento do Brasil e, em 2007, tornou-se o terceiro menos violento do País, perdendo apenas para Santa Catarina e Piauí. Todos os demais estados do Sudeste e do Nordeste, com grande população, como Pernambuco e Bahia, são mais violentos do que São Paulo. Se computado o número de homicídios nos demais estados do País, excluindo-se São Paulo, a taxa nacional seria de 29,0 por 100 mil, o que é quase duas vezes a taxa do estado de São Paulo, de 14,8 por 100 mil habitantes.

São Paulo não é o único exemplo de que é possível obter a redução do crime por meio da expansão da capacidade operacional do sistema de justiça criminal. No Rio de Janeiro, houve um avanço importante com o desenvolvimento de novas ferramentas de gestão e com a adoção de políticas inovadoras para as áreas controladas pelo tráfico de drogas e pelas milícias. O primeiro passo com o objetivo de reverter o quadro de baixa eficiência das polícias foi a criação de ferramentas de gestão que permitiram o acompanhamento de metas de desempenho. Paralelamente ao esforço de melhoria do sistema de gestão, o estado do Rio de Janeiro adotou uma política de permanência nas áreas urbanas, até então ocupadas pelo crime organizado (traficantes de drogas e milícias) e nas quais não era possível exercer o policiamento de forma ordinária. A política recebeu o nome de Polícia Pacificadora. Em cada área recuperada é implantada uma Unidade de Po-

36..... Interesse nacional – Julho/setembro 2010

lícia Pacificadora (UPP). O momento tem sido propício à quebra da inércia produzida por décadas de políticas erradas, que concederam aos traficantes e milicianos o papel de provedores dos serviços de segurança nessas áreas. O principal pressuposto da política é que sem o efetivo controle e desmantelamento das organizações criminosas qualquer outra intervenção social ou urbana tende a gerar resultados de baixo impacto para o desenvolvimento econômico e social dessas áreas.

A polícia pacificadora busca desarticular o controle do tráfico e das milícias na medida em que exerce o policiamento ostensivo nas áreas recuperadas em bases permanentes e com um contingente específico para esse fim. O efetivo da PM tem sido redimensionado com o objetivo de garantir uma presença permanente em áreas até então desprovidas desses serviços, inclusive com atendimento a chamadas do 190 e com a realização de prisões em flagrante de forma regular. O policiamento ostensivo é acompanhado da oferta dos serviços de polícia judiciária por parte da Polícia Civil. O tempo transcorrido das intervenções ainda é curto para permitir uma avaliação dos seus efeitos, mas indicadores simples, como a variação no número de homicídios e nos autos de resistência (mortos pela polícia em situações alegadas de confronto), mostram que há uma variação na direção esperada. Na Cidade de Deus, a maior área sob intervenção do programa de Polícia Pacificadora, no período de janeiro a maio de 2009, em comparação com o mesmo período do ano anterior, houve uma queda de 46% nos homicídios e de 77% nos autos de resistência.

A política de upp tem recebido forte apoio da parte do público, principalmente nas áreas sob intervenção, e há uma possibilidade tangível de vir a iniciativa a consolidar-se como uma política de estado no Rio de Janeiro. A política da upp visa, em última instância, promover uma equalização dos riscos de vitimização entre diferentes grupos sociais, o que demandará uma mudança na escala da oferta

dos serviços de segurança pública e um rápido desenvolvimento de ferramentas gerenciais que permitam aumentar a eficácia das ações repressivas e preventivas desenvolvidas pelo sistema de justiça criminal. A meta anunciada pelo governo é recuperar, até 2014, a capacidade de policiamento no conjunto das áreas hoje controladas pelo tráfico e pelas milícias na cidade do Rio de Janeiro.

O Rio de Janeiro representa provavelmente um caso extremo no Brasil de ineficiência, corrupção e violência policial, mas a trajetória recente da política de segurança no estado demonstra que é possível, mesmo em contextos institucionais muito degradados, empreender ações que, no curto prazo, são capazes de reduzir o número de crimes e ampliar o poder de intervenção do sistema de justiça criminal.

Políticas fracas em tempo de crise

Desde a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1997, a grande novidade na área foi a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (susp), em 2003, apresentado como o início de "uma nova etapa na história da segurança pública brasileira", com a intenção de articular as ações dos diferentes níveis de governo na área da segurança pública e da justiça criminal. Na prática, no entanto, o projeto apoiava-se muito mais em uma retórica de cooperação do que em mecanismos baseados em incentivos. E o ótimo apelo da sigla não resistiu à fragilidade de sua engenharia institucional.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de 2007, é outro exemplo de uma iniciativa federal que também não apresenta um balanço muito convincente até o momento. Esse programa tem uma série de características que, em certo sentido, marcaram uma ruptura com as iniciativas anteriores na área, mas até o momento é possível dizer apenas que o programa é mais um

conceito, um anúncio, do que propriamente um projeto consistente com objetivos viáveis. São 94 ações propostas para serem realizadas até 2012, quase todas de natureza educacional, cultural e assistencial, voltadas para os segmentos demográficos de maior risco de vitimização. A retórica empregada prevê uma nova conjugação entre políticas de segurança pública e políticas sociais e o seu elemento diferencial é o foco na juventude e também no território (as regiões metropolitanas mais violentas do País).

Os recursos mobilizados pelo governo federal para promover essas iniciativas não são desprezíveis. No orçamento de 2009, estavam previstos gastos de R\$ 1,2 bilhão. Do montante incluído no orçamento, 45% serão gastos com bolsas de complementação salarial e mais 13% para desenvolver políticas sociais. Deduzidos ainda os gastos com administração e propaganda, restarão R\$ 450 milhões previstos para serem gastos em 2009 nas atividades-fim, o que corresponde a 39% da dotação total.

O Pronasci tem um caráter bastante centralizado no que diz respeito à definição das políticas, embora os governos municipais tenham um papel importante na sua execução. O Ministério da Justiça exige, por exemplo, que os municípios participantes criem um Gabinete de Gestão Integrada, sem o qual não será possível receber recursos federais, e estabelece ainda um modelo de policiamento único, de tipo comunitário, para as guardas municipais. O Ministério da Justiça passou também a gerir diretamente projetos sociais, como o "Mulheres da Paz" e o "Proteção de Jovens em Território Vulnerável". Outra característica importante do Pronasci é que prioriza os gastos indiretos com programas sociais e projetos "estruturantes" das polícias - não--relacionadas com a atividade-fim - que preveem gastos em ações, como a recuperação de instalações físicas, treinamento, aquisição de sistemas de computadores, entre outras despesas do gênero.

A sustentação política do Pronasci tem crescido desde que foi lançado, em 2007 (sua implementação ocorreu em 2008). Em parte porque, ao destinar recursos para o investimento em programas educacionais e de lazer, o programa amplia o interesse dos políticos locais nessas verbas, pois o retorno eleitoral desse tipo de intervenção (por exemplo, inaugurar uma nova quadra de esporte em um bairro de periferia) é provavelmente maior do que desenvolver um novo sistema de gestão para as polícias, ou mesmo equipar a polícia com novas viaturas. O ônus de provar que esta quadra esportiva não terá qualquer efeito significativo na redução da violência ficará, em larga medida, restrito ao debate acadêmico. Mais uma vantagem: é quase impossível, do ponto de vista político, em um país desigual como o Brasil, opor-se a gastos sociais, mesmo que esses sejam feitos à custa de investimentos na segurança pública.

O Pronasci tem servido, assim, para acomodar os interesses corporativos das polícias estaduais e os interesses político-eleitorais de seus formuladores e operadores em nível federal e também nos estados e nos municípios contemplados pelo programa. No entanto, há aspectos do Pronasci que se constituem até mesmo como um obstáculo à construção de políticas eficazes de redução do crime em nível nacional. São medidas fracas em um contexto de crise. Em quase todos os estados do Brasil, há extensa presença de redes de crime organizado, corrupção policial em larga escala, exploração sexual de crianças, epidemia de crack, um dinâmico mercado ilícito de armas, roubos e invasões de domicílio em grande número. Há uma dura lógica econômica que motiva boa parte desses crimes, e imaginar que poderemos controlar problemas dessa natureza com medidas de caráter social, com construção de quadras de esporte e atividades culturais para jovens, ou com medidas que têm como foco a participação comunitária na política de segurança, parece uma aposta arriscada contra a mecânica do crime organizado.

A descriminalização do consumo e a penalização do tráfico podem ajudar a controlar o crime?

Há um último aspecto a ser considerado: a política criminal diante das drogas. Entre os caminhos imaginados pela liderança política do País para atingir a redução da violência têm ganhado peso as propostas de descriminalização do consumo de drogas. A política europeia de focalizar a redução dos danos e a diminuição das sanções legais contra os consumidores é geralmente apresentada como um modelo a ser seguido. Na América Latina, Colômbia e México são apresentados como casos de fracasso por seguirem a "política repressiva globalmente promovida pelos Estados Unidos", como afirma a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia. A única ressalva feita à política europeia pela Comissão é que esta não enquadra corretamente o problema da redução do consumo interno, o que produziria uma externalidade negativa para os países produtores da América Latina.

Os países hoje com a legislação mais tolerante em relação ao consumo de drogas no mundo, como Holanda, Suíça e Portugal, também estão entre os países menos violentos do mundo. Na verdade, são países que nunca viveram ondas de crime violento no século xx comparáveis ao que ocorreu em países como Brasil ou eua. E só recentemente a ação de grupos criminais, principalmente do Leste Europeu, tem trazido preocupações adicionais às polícias desses países, que continuam tão seguros quanto eram antes da adoção de suas legislações liberalizantes.

O exemplo europeu tem servido aos reformadores como base para o argumento de que drogas e violência formam um binômio a ser desmembrado pela política de descriminalização; bastaria tratar o consumo de forma mais branda (de preferência com medidas de redução de danos) e o tráfico com penas mais duras, que a diminuição da violência seria alcançada. Ao

assumir como um modelo para a política antidrogas no Brasil a experiência de países europeus, que são no mínimo trinta vezes menos violentos, corre-se o risco de excluir do alcance da legislação justamente o principal problema doméstico nessa área: o desafio de controlar os grupos organizados armados que traficam drogas e que recorrem extensivamente à violência na relação com grupos rivais, com as comunidades em que atuam e com as polícias.

Boa parte dos recursos públicos dos sistemas estaduais e federal de segurança pública no Brasil são empregados justamente na solução desses problemas, ligados mais ao tráfico do que aos problemas produzidos pelo consumo. Quais serão os efeitos desse transplante de legislação para o contexto de alta violência que prevalece no Brasil e nos países da América Latina é outra pergunta em aberto.

O movimento no sentido da redução das sanções penais, ou mesmo das sanções não-penais contra os usuários tende a produzir efeitos colaterais negativos, como também produz incentivos assimétricos na cadeia de produção e distribuição das drogas, o que pode ser particularmente danoso aos jovens, principalmente os de menor renda e escolaridade, dada a sua forte participação nesse tipo de atividade. Para os grupos de maior renda na sociedade, no entanto, essa política tem alguns efeitos positivos. A proibição do tráfico combinado com a despenalização do consumo é a melhor solução possível para esse segmento, melhor do que qualquer alternativa, como a legalização da produção e do comércio, ou mesmo o equilíbrio das sanções entre consumidores e traficantes, como argumenta o economista Gary Becker no seu artigo de 2004⁵.

Diversas estimativas disponíveis indicam que a maconha, a cocaína e a heroína são ine-

^{5.} G. S. Becker; K. M. Murphy & M. Grossman (2004), "The Economics of Illegal Goods: The case of Drugs", NBER Working Paper Series, [online], nº 10976.

lásticas com relação ao preço da oferta. Isso faz com que os consumidores de menor renda sejam mais afetados do que os de maior renda na sua decisão de consumir esse tipo de droga. A resposta dos consumidores mais pobres pode ser, por exemplo, o engajamento no tráfico de drogas e em outras atividades ilícitas como uma forma de financiar o seu consumo. O problema fica agravado quando levamos em conta o fato de que o custo da punição por tráfico de drogas é menor para as pessoas com menos educação e com menos oportunidades no mercado legal de trabalho. Assim, como a punição legal é tempo-intensiva e o tempo dos pobres tem menor valor, produz-se uma diferença entre classes quanto ao valor da punição.

Além disso, o custo da reputação é maior para os ricos, ou seja, esses farão o possível para evitar uma condenação porque isso pode significar perdas substantivas de renda no futuro. Esse fator faz com que a proibição e a aplicação de sanções produzam o efeito esperado nesse segmento. Ou seja, o custo do consumo aumenta com a proibição quando os consumidores têm maior renda, maior escolaridade e mais oportunidades de trabalho em atividades legais. Os efeitos da proibição e do controle policial entre consumidores pobres, no entanto, são dissipados pela prática de discriminação no preço das drogas: traficantes normalmente praticam preços menores para consumidores locais em relação aos preços oferecidos aos consumidores que não moram na sua área de negócio.

Tendo em vista essa análise dos incentivos econômicos operados pela legislação antidrogas é possível entender por que os grupos de maior renda geralmente pressionam os governos pela adoção de políticas mais duras contra o tráfico de drogas e mais brandas contra o consumo. Essa tem sido a lógica prevalecente nas mu-

danças legais adotadas no Brasil e que terão impacto significativo nas políticas públicas de segurança em decorrência das externalidades produzidas pelo consumo da droga.

Serão as novas lideranças eleitas em 2010 capazes de fazer alguma diferença e melhorar o desempenho das polícias, da justiça e do sistema penitenciário, tornando-as instituições mais eficazes no cumprimento de suas metas e mais bem avaliadas do ponto de vista do público? Em uma região caracterizada por altos níveis de desigualdade e pobreza e deficiências marcantes na provisão de serviços de saúde e educação, para darmos alguns exemplos, é muitas vezes difícil aceitar a hipótese de que as políticas de segurança pública têm uma identidade própria como política pública. No entanto, o argumento de que as ações difusas, apresentadas como preventivas, devem ter primazia sobre as ações dissuasórias não parece uma escolha justa do ponto de vista da atual geração de jovens, que continuará exposta a níveis altos de violência enquanto esperam pelos efeitos do desenvolvimento econômico ou pelos benefícios que pode trazer a melhoria das condições sociais no futuro.

Os recursos que serão necessários para controlar o crime na sociedade brasileira, sem ilusões de atalhos políticos, certamente farão falta para atender a outras demandas sociais igualmente urgentes. Como sociedade, é preciso as pessoas estarem preparadas para o dissenso sobre como será possível atingir esses objetivos, mas dificilmente uma legislação tolerante com o consumo de drogas, ou a destinação do orçamento da segurança pública para programas sociais terá qualquer implicação positiva para o trabalho do sistema de justiça criminal, tendo em vista o alto nível de violência e criminalidade na sociedade brasileira. Com certeza as escolhas políticas nessa área não serão fáceis. O

Assistência Médica no Sistema Único de Saúde

ADIB D. JATENE

eu ingresso na Faculdade de Medicina da usp se deu em 1948. Estou, portanto, há 62 anos sendo testemunha e participante do que aconteceu nesse período, no setor de saúde, no País. Os conhecimentos adquiridos durante a Segunda Grande Guerra agregaram um grande acervo às informações já existentes. A descoberta dos antibióticos, iniciada pela penicilina até a implantação da cirurgia intracardíaca em 1948, entre muitas outras incorporações, como a universalização da transfusão de sangue e a intubação traqueal, mudou definitivamente o setor, que sofreu ainda o impacto da corrida espacial, iniciada em 1957, com a revolução tecnológica consequente e a incorporação na medicina de um arsenal de diagnóstico e terapêutico, até então insuspeitado, que levou aos transplantes. A descrição da estrutura em hélice do DNA se deu em 1953, ano da minha formatura em Medicina.

Tive a oportunidade de participar e contribuir para o desenvolvimento das duas maiores instituições públicas de Cardiologia do País – o Instituto do Coração (InCor) e o Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia (IDPC), de intensa atividade em bioengenharia – e de exercer por 38 meses o cargo de secretário de Saúde do Estado de São Paulo. Também ocupei por duas vezes o Ministério da Saúde, em

ADIB D. JATENE é médico, professor emérito Faculdade de Medicina USP (FMUSP) e diretor-geral do Hospital do Coração.

um total de trinta meses, exerci por concurso o cargo de professor titular de Cirurgia Torácica e Cardiovascular, na Faculdade de Medicina da USP, e por quatro anos fui seu diretor. Tudo isso deu-me a oportunidade não só de adquirir experiência e informações, mas também de viver intensamente todas as modificações que formataram o Sistema de Saúde que estamos vivendo. Pretendo relatar essa experiência da forma mais simples e didática possível, para contribuir ao esclarecimento das dificuldades e limitações que o sistema enfrenta, desde a garantia do acesso até a formação dos profissionais de que o setor necessita, passando pelo esquema financeiro e proposta de gestão para apoiar a atividade.

Procurarei analisar a evolução histórica e as modificações que ocorreram, ressaltando os problemas de financiamento, as propostas de melhoria de gestão, bem como a formação profissional e o crônico problema da distribuição desses profissionais, principalmente junto às populações mais carentes.

Evolução histórica. Períodos da assistência médica

A assistência à saúde no País sofreu modificações importantes, a partir dos anos 1950. Como as maiores queixas da população são dirigidas à assistência médica, hospitalar e ambulatorial, tendo em vista a dificuldade de acesso e as filas para obtenção de exames e/ou

internações, centrarei minha análise nesse capítulo, sem esquecer os avanços na prevenção da doença, na promoção da saúde e na reabilitação. Sem dúvida, o que mais incomoda a população são o diagnóstico e o tratamento tanto ambulatorial quanto, principalmente, hospitalar. Isso não significa que não se deva dar igual importância às demais profissões que atuam no setor e que são absolutamente fundamentais na formação de equipes multidisciplinares indispensáveis mesmo para a atuação eficiente do médico. Elas deverão ser abordadas com detalhes em outra oportunidade.

Para efeito didático, podemos considerar três períodos.

No primeiro, que vai até 1960, existiam três grupos de pacientes com características nítidamente diferentes.

O primeiro grupo era constituído pelos pacientes particulares, que remuneravam os serviços com recursos próprios. Ainda não existia a maioria das especialidades atuais. O número de faculdades de Medicina, todas públicas, com exceção da Escola Paulista de Medicina, inicialmente privada, posteriormente federalizada, limitava-se a apenas treze, e o número de médicos era relativamente pequeno. No período de 1950 a 1960, outras treze faculdades foram implantadas, sendo sete federais, três estaduais e três privadas, o que significa que 88% das faculdades eram públicas. Ocorre que, naquele período, 2/3 da população viviam no campo, o que dificultava o acesso a médico, pois as vias de comunicação eram precárias. Aquele 1/3 que habitava nas cidades somava perto de dezoito milhões de pessoas.

O relacionamento com o médico era direto e pessoal. Existia vínculo com o paciente, que era acompanhado, bem como a família, ao longo do tempo, e havia a responsabilidade de quem prestava para com quem recebia o atendimento. Os médicos visitavam diariamente os doentes em suas residências. A utilização do hospital era pouco frequente. Mesmo os partos eram realizados, em sua maioria, nas residências, e ape-

nas situações que exigiam operação resultavam em internações. A maioria dos doentes morria em suas casas. As emergências eram atendidas pelo médico assistente nas residências. Ainda não havia serviços de emergência organizados e os eventos súbitos eram igualmente atendidos pelo médico particular, a qualquer hora do dia ou da noite.

Os hospitais privados eram geralmente iniciativas de grupos de médicos, ou de coletividades de imigrantes e seus descendentes, que ofereciam alternativa às Santas Casas. Onde existia Santa Casa vinculada a uma faculdade de Medicina e, como aí, só eram atendidos indigentes, aos professores foi permitido organizar seus serviços privados fora das faculdades. É dessa época a ideia de que os hospitais universitários deveriam destinar-se exclusivamente a indigentes, ficando proibidos de atender tanto clientela privada como previdenciária. Isso afastava os professores, na maior parte do tempo, do serviço universitário, dando origem a dupla militância, que tanto mal causa ao ensino médico. Progressivamente os hospitais privados, mantidos pelas coletividades portuguesa, italiana, sírio-libanesa, japonesa, israelita e alemã, entre outras, ao lado de hospitais pertencentes seja a grupo de médicos seja a grupos privados, foram-se diferenciando dos chamados hospitais universitários.

O segundo grupo de pacientes era representado pelos segurados da Previdência. Eram constituídos de trabalhadores com carteira de trabalho assinada e vinculados aos institutos de aposentadoria e pensões criados durante o governo de Getúlio Vargas. Para cada grande categoria profissional existia um instituto específico. Existiam os institutos dos Servidores, dos Industriários, dos Comerciários, dos Bancários, dos Trabalhadores em Transportes, etc. Cada instituto recebia contribuição compulsória dos empregadores e dos trabalhadores.

A contribuição compulsória destinava-se a garantir aposentadorias aos que se retiravam seja por tempo de serviço ou incapacidade per-

manente, e pensões para incapacitados temporários. O Estado, que além da contribuição dos empregados e empregadores deveria depositar uma terceira parcela, nunca contribuiu, mas se encarregava da cobrança e administração dos recursos. Como o número de aposentados era pequeno, os recursos, que deveriam, na verdade, constituir um fundo de pensão, passaram a ser utilizados para atendimento, não só à saúde, mas também a muitas outras ações de interesse do governo. Como a capital federal era o Rio de Janeiro, onde se encontravam as direções nacionais dos institutos, a maior parte dos recursos foram lá aplicados. É desse período a construção dos grandes hospitais da Previdência, que incorporavam toda a tecnologia da época e representavam o que de melhor existia na assistência médico-hospitalar, oferecida exclusivamente aos seus segurados. Esses hospitais eram mais bem equipados do que os privados. Nos outros estados, os investimentos, embora menores, com a construção de poucos hospitais próprios, permitiram convênios com as Santas Casas e hospitais privados, celebrados pelas administrações estaduais de cada instituto, para dar atendimento aos seus segurados. Isso foi dando destaque ao atendimento à saúde por parte do Ministério da Previdência, enquanto o Ministério da Saúde cuidava, principalmente, da prevenção, do combate às endemias e da vigilância sanitária e epidemiológica.

Os indigentes eram constituídos por habitantes das cidades, que nem eram segurados pela Previdência e nem tinham recursos para arcar com as despesas do atendimento e, também, por trabalhadores da zona rural que conseguissem chegar às cidades, a maioria deles sem recursos. Recorriam às Santas Casas ou a algumas poucas instituições filantrópicas e aos hospitais universitários. As Santas Casas eram entidades criadas e mantidas por membros da sociedade, para atender essa parcela da população carente. Como, até então, a tecnologia incorporada limitava-se aos raios-X simples, ao eletrocardiograma, recém-introduzido, e a al-

guns poucos exames de laboratório, e a medicação era muito limitada, as Santas Casas eram utilizadas especialmente para os procedimentos invasivos e situações clínicas mais graves que exigissem internação, onde os médicos atuavam como voluntários.

Ministério da Previdência e assistência médica

urante todo esse período as atribuições sobre a assistência médica eram da alcada basicamente do Ministério da Previdência e das entidades filantrópicas. A área da saúde era incorporada ao Ministério da Educação. Quando foi separada, constituiu o Ministério da Saúde, que centrava sua ação na prevenção, no combate a endemias e na vigilância sanitária e epidemiológica. Prestava também assistência médica a grupos específicos, como moléstias infecciosas, tuberculose, lepra e doentes mentais, associada a secretarias estaduais. Além disso, em áreas carentes, havia assistência dada pela Fundação "Serviço Especial de Saúde Pública" (FSESP), depois extinta, incorporada à Fundação Nacional de Saúde. As secretarias de saúde estaduais e municipais atuavam, por sua vez, associadas ao Ministério da Saúde. A quase totalidade da assistência médica aos indivíduos era responsabilidade do Ministério da Previdência e de suas superintendências estaduais. Havia certo conflito com sobreposição de tarefas e interferência de estados e municípios com duplicação de serviços e ausência de coordenação eficiente.

O segundo período, iniciado em 1960, trouxe um componente novo. A essa altura, o País ingressava na industrialização tardia, sob o comando de Juscelino Kubitschek, que com a proposta de "crescimento de 50 anos em 5" modificou o País.

A implantação de grande número de indústrias internacionais nos setores automobilístico, eletroeletrônico, químico, naval, e iniciativas da grandeza da construção de Brasília produzem uma transição demográfica sem paralelo.

Grandes massas de população passam a migrar do campo para as cidades, que experimentam crescimento de até 10% ao ano, um quadro que caracterizava urbanização acelerada. No passado, por exemplo, uma indústria têxtil que se implantava construía a vila para os seus trabalhadores e lhes propiciava assistência.

Na nova fase, as indústrias que então se implantavam buscavam benefícios fiscais e garantias de fornecimento de energia, o que levou à criação dos chamados polos industriais, seja em bairros de grandes cidades, seja em municípios-satélite. O seu abastecimento de água era feito por meio de poços artesianos ao lado da indústria, enquanto não consideravam de sua responsabilidade a assistência aos empregados, que passaram a morar em condições precárias, geralmente longe dos chamados "distritos industriais", criando o problema de transporte, educação, saúde e segurança. A solução desses problemas era transferida para os três níveis de governo.

Por outro lado, a população se abastecia de água por meio de cisternas que conviviam, pelo tamanho reduzido dos lotes, com fossas sépticas, o que significava que a população se abastecia de água contaminada.

Sistema de pré-pagamento

do início dos anos 1960 o aparecimento Cdo sistema de pré-pagamento. As indústrias multinacionais, querendo oferecer aos seus empregados condições de atendimento melhores do que as ofertadas pelo sistema público, conseguiram que uma parcela da contribuição previdenciária retornasse às empresas para que contratassem grupos de médicos, que se associaram para oferecer assistência médica exclusiva aos trabalhadores e dependentes dessas firmas. Esse sistema foi rotulado como Medicina de Grupo. A forte reação da Associação Médica Brasileira resultou, ao final, na criação de cooperativas médicas chamadas Sistema Unimed.

1964, criação do INAMPS

partir de 1964, durante o regime militar, prosperou a ideia que resultou na fusão de todos os institutos de aposentadoria e pensões em um único Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Foram então criados o Instituto Nacional de Serviço Social (INSS), que cuidava de aposentadoria, de pensões e demais benefícios, e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que cuidava da assistência médica. Em cada estado foi instituída uma superintendência para cada um desses dois institutos. A do inamps tinha mais recursos, inclusive mais poder que o secretário estadual, o que indicava o importante papel da previdência social no atendimento à saúde, cuja retirada, posteriormente, viria a causar um grande problema.

A medida que o inamps fazia convênios com as Santas Casas, reduzia-se a participação da sociedade na manutenção dessas instituições, agravando a situação dos indigentes.

Foi a essa altura que se fortaleceu o movimento sanitário, que tinha entre suas bandeiras duas reivindicações incorporadas na Constituição de 1988: universalidade, que fazia desaparecer a imagem do indigente, e unificação do setor em um único ministério, no caso, o da Saúde.

Neste período, tive oportunidade de participar de duas conferências nacionais de saúde. Na Sétima Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1980, no auditório do Itamaraty, todos os participantes eram profissionais da área e técnicos da administração pública e privada. Na ocasião, fiz uma conferência tratando de "expansão dos serviços básicos em áreas metropolitanas", programa que, como secretário estadual de Saúde, buscava implantar em São Paulo. Era a época do slogan da oms "Saúde para todos no ano 2000", criado na Assembleia Geral realizada em 1978, em Alma Ata. Todos os secretários estaduais se envolveram nessas ações, buscando mudar a realidade do setor. Não só as autoridades de saúde nos três níveis lutavam para

melhorar o acesso, mas o próprio Ministério da Previdência, que tinha atuação destacada na assistência médica aos previdenciários, buscou envolver-se até na área de prevenção, chegando a elaborar o chamado Prevsaúde, argumentando que com esse programa reduziria os casos que necessitassem de internação, minimizando as despesas com saúde. O programa não chegou a ser executado, pois se deram conta de que com melhor acesso da população e em vista da grande demanda reprimida os gastos, ao contrário de serem reduzidos, seriam ampliados.

Saúde e a Constituição de 1988

Essa luta, de vários anos, foi consagrada na Oitava Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986 no Ginásio de Esportes de Brasília, com forte participação popular. O relatório do evento serviu de base ao capítulo de Saúde da Constituição de 1988.

O terceiro período iniciou-se em 1988 com o Capítulo da Constituição, que estabeleceu a saúde como direito do cidadão e dever do Estado, devendo ser oferecida com universalidade, integralidade e equidade, com descentralização e participação de toda a população, incorporando os indigentes e os trabalhadores rurais, que passaram a ter as despesas do atendimento debitadas ao INAMPS, já no Ministério da Saúde. Assim, a clientela do INAMPS, que era limitada aos trabalhadores com carteira assinada, passou a incorporar toda a população brasileira dentro do conceito da Constituição de que saúde era direito do cidadão e dever do Estado.

Ao mesmo tempo, a atividade foi considerada livre à iniciativa privada. Esse setor, que já possuía o sistema de pré-pagamento, com a medicina de grupo e as cooperativas médicas, ampliou-se, incorporando o seguro-saúde, a autogestão e outros sistemas correlatos, reduzindo progressivamente o contingente dos chamados clientes particulares.

Criou-se, assim, um sistema misto: de um lado, o Sistema Único de Saúde (sus) no setor

público, ao qual praticamente toda a população teria acesso; de outro, o sistema privado, prioritariamente num regime de pré-pagamento, inicialmente não-regulamentado. A consequência, diante da diferença de recursos dos dois sistemas, foi que em vinte anos assistimos à transferência da liderança, que era do setor público, por meio dos seus hospitais da previdência e hospitais universitários, para o setor privado, que incorporou apenas pouco mais de 20% da população. Já o sistema público, além dos quase 80% da população, se vê na contingência de atender também demandas do setor privado, particularmente em questões de alta complexidade, que é o segmento mais oneroso do sistema.

O sus, buscando incorporar a população de baixa renda, criou um sistema de atenção básica, o qual incorpora o Programa de Agentes Comunitários e o Programa de Saúde da Família, que já atinge quase metade da população, dividindo com o estado e municípios a responsabilidade pelo atendimento das emergências, bem como o atendimento hospitalar secundário e terciário. Esse grande aumento de clientela não foi acompanhado de esquema financeiro que lhe permitisse enfrentar tamanho compromisso.

Dentro do sistema público de saúde o setor que mais avançou foi a da prevenção. Os programas de vacinação, que não encontram paralelo no mundo, permitiram erradicação de poliomielite, sarampo, rubéola e o controle eficaz de todas as moléstias preveníveis por vacinação. Alguns programas, como o Combate à Aids, incluindo o fornecimento universal de medicamentos, têm servido de modelo para os demais países do mundo. O sus interna mais de onze milhões de pessoas por ano, realiza mais de 400 milhões de consultas, reduziu à metade a mortalidade infantil e a mortalidade materna e tem incrementado o combate às endemias, entre elas dengue e malária. Introduziu a programação integrada com críticas ao sistema de processamento de contas, que foi altamente eficiente no combate às fraudes. Na área de medicamentos, conseguiu introduzir os remédios genéricos, a Farmácia Popular e o Dose Certa, com grande benefício para toda a população.

Financiamento

financiamento sofreu modificações importantes ao longo do intervalo de tempo desta análise.

No primeiro período, ficou claro que as pessoas com carteira assinada tinham suas despesas cobertas pelos serviços próprios ou contratados da Previdência Social, que nem eram considerados serviços públicos. A essa altura, os hospitais universitários eram proibidos de acolher doentes da Previdência Social, porque se argumentava que eles não deveriam ser expostos aos estudantes. Apenas os indigentes eram admitidos nos hospitais universitários, para permitir o treinamento dos alunos. Pacientes segurados da Previdência que, eventualmente, buscavam a excelência que se concentrava nos hospitais universitários, eram orientados a declarar, quando perguntados, no registro do hospital, que não eram beneficiários da Previdência. Essa condição que os transformava em indigentes era indispensável para sua admissão. Os hospitais universitários que exerciam, juntamente com os hospitais da Previdência, a liderança do atendimento, incorporavam toda a tecnologia da época e serviam de modelo para o que de melhor havia de assistência no País.

Os hospitais universitários obtinham seus recursos dos orçamentos públicos, ainda não onerados pelas demandas consequentes do acelerado processo de urbanização, que trouxe grandes massas de população do campo para as cidades que se industrializavam.

Os hospitais da Previdência obtinham seus recursos da contribuição compulsória de empregados e empregadores. Como nesse período o número de aposentados era reduzido, sobravam recursos que foram aplicados na área de assistência social e, especificamente, na área de saúde com os grandes hospitais da Previdência,

especialmente no Rio de Janeiro. Nos convênios que a Previdência mantinha com as Santas Casas eram exigidas acomodações diferenciadas. Não ocorreu a ninguém chamar o sistema de "dupla porta".

Os doentes privados, por sua vez, arcavam com recursos próprios com todas as despesas de atendimento, desde consultas até internações, remunerando as despesas hospitalares e as das equipes médicas. É curioso salientar que a remuneração aos médicos era, no mínimo, igual ao total das despesas com a hospitalização, e as pessoas que dispunham de recursos mesmo que tivessem direito à Previdência não a utilizavam, considerando uma diminuição. Eram outros os tempos.

Durante o segundo período, o financiamento do setor sofreu poucas alterações. A maior parte dos recursos provinha da Previdência Social, especialmente depois da fusão dos institutos e da criação do INAMPS. Alguns programas, como as "Ações Integradas de Saúde" (AIS) e o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) buscavam ampliar o atendimento a nãosegurados da Previdência. Foi, inclusive, destacado recurso para criar o Serviço de Assistência Médico-Domiciliar de Urgência (SAMDU).

Os indigentes, antes dispersos, agora se acumulavam, especialmente nas grandes cidades, com restrições maiores pela destinação de parte dos leitos das Santas Casas aos segurados da Previdência em números crescentes. A remuneração feita pelos pacientes privados, que antes eram custeados pelo próprio bolso, passou a ser feita de forma crescente pelos diferentes sistemas de pré-pagamento. Alguns estados e outros municípios viram-se na condição de implantar serviços básicos que atendessem as populações carentes, bem como passaram a construir e a manter alguns hospitais com recursos dos orçamentos estaduais e municipais. Isso criou certa competição com superposição de serviços malcoordenados.

No terceiro período, após a Constituição de 1988, a situação do financiamento, portan-

to, agravou-se significativamente. Com a determinação de que saúde era direito do cidadão e dever do Estado, o setor público ficou responsável por cobrir os gastos de toda a população, mesmo daqueles associados aos vários tipos de convênios no sistema de pré-pagamento.

Era evidente que havia a necessidade de aumentar o volume de recursos significativamente. Os constituintes tinham estabelecido nas disposições transitórias que 30% do orçamento da seguridade deveria ser destinado ao Ministério da Saúde.

1993, Previdência cancela recursos para a saúde

quela altura, a Previdência Social, que chegou a destinar 30% de sua arrecadação para a saúde, tão logo o INAMPS foi incorporado ao Ministério da Saúde, sentiu-se desobrigada de aportar recursos para o setor, culminando, em 1993, com a retirada total de transferência de recursos para a saúde. A justificativa foi de que o número de aposentados crescia assustadoramente. De um lado, estávamos nos anos 1990 com mais de trinta anos de nossa Revolução Industrial, de outro lado, a aposentadoria dos rurais agregou alguns milhões de beneficiários. O resultado final foi o cancelamento de recursos da Previdência para a saúde, que representavam mais da metade, já que a Previdência tinha seus grandes hospitais e mantinha convênios com entidades de saúde em todo o País.

Como se pode deduzir, houve a coincidência de um grande aumento no número de pessoas cobertas pelo setor e a perda de grande parte dos recursos até então utilizados. Para se ter ideia dos números, em 1989, os gastos federais com saúde atingiram us\$ 11,6 bilhões da época, e até aí não se incorporavam os indigentes. Em 1993, os gastos federais com saúde caíram para us\$ 6,5 bilhões e os indigentes já estavam incluídos, bem como os trabalhadores rurais.

Em 1995, o orçamento executado pelo Ministério da Saúde, em números redondos, foi

de R\$ 15 bilhões e o da Previdência, agora sem qualquer responsabilidade com os gastos com saúde, era de pouco mais do que o dobro. Em 2009, enquanto o orçamento da Saúde atingia pouco mais de R\$ 52 bilhões, o da Previdência alcançava R\$ 250 bilhões, portanto, quase cinco vezes mais. Isso ocorre porque o recurso arrecadado compulsoriamente é vinculado para a Previdência Social, enquanto o da Saúde disputa, ano a ano, a partilha do orçamento. Acontece que, em consequência do aumento da expectativa de vida, grande parte da clientela do sus é composta de aposentados e pensionistas, sem qualquer participação das pessoas e do Ministério da Previdência.

Como consequência, o Ministério da Saúde fica em situação difícil, pois não consegue o volume de recursos necessários para corrigir a brutal deficiência de oportunidades de atendimento tanto ambulatorial quanto hospitalar, incluindo emergência, sem falar nos serviços de reabilitação.

É oportuno ressaltar que em muitos países a contribuição compulsória é para a saúde, ficando a previdência social sob a responsabilidade das pessoas.

A criação do Finsocial, que se buscou para minimamente compor o orçamento, foi contestada como inconstitucional com os depósitos judiciais, aguardando decisão da Justiça. Em 1992, quando ocupei pela primeira vez o Ministério, e como a restrição de recursos era dramática, tentei a possibilidade de lançar mão desses depósitos. Descobri que isso não era possível pela legislação e, ainda, que não havia depósito em espécie, mas, sim, caução bancária que funcionava como garantia desses recursos.

A ideia de buscar no orçamento de impostos o socorro considerado indispensável ficou inviabilizada pelos compromissos das outras áreas da administração.

A consequência foi que todos os procedimentos do sus passaram a ser remunerados por valores que não cobriam o custeio. A consulta médica era remunerada a R\$ 2,50, e a deterio-

ração de toda a rede hospitalar do sus, inclusive os grandes hospitais do Rio de Janeiro, demonstra a insuficiência de orçamento para o setor público.

Enquanto isso, o setor privado, por meio dos convênios e dos recursos das pessoas, progredia assumindo a liderança, especialmente os hospitais que não atendiam o sus.

Por isso, quando voltei ao Ministério, e verificando a destinação à pasta de 22% do orçamento da seguridade, pleiteei uma nova fonte de recurso, que tinha sido extinta em dezembro de 1994. Tratava-se do IPMF, que durante os seis meses de Plano Real arrecadou mais do que no semestre anterior e sua extinção não teve qualquer impacto.

Pleiteei o recurso não como imposto que tinha anualidade e não podia ser vinculado, mas como contribuição que permitia a vinculação e entraria em vigor três meses após sua aprovação. Pretendia conseguir, ainda em 1995, o equivalente a 8% do orçamento da seguridade, que representaria um volume de recursos a aumentar, capaz de permitir desde a recuperação dos valores pagos pelos procedimentos até a erradicação do *Aedes aegipti* e a redução à metade do número de mortalidade infantil e materna.

Graças a manobras protelatórias no Congresso, a CPMF combatida pelas entidades patronais só foi aprovada em outubro de 1996, obrigando-nos a obter empréstimo junto ao FAT, a ser pago no ano seguinte. Por outro lado, foi retirado do orçamento do Ministério parte das fontes que possuía um valor pouco maior que a arrecadação da CPMF, de modo que em 1998, eu já fora do Ministério e com a CPMF incorporada, o orçamento da pasta representava 18% da seguridade.

Em 2009, esse valor havia decrescido para 14%. Anos depois, entendi a oposição das entidades patronais. Tinha sido proibido cruzar informação da CPMF com imposto de renda. O secretário da Receita, à época, decidiu fazer uma avaliação e descobriu que, dos cem maiores contribuintes da CPMF, 62 nunca tinham pago

imposto de renda. A CPMF tornou-se um poderoso identificador de sonegação. O resultado do cruzamento produziu enorme acréscimo de arrecadação que não contemplou o orçamento da saúde.

Outro problema do setor de saúde é que ele é diferente de outros setores, em que, quando investimentos são implantados, ou cessa a despesa ou começa a receita. Na saúde, tão logo implantada uma obra, começa a despesa, que equivale de duas a três vezes o que se gastou para construir e equipar. E essa despesa passa a ser permanente e crescente, diante do envelhecimento da população e da ascendente incorporação tecnológica.

Por isso, não me surpreendi quando, em 1999, estudando a distribuição dos leitos no município de São Paulo, à época com dez milhões de habitantes, divididos em 96 distritos, encontrei em 21 deles, onde viviam oito milhões de pessoas, 13 leitos por mil habitantes. Nos restantes 74 distritos, onde viviam os mais pobres, com pouco mais de oito milhões de habitantes, existiam 0,6 leitos por mil habitantes. E em 39 desses distritos, com população somada de aproximadamente pouco mais de quatro milhões de habitantes, não havia nenhum leito hospitalar. Essa situação, dez anos depois, piorou, pois a maioria dos leitos construídos na década situaram-se nos 25 distritos já com grande excesso de leitos.

Com um ministro da Saúde egresso da área econômica, foi possível resgatar proposta que dormia há pouco mais de dez anos na Câmara e vinculá-la aos três setores da Saúde. A área federal deveria crescer no mesmo percentual do PIB, a área estadual destinar pelo menos 12% de suas receitas e a área municipal, um mínimo de 15% da sua arrecadação. Infelizmente, essa emenda, que tomou o número 29, ainda não foi regulamentada.

A CPMF, que no início era provisória, porque se previa que a reforma tributária seria feita em dois anos, o que não aconteceu até hoje, tornou-se permanente e a ela se acrescentou 0,18% destinado à assistência social. Porém, a saúde conservou 0,20% que lhe era concedido até então.

Quando, em 2008, o governo decidiu destinar toda a CPMF para a saúde, o que permitiria o PAC da Saúde, as entidades patronais deflagraram violenta campanha para a eliminação dos tributos. O movimento foi tão eficiente que conseguiu convencer os que nunca pagaram, por não ter conta bancária e se beneficiavam do tributo, a se posicionar contra. O resultado é que o Congresso extinguiu o tributo.

Para coroar as dificuldades do setor, até hoje, dez anos depois de aprovada, a Emenda 29 ainda não foi regulamentada.

Gestão

Osistema público de gestão, que pode ser adequado a vários setores, não o é quando se trata de administrar o sistema médico, hospitalar e ambulatorial. Depende do orçamento aprovado no ano anterior, sujeito a eventuais contingenciamentos e sem flexibilidade para atender situações emergenciais. Qualquer demanda não-prevista exige autorizações nem sempre fáceis de conseguir. A eventual perda de funcionários que sejam fundamentais não permite a sua substituição imediata porque depende de autorizações das autoridades da cúpula. Tais autorizações, geralmente, são difíceis de serem obtidas, o que compromete o serviço.

Em 1958, quando Dante Pazzanese dirigia o Instituto de Cardiologia do Estado de São Paulo, que hoje leva seu nome, conseguiu convencer o então governador Jânio Quadros de que eram necessários recursos extraorçamentários. Foi, então, autorizada a criação do Fundo de Pesquisas, como conta bancária, administrada pelos diretores da entidade e não-orçamentado.

Esse fundo captaria recursos pelos serviços prestados e por doações. Todo ano o *Diário Oficial* publicava os valores cobrados pela clínica privada dos vários procedimentos realizados pela instituição. O serviço social

classificava os pacientes em seis categorias. A categoria A não pagava nada, a C pagava integral e as quatro categorias B pagavam, respectivamente, 10, 20, 40 e 60%. Esse recurso, incrementado por eventuais doações, era aplicado principalmente em pessoal, seja suplementando salários para conseguir dedicação exclusiva, seja financiando viagens de estudos, bem como atendendo situações emergenciais não-previstas no orçamento. O Fundo logo assumiu papel da maior importância, contribuindo para eficiência administrativa do ICESP (Instituto de Cardiologia do Estado de São Paulo), que logo foi copiado pelos demais institutos das secretarias da Saúde e da Agricultura, com resultados muito satisfatórios em todos os casos. O resultado foi agilidade, eficiência na administração e evidente aprimoramento da gestão.

Na segunda metade dos anos 1980, a Secretaria da Fazenda promoveu reforma administrativa, que se considerava perfeita, tornando desnecessários os fundos de pesquisas, que foram extintos.

Em seu lugar, foi criado o Fundo Especial de Despesa, com duas diferenças fundamentais: obrigava a orçamentação e proibia aplicação em pessoal. Foi iniciativa infeliz, porque transformava o fundo em órgão arrecadador e anulava toda a flexibilidade obtida. Tive a oportunidade de participar, com todas as instituições de pesquisas, de audiências públicas na Assembleia Legislativa, na tentativa frustrada de recriar os fundos de pesquisa.

Quando o professor Zerbini criou o InCor, propôs o mecanismo da Fundação de Apoio para ajudar na gestão de instituições de alta complexidade, cujos pleitos fundamentais para conseguir eficiência não podiam depender de uma burocracia, geralmente lenta e imobilizante. Algumas unidades da USP criaram fundações de apoio, que conquistaram adeptos entre hospitais universitários e institutos de pesquisa, com grande sucesso. Estranhamente, surgiram movimentos que pretendem eliminar esse ins-

trumento, que tem-se mostrado altamente eficiente no aprimoramento da gestão.

Outro mecanismo criado que provou ser eficaz foi o contrato de gestão, em que o recurso fornecido se vincula a metas que devem ser atingidas.

Na administração Mário Covas, decidiu-se terminar 16 grandes hospitais cujas obras estavam interrompidas, muitas apenas com as fundações executadas. O secretário José da Silva Guedes pleiteou, e conseguiu, que a Assembleia autorizasse a entrega da administração a entidades filantrópicas, com atuação no setor há pelo menos cinco anos e comprovada eficiência sob contrato de gestão.

Após mais de dez anos de experiência, este sistema, chamado OS (organizações sociais), mostrou o acerto da iniciativa. Hoje, não apenas os hospitais novos, mas inclusive os já existentes, estão sendo cuidadosamente transferidos para a administração privada, seja para OS ou oscip, criados por Bresser Pereira quando ministro da Administração.

Essas Parcerias Público-Privadas estão submetidas a algumas regras da administração pública, mas incorporam aspectos da iniciativa privada. Apenas como exemplo: a seleção de funcionários se faz por concurso público, mas a admissão é feita pela CLT, que permite a dispensa dos que não demonstrarem aptidão e imediata contratação de substituto, como de resto se submetem todos os trabalhadores brasileiros.

Encontra-se no Congresso Nacional, em tramitação, um projeto sobre criação da Fundação Pública de Direito Privado.

O argumento manejado, inclusive por pessoas da área, de que não faltam recursos e os problemas são de gestão deve ser rechaçado com ênfase. É muito difícil ser eficiente na gestão quando há flagrante desfinanciamento.

De qualquer forma, as várias soluções que estão sendo buscadas mostram o interesse do setor, que, enfrentando esquema financeiro sabidamente insuficiente, tem conseguido avan-

çar buscando a eficiência possível, que tem permitido melhorar os índices de saúde.

Deve ser ressaltado que as contas das associações público-privadas são auditadas pela Secretaria Estadual, aprovadas por Comissão de Avaliação, e encaminhadas ao Conselho Estadual de Saúde e à Assembleia Legislativa para apreciação pelo Tribunal de Contas.

Formação profissional

Existe ideia equivocada quanto ao número de médicos existentes no País. Mesmo pessoas da maior responsabilidade afirmam que o número de 1,6 médicos por mil habitantes ultrapassa o número que citam como sendo da oms de um por mil. Eu mesmo já utilizei equivocadamente esse número no passado. Na verdade, com o desenvolvimento científico e tecnológico, temos de admitir que há falta de médicos no País.

Comparando com outros países, o número de 16 médicos por dez mil pessoas é absolutamente insuficiente. Nos eua e no Canadá, esse número é de 22 por dez mil. Na Europa Ocidental, são 32 por dez mil; na Argentina, 32, e no Uruguai, 38, para não citar Cuba, onde o número é 62 por mil habitantes.

Qualquer que seja a comparação, existe falta de médicos. Isso não significa que devamos aceitar que se lancem no mercado médicos malformados, sem experiência em emergência, entre outras deficiências, egressos de faculdades que não possuem infraestrutura médico-hospitalar e ambulatorial, flagrantemente incapazes de preparar o profissional de que o País necessita. Por isso, a Comissão de Especialistas, recriada pelo мес para assessorar a Secretaria do Ensino Superior (sesu), colocou como condição eliminatória para solicitação de abertura de novo curso que a entidade possuísse complexo médico-hospitalar e ambulatorial, funcionando há pelo menos dois anos como referência regional, com residência médica e número de leitos igual a cinco vezes o número de vagas. Deve

ainda possuir atendimento ambulatorial desde a atenção básica até ambulatórios de especialidade, que permitam não apenas aquisição de conhecimento, mas também de habilidades com formação ética, que coloque a profissão como um serviço capaz de ajudar pessoas que sofrem a se sentirem melhor.

Até 1960, possuíamos 27 escolas de medicina, das quais 21 federais, três estaduais e três privadas. Dessas três privadas, duas eram de Universidade Católica, sendo uma em Sorocaba e outra em Curitiba.

De 1960 a 1988, segundo período, foram criadas 55 faculdades de medicina, sendo 29, portanto mais da metade, privadas, e 26 públicas, distribuídas em quinze federais, nove estaduais e duas municipais.

Dentro do terceiro período, que se iniciou em 1988, excluídas duas faculdades englobadas no período anterior, chega-se a 1996 com 82 cursos médicos. A partir desse ano até o presente, foram criadas cem novas escolas de medicina, assim distribuídas: 76 privadas, 24 públicas, das quais 14 federais, nove estaduais e uma municipal.

É quase impossível acreditar que foram criadas em tão curto intervalo de tempo cem faculdades de medicina, das quais 76 privadas. A maioria delas não possui complexo médico-hospitalar e fazem convênios com hospitais assistenciais, na maioria públicos, adaptando precariamente estrutura docente. Várias dessas escolas não têm acesso a serviço de emergência.

A formação precária não permite preparar o profissional de que o País necessita. Deve-se assinalar que, depois de formados, boa parte não tem acesso a vaga de residência médica e, portanto, entram no exercício profissional, especialmente em plantões de emergências e em ambulatórios.

A distribuição dos médicos no território nacional deve ser objeto de preocupação, não

apenas nos pequenos municípios do interior, mas principalmente na periferia das grandes cidades e nas regiões metropolitanas, onde há uma inacreditável concentração nas áreas mais ricas e antigas.

A constatação da existência de um médico para 127 habitantes em Vitória, um para 180 no Rio de Janeiro, um para 213 em São Paulo, não significa que a população esteja servida de maneira adequada, porquanto em grandes áreas onde se concentra a maior parte da população não existem nem leitos hospitalares, nem médicos.

Médicos e consciência social

Enecessário que se corrijam as deficiências gritantes, que se monte estrutura hierarquizada e regionalizada capaz de oferecer ao profissional médico que a população reclama suporte técnico, progressão na carreira e remuneração, simplesmente como complemento para atraí-lo. Infraestrutura capaz de lhe dar cobertura e ensino continuado devem ser considerados fundamentais.

Talvez se deva pensar em serviço civil obrigatório por dois anos, depois de formado, como pré-requisito para residência médica. Com isso estabelecido, as escolas treinariam o médico para atender a população, sem ficar na dependência da alta tecnologia, que devem conhecer. A alternativa atual de direcionamento precoce para especialidades e subespecialidades é inaceitável.

Com isso, talvez, nossos futuros especialistas, que tiveram contato com a realidade da população, quando se diferenciassem, teriam uma consciência social, que lhes falta hoje.

A utilização indiscriminada da tecnologia atual, associada a baixa remuneração médica, tem levado a altos gastos com exames, muitas vezes desnecessários, e reduzida a atenção que o médico deve dedicar ao seu paciente. O

Ensino Superior no Brasil e Desenvolvimento

EUNICE RIBEIRO DURHAM

á hoje, no Brasil, uma consciência generalizada de que o desenvolvimento do sistema de ensino superior constitui um fator fundamental para o desenvolvimento econômico, político e social do País. Não há, entretanto, uma compreensão clara de sua complexidade e da diversidade de funções que ele deve preencher. Esta compreensão exige algum conhecimento de sua história e de suas origens europeias.

As origens

á algumas características do ensino superior brasileiro que o distinguem do praticado tanto nos demais países da América Latina quanto na Europa e nos Estados Unidos.

A primeira delas é o seu início tardio. Enquanto na América Latina já existiam universidades no século xvi, no Brasil, as primeiras instituições de ensino superior só foram criadas em 1808, por D. João VI, quando a Coroa

EUNICE RIBEIRO DURHAM É professora titular de Antropologia da USP, ex-presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundadora do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES) da USP. Foi secretária nacional de Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura (MEC), secretária nacional de Política Educacional do MEC e membro do Conselho Nacional de Educação. Atualmente, é pesquisadora do Núcleo de Políticas Públicas (NUPPS) da USP e membro do Conselho Estadual de Educação (CEE).

Portuguesa aqui se refugiou. Assim mesmo, não eram universidades, mas faculdades ou escolas destinadas a formar profissionais, como médicos, advogados e engenheiros.

Há que observar, entretanto, que o modelo de ensino superior adotado no Brasil era, para a época, um modelo avançado. Havia sido criado na França por Napoleão, após a extinção da Universidade de Paris. Seu objetivo era uma modernização do ensino, de tal forma que a formação de profissionais necessários ao Estado e à sociedade incorporasse os resultados do grande desenvolvimento científico que vinha ocorrendo na Europa desde o século XVIII. De fato, as universidades europeias tradicionais, voltadas para as humanidades e a teologia, distantes da ciência, haviam deixado de ser uma força propulsora do conhecimento.

Uma outra peculiaridade deste começo é que as escolas, ao contrário das universidades católicas da América Espanhola, eram laicas e submetidas diretamente à Coroa. Entretanto, por coincidência, no mesmo ano de 1808, havia sido criado em Berlim um novo tipo de universidade, a qual não apenas incorporava ao ensino o saber científico que se produzia fora dela, mas se constituía, ela própria, como um centro de produção científica.

O enlace entre ensino e pesquisa científica modificou o papel da universidade e lhe conferiu prestígio e reconhecimento, porque repercutiu no desenvolvimento tecnológico e a tornou relevante para a economia e para o potencial militar e industrial do país. Isto ficou muito visível na Alemanha, o primeiro país a criar este novo tipo de universidade, com a contribuição das pesquisas químicas para o desenvolvimento da indústria química alemã. Estabeleceu-se, então, uma divisão muito produtiva entre a pesquisa científica "pura" (como se dizia então), que ocorria nas universidades, e sua aplicação para a inovação tecnológica, que se dava fora dela. O sucesso deste novo modelo levou à sua expansão na Europa e nos Estados Unidos durante o século xix.

Esta revolução, entretanto, não implicou uma grande ampliação do sistema de ensino superior. Com exceção dos Estados Unidos, a formação em nível superior continuou, até meados do século xx, restrita a um pequeno número de estudantes, especificamente preparados em instituições de nível médio altamente seletivas.

O Brasil, entretanto, permaneceu preso ao sistema de escolas ou faculdades autônomas, voltadas para a formação profissional. No final do Império, havia não mais que doze destas escolas espalhadas no território nacional.

Este sistema se transformou, na Primeira República. As escolas deixaram de ser monopólio da Coroa e abriu-se a oportunidade de criação de escolas "livres" - trata-se do início do ensino privado no País. Apesar de haver alguma pesquisa científica nestas escolas, como nas de Engenharia e de Medicina, elas eram ainda, basicamente, instituições de ensino.

As universidades e outras instituições de ensino no Brasil

criação das primeiras universidades bra-sileiras decorreu do movimento de uma restrita intelectualidade nacional, na década de 1920, no sentido de modernizar o sistema educacional, introduzindo no Brasil a revolução que ocorrera no mundo desenvolvido no século xix: a associação entre a pesquisa cientifica e o ensino, que existia em universidades europeias e americanas. Mas, como não existiam universidades no País, era necessário criá-las.

As duas primeiras verdadeiras universidades foram criadas na década de 1930, no governo Vargas: a Universidade de São Paulo, pelo governo estadual, e a do Rio de Janeiro, pelo governo federal. A criação das universidades não destruiu o sistema anterior, preservando suas marcas de origem: em primeiro lugar, o grande peso da tradição de escolas de formação profissional, as quais, quer em escolas isoladas, quer incluídas nas universidades, permaneceram como a referência básica para cursos superiores.

Mesmo hoje, após as reformas pelas quais passou o sistema, o ingresso continua a ser feito por carreiras, cada qual centrada numa escola ou faculdade. A força desta tradição se deve à preservação de um sistema corporativo que existe até hoje, o qual associa o diploma a uma carreira regulamentada e ao monopólio do exercício de uma profissão. Não se criou, no Brasil, a tradição de que as universidades deveriam oferecer uma formação geral que antecedesse a profissionalização. Todas as propostas de um curso básico, uma das quais foi incluída na reforma de 1968, ou fracassaram ou não foram sequer tentadas.

A outra característica, herdada da Primeira República, foi a da importância do setor privado, o qual, nas primeiras estatísticas que datam de 1933, já incluía 43% do alunado. Nesse aspecto, o Brasil é diferente tanto da Europa quanto da América Latina, onde o ensino privado (com exceção das instituições confessionais) se instala apenas no final do século xx.

Apesar do modelo da universidade alemã estar na base da criação das universidades brasileiras, ele se realizou aqui muito incompletamente. O número de universidades cresceu lentamente e a pesquisa se implantou em poucas delas, por falta de tradição e de pessoal familiarizado com o trabalho científico.

O modelo vingou em São Paulo, com a criação da USP, mas, até o final da década de 1960, nas poucas universidades brasileiras, a pesquisa limitou-se a um arquipélago de pequenas ilhas que se instalaram em algumas delas. Com exceção das universidades católicas do Rio de Janeiro e de São Paulo, as universidades permaneceram públicas e laicas.

Entretanto, o pequeno número de universidades não permitiu que elas absorvessem a maioria das matrículas e o ensino continuou a depender, em grande parte, do sistema paralelo de faculdades isoladas, públicas ou privadas, voltadas exclusivamente para os cursos de graduação. Esta situação perdurou até a década de 1960, quando repercutiram no Brasil as reformas então em curso na Europa.

A década de 1960 presenciou o que pode ser considerada uma nova revolução no ensino superior, que teve início na Europa e que decorre de um enorme aumento da demanda por esse nível de ensino. O mesmo aconteceu no Brasil.

Democratização do acesso

crescimento exponencial da demanda por formação em nível superior é uma característica do mundo atual e se manifestou em função da democratização do acesso, que provocou grandes manifestações estudantis em 1968. De um pequeno conjunto de instituições voltadas para a formação de uma elite igualmente pequena, o sistema de ensino superior viu-se forçado a incluir parcelas cada vez maiores da população juvenil, exigindo fundos públicos crescentes e promovendo reformas profundas na organização do ensino.

Este crescimento decorreu de grandes transformações econômicas que ocorreram no período após a Segunda Guerra, envolvendo profundas modificações no mercado de trabalho, que necessitava de uma proporção cada vez maior de mão de obra com qualificação de

nível superior, ao mesmo tempo em que marginalizava a população pouco instruída.

Essas mesmas transformações econômicas, por outro lado, aumentaram a importância das universidades como centros de pesquisas necessários para alimentar o desenvolvimento tecnológico e para a formação de pessoal mais altamente qualificado.

Estabeleceram-se, então, duas demandas complementares e em parte contraditórias - a ampliação do acesso ao ensino superior e o desenvolvimento da produção científica nas universidades. As universidades tradicionais não conseguiram atender a esta dupla demanda, especialmente a que se relacionava com o ensino. Tais demandas eram demasiado custosas para serem multiplicadas rapidamente. Além disso, estando voltadas para a formação de pesquisadores e de profissionais para um número limitado de profissões, não satisfaziam à diversidade de expectativas de uma massa de candidatos cada vez mais heterogênea. Isto promoveu, na Europa, uma diversificação nos sistemas de ensino superior com a criação de outros tipos de instituições além das universidades.

No Brasil, a situação assumiu um viés particular, porque embora muitas universidades, criadas para desenvolver a pesquisa, não tivessem ainda se incorporado ao novo modelo, o conceito de universidade havia adquirido um enorme prestígio e todas as reivindicações por ensino, que partiam do explosivo movimento estudantil da década de 1960 (e até hoje), se concentraram na demanda por ampliação de vagas em universidades públicas gratuitas. A pesquisa é mencionada, como prova da superioridade das universidades sobre outros tipos de instituições de ensino, mas as dificuldades de sua implantação, sua verdadeira importância e seu custo não são considerados.

Universidades passaram a ser sinônimo de ensino superior mesmo, e que a maior parte dele fosse ministrado em instituições isoladas, a maioria das quais particulares. Os docentes universitários e os intelectuais em geral endossa-

TABELA 1 – Crescimento do sistema de ensino superior brasileiro de graduação presencial 1992-2008

Anos	Nº de	Nº de	Nº de	Nº de
	ingressantes	matrículas	cursos	instituições
1992	416 910	1594688	5 081	883
2000	897 555	3 030 754	10 585	1180
2008	1505819	5 080 056	24 719	2 252

Fonte: Ministério da Educação/INEP, Censo de Educação Superior, 2008.

TABELA 2 – Taxas brutas e líquidas de inclusão no Ensino Superior Brasileiro na graduação presencial - 2003-2008

Anos	2003	2006	2008
Taxa bruta	19,9%	24,1%	26,9%
Taxa líquida	10,7%	12,7%	13,9%

Fonte: MEC/INEP. Tabela elaborada pelo NUPPS.

ram esta visão, que foi incorporada pela opinião pública, acreditando que, fora de universidades que associam ensino e pesquisa, não é possível oferecer ensino de qualidade.

Esta identificação não se sustenta. É perfeitamente possível oferecer uma boa formação superior, com docentes academicamente qualificados e atualizados, em cursos de graduação nas mais diversas áreas como Direito, Administração, Computação, Propaganda e Marketing, Jornalismo e Comunicação, Turismo, Educação Física, etc., sem que eles estejam necessariamente vinculados a universidades dedicadas a pesquisa. Escolas deste tipo existiram no Brasil antes das universidades e existem até hoje. Mesmo bons cursos de Medicina, Enfermagem e Fisioterapia podem ser oferecidos por hospitais (como é hoje o caso da Santa Casa de Misericórdia, em São Paulo).

O desenvolvimento recente

ara entender o que se passa no ensino superior, no mundo atual, é preciso, portanto, compreender a complementaridade e as contradições entre as funções da pesquisa e ensino e a dificuldade em atender a ambas.

No Brasil, as demandas por ensino e pesquisa vêm sendo satisfeitas parcialmente. A demanda por mais vagas é a que envolve mais diretamente a população e a que se manifesta mais explicitamente. É ela que atende às aspirações de ascensão social por parte dos jovens e satisfaz as exigências de pessoal qualificado por parte do mercado de trabalho.

O sistema de ensino superior tem, de fato, crescido muito (Tabela 1).

Os números são muito significativos. Mostram que, no período entre 1992 e 2008, as matrículas quadruplicaram, o que constitui um crescimento extraordinário.

Se os números são grandes, também o é a população brasileira. Para saber o que isto significa em termos de inclusão no ensino superior e democratização do acesso são necessários outros indicadores: as taxas bruta e líquida de matrículas¹.

A presença de uma grande diferença entre taxa bruta e líquida mostra que o sistema de

^{1.} A taxa líquida mostra a proporção de jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior. A bruta faz o cálculo tomando o conjunto das matrículas, incluindo os alunos de mais de 24 anos em relação à faixa etária de 18 a 24 anos.

TABELA 3 – Taxas de inclusão no Ensino Superior em outros países Percentual da população que concluiu o Es na faixa de idade de 25 a 34 anos em 2005 (apenas países com 20% ou mais de concluintes).

	Total	
Canadá	54	
Japão	53	Aci
Coreia do Sul	51	ma
Noruega	41	de ²
Irlanda	41	Acima de 40%
Bélgica	41	
Dinamarca	40	
Espanha	40	En
França	39	tre
Finlândia	38	35%
Suécia	37	Entre 35% e 40%
Holanda	35	% 0.1
Reino Unido	35	
Suíça	31	
Nova Zelândia	31	⊳
Polônia	26	baix
Grécia	25	ő d
Alemanha	22	Abaixo de 35%
Áustria	20	5%
Hungria	20	
Brasil*	8	

^{*}Em 2004.

Obs: Foram excluídos os Estados Unidos porque os dados estão em desacordo com a bibliografia recente.

Fonte: OCDE.

ensino superior está atendendo a uma demanda reprimida de jovens e adultos que completaram mais tardiamente o ensino médio ou que, tendo abandonado os estudos, retornam mais tardiamente para completar sua formação.

Para verificar o que isto representa em comparação com outros países, utilizamos um indicador diferente das taxas de matrículas.

O indicador utilizado para esta comparação internacional é diverso dos anteriores porque é calculado em termos dos percentuais de egressos do ensino superior na faixa etária entre 26 e 34 anos e não de matrículas.

Se o progresso é evidente, no que diz respeito ao crescimento do sistema quando se fazem

comparações internacionais, os índices se revelam muito menores do que aqueles dos países desenvolvidos, inclusive da maioria dos países da América Latina².

A conclusão é inescapável no que diz respeito ao atraso brasileiro em relação aos outros países: o ensino superior brasileiro precisa crescer.

2. Os números são todos menores do que os das taxas de matrícula, porque estas incluem alunos que não chegarão a se formar. Além disso, também porque o ensino superior cresceu depois que esses alunos o concluíram. Finalmente, porque os indicadores se referem à taxa líquida e não à bruta.

Sistema público e sistema privado

s resultados alcançados pelo Brasil na área do ensino superior não se devem apenas a esforços governamentais, mas também à iniciativa privada.

Quando se discriminam os dados entre os setores público e privado fica evidente que o crescimento da matrícula se deve principalmente a este último e que há um incremento constante da participação do setor privado no conjunto do sistema de ensino.

Em 1933, quando se iniciaram as primeiras estatísticas, 43,7% das matrículas já se localizavam no setor privado. A dominância do setor público, embora pequena, se manteve até 1950. Entre 1950 e 1960, houve um pequeno decréscimo: o setor privado abrangia, então, 41,2%.

A partir dessa data, o setor privado passou a crescer a taxas maiores e ultrapassou o setor público já em 1970, quando respondia por 50,5% das matrículas, e por 67,3%, em 1980. Na década de 1980 e início da de 1990, como resultado provável da crise econômica que ocorreu nessa época, o sistema no seu conjunto cresceu muito pouco e, no setor privado, houve inclusive um decréscimo do número de matrículas. A partir dessa data, o crescimento se acelerou no setor privado, atingindo 85,7%, em 2000, e cresceu bem mais lentamente até 2008, quando chegou a 86,5%³.

A grande maioria das instituições privadas trabalha basicamente com ensino. Sua participação na pesquisa é marginal, mesmo quando se intitulam universidades.

A diferença de orientação entre ensino público e privado inclui também diferenças na qualidade de ensino. Embora haja excelentes instituições privadas, a grande maioria se concentra na oferta de cursos de pouca exigência acadêmica, oferecidos no período noturno, boa parte dos quais de três anos de duração. O desempenho dos alunos tende a ser muito insatisfatório.

A menor participação do setor público na oferta de ensino de graduação se deve ao fato de que, desde a década de 1930, o governo federal esteve voltado para a constituição de um sistema nacional de universidades públicas que associasse o ensino à pesquisa. A partir da década de 1950, houve um grande esforço voltado para o desenvolvimento da pesquisa científica, e as universidades federais deveriam constituir sua base.

A referência foi, durante todo esse processo, uma universidade que estava fora do sistema federal, a estadual de São Paulo, USP, que, naquela década, já se tinha consolidado como um grande centro de pesquisas nas áreas de ciências exatas e sociais. Universidades como as de São Paulo constituem a parte mais onerosa do sistema, em função do custo da pesquisa e da manutenção de hospitais públicos e centros culturais, como museus, grandes bibliotecas, orquestras, estações de rádio e televisão, etc. Além disso, exigem um grande investimento na infraestrutura das instituições, na ampliação do corpo docente e na sua qualificação.

Os estímulos à pesquisa incluíram a criação de agências federais, como o CNPQ e a CAPES, que financiaram os projetos de pesquisa e concederam bolsas de estudo para a formação de mestres e doutores, no País e no exterior, qualificando os docentes e ampliando o contato dos pesquisadores com a comunidade científica internacional. Em segundo lugar, houve uma enorme ampliação do regime de trabalho em tempo integral, o que elevou substancialmente o salário dos docentes e lhes forneceu tempo para a pesquisa.

Todos esses estímulos não teriam obtido os resultados desejados se não tivessem sido associados à institucionalização da pós-graduação, que permitiu criar em muitas universidades núcleos de pesquisadores altamente qualificados e produtivos, capazes de formar os futuros pesquisadores.

^{3.} Fonte dos dados: Helena Sampaio, O Ensino Superior no Brasil: O Setor Privado, São Paulo, Hucitec, 2000 e MEC/INEP, Censo da Educação Superior, diversos anos.

Em termos do desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação, os resultados foram muito compensadores. O Brasil, hoje, possui grupos de pesquisa e cursos de graduação em todas as áreas do conhecimento, e superamos em muito os demais países da América Latina, inclusive em termos de produção científica em nível internacional. Para isto, contribui também o governo do estado de São Paulo, que mantém três das maiores, melhores e mais produtivas universidades do País (a usp, a Unicamp e a Unesp), e uma agência de fomento à pesquisa, a Fapesp.

O que ocorreu de fato, no conjunto do sistema, foi uma espécie de divisão e de tarefas entre ensino privado e ensino público, ficando com este as universidades que associam ensino, pesquisa e pós-graduação e, com aquele, o ensino de graduação massivo.

O ensino tecnológico e a diversificação do ensino

Entretanto, o ensino de graduação não pode depender apenas das instituições privadas e pagas, e se o setor público não consegue ampliar significativamente as vagas, contando apenas com as caríssimas universidades públicas, torna-se necessário haver uma alternativa de cursos gratuitos de boa qualidade para atender à diversidade de interesses de uma população jovem muito heterogênea em termos de formação anterior, de vocações e de bagagem cultural. Os cursos de graduação, especialmente os de melhor qualidade, como os das universidades públicas, são demasiado teóricos e distantes do mercado de trabalho para interessar à grande parcela de jovens sem vocação acadêmica.

Retomamos aqui a questão da necessidade de diversificação do sistema de ensino superior, como está ocorrendo nos países desenvolvidos.

As estatísticas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) classificam estes cursos como de tipo B e os distinguem dos bacharelados (que constituem o tipo A) por serem mais curtos, mais práticos e mais voltados para o mercado de trabalho, como os cursos tecnológicos no Brasil.

A importância destes cursos para a ampliação da democratização do ensino superior pode ser verificada na Tabela 4, que é um aprofundamento da Tabela 3 e diz respeito ao percentual de egressos do ensino superior, na faixa etária de 25 a 34 anos, que provêm do setor tecnológico do ensino superior.

O que as estatísticas da ocde mostram é que os países que apresentam as taxas mais elevadas de escolarização em nível superior são exatamente aqueles que incluem as maiores porcentagens de egressos de cursos tecnológicos, em torno de 50%.

Esses cursos atendem melhor à heterogeneidade dos candidatos ao ensino superior, porque são muito mais variados e mais flexíveis. Estão também em constante mutação para atender a um mercado de trabalho que se transforma muito rapidamente. Tais cursos são importantes para suprir a enorme carência que existe no Brasil de técnicos competentes e qualificados nas mais diversas áreas.

No Brasil, houve muita resistência à aceitação dos cursos tecnológicos. A excessiva valorização da universidade e do seu papel ideal de produtora de conhecimento teve como contrapartida a desvalorização do ensino técnico e tecnológico, considerados como de mero treinamento, incapazes de promover o desenvolvimento do raciocínio lógico e da metodologia científica – consistiriam em cursos de segunda categoria oferecidos para os pobres e seriam discriminatórios.

Tal concepção constitui uma caricatura do ensino tecnológico e está muito longe das excelentes escolas criadas pelo governo federal e pelo governo do estado de São Paulo. Elas estão voltadas para um saber-fazer que utiliza as tecnologias avançadas e implica o uso constante da reflexão.

Na década de 1980, o governo federal estabeleceu um audacioso plano de criação de escolas tecnológicas, os CEFETS, mas, após a

TABELA 4 – Ensino Superior Tecnológico Percentual da população que concluiu o Es na faixa de idade de 25 a 34 anos em 2005 (apenas países com 20% ou mais de concluintes).

	Tecnológico	Graduação	Total	
Canadá	26	28	54	
Japão	25	28	53	Aci
Coreia do Sul	19	32	51	Acima de 40%
Noruega	2	39	41	de 4
Irlanda	14	26	41	%О
Bélgica	21	19	41	
Dinamarca	9	31	40	
Espanha	13	27	40	Εn
França	17	22	39	Entre 35% e
Finlândia	11	27	38	35%
Suécia	9	28	37	e 4
Holanda	2	34	35	40%
Reino Unido	8	27	35	
Suíça	9	22	31	
Nova Zelândia	5	26	31	\triangleright
Polônia	-	26	26	baix
Grécia	8	17	25	b os
Alemanha	7	15	22	Abaixo de 35%
Áustria	8	12	20	%
Hungria	1	19	20	
Brasil*	-	-	8	

^{*}Em 2004.

Obs: Foram excluídos os Estados Unidos porque os dados estão em desacordo com a bibliografia recente.

Fonte: OCDE (Education at a Glance 2007 – Tabela A1.3a).

abertura de alguns estabelecimentos, uma mudança na orientação política do MEC as relegou a um papel secundário.

Fora do governo federal, o estado de São Paulo se interessou precocemente por este tipo de ensino, tendo criado as fatecs, que possuem uma organização completamente diversa daquela que caracteriza as universidades paulistas e fazem parte da Fundação Paula Souza, a qual administra, também, o ensino técnico público de segundo grau.

Em 2000, a rede era muito pequena, incluindo apenas dez mil alunos. Iniciou-se, entretanto, nesse ano, por iniciativa do governo do estado, uma vigorosa expansão do número

de instituições e de alunos, tendo as matrículas saltado, em 2008, para 50 mil alunos.

São Paulo é o único estado que mantém uma rede própria de escolas tecnológicas. Os demais dependem de instituições federais. A única exceção é Minas Gerais, que mantém uma pequena escola.

Mais recentemente ainda, o governo federal retomou seu interesse pelo ensino tecnológico, com um programa já iniciado de dobrar o número de instituições.

O setor privado também vem investindo no setor tecnológico, cuja procura é mais elevada do que a que se dirige para os cursos acadêmicos, mas sua qualidade é muito heterogênea.

TABELA 5 – Evolução do número de matrículas na Educação Tecnológica, segundo a categoria administrativa

Ano	Total		Privadas			
		Total	Federais	Estaduais	Municipais	
2002	81 348	32 361	16 895	14 170	1 2 6 0	48 987
2004	153 307	45 573	24380	18 988	2 2 0 5	107734
2006	278 727	89 040	32 616	23 113	4 211	218 787
2008	412 032	68 861	35 627	28740	4 494	343 171

Matrículas estaduais praticamente se restringem a São Paulo.

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior Brasília, 2009.

O interesse do setor privado pelos cursos tecnológicos é uma prova da grande aceitação dos mesmos pela população (ver Tabela 5).

Obstáculos estruturais à expansão e melhoria de qualidade do ensino superior no Brasil

Sem dúvida, é necessário que haja tanto um aumento da taxa de matrículas no ensino superior quanto uma melhoria de sua qualidade, que nos aproxime, pelo menos, da média da América Latina e, a mais longo prazo, daquela que caracteriza os países mais desenvolvidos. Mas uma política de simplesmente aumentar o número de vagas não resolverá a questão. Há obstáculos estruturais ao aumento da taxa de inclusão que só recentemente começaram a ser removidos.

O principal obstáculo é externo ao sistema de ensino e diz respeito à enorme desigualdade socioeconômica que caracteriza a sociedade brasileira.

No mundo todo, o desempenho escolar está associado estritamente ao nível de renda. Populações abaixo do nível de pobreza dificilmente completam oito anos de escolarização porque não possuem nem o estímulo familiar nem a familiaridade com a cultura letrada que lhes permitam uma adaptação fácil à rotina escolar. A escola não conseguiu até

hoje desenvolver métodos de ensino que permitam às crianças provenientes das camadas mais desfavorecidas superar as deficiências que decorrem do contexto familiar e vicinal em que vivem.

Os países de alta taxa de inclusão no ensino superior são, em sua maioria, aqueles de menor índice de desigualdade social.

O Gráfico 1 mostra a relação entre renda familiar e acesso ao ensino superior.

O grau de exclusão do ensino superior é consequência de uma exclusão iniciada no ensino básico.

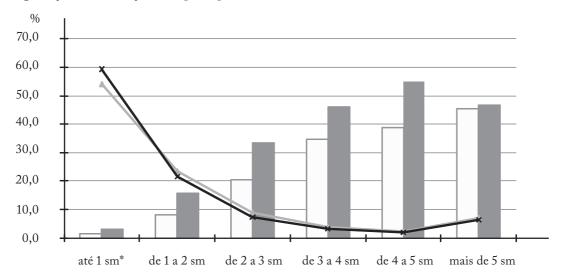
Estando os níveis de renda relacionados estreitamente com o nível de escolarização do país, cria-se um ciclo vicioso, no qual filhos de pais de renda baixa e escolarização precária têm um baixo desempenho escolar e, consequentemente, pouquíssimas possibilidades de obter empregos bem remunerados.

Sendo um elo desta cadeia, podemos supor que, se melhorássemos a qualidade das escolas e conseguíssemos que estas crianças obtivessem melhor desempenho, contribuiríamos para diminuir a desigualdade social. Entretanto, seria irrealista esperar que, sem políticas públicas que melhorem a distribuição de renda, a escola consiga por si só resolver o problema da desigualdade social no Brasil.

É interessante notar, no gráfico apresentado, que o nível mais alto de inclusão não esteja na

GRÁFICO 1 – Desigualdade socioeconômica

Proporção de matrículas de pessoas de 18 a 24 anos no ensino superior e distribuição da população, segundo faixa de renda familiar per capita em salários mínimos – Brasil, 2002 e 2006.



Renda familiar per capita em salários mínimos *inclusive famílias sem rendimento

Proporção de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam o Es em 2002

Proporção de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam o Es em 2006

Distribuição da população brasileira em 2002

→ Distribuição da população brasileira em 2006

Nota: O presente gráfico utiliza e complementa o gráfico referente à 2002, elaborado por Andrade (2004) e publicado nos *Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo*, 2004.

Fonte: IBGE-PNAD.

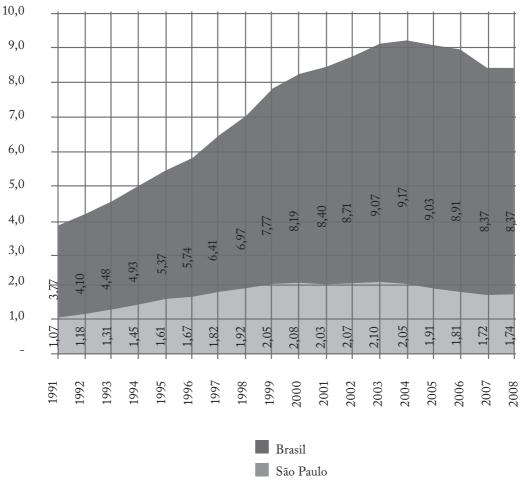
camada de renda mais alta (de mais de cinco salários mínimos), mas naquela dos que se colocam entre três e cinco salários, com 55% de inclusão. A camada seguinte, de três a quatro salários mínimos, apresenta um nível de inclusão praticamente igual ao da classe mais abastada. Pode-se afirmar, com certa segurança, que a clientela atendida pela universidade é, majoritariamente, da classe média.

O segundo obstáculo para o aumento das taxas de inclusão, que deriva do primeiro, reside no gargalo representado pelo ensino médio. Obviamente, para aumentar o número de estudantes no ensino superior é preciso aumentar o número de egressos do ensino médio. O sistema de ensino básico brasileiro embutia, tradicionalmente, um processo extremamente rígido de seleção, de tal modo que os formados no ensino médio constituíam uma minoria muito pequena da população. A situação mudou em todo o País, o ensino médio democratizou-se e as taxas de inclusão aumentaram muito. Isso ocorreu porque o gargalo anterior, que residia na baixa taxa de conclusão do ensino fundamental, foi em parte resolvido.

O Gráfico 2 mostra o crescimento ocorrido.

O grande crescimento do ensino médio ocorreu nos anos 1990 e se prolongou até 2004. Os 3 770 000 alunos de 1991 aumenta-





Fonte: INEP/MEC.

ram para 9170000, em 2004. A partir de então, a taxa começou a cair, atingindo, em 2008, 8370000 alunos.

A análise dos dados referentes ao número de egressos do ensino médio e o número de vagas no ensino superior chega a um resultado surpreendente.

Como se verifica na Tabela 6 e no Gráfico 3, o número total de vagas oferecidas nas instituições de ensino superior (públicas e privadas) é maior do que o número de egressos do ensino médio.

Podemos, portanto, afirmar que, graças ao ensino privado, não há falta, mas excesso de

vagas em relação ao público possível: o de concluintes do ensino médio.

Isso pode ser explicado, em parte, por uma expansão artificial do setor privado, do que resultou um percentual de vagas ociosas em torno de 50%.

Como o ensino público é melhor e gratuito, atrai um número maior de candidatos. Mas, mesmo assim, a relação entre número de concluintes do ensino médio e vagas no ensino público vem diminuindo. Ao mesmo tempo, vem aumentando o número de vagas ociosas. Para cada vaga no ensino público paulista, havia, em

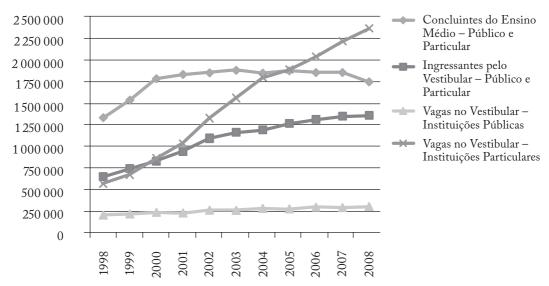
Tabela 6 – Número de concluintes no ensino médio, vagas no vestibular, ingressos por vestibular, segundo a natureza administrativa – Estado de São Paulo e Brasil, 2000 a 2008

	Concluintes do Ensino Médio	Vagas no vestibular		Concluintes do ем / vagas no vestibular			Ingressantes no es / Concluintes do em				
Ano	(ano anterior)*	Pública	Particular	Total	Pública	Particular	Total	Pública	Particular	Total	
	SÃO PAULO										
2000	534 421	35 935	327 660	365 595	14,87	1,63	1,47	0,06	0,39	0,45	
2002	510 375	42 687	441 556	484 243	11,96	1,16	1,05	0,07	0,49	0,56	
2004	497 999	51 236	641 524	692 760	9,72	0,78	0,72	0,09	0,57	0,67	
2006	497 432	56 112	763 004	819 116	8,54	0,63	0,59	0,10	0,72	0,81	
2008	388 708	60 709	945 435	1 006 144	6,40	0,41	0,39	0,12	1,02	1,14	
					BRASIL						
2000	1786827	237 982	862 242	1100224	7,51	2,07	1,62	0,13	0,34	0,46	
2002	1 855 419	263 572	1327127	1590 699	7,04	1,40	1,17	0,14	0,46	0,59	
2004	1 851 834	283 822	1796536	2 080 358	6,52	1,03	0,89	0,147	0,50	0,64	
2006	1 858 615	298 191	2 039 297	2 337 488	6,23	0,91	0,80	0,15	0,56	0,71	
2008	1749731	306 019	2 3 6 4 7 1 7	2 670 736	5,72	0,74	0,66	0,16	0,62	0,78	

^{*} Para efeito de comparação com o número de vagas e de ingressos, os concluintes do ensino médio são referentes ao ano imediatamente anterior ao ano considerado.

Fonte: INEP/MEC.

GRÁFICO 3 – Comparação dos concluintes do EM (ano anterior) com vagas, inscrições e ingressos no ES – Brasil



Fonte: INEP/MEC.

2008, 6,4 possíveis candidatos, considerando o conjunto daqueles que tinham concluído o ensino médio no ano anterior. Mas, no ano 2000, a mesma relação era de 14,9.

Está havendo, portanto, um aumento do atendimento público em relação à demanda. No ensino privado, por outro lado, o número de vagas é bem superior ao número total de con-

cluintes do ensino médio. Podemos inferir que um aumento de vagas no ensino público não significaria, necessariamente, ampliar a taxa de matrículas no ensino superior e, consequentemente, um aumento da taxa de inclusão, mas possivelmente uma diminuição de alunos do ensino particular.

O problema não se reduz, entretanto, a uma questão de quantidade, mas envolve também considerações sobre a qualidade da formação oferecida, que constitui um terceiro obstáculo à expansão do ensino superior.

O grande aumento na escolaridade de nível médio se deu, na sua imensa maioria, em instituições públicas estaduais e foi acompanhado por um declínio da qualidade do ensino. Esse declínio, por sua vez, está associado ao fato de que o sistema vem-se democratizando, isto é, incorporando camadas mais pobres da população.

A avaliação internacional feita pela OCDE, com jovens de 15 anos, mostra a enorme distância que separa o Brasil dos demais países em termos de desempenho escolar. Para esta

demonstração escolhemos os resultados do teste de Leitura, porque são melhores que os de Matemática.

O mau desempenho escolar é cumulativo. O mau desempenho nas séries iniciais repercute como desempenho ainda mais deficiente nas séries finais. Por isso, a avaliação do PISA (Programa Internacional de Avaliação Comparada) constitui uma boa previsão do percentual de alunos que conseguirá atingir um desempenho suficiente para ingressar no nível superior.

Como se verifica na Tabela 7, mais da metade dos alunos testados no Brasil estão nos níveis um e abaixo de um. Alunos com esse desempenho não possuem condições mínimas de ingresso no ensino superior. A esse grupo podemos provavelmente adicionar os 25,3% classificados no nível dois. Sobram, portanto, 17,2% com desempenho suficiente para ingresso no ensino superior, índice bem próximo da taxa bruta de escolarização, que é de 19,5%.

TABELA 7 — Avaliação do desempenho dos alunos de 15 anos na prova de leitura do PISA 2006 — Brasil e países selecionados

	Níveis de proeficiência – Porcentagem de alunos								
Países	Abaixo do Nível 1 (abaixo do escore 334 75)	Nível 1 (do escore 334 75 ao 407 47)	Nível 2 (do escore 407 47 ao 480 18)	Nível 3 (do escore 480 18 ao 552 89)	Nível 4 (do escore 552 89 ao 625 61)	Nível 5 (acima do escore 625 61)			
Austrália	3,8	9,6	21,0	30,1	24,9	10,6			
Canadá	3,4	7,6	18,0	29,4	27,2	14,5			
Alemanha	8,3	11,8	20,3	27,3	22,5	9,9			
Japão	6,7	11,7	22,0	28,7	21,5	9,4			
Coreia do Sul	1,4	4,3	12,5	27,2	32,7	21,7			
México	21,0	26,0	28,9	18,2	5,3	0,6			
Portugal	9,3	15,6	25,5	28,2	16,8	4,6			
Suíça	5,3	11,1	22,9	30,4	22,6	7,7			
Argentina	35,8	22,1	21,8	14,3	5,1	0,9			
Brasil	27,8	27,7	25,3	13,4	4,7	1,1			
Chile	14,8	21,5	28,0	21,1	11,0	3,5			

Fonte: OCDE, PISA, 2006.

Pode-se concluir, a partir desses dados, que o sistema de ensino superior absorve toda a demanda qualificada, e as taxas de inclusão não aumentarão enquanto o desempenho do nível médio não melhorar.

Conclusão

ão há soluções simples (como aumento de vagas) para elevar as taxas de matrícula

no ensino superior. Os problemas dos diferentes níveis de ensino estão interligados e exigem um conjunto de medidas integradas a médio e longo prazo para que sejam resolvidos.

Finalmente, precisamos entender que o sistema de ensino superior não é autônomo em relação à sociedade e, portanto, não teremos democratização de acesso sem que haja uma diminuição drástica do nível da desigualdade social brasileira. O

Meio Ambiente: A Estratégia que Falta ao Brasil

WASHINGTON NOVAES

'ertamente o maior desafio para um futuro governo no Brasil será conceber e pôr em prática uma estratégia que tenha como ponto de partida levar a sociedade e os formuladores de políticas públicas e privadas a deixar de encarar o meio ambiente como um tema apartado, desligado das realidades econômicas, políticas, sociais, culturais. Só esse caminho permitirá definir e executar uma estratégia que tenha como estrutura fundamental para as próximas décadas a extraordinária possibilidade do País, com sua posição privilegiada: trata-se de uma nação com território continental, insolação durante todo o ano (e possibilidades de plantio e colheita equivalentes), quase 13% da água que corre na superfície do planeta, de 15 a 20% da biodiversidade planetária (uma das maiores possibilidades de futuro, com novos alimentos, novos medicamentos, novos materiais para substituir os que se esgotarem), além da possibilidade de uma matriz energética "limpa" e renovável, com hidreletricidade, energias solar, eólica, de biomassas, de marés, geotérmica. Não seria exagero dizer que o Brasil é o "sonho do mundo",

WASHINGTON NOVAES é articulista do jornal *O Estado de S. Paulo*, comentarista e consultor da TV Cultura de São Paulo. Foi secretário de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal (1991/1992), consultor da Agenda 21 brasileira e dos relatórios sobre desenvolvimento humano no Brasil (PNUD), além de sistematizador do I Relatório Brasileiro para a Convenção da Biodiversidade.

tem em relativa abundância tudo aquilo de que o mundo precisa nesta hora de grandes crises. Mas para isso é preciso que sejamos competentes e coloquemos as questões no lugar.

A atual crise financeira global – na qual o excesso de consumo e o desligamento entre realidade financeira e o mundo concreto têm papel central – começa a mostrar que as reformas planetárias terão de ir muito além das instituições financeiras e de seus reflexos nas estruturas político-administrativas dos governos. Terão de religar esses mundos às bases físicas do planeta. E aí, é preciso começar relembrando aquilo que o ex-secretário-geral da onu, Kofi Annan, não se cansa de repetir: "O problema central do mundo hoje está nas mudanças climáticas e nos padrões de consumo insustentáveis, já além da capacidade de reposição do planeta; essas duas questões é que ameaçam o futuro da espécie humana". São palavras muito graves, pronunciadas por um diplomata da inteligência e da experiência de quem comandou por mais de uma década as questões planetárias, como secretário-geral da onu. Então, é preciso partir desse começo, para recolocar as questões em seu devido lugar.

Consumo insustentável

Dizem os relatórios do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) que o consumo de recursos e serviços naturais no mundo já está hoje cerca de 30% além da capacidade de reposição do planeta. E esse consumo excessivo aumenta de ano para ano, com consequências dramáticas no avanço da desertificação, na crise de recursos hídricos, na perda da biodiversidade, na contribuição para os problemas do clima, no agravamento da pobreza mundial.

O Living Planet Index e a Red List Index afirmam que, entre 1970 e 2008, houve uma perda de 30% na biodiversidade do planeta, principalmente em áreas tropicais, onde pode chegar a 60%. Há alguns dados recentes mais animadores, como o de que a perda de florestas tropicais diminuiu na década passada e caiu de 160 mil quilômetros quadrados anuais para 130 mil – que ainda é alta. Em compensação, a área em hectares utilizada por ser humano continua a crescer. E no Brasil, embora essa disponibilidade de área por habitante seja alta, está acima do limite aconselhável em escala planetária.

Centrando o olhar em cada bioma brasileiro, a preocupação cresce. Embora nos últimos anos tenham caído as taxas de desmatamento na Amazônia (7464 km² em 2009), ainda continuamos com uma média muito alta, de mais de 17,5 mil km² anuais na última década – com a agravante de os últimos levantamentos mostrarem retomada da tendência de crescimento. E ao todo o Brasil já perdeu 17% de suas florestas tropicais. No Cerrado, há muita divergência entre números governamentais e de ongs – estas apontando perda superior a 20 000 km² anuais e as estatísticas oficiais, que também adotavam esses números, baixando consideravelmente nos últimos tempos. Seja como for, o Cerrado já perdeu mais de 50% de sua vegetação originária e o desmatamento parece afetar negativamente a retenção de água no subsolo, num bioma onde nascem 14% das águas que correm para as grandes bacias brasileiras (Amazônia, São Francisco, Paraná-Paraguai). A Caatinga já perdeu 45,3% de sua vegetação nativa e tem cerca de 180 000 km2 de seus 826 411 km2 em processo de desertificação.

Diagnósticos de especialistas em clima, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, mencionam a possibilidade de o semiárido perder de 25 a 30% de seus recursos hídricos nas próximas décadas, em função do clima. Já no Pantanal de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, o desmatamento em suas bordas tem levado a um ampliação progressiva das secas, agravada pela pressão em favor do aumento de plantio de cana-de-açúcar.

É imperioso repensar esse panorama. Segundo o professor Roberto Berlinck, do Instituto de Química de São Paulo, o valor da biodiversidade brasileira — estimado em us\$ 2 trilhões anuais — é muito maior que o Produto Interno Bruto. Não se deve estranhar, quando se lembra estudo de Robert Constanza e mais treze cientistas na Universidade da Califórnia, segundo o qual os serviços prestados gratuitamente pela biodiversidade e pelos serviços naturais (fertilidade natural do solo, regulação do clima, manutenção dos recursos hídricos, etc.) custariam três vezes o produto bruto mundial se tivessem de ser substituídos por ações humanas.

Neste Ano Internacional da Biodiversidade, o Global Diversity Outlook (da Convenção da Diversidade Biológica), ao mesmo tempo em que lamentou não terem os países cumprido o compromisso de reduzir as perdas nessa área, fez uma advertência: "Os sistemas naturais que dão suporte à economia, à vida e à sustentabilidade correm o risco de rápida degradação e colapso, a menos que haja uma mudança rápida, radical e criativa, capaz de garantir a sustentação e a variedade da vida na Terra". Mais: "A biodiversidade não pode ser vista mais como separada da economia. Ela pode influenciar a saúde, a renda e a segurança da humanidade". No entanto, como lembra o secretário-executivo da сdв, Ahmed Djoghalaf, "continuamos a perder a biodiversidade em ritmo nunca visto na História - mil vezes mais rápido do que foi durante séculos".

Reverter esse quadro exige políticas públicas fortes e bem dotadas. Há poucos anos, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciên-

cia (SBPC) propôs, em sua reunião anual, que o Brasil adotasse uma política de desmatamento zero para a Amazônia e de forte investimento em ciência e tecnologia na região, inclusive na formação de cientistas, para aplicação prioritária no conhecimento e exploração da biodiversidade. A expansão da agropecuária poderia continuar ocorrendo em mais de 200 mil quilômetros quadrados do bioma, já desmatados e sem nenhuma utilização econômica. Não conseguiu ser ouvida. Os recursos nessa área continuam a ser ínfimos. O orçamento do Ministério do Meio Ambiente para tudo o que deve ser feito - cadastramento de terras, monitoramento, fiscalização, etc. - também é risível, já que para toda a sua atividade ele dispõe de menos de 1% do orçamento federal.

E poderia ser diferente, como mostra um único exemplo: o Instituto de Pesquisas da Amazônia (INPA) conseguiu, com cruzamentos, produzir um tipo de pupunha manejável - o que não acontecia antes, com troncos repletos de espinhos; com isso, tornou possível a extração em escala do palmito de pupunha, que hoje responde pela maior parte do palmito exportado e consumido internamente, já que o palmito juçara está em extinção. O biólogo Thomas Lovejoy, preocupado com as perdas em nossos biomas, lembra que, hoje, só o comércio mundial de medicamentos derivados de plantas chega a mais de us\$ 200 bilhões anuais. Mas o Brasil nem participa desse mercado. Chegamos ao cúmulo de medicamentos fabricados com base no veneno da jararaca, aqui descobertos por um cientista brasileiro - mas que por falta de recursos locais tiveram de ser desenvolvidos nos Estados Unidos -, traduzirem-se anualmente em centenas de milhões de dólares, pagos inclusive pelo Brasil, que os importa.

Os dramas do clima

Já são bastante conhecidos os diagnósticos na área do clima, principalmente os do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas,

o órgão científico da respectiva convenção, que conta com mais de 2500 cientistas do mundo todo, que têm seu trabalho analisado e referendado por outros 90 mil. Dizem eles que são necessárias transformações radicais em nossos modelos energéticos, para evitar que a concentração de partículas poluentes na atmosfera terrestre ultrapasse 450 partes por milhão até o ano 2050, de modo a evitar que a temperatura planetária suba além de dois graus Celsius (já subiu 0,8 grau). Se não houver êxito nesse esforço, os chamados "eventos climáticos extremos" – que já se estão acentuando – aumentarão muito mais e provocarão graves efeitos no mundo: mais furacões e ciclones, mais inundações e secas extremas, maior elevação do nível dos oceanos, atingindo as áreas costeiras (onde vive 40% da humanidade).

Para evitar que os desastres climáticos se acentuem – eles já atingem mais de 200 milhões de pessoas por ano e provocam prejuízos também da ordem de centenas de bilhões de dólares – será preciso mudar radicalmente os atuais modos de viver no planeta, principalmente as matrizes energéticas, que hoje repousam fundamentalmente em energias derivadas do petróleo, do gás natural e do carvão mineral, os chamados combustíveis fósseis. E isso exigirá, segundo a Agência Internacional de Energia, investimentos de us\$ 15 trilhões, dos quais parecemos muito distantes.

Com a agravante de que o ritmo de consumo desses combustíveis cresce exponencialmente em alguns países "emergentes", principalmente China e Índia (embora também estejam investindo em energias renováveis).

A China, que já se tornou a maior emissora de gases poluentes, ultrapassando os Estados Unidos, argumenta que precisa prover de energia elétrica mais de 100 milhões de pessoas que dela não dispõem. E para isso precisa de carvão mineral. A Índia usa o mesmo argumento: tem 400 milhões de pessoas sem energia e sua fonte mais abundante, lá, é o carvão. Além disso, China e Índia argumentam que seu consumo

de energia per capita é muitas vezes menor que o dos Estados Unidos, Europa e Japão. E perguntam: o problema das emissões está nos países que fabricam certos produtos ou nos países que os consomem? Os Estados Unidos consomem mais de 30% da produção industrial chinesa.

O Brasil, por causa de desmatamentos e queimadas, principalmente, está entre os cinco maiores emissores de poluentes no mundo. Já emitia mais de um bilhão de toneladas anuais no único inventário que produziu, em 2004 (referente ao ano de 1994). Mas, nesse total, perto de 75% das emissões se deviam a mudanças no uso da terra, desmatamentos e queimadas. O restante, às áreas de indústria e transporte, principalmente. As informações mais recentes dizem que a participação de desmatamentos, queimadas e mudanças no uso do solo nas emissões ficaram em 76,3% das emissões em 2005. Mas ainda não foi divulgado o segundo inventário, prometido para este ano. Sir Nicholas Stern, conceituado ex-economista-chefe do Banco Mundial, consultor do governo britânico para a área do clima, estima que as emissões brasileiras estejam hoje entre onze e doze toneladas anuais por pessoa - o que significaria cerca de dois bilhões de toneladas anuais.

Alinhando-se a outros países emergentes e dezenas de outros, o Brasil tem-se recusado a assumir compromissos obrigatórios no âmbito da Convenção do Clima. Com dois argumentos: 1) a responsabilidade histórica e maior é dos países industrializados, que emitem muito mais e há mais tempo, desde o início da Revolução Industrial; 2) se adotasse compromissos obrigatórios de redução, eles poderiam afetar seu crescimento econômico.

O primeiro argumento é verdadeiro – mas não exclui os demais países, que também têm uma parte da responsabilidade e já estão ultrapassando os industrializados no montante de emissões. Além disso, o Brasil precisa lembrarse de que, nas discussões do Protocolo de Kyoto, em 1997, apresentou proposta de que cada país deveria assumir responsabilidade de re-

dução de emissões proporcional à contribuição que já tenha dado para a concentração de gases na atmosfera e às emissões atuais; isso é calculável e viável. A proposta foi aprovada em princípio, mas sujeita a novos estudos científicos – que até agora não foram finalizados.

Quanto ao segundo argumento, a redução de emissões só afetará negativamente o crescimento econômico se insistirmos num modelo predatório de recursos e insustentável energeticamente.

Quando se aproximava a realização da Convenção do Clima em Copenhague, em dezembro de 2009, o Brasil alterou sua posição. A Lei de Mudança Climática aprovada pelo governo federal propôs como objetivo reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões brasileiras, calculadas sobre o patamar a que chegariam em 2020 tomando por base as emissões de 2005. Segundo o ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende, em exposição no Senado federal, essas emissões em 2005 são calculadas em 2205,3 milhões de toneladas anuais, com aumento de 48,4% sobre 1994, quando eram 1484,9 milhão, e de 61,7% sobre 1990, quando estiveram em 1362,3 milhão de toneladas. A proposta brasileira de reduções voluntárias - e não compromissos obrigatórios, fiscalizáveis pelos demais países e organismos internacionais - deixaria o País com pouco mais de 1,9 bilhão de toneladas em 2020, com cerca de dez toneladas por habitante/ano (se até lá a população não crescer muito).

Um dos ângulos mais difíceis do problema brasileiro está na emissão de metano pelo gado bovino, fonte importante de emissão. Cada boi emite 58 quilos de metano por ano (medição da Embrapa Meio Ambiente) em seu processo de ruminação de alimentos — o que significa, no total, mais de dez milhões de toneladas por ano. Como o metano tem uma taxa de equivalência de 21 em relação ao carbono, essas emissões do gado bovino significam mais de 210 milhões de toneladas equivalentes de carbono — e constituem problema relevante.

O assunto chegou a ser discutido em fóruns paralelos na Convenção do Clima, onde lideranças da pecuária brasileira afirmaram estar convencidas de que será preciso mudar o panorama — abandonando o sistema de criação de gado em grandes áreas com pequeno rendimento por hectare e maior concentração nos sistemas de confinamento. Além da esperança em novas tecnologias que possam reduzir o teor de metano nos alimentos, com aditivos químicos, mistura de óleo de peixe e outras. Além disso, o Brasil está argumentando no IPCC que a equivalência metano/carbono precisa ser revista, pois o metano permanece menos tempo na atmosfera.

Na reunião de Copenhague, não houve avanço importante em direção a mudanças, apesar do reconhecimento da gravidade do quadro. Chegou-se apenas a uma declaração das partes, sem efeito prático. E tudo foi deixado para a nova reunião, prevista para dezembro próximo, em Cancún. O próprio secretário-geral da onu, Ban Ki-moon, já tem dito não acreditar que se chegue no México a um acordo que regule a área após 2012, quando termina a vigência do Protocolo de Kyoto (que estabeleceu redução de 5,2% nas emissões dos países industrializados sobre as de 1990 – e que ainda não foi cumprido). Porque para chegar a um novo acordo na direção de obter compromissos de redução de emissões que cheguem até a 80% das atuais em 2050 - será preciso, primeiro, aprovar um roteiro para a discussão (que ainda não existe) e em seguida chegar a consensos mínimos entre as partes.

Com tantos interesses divergentes entre países industrializados, emergentes, G-77, países mais pobres, países-ilhas (já ameaçados de desaparecimento pela elevação do nível dos oceanos) – sem falar na predominância das lógicas financeiras nos países e empresas de cada um em cada setor – o consenso temse mostrado impossível. E em convenções da onu, ele é indispensável para aprovar qualquer resolução.

Mas as advertências se renovam. No final de maio, a Administração de Informações sobre Energia, dos Estados Unidos, informou que as emissões mundiais de carbono, resultantes da queima de petróleo, gás natural e carvão devem subir 43% até 2035 e chegar a 42,4 bilhões de toneladas – se não houver acordo para redução.

Não bastasse tudo isso, a questão está ainda relacionada com o problema de recursos naturais e consumo. Os relatórios do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) têm assinalado que os países industrializados, com menos de 20% da população mundial, concentram quase 80% do consumo de recursos no mundo. E se todos os países consumissem como norte-americanos, europeus ou japoneses, seriam necessários mais dois ou três planetas para suprir os recursos. Da mesma forma, eles concentram a renda: as três pessoas mais ricas - que neles vivem - detêm, com seus ativos, o equivalente ao produto bruto anual dos 48 países mais pobres, onde vivem 600 milhões de pessoas. Pouco mais de 250 pessoas, com ativos superiores a us\$ 1 bilhão cada uma, juntas têm o equivalente à renda anual de mais de 40% da humanidade, mais de 2,5 bilhões de pessoas. Seria possível acrescentar que em cada país não-industrializado esse quadro se repete, comparando a renda dos segmentos mais ricos com os de menor renda.

O Brasil já é um dos países que mais sofrem com mudanças do clima. Já tivemos furacão e tornados, temos tido desastres com inundações, deslizamentos de encostas e topos de morros, perdas de safras, etc. Estudos recentes – *Economia da Mudança do Clima no Brasil* – de onze institutos universitários de pesquisa mostram que, dependendo de circunstâncias, em 40 anos o Brasil poderá perder R\$ 3,6 trilhões em suas safras, por problemas climáticos. Outros países poderão ter o mesmo problema, agravando inclusive o quadro da fome no mundo, que já afeta perto de um bilhão de pessoas.

Repensar a energia

ara que haja mudanças importantes no Brasil, que contribuam para avanços no clima, será preciso repensar também a questão da energia. O País tem insistido nos últimos anos no caminho de implantar mega-hidrelétricas, principalmente na Amazônia, ao custo de muitos bilhões de reais. Mas também com altos custos ambientais e sociais, como é o caso das usinas do rio Madeira e da projetada usina de Belo Monte. Além disso, nos últimos leilões de energia, tem dado forte participação a usinas termelétricas, altamente poluidoras, com o argumento de que é preciso compensar o atraso devido às exigências na área ambiental - de modo a impedir que o País sofra novo "apagão", como em 2001.

Não entram em discussão, entretanto, outras possibilidades, outros estudos. Um deles, da Unicamp, wwf e outras instituições, mostra que o Brasil poderia economizar 30% da energia que consome com programas de eficiência energética e conservação – tal como fez em 2001, sem nenhum prejuízo para a sociedade. Poderia ganhar outros 10% com redução de perdas nas linhas de transmissão de energia, onde elas estão hoje em pelo menos 15% (o Japão perde 1%). E ainda 10% com repotenciação de antigos geradores de hidrelétricas que têm hoje baixo rendimento e poderiam aumentá-lo a custo muitas vezes menor que o da implantação de novos geradores em novas usinas.

Na mesma linha, as possibilidades de outros formatos de geração de energia. Há estudos que mostram a possibilidade de, com a implantação de coletores solares numa área equivalente a um quarto do reservatório da hidrelétrica de Itaipu, produzir tanta energia quanto nessa usina. Também com a energia eólica as possibilidades são minimizadas, embora seu potencial seja no mínimo maior que todo o consumo nacional hoje. E sua participação na matriz nacional é mínima, sob o argumento de que se trata de energia cara – sem fazer todas as comparações

necessárias, que incluam os custos ambientais e sociais de outros formatos.

Tem-se avançado na questão do etanol, embora faltem certos cuidados que criam vulnerabilidades. Como o zoneamento ecológico-econômico para deixar fora da área de interdição o Cerrado e até as bordas do Pantanal – onde ela não deve ocorrer mas está acontecendo. O setor também é vulnerável quanto às condições de trabalho dos cortadores de cana em muitas áreas.

Já a questão da participação da energia nuclear na matriz energética continua polêmica. Os defensores não conseguem remover os argumentos de que se trata de energia cara, perigosa e sem destinação para seus resíduos. Ainda assim, aprovou-se a implantação da usina Angra 3 e planejam-se várias outras, inclusive no Nordeste. A implantação de usinas desse tipo à beira-mar deveria ser encarada com muita cautela, tendo em vista o processo de elevação das águas oceânicas, já em curso em muitas partes do mundo, inclusive no litoral brasileiro, diz o professor Carlos Nobre, que coordena a política científica do clima no Brasil. É preciso lembrar que, no nosso caso, os resíduos altamente radiativos são mantidos dentro das usinas, sem destinação final equacionada (que também não foi encontrada ainda em nenhuma parte do mundo).

E ainda será preciso tratar da questão da destinação da nova energia — já que as megausinas da Amazônia, principalmente, terão a maior parte da que gerarem destinada à produção de eletrointensivos, sobretudo alumínio e ferro-gusa, na maior parte para exportação. Trata-se de questão que se insere no âmbito de problema já registrado pelo PNUD em seus relatórios sobre o desenvolvimento humano no Brasil, onde mostra que países industrializados transferem para outros países, sem nenhuma remuneração adicional, custos sociais e ambientais. É o caso dos eletrointensivos, onde os altos custos financeiros da produção (a energia representa cerca de metade do custo

total) levaram países industrializados a transferir grande parte de sua produção para países como o Brasil. O caso de Tucuruí, na década de 1980, exemplifica a questão: decidiu-se por inundar uma área de mais de 2700 km², sem sequer retirar a madeira (vinte anos depois começou a ser retirada por mergulhadores com motosserras...); desalojaram-se dezenas de milhares de pessoas; disseminou-se a malária; criaram-se aglomerados urbanos de trabalhadores nas obras carentes de infraestruturas; e passou-se a fornecer energia às produtoras de eletrointensivos com mais de 50% de subsídio sobre a tarifa paga pelos demais consumidores, praticamente todos fora da Amazônia; ao fim do contrato de vinte anos, o Tesouro Nacional exigiu da Eletrobrás que pagasse alguns bilhões de dólares referentes a esses subsídios mas acabou-se lançando o prejuízo nas contas de todos os consumidores no País.

As discussões poderiam ir ainda mais além, com a questão do desmatamento na Amazônia e no Cerrado para alimentar siderúrgicas. Mas não é preciso. Todas essas questões colocam a necessidade de uma ampla discussão com a sociedade a respeito da matriz energética nacional e das melhores alternativas. As políticas não podem continuar atendendo apenas a interesses de setores específicos. É preciso dar prioridade aos interesses maiores da sociedade. À necessidade de transformações em função dos grandes problemas planetários. E da inserção urgente de uma estratégia desse setor em uma macroestratégia nacional moderna.

O privilégio da água

a da "crise da água". Há mais de duas décadas vêm a ONU e seus organismos advertindo que será essa a mais grave crise dos nossos tempos. Temos hoje no mundo mais de um bilhão de pessoas sem acesso a água potável de boa qualidade. Mais de 40% da humanidade (mais de 2,5 bilhões de pessoas) não dispõem de sa-

neamento básico; mais de um bilhão de pessoas defecam todos os dias ao ar livre. Até meados deste século, a crise envolverá dois terços da humanidade – diz a onu – nos conflitos em disputa de água, até guerras.

Também no Brasil o quadro é grave. Quase 10% da população, quase vinte milhões de pessoas, não recebem água encanada em suas residências. Cerca de 50% da população (quase cem milhões de habitantes) não têm suas casas ligadas a redes de esgotos (parte deles conta com fossas sépticas). Dos esgotos coletados, menos de 30% recebem alguma forma de tratamento – o restante é despejado *in natura* nos rios e no mar e é a causa principal das doenças veiculadas pela água, que respondem por 60%das internações pediátricas na rede pública de saúde e por 80% das consultas na mesma faixa.

Essa poluição por falta de saneamento é também a causa principal da "situação crítica" diagnosticada pela Agência Nacional de Águas em todas as bacias brasileiras, da Bahia ao Rio Grande do Sul. É também responsável pelo quadro preocupante encontrado pela ANA em pesquisa recente em mais de dois mil municípios brasileiros, na qual constatou que dois terços deles enfrentarão graves problemas de abastecimento em prazo muito curto. Ainda assim, outros estudos mostram que o desperdício de água nas redes públicas das principais cidades brasileiras chega a 45% do que sai das estações de tratamento. Mas até há pouco não havia um único sistema de financiamento para reparação e conservação de redes - só para novas barragens, novas adutoras e novas estações de tratamento (o BNDES parece haver quebrado a regra, começando a financiar recentemente a reparação e conservação).

Ainda é possível acrescentar que o Brasil é parte do problema diagnosticado pelo pnuma, de cem milhões de toneladas anuais de nitrogênio usado como fertilizantes nas lavouras e que chegam às águas dos oceanos, onde estimulam a proliferação de algas — e é essa a causa

principal da perda da biodiversidade marinha em muitas regiões.

Tudo isso evidencia a necessidade de o País repensar sua estratégia nessa área e incluí-la na macroestratégia dos novos tempos. Se temos o privilégio de quase 13% das águas superficiais do planeta (sem contar os aquíferos subterrâneos), temos de lembrar que essa água é distribuída desigualmente entre as regiões, com quase 80% na região amazônica - onde estão menos de 20% da população. Com um estado, Pernambuco, já em situação crítica (consome mais de 20% da água superficial) e outros próximos disso. E com praticamente todas as grandes cidades já com o problema de precisar buscar água a grandes distâncias e elevados custos, muitos deles enfrentando conflitos com os municípios das bacias de onde retiram ou pretendem retirar água.

Com uma problemática dessa envergadura, o planejamento oficial prevê a "universalização" do saneamento para um prazo de vinte anos, aplicando no setor cerca de R\$ 10 bilhões anuais – só que o desembolso efetivo tem ficado muito abaixo disso.

Em algum momento irá à mesa de negociações internacionais também a chamada "exportação virtual de água", questão já levantada nos relatórios das conferências sobre água promovidas pela onu. Ali se lembra que produzir um quilo de carne bovina exige o uso de quinze mil litros de água em todas as fases do processo, desde a formação do pasto, a alimentação e dessedentação de animais, a limpeza de instalações, etc. Um quilo de carne suína exige oito mil litros; carne de aves, oito mil litros; um quilo de cereais, de mil a mil e trezentos litros. A argumentação que se começa ouvir é a de que principalmente países industrializados, que não dispõem de território nem recursos hídricos para produzir carnes e grãos que consomem, recorrem à importação - mais uma vez, entretanto, sem considerar nem remunerar os custos ambientais e sociais embutidos.

O desperdício no lixo

Resta ainda – por fazer parte da questão do Consumo e desperdício de recursos – o problema dos resíduos. Não há dados recentes e precisos sobre a quantidade produzida no País. O levantamento de 2002 pelo IBGE acusou 230 mil toneladas de lixo domiciliar e comercial coletadas diariamente no Brasil – o que significaria mais de oitenta milhões de toneladas anuais (fora o que não é coletado, polui e assoreia rios, entope redes de drenagem e piscinões).

O primeiro problema está no desperdício de recursos, pois um estudo da UNESP, em Indaiatuba (SP), mostrou que 91% dos resíduos que vão para aterros ou lixões seriam reaproveitáveis ou recicláveis. Mas reciclagem em usinas no Brasil pouco passa de 1% do total. E a situação só não é muito mais grave porque cerca de 800 mil catadores de lixo encarregam-se de encaminhar a empresas recicladoras cerca de 30% do papel e papelão descartados, mais de 20% do plástico e do vidro. Estudo recente do IPEA sobre boa parte do lixo levado para aterros e lixões calculou em mais de R\$ 8 bilhões o desperdício de materiais recicláveis (o que equivaleria a mais de duas vezes o orçamento anual do Ministério do Meio Ambiente em 2007).

Mas há outros ângulos: os resíduos da construção civil equivalem a pelo menos o dobro dos resíduos domésticos — e também não são reciclados. Pelo menos metade do lixo recolhido vai para lixões a céu aberto, onde contamina lençóis freáticos e polui a paisagem e a qualidade de vida da vizinhança. As prefeituras já pagam hoje em média R\$ 80,00 por tonelada coletada, segundo o IPEA — o que, se for multiplicado por 230 mil toneladas/dia, significa quase R\$ 20 milhões diários ou mais de R\$ 7 bilhões anuais. Com a agravante da forte participação das empresas do setor no financiamento de campanhas eleitorais e no noticiário sobre corrupção em órgãos públicos.

Um dos ângulos das questões imensas geradas por esse sistema está em que quase todas as capitais brasileiras estão hoje com seus aterros sanitários esgotados - São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Belém, Recife, entre muitas outras. E não há espaços adequados para receber novos aterros, que são muito difíceis - pois exigem áreas extensas, lençol freático profundo (para não ser contaminado), sistema viário amplo, ausência de moradores nas vizinhanças, ventos favoráveis (para não espalharem odores). O risco é de só se conseguirem áreas muito distantes, caras, com o custo do transporte muito onerado - além de conflitos com outros municípios.

Está em fase final no Congresso projeto de Política Nacional de Resíduos Sólidos. Tem princípios interessantes - mas ainda não define instrumentos práticos, nem recursos. Mas inclui um princípio que precisa ser levado à prática: dar preferência a cooperativas de catadores nas soluções, para estimular a geração de trabalho e renda.

Cenários à vista

arecem ser essas as grandes questões para uma agenda brasileira essencial, a ser considerada pelo próximo governo.

É preciso agora que a sociedade e a comunicação pressionem para que os candidatos nas próximas eleições, em todos os níveis, se manifestem sobre elas. Porque a partir daí é que se pode construir uma macroestratégia nacional, em momento agudo e decisivo: a crise econômico-financeira que o mundo enfrenta exigirá transformações profundas. E elas trarão para o centro do palco as chamadas questões ambientais - que na verdade são o mundo concreto em que vivemos e que não podemos esquecer.

Privilegiado pelas condições naturais mencionadas, o Brasil pode assumir lugar muito importante nas discussões e negociações desse novo tempo. ○

Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil: Desafios para o Período 2011 a 2015

CARLOS HENRIQUE DE BRITO CRUZ

esde a criação do CNPQ e da CAPES, em 1951, uma série de iniciativas do governo federal e de alguns governos estaduais contribuiu para que se criasse no Brasil uma infraestrutura acadêmica inexistente em países em desenvolvimento. Outras iniciativas estatais criaram algumas empresas de alta intensidade tecnológica, como a Embraer, a Petrobras e a Embrapa, ao mesmo tempo em que algumas companhias privadas se estabeleceram com razoável capacidade tecnológica.

O País desenvolveu, nos últimos dez anos, instrumentos e estratégias para o desenvolvimento científico e tecnológico que permitirão avanços importantes no período vindouro. As políticas para C&T&I tem-se caracterizado por continuidade e aperfeiçoamentos e essa precisa ser a estratégia de fundo, usando-se o que de melhor foi construído de forma cada vez mais efetiva. Os fundos setoriais e os instrumentos criados a partir da Lei de Inovação, somados à base acadêmica e industrial criada nos últimos sessenta anos, permitem encarar o futuro com otimismo. O crescimento da produção científica, na formação de doutores, nos sistemas de apoio à P&D empresarial criam novas oportunidades, ao mesmo tempo em que demandam análise cuidadosa para que sejam identificados os gargalos e as oportunidades de melhoramentos. Todos estes

CARLOS HENRIQUE DE BRITO CRUZ é diretor científico da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e ex-reitor da Unicamp.

são fundamentos essenciais para que as políticas para C&T&I sejam cada vez mais políticas de Estado, e não de governos, e contribuam cada vez mais para o desenvolvimento econômico e social dos brasileiros.

Neste artigo analisamos algumas das características do sistema nacional de C&T&I e das políticas implementadas nos últimos anos, buscando identificar as oportunidades para melhoramentos e correções que toda política requer para manter sua efetividade.

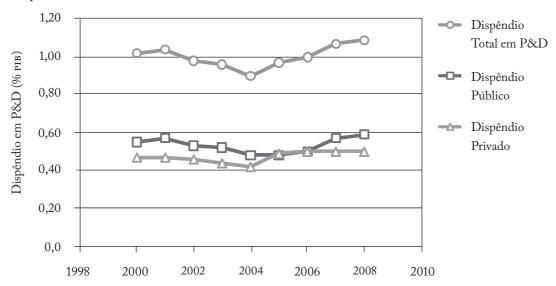
O dispêndio nacional em P&D

MCT estima que em 2008 o dispêndio total (realizado pelo governo e por empresas) em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), no Brasil, foi de R\$ 32,8 bilhões, correspondendo a 1,09% do PIB. Desse total, 54% foram dispêndios públicos e 46%, privados.

O Gráfico 1 mostra a evolução do dispêndio em P&D medido em unidades de porcentagem do PIB. Ao longo dos últimos nove anos, esse percentual esteve em torno de 1% do PIB, com um mínimo bem pronunciado em 2004. O presidente Lula da Silva prometeu em várias ocasiões aumentar o investimento brasileiro em P&D para um valor de 2%, como, por exemplo, na instalação do Conselho de Ciência e Tecnologia (CCT), em 11 de setembro de 2003¹, e na mensagem ao

^{1.} Luiz Inácio Lula da Silva, discurso feito no encontro do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia,

GRÁFICO 1 - Evolução do Dispêndio Total em P&D no Brasil e dos componentes Dispêndio Público e Dispêndio Privado.



Congresso de agosto de 2003², valor que traria o Brasil a um nível de investimento mais próximo da média da OCDE, de 2,3%.

Os gastos em C&T serão tratados não como custos correntes, mas como investimento num futuro melhor para o País. A grande meta instrumental dessa política será aumentar progressivamente o percentual do PIB aplicado em P&D, saltando de 1% para algo próximo de 2% ao final do mandato do atual Governo.

Como se vê no Gráfico 1, até o momento tal promessa ainda não se materializou. Na verdade, a promessa de 2003 foi reduzida para uma meta de 1,5% do PIB em 2010, no Plano de Ação para C&T editado em 2007³.

Considerando-se a tendência mostrada no Gráfico 1, parece pouco provável que tal meta

em 11 de setembro de 2003, em http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr176.doc.

- 2. Mensagem do Presidente ao Congresso, 2003, em https://www.presidenciadarepublica.gov.br/publi_04/colecao/mens03_08.pdf, p. 279.
- 3. mct, "Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Nacional Plano de Ação 2007-2010", http://www.mct.gov.br/upd_blob/0021/21590.pdf, p. 40, consultado em 4 de junho de 2010.

seja atingida, ainda mais levando-se em conta que 2009 foi um ano de forte retração no investimento empresarial e público devido à crise mundial.

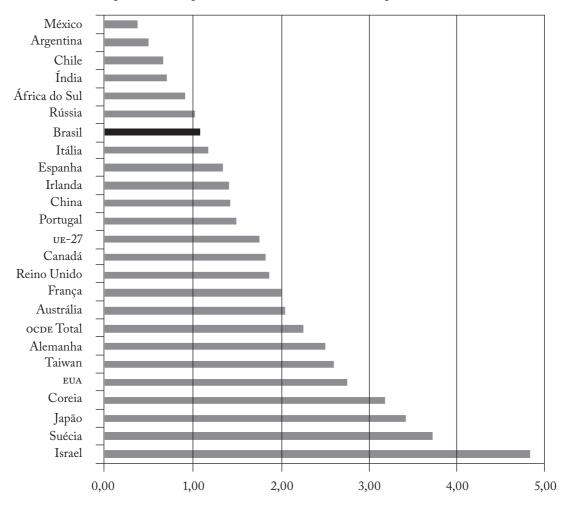
O Gráfico 2 mostra a situação do dispêndio brasileiro em P&D em comparação com alguns países. Ali pode-se ver a baixa competitividade do esforço nacional, que só supera os de México, Argentina, Chile, África do Sul e Rússia.

Observando-se o Gráfico 3, pode-se verificar que a grande diferença de dispêndio existe na parte empresarial. Neste caso, o 0,48% do pib aplicado em P&D pelas empresas no País representa apenas 12% do aplicado pelas empresas em Israel, 18% do aplicado no Japão e 30% do aplicado no conjunto dos países da ocde. Já na comparação do dispêndio governamental em P&D, a situação do Brasil é bem mais parelha com a dos países da comparação: o 0,61% do pib aqui aplicado representa 90% do aplicado pelo conjunto dos países da ocde (0,69% do pib).

Esta situação quanto aos dispêndios públicos (comparáveis aos dos países da OCDE) e privados (muito inferiores aos dos países da OCDE) em P&D aponta para o maior desa-

76 INTERESSE NACIONAL – JULHO/SETEMBRO 2010

GRÁFICO 2 – Comparação do Dispêndio Total em P&D do Brasil com países selecionados



Dispêndio Total em P&D (& do PIB)

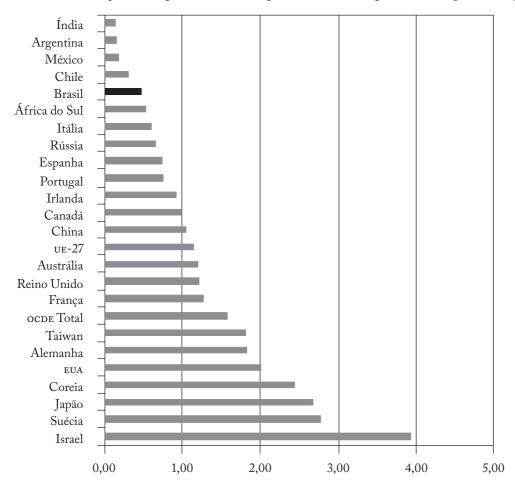
fio para as políticas de C&T no Brasil: como criar um ambiente que estimule e viabilize o dispêndio empresarial em P&D? Esse é um objetivo muito mais complexo do que o simples aumento do dispêndio governamental, pois envolve obter um aumento substancial no investimento privado por meio de políticas governamentais. O tamanho do desafio – multiplicar por três o dispêndio empresarial em P&D, levando-o de 0,47% do PIB para 1,5% – é enorme e requer bem mais do que meras promessas de palanque. O que se requer é uma política industrial associada à política para C&T e coerente com as enormes mudan-

ças necessárias nas condições macroeconômicas e de infraestrutura existentes no País, que hoje praticamente impedem o desenvolvimento sustentável e vem levando o Brasil a uma progressiva desindustrialização.

Três indicadores de resultados: artigos científicos, doutores titulados e patentes

Para sintetizar a situação atual e os desafios vamos concentrar a análise em três indicadores de resultados que, de forma imperfeita, mas ainda assim com precisão aceitável, servem

GRÁFICO 3 – Dispêndio Empresarial em P&D para o Brasil em comparação com alguns outros países



Dispêndio Empresarial em P&D (& do PIB)

para aferir a situação de um Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia. Esses três indicadores são o número de artigos científicos publicados em revistas de circulação internacional da base do Institute for Scientific Information (Thomson-Reuters), o número de doutores formados (dados mantidos pela capes/mec) e o número de patentes obtidas por organizações no país (principalmente empresas) no Escritório de Patentes dos eua. Os dois primeiros indicadores — artigos e doutores formados — dão uma boa ideia da situação do sistema acadêmico de pesquisa, permitindo comparações internacionais elucidativas. Eles se relacionam com várias outras dimensões do sistema acadêmico, como

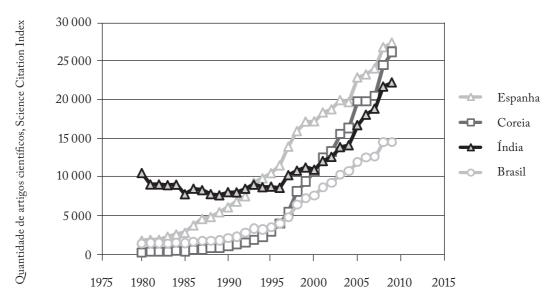
abrangência, acesso, qualidade da educação básica, por serem afetados por estas. O indicador sobre o número de patentes permite que se forme uma ideia sobre a competitividade internacional das empresas, num mundo globalizado e no qual a criação de ideias é o principal gerador de riqueza para a indústria e os serviços.

Artigos científicos originados no Brasil

Em 2008, cientistas que trabalham no Brasil publicaram 30 415 artigos científicos e outros tipos de publicações em revistas de circulação internacional cadastradas pelo Institute for

78......Interesse nacional – Julho/setembro 2010

GRÁFICO 4 – Evolução da quantidade de publicações do tipo "Article" originadas no Brasil e cadastradas no Science Citation Index do 181



Scientific Information, uma das principais bases de dados que qualificam revistas científicas. Houve, naquele ano, um aumento importante em relação a 2007, pois o 151 passou a cadastrar mais revistas editadas no Brasil, o que também é um bom indicador de interesse mundial pela ciência aqui produzida. Entretanto, exatamente por essa razão (mudança da base), a série de número de publicações obtida desta forma não deve ser usada para a análise da evolução do sistema de produção de ciência no País.

No mesmo ano de 2008, titularam-se no Brasil 10711 doutores, e organizações sediadas aqui obtiveram 101 patentes no Escritório de Patentes dos eua (uspto).

Para entender a evolução temporal da produção científica é necessário usar uma contagem mais restritiva, considerando as publicações do tipo "Artigos" (e excluindo resenhas, comentários curtos, etc.), e baseada numa coleção de revistas fixa pelo período de tempo coberto. Para isso usamos um subconjunto da base do ISI, o Science Citation Index (assinado em CD-ROM pela Unicamp).

A evolução é mostrada no Gráfico 4, na qual se pode verificar que as taxas de cres-

cimento anual têm sido bastante altas desde 1994, com a exceção das variações de 2006 para 2007 e de 2008 para 2009. Também no Gráfico 4 pode-se observar que, apesar das taxas altas de crescimento, a produção científica brasileira coloca-se abaixo dos países comparados ali: Espanha, Coreia e Índia⁴. Em particular, chama a atenção a divergência em relação à trajetória da Coreia: até 1996, a produção científica brasileira superava a deste país, mas a partir de 1997, os coreanos superaram o Brasil e, desde então, vem aumentando a diferença entre os dois. Por outro lado, deve ser mencionado que a capacidade de produção científica brasileira excede bastante a dos demais países da América Latina.

Também se observa no Gráfico 4 que a taxa de crescimento da produção científica brasileira tem sido inferior àquela da Coreia e da Índia e ligeiramente superior à da Espanha. Uma análise mais detida da evolução da produção

^{4.} A população da Espanha era de 40 milhões de habitantes em 2008, e a da Coreia, de 48 milhões, bem menores do que os 198 milhões do Brasil e os 1,15 bilhão da Índia.

científica brasileira, a partir de 1994, permite identificar três fases: de 1994 a 1998, a taxa anual de crescimento foi de 18% a.a.; de 1998 a 2002, a taxa foi de 9,3% a.a. e, de 2003 a 2009, foi de 6% a.a.. Considere-se que a taxa de crescimento da Coreia, a partir de 1998, tem sido de 10% a.a., enquanto a da Espanha de 5% a.a., e a da Índia, 7,2% a.a..

Para que a ciência criada no Brasil ganhe visibilidade e impacto mundial é preciso simultaneamente criar as condições para o crescimento da produção científica e para o aumento de seu impacto. Esta estratégia dupla pode concretizar-se, por exemplo, por meio de um conjunto de ações que:

- a) apoiem e estimulem a criação de novos centros científicos no País, (especialmente buscando-se a desconcentração do sistema), aumentando, assim, a capacidade de produção científica (pôr em atividade mais pesquisadores) e, ao mesmo tempo,
- b) estimulem e criem condições para a criação de alguns centros de excelência que possam produzir ciência de alto impacto mundial.

As ações do tipo descrito em *a*) não se opõem ou exigem a exclusão das ações do tipo proposto em *b*). São, na verdade, complementares e ambas no interesse público, buscando produzir-se mais e melhor ciência. Este tem sido um equívoco nas políticas dos últimos oito anos em C&T: a suposição de que a busca da desconcentração e da redução de desigualdades regionais exclua o apoio à excelência. As duas vertentes podem coexistir e interagir produtivamente.

Formação de doutores no Brasil e o papel das universidades

Osegundo indicador tradicional para formar um quadro sobre a capacitação científica é o número de doutores formados anualmente. Também nesse indicador os resultados brasileiros são competitivos com os de Coreia, Índia e Espanha, como mostrado no Gráfico 5. Mesmo

assim, a trajetória brasileira encerra desafios importantes, como veremos a seguir.

Um destes desafios relaciona-se com a mudança de tendência que se pode observar no Gráfico 5 a partir de 2003: de 1995 a 2002, a taxa de crescimento do número de doutores formados anualmente era de 14% a.a., caindo para 5,4% a.a. a partir de 2003.

O segundo desafio ligado à formação de doutores é a pequena intensidade de convivência internacional dos titulados. A pós--graduação no Brasil avançou muito ao criar oportunidades para doutoramento no País, especialmente a partir da década de 80 do século passado. Mas uma consequência imprevista desta "nacionalização" foi a redução da intensidade de criação de redes e parcerias internacionais. O isolamento, agravado pela barreira linguística, prejudica o progresso da ciência no Brasil e também a qualidade da formação dos doutores titulados, pois, como é bem sabido, a ciência avança mais e melhor quando há mais interação entre os cientistas, especialmente com os melhores entre estes.

Patentes obtidas por empresas no Brasil

o que diz respeito à capacidade inovativa das empresas localizadas no País, a situação é bem menos favorável do que a que se analisou quanto à produção científica ou formação de doutores, conforme se mostra no Gráfico 6.

Neste indicador, a Coreia supera os demais países da comparação por mais de uma ordem de magnitude: em 2008, as empresas coreanas obtiveram 7549 patentes nos Eua, enquanto as sediadas no Brasil, apenas 101, ou 75 vezes menos. Para que se entenda a tendência no caso do Brasil, mostra-se no Gráfico 7 a curva apenas para este caso, onde se pode verificar a relativa estagnação a partir de 2002, seguindo-se ao crescimento que se verificou de 1983 a 2001.

Preliminarmente, é preciso esclarecer que a principal origem de patentes são empresas e

GRÁFICO 5 – Evolução na quantidade de doutores formados anualmente

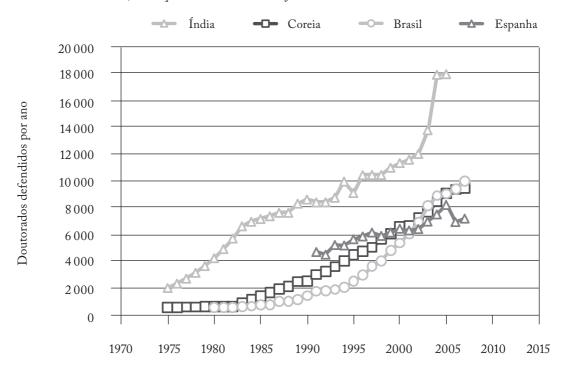


GRÁFICO 6 – Evolução na quantidade de patentes concedidas no Escritório de Patentes dos EUA a Coreia, Espanha, Índia e Brasil

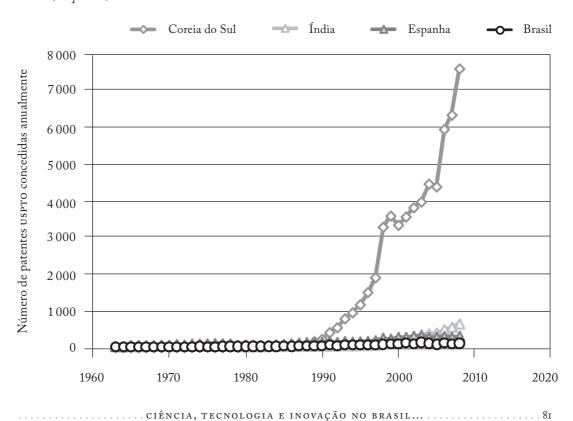
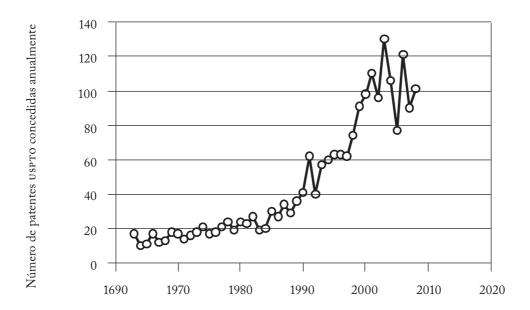


GRÁFICO 7 — Evolução no número de patentes concedidas a organizações sediadas no Brasil pelo Escritório de Patentes dos EUA



não universidades. No caso dos Eua, das 87901 patentes concedidas a organizações no país, em 2003, apenas 4% foram para universidades. As demais foram quase em sua totalidade para empresas. Portanto, quando se fala da quantidade de patentes obtidas está-se falando da capacidade da empresa daquele país de criar conhecimentos e incorporá-los a seus produtos e processos efetivamente.

A inferioridade na capacidade tecnológica das empresas no Brasil sinaliza que um dos maiores desafios para o País, nos próximos anos, é o de criar as condições para que as empresas daqui possam intensificar suas atividades de P&D internas e passem a ganhar competitividade tecnológica global. Este tem sido, na verdade, um desafio explicitado pelo menos desde 1999, quando a política para C&T no Brasil passou a incluir em sua agenda a intensificação da P&D em empresas. Várias iniciativas foram concretizadas, desde a criação dos fundos setoriais, a equalização de taxas de juros do Fundo Verde Amarelo (2002), a formulação da Lei de Inovação (em 2002) e sua aprovação em 2004.

A Lei de Inovação estruturou e criou importantes instrumentos para o apoio estatal à criação de um ambiente menos hostil para o esforço de P&D empresarial. Em seu Capítulo IV, que trata do estímulo à inovação em empresas, a Lei nº 10973/2004 criou a possibilidade de subvenção econômica à P&D em empresas e de encomendas tecnológicas. Além disso, a lei determinou o estabelecimento de um regime fiscal favorável com incentivos à P&D, levando à legislação finalmente aprovada na Lei nº 1196/2005, conhecida como Lei do Bem.

O programa de subvenção, iniciado em 2006 pela finep, tem oferecido de R\$ 350 a 450 milhões por ano em editais para subvencionar P&D em empresas. A Lei do Bem criou um sistema de incentivos fiscais positivo, mas no conjunto o sistema de incentivos fiscais ainda é excessivamente focalizado na indústria de Tecnologia de Informação, por meio da Lei da Informática.

Considerando os vários instrumentos implementados desde 1999, o volume de recursos que o Estado brasileiro aplica para estimular a P&D empresarial parece ser competitivo em

relação aos instrumentos praticados por outros países. No total, o apoio estatal monta a 0,18% do PIB5, valor expressivo, ainda mais quando se considera que o dispêndio empresarial em P&D, no Brasil, corresponde a 0,48% do PIB6. Entretanto, o percentual de 0,18% tem uma característica que o enfraquece muito: sua maior parte, 0,11% do PIB, corresponde aos incentivos da Lei de Informática, os quais, além de beneficiarem apenas um setor econômico, têm a função primordial de criarem uma equalização com respeito às vantagens que empresas encontrariam na Zona Franca, sendo muito mais um instrumento de equalização regional do que de apoio à P&D empresarial. Desta forma, o apoio estatal efetivo para a P&D empresarial fica sendo de apenas 0,07% do PIB, substancialmente menor do que 0,23% do PIB praticado pelo Canadá, ou 0,20% dos EUA.

Entretanto, é preciso considerar que os instrumentos de apoio operam num ambiente macroeconômico e de infraestrutura muito desfavorável e pouco podem fazer para compensar as dificuldades que se convencionou chamar "custo Brasil". Um bom resumo destes obstáculos foi apresentado recentemente por José Roberto Mendonça de Barros: infraestrutura deficiente, incluindo logística e custo da energia, tributos excessivos e complicadíssimos, câmbio excessivamente valorizado e baixa qualificação da mão de obra⁷ – todos esses elementos afastam a empresa brasileira do mercado internacional e, portanto, reduzem seu ímpeto inovador.

O resultado é que das 95301 empresas ouvidas pela Pesquisa de Inovação Tecnológica (PIN-

TEC) feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2005, apenas 6168 relataram ter algum tipo de atividade de P&D, seja de maneira continuada ou eventual.

Apenas 23% dos pesquisadores do setor empresarial no Brasil possuem um título de mestre ou doutor, de acordo com a Pesquisa de Inovação Tecnológica de 2005. Na Coreia, essa porcentagem é de 39% (6% tem o grau de doutor e 33% o de mestre em Ciências).

Nenhum país fez desenvolvimento baseado em tecnologia sem ter mais da metade dos seus cientistas trabalhando como empregados das empresas, e não nas universidades. Portanto, o grande desafio para o Brasil neste início do século xxI é o de avançar mais depressa no objetivo de contribuir para que as empresas, no País, tenham as condições para promover o seu próprio progresso tecnológico. Trata-se de um objetivo vital, não só para as empresas, mas também para as universidades, para a academia, porque, de certa forma, o que está acontecendo no Brasil é que há uma capacidade relativamente díspar. A universidade forma pessoal qualificado, mas sem demanda correspondente. Assim, torna-se fundamental para as nossas boas universidades que as empresas se envolvam progressivamente com a inovação tecnológica e tenham condições de empregar os bons alunos por elas formados.

Uma oportunidade que pode ser interessante para o País diz respeito aos investimentos estrangeiros em P&D industrial. Em 2004, as corporações de capital majoritário norte-americano investiram us\$ 326 milhões em operações de P&D no Brasil, 63% mais do que o valor investido em 20018. Uma pesquisa feita pela Economist Intelligence Unit, em 2003, apontou o Brasil como o sexto destino preferido para investimentos estrangeiros em P&D, atrás de China, Estados Unidos, Índia, Reino Unido e

^{5.} IEDI, "Desafios da inovação incentivos para inovação: o que falta ao Brasil", http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20100211_inovacao.pdf_consultado em 4 de junho de 2010.

^{6.} MCT, "Indicadores Nacionais de C&T", http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/29144.html consultado em 4 de junho de 2010.

^{7.} J. R. Mendonça de Barros, "Competitividade e Câmbio", O Estado de S. Paulo, 4.4.2010.

^{8.} U.S. Bureau of Economic Analysis (USBEA), http://www.bea.gov/bea/di/di1usdop.htm.

Alemanha. Numa análise mais completa, I. Costa e S. Queiroz demonstram o perfil dos investimentos e as possibilidades de sua expansão, por meio de políticas públicas efetivas^{9,10}.

Os lugares da pesquisa: universidades, empresas e institutos

A universidade e a pesquisa

Ao longo da história da humanidade, a universidade tem sido o lugar em que os cientistas, movidos pela curiosidade, desenvolvem o conhecimento fundamental e fazem avançar o domínio do entendimento humano sobre o mundo que nos cerca. Pela especialização em descobrir conhecimento fundamental, as universidades conseguem dedicar-se também ao uso do conhecimento. Essas aplicações são, frequentemente, bem mais evidentes do que os fundamentos que a elas levaram; isso gera a percepção equivocada de que a principal atividade de uma universidade seja resolver problemas imediatos. Como, muito justamente, as universidades se orgulham toda vez que contribuem para minorar algum problema industrial ou social, cresce a visibilidade dessas ações. Mas, na base desta capacidade de ter impacto sobre a sociedade, sempre está a competência delas para trabalhar com o conhecimento fundamental e abstrato.

É na universidade também que a atividade do avanço do conhecimento se associa à atividade educacional, para tornar esta última mais efetiva e capaz de formar verdadeiras lideranças intelectuais. O ambiente de uma organização acadêmica, que se dedica ao avanço do conhecimento, estimula os jovens estudantes a aprender

9. I. Costa & S. R. R. Queiroz, "Foreign Direct Investment and Technological Capabilities in Brazilian Industry", *Research Policy*, vol. 31, n. 8/9, pp. 1431–1443, 2002.

10. S. R. R. Queiroz & Q. Carvalho, "Empresas Multinacionais e Inovação Tecnológica no Brasil", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 19, 2005.

e os ensina a usar a mente segundo as regras do método científico – para entender o mundo e, eventualmente, modificá-lo.

A conexão entre a pesquisa e a educação dos estudantes na universidade agrega à pesquisa acadêmica uma qualidade que não existe na pesquisa feita em empresas: o fato de poder ser mais remota, ou mesmo não entrar em consideração sua utilidade ou funcionalidade. No laboratório de P&D de uma empresa, onde não há a função de educar estudantes, a única razão de ser da atividade de pesquisa é melhorar os produtos ou processos dos quais a empresa depende. Por isso, a pesquisa é de natureza muito aplicada. Na universidade, há margem para trabalhar com projetos de pesquisa muito mais exploratórios, especialmente aqueles que tratam dos fundamentos das ciências. No entanto, não seria correto supor a pesquisa "fundamental" como necessariamente desprovida de utilidade prática. Muitas descobertas acadêmicas, como a Eletricidade, a Física Atômica, a Física Quântica, a estrutura do DNA e a Engenharia Genética, tiveram e ainda têm enorme impacto sobre o desenvolvimento econômico e social da humanidade. Outras, no campo da Filosofia, Literatura ou da Física, sobre a origem do universo, são essenciais, pois tornam o ser humano mais sábio.

Tudo isso não impede que universidades tenham profícuas interações com empresas para projetos de pesquisa cooperativos, mas o que se observa na experiência mundial é que esta cooperação é limitada, tanto do ponto de vista da universidade quanto da empresa. Como exemplo, considere-se que nos EUA os contratos para pesquisa cooperativa entre universidades e empresas representaram, em 2008, apenas 5,5% do total dos recursos para pesquisa usados nas universidades daquele país¹¹. Por outro lado, dos recursos aplicados

^{11.} NRC, "Science and Engineering Indicators 2009", Appendix Table 5.9 em http://www.nsf.gov/statistics/seind10/appendix.htm#c5, consultada em 4 de junho de 2010.

pelas empresas nos EUA para P&D, apenas 1,1% foi destinado a apoiar projetos de pesquisa cooperativos com universidades¹².

É importante ter em mente como a participação reduzida das empresas no financiamento da pesquisa acadêmica nos EUA, em contraposição à percepção equivocada existente no Brasil de que o Estado, nas esferas federal, estadual e municipal, não suporta manter os níveis necessários de investimento em pesquisa. Esta linha equivocada de argumentação desemboca na suposição - não sustentada por dados de nenhum país do mundo - de que a pesquisa acadêmica, em vez de ser financiada pelo Estado, deveria sê-lo pela indústria.

A parcela de investimento da indústria em pesquisa acadêmica nos Estados Unidos mostra o limite do país, cujo sistema universitário é provavelmente o mais poderoso do mundo; e onde a indústria, também poderosa e ávida por conhecimento, ao invés de buscar nas universidades a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias, procura, isso sim, os estudantes formados ali. As empresas os empregam para que, dentro delas, criem a tecnologia de que necessitam. Na Inglaterra, o percentual da pesquisa acadêmica financiado por empresas é também de 7%.

A maior parte da produção científica do Brasil vem das universidades públicas. Oito universidades respondem por aproximadamente 2/3 dos artigos científicos do País publicados em periódicos internacionais, conforme mostrado na Tabela 1. A Universidade de São Paulo, com um corpo docente de 5420 professores com doutorado, gerou, em 2008, 26% dos artigos científicos internacionais do País, seguida pela Universidade Estadual de Campinas, que com um corpo docente de 1700 publicou, também em 2008, 9% da produção científica do Brasil.

Dois valores são essenciais para a vitalidade da universidade: a liberdade acadêmica e a autonomia. Ambos se relacionam intimamente: sem autonomia, não existe liberdade acadêmica; e a liberdade acadêmica é parte fundamental do exercício da autonomia universitária.

A liberdade acadêmica, especialmente, é hoje um valor mal compreendido. A incompreensão deriva do utilitarismo que tem pautado a discussão sobre ciência e tecnologia no Brasil; da cobrança de certos resultados e de certas contribuições que a universidade pode, sim, oferecer - mas que nem lhes são essenciais, nem fazem parte de sua razão de existir. Com o risco de perder em precisão, mas ganhando em concisão, pode-se ver duas faces desse utilitarismo: uma, a do utilitarismo de direita, define como principal função das universidades o apoio às empresas, para que elas se tornem mais competitivas, mantenham o ritmo das exportações, o crescimento da economia do País, etc.; a outra face, o utilitarismo de esquerda, define essa função principal como sendo a de ajudar a sociedade brasileira, por ações imediatas, a ser menos pobre, mais saudável, menos desigual. Ambos os objetivos têm relevância - efetivamente, o Brasil precisa de indústrias competitivas usuárias e geradoras do conhecimento e de políticas e meios para diminuir a pobreza e a desigualdade.

Se esses são objetivos legítimos, adequados e necessários para o desenvolvimento nacional, o erro está em atribuir à universidade a responsabilidade por atingi-los. Embora tenha o papel importante de produzir uma parte do conhecimento necessário para a indústria ser competitiva, a universidade desempenha uma função especial, raramente percebida e que, por isso mesmo, precisa ser mais discutida: ela forma os profissionais que criam conhecimento na indústria. Aí está a singular e específica função da universidade: educar pessoas para trabalhar com o conhecimento.

^{12.} Idem, Appendix Table 4.3 em http://www.nsf. gov/statistics/seind10/appendix.htm#c4, consultada em 4 de junho de 2010.

TABELA 1 – Número de artigos científicos publicados pelas oito principais universidades de pesquisa no Brasil, comparado com a produção científica total do País

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
USP	2568	2 651	3 141	3 606	3 763	3 955	3 924	4 642	4 844
Unicamp	1 111	1110	1350	1 418	1 517	1594	1601	1 645	1636
UFRJ	1 041	1 036	1 086	1 185	1200	1 287	1 214	1332	1 416
Unifesp	335	456	461	390	658	871	778	986	1 074
UFRGS	446	592	644	717	750	836	864	935	1 037
UFMG	484	546	559	677	632	762	799	865	959
Unesp	364	280	446	547	438	461	491	417	544
UFSC	243	255	308	197	351	372	393	409	530
Total	6 592	6 926	7995	8 737	9309	10 138	10 064	11 231	12 040
Brasil	9 786	10 330	11 662	13 512	13 904	14 880	14 955	16 638	18 783
Total/Brasil	67%	67%	69%	65%	67%	68%	67%	68%	64%
		·	-	-		-	·		-

Contagem de itens constantes na base do ISI Science Citation Index em ср-ком da Unicamp, incluindo Artigos, resenhas, revisões e outros itens.

A ajuda imediata da universidade às empresas não vem, em geral, da pesquisa, mas de algo mais sofisticado e mais impactante: do treinamento da mente de jovens, que os torna capazes de utilizar o conhecimento e a capacidade de pensar para criar a competitividade necessária. Da mesma maneira, para formular as políticas públicas que vão melhorar o Brasil - nos organismos de Estado, nas esferas federal, estadual e municipal -, é necessário que a universidade tenha formado pessoas capazes de pensar e de criar conhecimento para tratar de desigualdade, de pobreza, de desenvolvimento. A universidade não pode substituir o Ministério da Saúde, nem o Ministério da Educação. Com isso, não quero dizer que ela deva fechar os olhos para o Brasil. A universidade propõe ideias importantes, mas não pode aceitar a responsabilidade de tratar de resolver todos os problemas nacionais - sua função singular é exatamente educar as pessoas que irão contribuir para a solução ou redução desses problemas, trabalhando em vários setores da sociedade.

A liberdade acadêmica e a autonomia são fundamentais no debate sobre o papel da uni-

versidade¹³. Um esforço enorme e constante nas boas universidades brasileiras é necessário para sofisticar e tornar mais complexa essa discussão. Aceitar a simplificação acabará, ao fim e ao cabo, por nivelar o sistema por baixo, prejudicando a nação e seu desenvolvimento.

A universidade no Brasil precisa recuperar a convicção de que sua missão singular e fundamental é avançar o conhecimento e educar estudantes. Interagir com a sociedade é desejável, quando se trata de contribuir para estes dois objetivos primordiais. O relacionamento com empresas, bem como o trabalho com sindicatos, movimentos sociais, órgãos de governo, podem contribuir para a pesquisa e o ensino na universidade, e este relacionamento será virtuoso se a universidade o tratar em seus termos, ou seja, associando-os ao avanço do conhecimento e à educação.

^{13.} Uma versão mais completa do argumento que se segue está em: C. H. Brito Cruz, "Pesquisa e a Universidade", em J. Steiner e G. Mahlnic (orgs.), *Ensino Superior: Conceito e Dinâmica*, Edusp, São Paulo, 2006, pp. 41-63.

Em particular no relacionamento com empresas, a universidade não deve cair no equívoco de ser considerada como substituta do centro de P&D que a empresa não tem e deveria e precisaria ter.

A pesquisa na universidade avança quando a instituição adota valores acadêmicos em suas decisões e um dos elementos que contribuem para isso é haver uma maioria do corpo docente ativa em pesquisa. Neste ponto, as universidades federais brasileiras enfrentam um desafio fundamental, que é o da titulação de seu corpo docente. Os dados publicados pelo INEP/MEC para 2008 indicam que nas universidadse federais havia apenas 54% dos docentes com título de doutor, isso mostra que quase a metade do corpo docente nas universidades federais contribui pouco para a liderança em pesquisa.

Um segundo desafio a ser enfrentado no âmbito das instituições federais de ensino superior (IFES) é vencer a estagnação no número de concluintes: em 2008, graduaram-se em IFES 84036 profissionais, número menor do que o de graduados em 2007, que foi de 89 257. Efetivamente, de 2003 a 2008, a taxa de crescimento de concluintes em IFES foi próxima de zero, uma queda notável em relação ao período 1995 a 2002, no qual o número de concluintes cresceu 6% ao ano. Uma efetiva política para a redução de desigualdades regionais precisa tratar essas duas questões de forma efetiva, sem o que a redução da desigualdade nos recursos despendidos não será acompanhada da desejada redução de desigualdade nos resultados obtidos.

Pesquisa e desenvolvimento na empresa

Se o lugar da Ciência e da Educação é a universidade, o lugar do desenvolvimento de tecnologia é por excelência a empresa. O elemento criador de inovação é o cientista ou o engenheiro que trabalha em P&D nas empresas, sejam elas voltadas para produtos ou serviços. Assim é que, nos eua, dos 960 000 cientistas e

engenheiros que trabalham em P&D, 760 000 (80% do total) trabalham para empresas.

Já em 1776, Adam Smith observava que as principais fontes de inovação e aprimoramento tecnológico eram "os homens que trabalhavam com as máquinas e que descobriam maneiras engenhosas de melhorá-las, bem como os fabricantes de máquinas, que desenvolviam melhoramentos em seus produtos"¹⁴.

Edwin Mansfield, da Universidade da Pensilvânia, realizou um estudo sobre as fontes de ideias para inovação tecnológica¹⁵. Verificou que menos de 10% dos novos produtos ou processos introduzidos por empresas nos Estados Unidos tiveram contribuição essencial e imediata de pesquisas acadêmicas. Portanto, nove em cada dez inovações nascem na empresa. Diz ele:

[...] a maioria dos novos produtos ou processos que não poderiam ter sido desenvolvidos sem o apoio de pesquisa acadêmica não foram inventados em universidades; ao contrário, a pesquisa acadêmica forneceu novas descobertas teóricas ou empíricas e novos tipos de instrumentação que foram usados no desenvolvimento, mas nunca a invenção específica ela mesma. Isto dificilmente vai mudar. O desenvolvimento bem-sucedido de produtos ou processos exige um conhecimento íntimo de detalhes de mercado e técnicas de produção, bem como a habilidade para reconhecer e pesar riscos técnicos e comerciais que só vem com a experiência direta na empresa. Universidades não têm esta *expertise* e é irrealista esperar que possam obtê-la¹⁶.

A posição central da empresa na geração de inovação tem sido demonstrada por vários autores, passando por levantamentos realizados pela

^{14.} Adam Smith, A Riqueza das Nações (1776).

^{15.} E. Mansfield, "Contributions of New Technology to the Economy", in Bruce Smith & Claude Barfield (eds.), *Technology, R&D and the Economy*, Washington, DC, The Brookings Institutions, 1996, p. 125.

^{16.} E. Mansfield, op. cit., p. 132.

National Science Foundation¹⁷ e, com grande atualidade, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Brasil. Além disso, tem papel fundamental num Sistema Nacional de Inovação a universidade, como formadora dos cientistas e engenheiros, e como geradora de novas ideias.

Em todos os países que têm sabido construir desenvolvimento a partir de conhecimento, a maioria dos cientistas trabalha em empresas, como pesquisadores em seus centros de P&D. No Brasil, ao contrário, temos ainda poucos cientistas em empresas, menos do que 50 mil, segundo informa o MCT em seu sítio de Indicadores de C&T¹⁸. Estes competem com 166 mil que trabalham para empresas na Coreia e mais de um milhão de cientistas em empresas nos eua¹⁹. È uma competição desigual. Mesmo que o Brasil tenha demonstrado alguns sucessos nesta área - como a Embraer, a Petrobras ou o agronegócio movido pela Embrapa - falta-nos a capacidade de realizar isto repetida e continuadamente. Os vários bons exemplos verificados no País mostram que para desenvolver a atividade de P&D empresarial no Brasil é necessário que, na política de C&T nacional e na política para o desenvolvimento industrial, se considere o papel central da empresa como polo realizador de P&D. Só assim será possível tornar a transformação de conhecimento em riqueza uma atividade corriqueira no País.

Não se trata de o empresário brasileiro não valorizar a inovação tecnológica como importante para seus negócios. Pelo contrário, as principais organizações de representação empresarial, como a CNI e a Fiesp, têm estado extremamente ativas no debate sobre as políticas

17. L. M. Rausch, "R&D continues to be an important part of the innovation process", NSF Data Brief nº 7, August, 7th, 1996 (NSF 96-313). Disponível em http:// www.nsf.gov/sbe/srs/databrf/sdb96313.pdf.

18. MCT, http://www.mct.gov.br/index.php/content/ view/73230.html consultado em 4 de junho de 2010.

19. OECD, "Main Science and Technology Indicators 2009" (OECD, 2009).

para C&T&I no Brasil e demonstram reconhecer de forma cada vez mais efetiva a importância da inovação e da P&D em empresas para a competitividade. É preciso reconhecer o ambiente econômico instável, extremamente desfavorável e até mesmo hostil para que as empresas realizem investimentos de retorno certo, mas em prazo muitas vezes longo, como são os investimentos em P&D. Além disso, mesmo num ambiente menos desfavorável, a atividade de P&D contém uma incerteza intrínseca. Pesquisa-se, em geral, sobre o que não se conhece e, muitas vezes, um projeto perfeitamente organizado e planejado pode não ser bem-sucedido.

Daí a necessidade do apoio estatal às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento em empresas, absolutamente necessárias para estimular a competitividade. Nos Estados Unidos, dos us\$ 89 bilhões anuais que o governo federal investiu, em 2008, em atividades de P&D, us\$ 26 bilhões foram para empresas americanas. Neste caso, principalmente por meio de uma política de encomendas tecnológicas, nas quais o governo compra das empresas produtos e seu desenvolvimento tecnológico. Este valor significa 15% do dispêndio total feito pelas empresas em P&D. Na Inglaterra, o Estado investe us\$ 1,5 bilhão anuais em P&D empresarial - 9% do dispêndio total empresarial em P&D. Na França são, anualmente, us\$ 1,6 bilhão de investimento do Estado em P&D nas empresas - 11% do total despendido por elas. Na Alemanha, us\$ 2 bilhões anuais – 9% do dispêndio empresarial.

Esses percentuais mostram que o Estado costuma, nos países desenvolvidos, estimular atividades de P&D empresariais, contribuindo para reduzir o alto risco inerente a esta atividade. Na média dos países da OCDE hoje, 10% do dispêndio empresarial em P&D são financiados com recursos governamentais, por meio de vários métodos de subsídio, incluindo renúncia fiscal, política de encomendas tecnológicas e apoio à infraestrutura de pesquisa. O subsídio governamental é virtuoso, pois em

média cada dólar investido pelo governo em P&D empresarial chama outros nove dólares da empresa. O percentual de financiamento estatal à P&D empresarial já foi maior do que estes 10% presentes – em 1981, nos eua, chegou a 32%, a 30% na Inglaterra e a 25% na França.

Este tipo de subsídio é tão importante para os países desenvolvidos que, no acordo da Organização Mundial do Comércio (омс), que o Brasil subscreve (além disso, tornou-se lei no País, o Decreto nº 1355, de 30 de dezembro de 1994), há menção explícita à permissão de subsídios nacionais às atividades de P&D empresariais, desde que a omc seja previamente notificada e o subsídio não ultrapasse 75% do custo total do projeto de P&D.

O apoio estatal à P&D empresarial, em geral, assume três formas complementares:

- a. política de encomendas tecnológicas e contratos;
- b. incentivos fiscais; e
- apoio à infraestrutura de pesquisa.

A partir dos dados da ocde²⁰ verifica-se que, nos países onde o apoio estatal à P&D empresarial é maior, ocorre mais a modalidade a, enquanto que naqueles onde o apoio estatal é menor predomina a modalidade c.

Nos países da OCDE, o subsídio governamental à P&D empresarial é feito de tal modo que os recursos governamentais não deslocam (crowd-out) os investimentos empresariais, mas os potencializam. Na média, para cada dólar do contribuinte investido diretamente em subsídio à P&D empresarial as empresas investem mais us\$ 9, resultando num fator multiplicativo de dez para o investimento total²¹. Este apoio governamental vai de 0,25% (caso do Japão) a 0,6% do PIB industrial (caso dos EUA).

Institutos de pesquisa

o lado de universidades e empresas, os institutos de pesquisa, públicos ou privados, têm um papel fundamental no sistema brasileiro de C&T. Institutos como a Fiocruz e o Butantan aliam pesquisa básica à pesquisa aplicada e ao desenvolvimento de tecnologia, cobrindo toda a cadeia até a produção de certos fármacos e vacinas fundamentais para a sociedade brasileira. Organizações como a Embrapa, o Instituto Agronômico de Campinas e uma ampla rede de organizações estaduais de pesquisa agropecuária (OEPAS) têm dado contribuições decisivas para o desenvolvimento e a competitividade do agronegócio brasileiro. Outros institutos, como o IMPA, o CBPF e o LNLs, contribuem para o avanço do conhecimento fundamental, derivando deste algumas aplicações quando é o caso. Em particular, o LNLs gerou dois spin-offs, recentemente, que poderão trazer enorme contribuição à pesquisa básica e aplicada no Brasil: o Laboratório Nacional de Biociências (LNBio) e o Centro de Pesquisas do Bioetanol (CTBE). Outros dois temas essenciais para o Brasil, a Amazônia e o Espaço, são cobertos por pesquisas do INPA e do inpe. Este último, em particular, criou e vem desenvolvendo para o Brasil uma capacitação em sensoriamento remoto e observação da Terra que poucos países têm.

Mais recentemente, tem-se observado no País um movimento de criação de institutos privados de pesquisa que se beneficiam de isenções fiscais oferecidos na legislação de incentivos.

Além destes, vale mencionar o caso do IPT em São Paulo, entidade de enorme tradição em pesquisa tecnológica e que passou nos últimos três anos por ousado processo de redefinição de estratégia e reorganização interna, com expressivo apoio do governo estadual, que ali investiu perto de R\$ 100 milhões. O Instituto investiu na focalização de seus grandes projetos de P&D&I em três grandes frentes: Tecnologias Sustentáveis, Bionanotecnologia e Pré-sal. Participando ativamente da inicia-

^{20.} Science, Tecnology and Industry Outlook, 2000 (OECD, 2000).

^{21.} OECD, Science, Technology and Industry Outlook 2002 (OECD, 2002).

TABELA 2 – Número de artigos científicos, doutores titulados e patentes obtidas no USPTO para o Brasil em 1995, 2002 e 2009 e as respectivas variações anuais nos dois períodos

		Valor absoluto	Variação anual		
	1995	2002	2009	1995-2002	2003-2009
Artigos científicos	3 3 9 9	9 202	14 486	15%	7%
Doutores titulados	2 479	6 893	11 368	16%	7%
Patentes USPTO	63	96	101	6%	1%
Concluintes IFES	46 187	71 285	84 036	6%	0%
Concluintes Engenharia IFES	5 252	8 541	11 751	7%	5%

Fontes:

Artigos científicos: 151, Science Citation Index em CD-ROM.

Doutores titulados: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/6629.html e capes (2009).

Patentes uspto: http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/cst_utlh.htm.

Concluintes IFES e Concluintes Engenharia IFES: Sinopse INEP (último dado disponível para 2008 e não 2009).

tiva federal SIBRATEC, O IPT identificou uma importante oportunidade de atuação complementar com universidade e empresas, fomentando os processos de inovação nas empresas servindo como conector com o conhecimento acadêmico das universidades.

Um dos importantes desafios que envolvem os institutos de pesquisa federais, estaduais e privados é aquele ligado aos grandes projetos mobilizadores nacionais. Energia, bioenergia, petróleo do pré-sal, exploração e uso do Espaço, Amazônia, Atlântico Sul, Antártida, fármacos e vacinas são alguns destes temas mobilizadores.

Conclusões

Tabela 2 mostra um resumo quanto aos três indicadores analisados – artigos científicos, doutores titulados e patentes obtidas nos EUA, adicionando-se dois indicadores relacionados com a formação de recursos humanos: o número de concluintes em instituições federais de ensino superior e o número de profissionais graduados em Engenharia nestas mesmas IFES.

Os desafios para o País tratam de recuperar o dinamismo na evolução destes indicadores, de tal forma que possam ser construídas as bases para o desenvolvimento econômico e social, tendo como fundamento a capacidade nacional para a produção de conhecimento.

Alguns avanços importantes dos últimos anos fornecem instrumentos e recursos para tal construção: a recuperação do FNDCT, graças à criação dos fundos setoriais e ao término da política econômica de contingenciamento de parte expressiva destes fundos; a organização de um Plano de Ação para a C&T&I, que sistematizou e deu visibilidade às ações nesta área de forma integrada e coerente; e a implementação de uma política industrial que incluiu os temas da C&T&I como essenciais para a competitividade.

Com grande frequência, o debate sobre as políticas para C&T&I é dominado pelo estabelecimento de promessas em metas de investimentos. Estas são importantes, mas nos parece também que o compromisso com o interesse público requer que estas metas de dispêndio estejam associadas a metas para resultados, que contribuam para os principais indicadores de desempenho. A busca de resultados requer políticas inteligentes, concertadas em vários níveis administrativos e ligadas a metas que possam ser acompanhadas.

Finalmente, os desafios centrais para o período vindouro em Ciência, Tecnologia e Inovação precisam incluir:

- a) intensificar a Pesquisa e Desenvolvimento em empresas para aumentar a capacidade de inovação tecnológica e a competitividade;
- *b*) desenvolver o sistema de ensino superior e pesquisa para que se aumente, em quantidade e qualidade, a capacidade nacional de
- criação de ciência, tecnologia e formação de recursos humanos;
- c) expansão do sistema nacional de inovação, buscando reduzir as desigualdades regionais em C&T&I;
- d) de forma simultânea e concertada com o objetivo c), desenvolver algumas universidades para serem centros de excelência de classe internacional. ○

Críticas e Comentários

sta edição estreia a seção "Críticas e Comentários" com o debate que Interesse Nacional provocou ao cogitar, em artigo de Renato Janine Ribeiro, professor titular de Ética e Filosofia Política na USP, publicado no número 7, se seria possível uma grande coalizão entre os dois mais importantes partidos políticos brasileiros: o PT e o PSDB. Em resposta a esse artigo, publicamos no número 8 texto do ex-ministro da Casa Civil, José Dirceu, intitulado "рт е PSDB: Por que as diferenças são inconciliáveis". A tréplica de Renato Janine Ribeiro abre esta nova seção. Reagindo a ela, José Dirceu enviou seus comentários. Com essas duas cartas, o leitor pode, portanto, acompanhar o debate registrado nos números 7 e 8 da Revista. Outros temas certamente suscitarão críticas ou comentários. Este espaço democrático está aberto à opinião dos leitores.

Resposta a José Dirceu

RENATO IANINE RIBEIRO

ministro José Dirceu honrou-me com uma resposta ao artigo em que cogitei uma eventual aliança PT--PSDB em torno de projetos prioritários para o Brasil – no meu entender, basicamente uma reforma política que afastasse, até mesmo da posição de coadjuvantes (cada vez mais incômodos), aquelas lideranças políticas que agem de maneira pouco ortodoxa. Não contesto as diferenças que ele aponta entre PT e PSDB. Ele próprio, aliás, ao evocar artigos meus anteriores, várias vezes cita passagens em que as assinalo,

RENATO JANINE RIBEIRO é professor titular de Ética e Filosofia Política na Universidade de São Paulo www. renatojanine.pro.br

como quando atribuí ao PT uma prática democrática e ao PSDB um discurso (não necessariamente uma prática) republicano. Conviria lembrar que este texto meu foi uma exposição que dei, a pedido do então ministro Francisco Weffort e para um pequeno grupo de pensadores políticos, no Ministério da Cultura, e que saiu em publicação oficial ainda no governo Fernando Henrique. O texto está na Internet, no endereço http://renatojanine.pro.br/Brasil/ democraciapetista.html.

Onde, então, posso e devo responder a José Dirceu? É que toda a sua contestação se baseia em pontos que podem valer para sua polêmica com os líderes tucanos a quem critica, mas ignoram o ponto essencial do artigo que ensejou sua contestação. Assim, Dirceu elenca uma série de grandes avanços sociais do governo atual. Concordo e admiro. Ele sabe que votei seguidas vezes no PT e que trabalhei – por um tempo – no atual governo. Contudo, o que falta – e o que incomoda a muitos, como eu, que votaram no PT seguidas vezes – é um avanço equivalente nos *mores* políticos.

Dizendo de outra forma: do ponto de vista social, o País avançou. Mas cresceu, no plano político? Ou: Dirceu mostra uma série de benefícios. Não tenho dúvidas de que os mais pobres foram *beneficiados* pelas políticas *sociais*. Mas tornaram-se eles mais *sujeitos* das decisões *políticas*?

Para quem quiser situar-se à esquerda, este é o ponto crucial. Não se trata apenas da diferença entre dar peixe e ensinar a pescar, que tem sido o eixo das críticas tucanas aos projetos sociais do governo Lula - e às quais o governo pode responder, sem maior dificuldade, que é preciso fazer as duas coisas, uma emergencialmente, outra a longo prazo. O que está em jogo é mais do que isso: é o papel da política. Uma diferença essencial entre o velho populismo que o PT tanto criticou - e que o PT nasceu justamente por criticar – e a política proposta pelo PT era que os trabalhadores não queriam mais ser cooptados pela máquina pública. Exigir autonomia para os sindicatos, acabando com o infame direito do governo a intervir neles quando se mostrassem combativos, exigir o fim do apoio policial às empresas que não queriam negociar livremente com seus empregados, exigir as liberdades democráticas, tudo isso significava a passagem da condição de beneficiário cooptado para a de sujeito das decisões.

Mal comparando, se penso no filme *Lula, o Filho do Brasil*, não há dúvida de que dona Lindu, mãe de nosso presidente, prosperou muito ao deixar o casebre no interior da Bahia e, com trabalho duro, conseguir casa, televisão, dignidade na região do ABC. Se a película se limitasse a mostrar o jovem Lula como aprendiz no Senac, procurando uma namorada, comprando

uma casa, sua mãe vivendo seus últimos dias numa casa decente, com televisão, teríamos uma espécie de vitória do Brasil na inclusão social dos mais pobres. Uma inclusão, porém, feita sem que eles fossem seus sujeitos. Até aí, poderíamos ter até mesmo uma película mostrando o bem que o capital industrial fez pela vida dos imigrantes que vieram do mundo rural.

Mas a diferença, no filme, é a entrada de Lula no sindicato e a mudança que a vida sindical – e política – conhece no Brasil, a partir da luta dos operários do ABC. É isso o que se chama poder.

Por que a melhora na condição de vida, apontada pelo ministro Dirceu, não basta, na história do PT? Porque surge a exigência de protagonismo. Há que tomar o sistema sindical daqueles que conciliam com a ditadura. Há que acabar com um esquema paternalista que premia o pelego e pune o trabalhador. E vejam que nem falo na repressão e no seu caráter sórdido. Porque, quando o ABC se rebela no fim dos anos 1970, não é só contra a ditadura militar: é também contra o modelo do sindicato atrelado. Mesmo sem a polícia política, aquilo não se justificava mais.

É este o cerne do meu artigo e de sua proposta talvez insana: não sendo político, tenho o direito de sugerir o inviável; sendo intelectual, tenho o dever de tratar mesmo do impossível. Agora, quando o ministro Dirceu, depois de enumerar os benefícios e ganhos sociais do governo atual se limita, em matéria *política*, a dizer no final de seu artigo que

No caso da reforma política, que devia ser um tema suprapartidário, a conduta do PSDB revelou apego ao atual sistema político-eleitoral que estimula a corrupção, o caixa dois nas eleições, as barganhas por emendas e nomeações, as licitações dirigidas e o desvio de dinheiro público. Já aprovado no Senado, inclusive com o apoio do PSDB, o texto da reforma política foi rejeitado na Câmara dos Deputados porque o PSDB mudou de lado. Sem a reforma política, aliada a outras medidas, não será possível aprimorar a administração pública, adotando melhorias como o

voto uninominal, o financiamento público nas campanhas e a fidelidade partidária,

permito-me dizer que isso é pouco, no conjunto do artigo dele. O problema que levantei não foi o do social, separado do político, que por sua vez seria alvo de uma reforma específica. Não, a questão é como fazer que os movimentos sociais ou os grupos sociais que melhoraram de vida se tornem sujeitos de sua história. Isso significa sair do benefício para entrar no protagonismo. É claro que seria muito bom levarmos para o Brasil inteiro as condições de vida de dona Lindu no final dos anos 1970.

Será incrível se até 2016, como sugeriu outro dia Marcio Pochmann, um dos melhores quadros do atual governo, for possível extinguir a miséria em nosso País. Mas a questão política decisiva hoje em dia não é a de beneficiar. É a de empoderar, para usarmos o difícil neologismo que nos vem do inglês e que significa passar da condição passiva à ativa. A essa questão, José Dirceu não respondeu. Mas mesmo assim agradeço a atenção e a seriedade com que se dedicou a examinar e criticar meu artigo e outras manifestações sobre o assunto, nem todas, por sinal, concordantes entre si. É de debates como esse que o Brasil precisa.

Acordos e Desacordos

JOSÉ DIRCEU

eu ilustre mestre Renato Janine Ribeiro volta à carga sobre eventual descompasso entre mudanças econômico-sociais promovidas pelo governo Lula e manutenção do status quo institucional. Sua indagação: "Não tenho dúvidas de que os mais pobres foram beneficiados pelas políticas sociais. Mas tornaram-se eles mais sujeitos das decisões políticas?"

Também considero relevante esse debate. Como bem disse meu polemista, "é um ponto crucial para quem quiser situar-se à esquerda". Precisamos estabelecer, no entanto, alguns paradigmas que mantenham essa discussão nos marcos da racionalidade política.

A própria eleição do presidente Lula é passo seminal na conquista de protagonismo pelos pobres da cidade e do campo. Ainda que a oligarquia continue capturando setores nevrálgicos do Estado, a ascensão da esquerda alterou parcialmente a correlação de forças. Ao lado

JOSÉ DIRCEU, 64, é advogado e ex-ministro da Casa Civil.

de outra política econômica e social, de matriz distributivista, emergiram novos mecanismos de participação.

As conferências setoriais talvez sejam a principal novidade, mobilizando dezenas de milhares de delegados. Não é à toa o incômodo de grupos direitistas com essas iniciativas de rearticulação entre Estado e sociedade, pois ajudam a constituir espaços de influência do povo organizado e enfraquecem as casamatas conservadoras.

Esse repertório, no entanto, não está circunscrito às ações de governo. São fatos notórios o aumento das ocupações de terra, mobilizações operárias e greves urbanas nesses últimos sete anos. Não somente o cenário de desenvolvimento econômico permitiu maior poder de barganha aos trabalhadores como o novo ambiente lhes deu mais confiança em sua capacidade de mobilização.

O professor Janine parece dar pouca atenção a esses fatos e sua relevância na transformação dos trabalhadores em "sujeitos das decisões". Trata-se de processo lento e difícil, apenas iniciado, que tem como uma de suas características a preservação da autonomia dos movimentos. Talvez seja o primeiro momento em nossa história no qual a tensão entre lutas sociais e Estado não é abordada como questão de polícia ou objeto de cooptação.

Tampouco se pode subestimar o papel das melhorias econômico-sociais na liberação de energias para a participação política. A implantação do programa de governo reforça a identidade entre esquerda e povo, ao mesmo tempo em que permite aos "de baixo" reconhecer os adversários dessas mudanças. Essa percepção dos interesses de classe transforma-se progressivamente em escudo contra o monopólio da mídia e outros meios de hegemonia operados pelas elites.

Não é pouca coisa. Basta ver a higidez da popularidade do presidente Lula, mesmo sob fogo constante dos veículos de comunicação. Ou a reeleição em 2006, depois da feroz campanha conduzida contra a administração e o PT a partir do ano anterior. A escalada da ex-ministra Dilma Rousseff nas pesquisas para a disputa de 2010 igualmente é tributária desse estado de ânimo entre as camadas mais pobres.

O professor identifica, de toda maneira, insuficiência na transição, do povo, "da condição passiva à ativa". Partilho parcialmente da mesma opinião, mas não devemos menosprezar os avanços realizados. Essa travessia poderia, de toda forma, ser mais rápida e sólida se tivesse havido aposta na mobilização de massas como instrumento da política.

A eleição de 2002 colocou-nos diante de uma equação complexa, a de como governar com a esquerda em minoria parlamentar e sem ruptura prévia com a ordem vigente. Fizemos parte do que tínhamos a fazer, ou seja, alianças que atraíssem correntes de centro para o bloco de sustentação do governo. Mas erramos ao não combinar devidamente essa política com a pressão dos movimentos sobre as instituições.

A excessiva dependência das negociações parlamentares acaba por induzir a demasiadas

concessões nas ações de governo. A morosidade na atualização dos índices de produtividade para reforma agrária é um bom exemplo dessa armadilha.

Também deixamos de aproveitar as condições criadas, a partir das vitórias em 2002 e 2006, para provocar modificações institucionais mais potentes, que impulsionassem a participação popular. A primeira delas deveria ser a reforma eleitoral.

O sistema eleitoral brasileiro é entulho autoritário que serve à promiscuidade entre grandes grupos econômicos e o Parlamento. A votação uninominal, acoplada ao financiamento privado das campanhas, incentiva a corrosão dos partidos, a mercantilização da política e a formação de bancadas a serviço de corporações. Não é possível falarmos em radicalização da democracia sem substituirmos esse sistema, adotando o voto em lista partidária e o financiamento público exclusivo da disputa eleitoral.

Tais alterações aprofundariam o enfrentamento entre distintos projetos, pois libertariam o eleitorado, em boa medida, das relações individualizadas de clientelismo e fisiologia. Um cenário com mais tônus político-ideológico, enfim, eventualmente facilitaria a formação de uma maioria parlamentar de esquerda, com evidentes consequências sobre a estratégia de governo.

O professor Janine, porém, parece dar pouca importância a esse tema. Da minha parte, não antevejo maiores possibilidades para outras mudanças sem uma justa resolução desse desafio. A democratização do regime de voto é indispensável para que a preferência progressista, registrada nos últimos pleitos presidenciais, também se reflita sobre as demais instituições eletivas.

Além disso, é uma etapa necessária para decisões mais arrojadas, dependentes do Parlamento, que possam fortalecer a soberania popular. Estou-me referindo, por exemplo, à convocação de plebiscitos por subscrição de certo número de eleitores ou por decisão do presidente da República. A exemplo do que se passou em tantos outros países, também po-

deria citar programas contra o monopólio dos meios de comunicação, cujo controle nas mãos de poucas famílias é peça-chave na contenção do processo democrático.

Não posso deixar de reparar, por fim, nas ilusões do mestre com o papel que poderia cumprir o PSDB. Transformados em partido da modernização conservadora, os tucanos assumiram o lugar da velha direita como articuladores das elites. No rastro das políticas privatistas e antinacionais, foram abandonando compromissos com a radicalidade democrática.

Adotaram como programa a criminalização dos movimentos sociais. O governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, chamou o Exército para acabar a greve dos petroleiros em 1995. Foi sob o governo paraense do PSDB que ocorreu, em 1997, o massacre de Eldorado dos Carajás. São algumas provas de que esse partido não sofre qualquer constrangimento para defender políticas repressivas quando os interesses econômicos que representam são ameaçados pela mobilização social.

Essa lógica os levou a esvaziar qualquer negociação séria sobre reforma eleitoral. O PSDB revela-se o principal baluarte da velha ordem institucional e a protegerá como puder, pois teme que sua transformação permita às forças progressistas abrir nova etapa no processo inaugurado com a eleição do presidente Lula. O