

INTERESSE
NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 3 • Número 11 • Outubro-Dezembro de 2010

EDITORA

Maria Helena Tachinardi

EDITOR RESPONSÁVEL

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer	João Geraldo Piquet Carneiro
Berta Becker	Joaquim Falcão
Carlos Eduardo Lins da Silva	José Luis Fiori
Claudio Lembo	Leda Paulani
Claudio de Moura Castro	Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira
Daniel Feffer	Raymundo Magliano
Demétrio Magnoli	Renato Janine Ribeiro
Eliézer Rizzo de Oliveira	Ricardo Carneiro
Eugênio Bucci	Ricardo Santiago
Fernão Bracher	Roberto Pompeu de Toledo
Gabriel Cohn	Sergio Fausto
Glauco Arbix	

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 • ISSN 1982-8497

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

Sumário



ANO 3 • NÚMERO 11 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2010

7 Apresentação

ARTIGOS

10 Lula e o Futuro. Herança e Perspectivas

PAULO MOREIRA LEITE

O Brasil já conhece a lista de carências e prioridades do futuro. A relação inclui desde problemas que não são resolvidos porque ninguém sabe como fazer isso – o caso mais notável é a reforma tributária – e também questões que começam a ser encaminhadas após a construção de um respeitável consenso político, como a educação. As carências atuais da infraestrutura brasileira produzem um prejuízo calculado em US\$ 40 bilhões por ano, em negócios atrasados ou desfeitos. Apesar da proteção de um colchão de US\$ 240 bilhões em reservas, cedo ou tarde será preciso encarar a valorização do real frente ao dólar, sob o risco de o País enfrentar uma crise nas contas externas e desindustrializar-se em ritmo acelerado, comenta o jornalista e colunista da revista Época.

18 O Desafio de Superar a Belíndia

CRISTIANO ROMERO

O momento atual é positivo, mas igualmente desafiador. Apesar do sucesso recente, há inúmeros obstáculos a serem superados nos próximos anos. Alguns dizem respeito à própria sustentação do modelo de estabilização adotado; outros, à ambição da nação em dar um salto

histórico, como fizeram alguns países asiáticos nas últimas três décadas. A fase atual pode não ser sustentável no médio e longo prazos, uma vez que o tripé de política econômica adotado desde 1999 – que compreende equilíbrio fiscal, sistema de câmbio flutuante e regime de metas para inflação – enfrenta desgastes e questionamentos por parte do governo Lula e por aqueles que podem sucedê-lo a partir de janeiro de 2011, escreve o colunista e editor-executivo do Valor Econômico.

23 Entre o Estado Incompleto e o Sonho de Potência

ROLF KUNTZ

O primeiro grande interesse nacional em jogo nas eleições de 2010 é a preservação das duas conquistas mais importantes dos últimos 25 anos: a democracia política e as bases da estabilidade econômica. Mas essas duas conquistas estão ameaçadas. Os ataques aos meios de comunicação e o desenvolvimento do neopeleguismo – formado por sindicalistas e líderes estudantis – são sinais de alerta para quem se preocupa com as instituições e teme o enfraquecimento de uma democracia representativa já muito deficiente, analisa o jornalista de O Estado de S. Paulo e professor de Filosofia Política da USP. No caso da outra conquista – a maturidade macroeconômica – o risco de retrocesso tem-se manifestado talvez mais lentamente, mas de forma clara, com o aumento das pressões contra a disciplina fiscal.

33 O Futuro Agora tem Prazo

PAULO SOTERO

A Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 manterão os olhos do mundo voltados para o Brasil e forçarão o eterno “país do futuro” a provar que é capaz de atualizar sua infraestrutura de transporte de massa, diz o jornalista e diretor do Brazil Institute do Woodrow Wilson Center for Scholars, em Washington. Supondo que o próximo governo e seus sucessores definirão o interesse nacional como a continuação da construção do país mais próspero e mais justo com seus cidadãos, trata-se de saber levar adiante, em democracia, as reformas estruturais iniciadas com a conquista da estabilidade, que abriram ao País o mundo promissor com que ele hoje se depara e permite aos brasileiros, pela primeira vez, antever com realismo a nação com padrão de vida similar, senão igual, ao do mundo desenvolvido.

39 Onde Está o Fio Terra?

DENISE CHRISPIM MARIN

No governo Lula, o interesse nacional não foi colhido, escutado, mensurado, avaliado, depurado a partir de consultas a setores representativos da sociedade brasileira, fato que torna muitas vezes patético o uso dessa justificativa pelos protagonistas da política exterior, analisa a jornalista e correspondente de O Estado de S. Paulo, em Washington. A ausência desse “fio terra”, o interesse nacional, deu vazão a um estilo personalista de formular e executar a política exterior brasileira nos anos de governo do presidente Lula que, com as eleições de outubro, há enorme chance de ser corrigido, dados os estilos pessoais e a experiência dos principais candidatos.

48 Um Sistema Partidário em Franca Senilidade

MARIA INÊS NASSIF

As pesquisas apontam para o franco favoritismo da candidata governista, Dilma Rousseff (PT) – isso os números dizem. O que escondem, todavia, desse sistema presidencialista onde a escolha do chefe do Executivo monopoliza as atenções, é uma crise partidária de enormes proporções que deve atingir o seu ápice no período pós-eleitoral, diz a columnista do Valor Econômico. Das urnas, se confirmada a vitória da candidata governista, deve sair um quadro partidário com uma oposição sensivelmente desidratada. Do outro lado, pode ocorrer o superdimensionamento do único partido minimamente estruturado do País, o PT, secundado por uma bancada de pequenos partidos, de feições programáticas pouco definidas, aumentada artificialmente pelo governismo.

54 Direito à Informação e Interesse Nacional

EUGÊNIO BUCCI

Diante de uma cultura que aceita pacificamente tanto a censura judicial para proteger a alegada privacidade de homens poderosos, como a instrumentalização da informação de interesse público para fazer propaganda partidária (o governismo é uma forma privilegiada de partidarismo) com recursos do Estado, convém examinar um pouco mais de perto o lugar da liberdade de imprensa e do real direito à informação nas nossas práticas políticas. A censura judicial e o incremento incessante da publicidade governamental revelam o mesmo caldo de intolerância e autoritarismo que ainda constitui um déficit na nossa democracia. Tratar desse tema com mais cuidado, com mais profundidade, é uma questão de interesse nacional, argumenta o professor da ECA-USP.

Apresentação



Esta edição, preparada para circular antes das eleições gerais de outubro, traz artigos assinados por formadores de opinião da mídia brasileira que, habitualmente, se debruçam com olhos críticos sobre os temas do cotidiano político, econômico e social do País e produzem análises em ritmo veloz, compatível com a rapidez dos acontecimentos. A eles o Conselho Editorial endereçou convite para que refletissem sobre os interesses nacionais em jogo nas eleições gerais de 2010.

O Conselho Editorial previa que esta edição traria artigos dos três principais candidatos reagindo aos desafios à governabilidade elencados nos números anteriores. Entretanto, dado o prazo exíguo até as eleições e a dificuldade em conseguir que os candidatos se adaptassem ao cronograma da edição, decidimos montar um número com textos de expressivos jornalistas. A tarefa foi cumprida em uma semana, confirmando uma das principais características do jornalismo: a corrida contra o tempo e a pontualidade na entrega de artigos, reportagens, colunas e editoriais.

O presente número completa, assim, o trio iniciado na edição 9 (abril-junho), que ofereceu material de leitura substantivo acerca de questões relacionadas com a modernização das instituições brasileiras e com o desafio da reforma orçamentária, além de uma reflexão sobre o uso da internet nas campanhas eleitorais.

Já o número 10 (julho-setembro) trouxe artigos de especialistas que delinearam a agen-

da relevante em áreas como política externa, macroeconomia, meio ambiente, previdência, papel do Estado, segurança pública, inovação (C&T), saúde e educação.

Os sete ensaios que compõem este número revelam percepções baseadas na intensa vivência dos formadores de opinião no trato de informações relacionadas com a crise dos partidos políticos, a questão da liberdade de imprensa e do real direito à informação nas práticas políticas, as estratégias e prioridades em política externa, as escolhas e os riscos em política macroeconômica, as diferenças de estilo entre os governos FHC e Lula e o futuro do País.

Paulo Moreira Leite, colunista da revista *Época*, diz que “a grande obra de Lula é uma herança, que, alimentada pela lembrança popular, irá projetar-se sobre o novo governo. Pode ser uma sombra, ou uma luz. Isso vai depender do perfil e da postura de quem vencer a batalha da sucessão. O certo é que nenhum candidato chegará ao Planalto com a popularidade do antecessor nem possui uma relação tão profunda com o eleitorado”. Em sua análise, que abre esta edição, o jornalista comenta que “os brasileiros querem mais crescimento – e os benefícios que ele carrega. Como não há governos de encomenda, mas candidatos e candidatas de carne e osso, com seu passado, suas convicções e seus compromissos, a partir de 1º de janeiro o País terá quatro anos para descobrir se fez a escolha certa para atender seus anseios”.

Não é somente a sustentação do atual modelo econômico que está em jogo, mas também a resolução de uma série de chagas sociais que assolam o País desde sempre, lembra Cristiano Romero, editor-executivo do *Valor Econômico*. “No mapa mundial da desigualdade medido pelo coeficiente Gini, o Brasil só aparece numa situação mais favorável, na América do Sul, que o Paraguai, a Bolívia e a Colômbia. Tem um percentual de população urbana com acesso a instalações sanitárias menor do que o da maioria dos países da América Latina. Dentro do país, a desigualdade é gritante: enquanto em Alagoas, esse percentual é de apenas 28%, em São Paulo é de 91%”.

O jornalista Rolf Kuntz, de *O Estado de S. Paulo*, menciona em seu artigo que “o primeiro grande interesse nacional em jogo nas eleições de 2010 é a preservação das duas conquistas mais importantes dos últimos 25 anos: a democracia política e as bases da estabilidade econômica. A modernização do Estado, lenta e ainda longe de se completar, é condição para um avanço mais seguro naquelas duas frentes”. O autor vê sinais de alerta para quem se preocupa com as instituições e teme o enfraquecimento de uma democracia representativa “já muito deficiente”. Tais sinais são “os ataques aos meios de comunicação e o desenvolvimento do neopeleguismo – formado por sindicalistas e líderes estudantis”.

O jornalista Paulo Sotero, de Washington, analisa o quadro eleitoral brasileiro do ponto de vista da política externa e dos desafios internacionais do País. “Vença quem vencer em outubro, um Brasil mais presente e mais visível no mundo empossará no próximo 1º de janeiro um ou uma presidente sem talento natural ou apetite aparente para o exercício da diplomacia presidencial. Isso não é necessariamente negativo. Depois de um período de hiperatividade e exuberância internacional, que por vezes pareceu refletir menos o interesse nacional do que o *status* de celebridade mundial de Lula – ou, como disse Rubens Ricupero, ‘a busca cons-

tante pelos holofotes’ –, o País parece maduro para iniciar uma reavaliação das prioridades de sua política externa. É o que sugerem os ataques públicos de José Serra e de seus conselheiros à aproximação do País com a teocracia iraniana e regimes autoritários e violadores dos direitos humanos tratados como amigos por Lula e os sinais de desconforto com essa estratégia emitidos por membros influentes da assessoria próxima de Dilma Rouseff, alguns dos quais falam em ‘recomeçar (a política externa) do zero’”.

Na análise da correspondente do *Estadão* em Washington, Denise Chispim Marin, “o sucessor do presidente Lula contribuirá imensamente se desbastar a política exterior dos seus excessos e, especialmente, do componente ideológico que a formatou desde 2003. Mas, irá além se conseguir formular estratégias embasadas em expressões do real interesse nacional, e não apenas nas convicções de alguns poucos e grandes do Palácio do Planalto e do Itamaraty. A sorte está lançada. Desta vez, em um ambiente bem menos favorável que o dos cinco primeiros anos do governo do presidente Lula. A economia mundial já não se mostra tão exuberante, ainda machucada pela crise financeira que a debilitou em 2008. Os Estados Unidos padecem de uma recuperação muito mais lenta que a originalmente estimada. A China sinaliza com o arrefecimento de sua produção industrial e com mobilizações sociais antes impensáveis. Os direitos humanos e a democracia se esfacelam na América do Sul, enquanto o terrorismo se impõe cada vez mais como o inimigo onipresente das nações”.

Do ponto de vista do quadro partidário brasileiro, “a perspectiva não é das mais animadoras”, afirma a colunista do *Valor Econômico*, Maria Inês Nassif. “Um único partido que tem uma estrutura capilar e orgânica, o PT, fortalecido pela onda de popularidade de Lula, mas que sozinho é incapaz de dar governabilidade a um terceiro mandato, se Dilma Rouseff vencer as eleições, aliado a um PMDB que astutamente

tornou-se governo no segundo mandato e não compete com o petismo nas áreas de clientela liberadas pelo PSDB e pelo DEM no período em que estão fora do poder, mas come pelas bordas, também abrigado sob o guarda-chuva do lulismo; uma oposição que, artificializada pela mediação e pelo poder de reverberação da mídia, parece mais forte do que efetivamente é, quando sai das urnas. E ambas, bancadas governista e opositora, com uma enorme incapacidade de renovação de quadros”.

O jornalista e professor da ECA-USP, Eugênio Bucci, analisa a questão do direito à informação. “Entre nós, o autoritarismo se camufla no discurso de que os poderosos são vítimas indefesas da curiosidade alheia. Não deveria haver nada de espantoso, portanto, no fato de que somos uma sociedade que ainda convive com a censura judicial, essa figura tão pitoresca

quanto de mau gosto. Dezenas de veículos, de pequenos *blogs* a grandes diários, já sofreram ou sofrem essa modalidade de violência. O pretexto das medidas censórias por via judicial tem sido, evidentemente, a preservação da intimidade pessoal ou familiar de políticos às voltas com negócios que o interesse público tem o direito de conhecer com mais detalhes. Convivemos com isso como se fosse um dado da natureza, e não uma aberração”. O artigo também aborda a questão da comunicação pública. “Tanto no âmbito do governo federal – que, nas eleições de 2010, tem sua candidata na figura de sua principal ministra, Dilma Rousseff – como no âmbito do governo estadual de São Paulo, moldado à imagem do ex-governador José Serra e de seu partido, o PSDB, a gestão da comunicação pública se revela partidária, interessada e propagandística”. ○

OS EDITORES

Lula e o Futuro. Herança e Perspectivas



PAULO MOREIRA LEITE

O Brasil chega à segunda década do século XXI num dos melhores momentos de sua história. A economia deve encerrar 2010 com uma taxa de crescimento próxima de 7%. Não se imagina que será possível manter o mesmo nível de atividade pelos próximos anos, mas a maioria dos economistas concorda que o País tem condições de manter um crescimento anual médio em torno de 4%. O desemprego encontra-se num de seus patamares mais baixos e a inflação é mantida sob controle.

A desigualdade permanece como um pesadelo que envergonha os cidadãos e ajuda a entender um ambiente assustador de violência e insegurança nas grandes cidades. Mas é confortador constatar que milhões de brasileiros deixaram o universo dos miseráveis e que a classe média – mesmo em padrões modestos de renda na comparação com outros países – hoje forma o maior grupo social do País.

Nos tempos do milagre econômico a propaganda do regime militar anunciava com orgulho que o Brasil hospedava a décima economia industrial do planeta. Depois de andar para trás nos anos perdidos da década de 1980, hoje o País possui o oitavo PIB mundial e produz um

volume de riquezas que permite encarar, no prazo de uma geração, a possibilidade de se tornar a quinta maior economia do mundo. Nessa situação, é compreensível que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva exiba os maiores índices de aprovação popular da história dos institutos de pesquisa.

Numa campanha presidencial destinada a tornar-se um caso de estudo nas universidades do futuro, a sucessão de Lula exibe traços inéditos. Os três candidatos relevantes disputam a herança do presidente. Entre eles, dois saíram do próprio governo e do PT. Quando se acrescenta uma quarta candidatura, de Plínio de Arruda Sampaio, do PSOL, são três em quatro. José Serra, o único com outra origem política, não se apresenta como um concorrente de oposição. Sua campanha diz que “o Brasil pode mais”. O *jingle* de campanha cita o nome do presidente para apresentar o candidato do PSDB como seu herdeiro.

Governos com alta aprovação popular costumam gerar ilusões em governantes, candidatos e eleitores. É grande a tentação de imaginar que nada mais resta a ser feito e que o horizonte reserva apenas tarefas agradáveis e de fácil solução – pois o mais grave e difícil já teria sido realizado. A visão frequente é que os problemas principais foram encaminhados, que as soluções mais importantes já foram testadas e que todas as armadilhas que o futuro reserva podem ser resolvidas pela sabedoria do passado. Nunca foi assim.

.....
PAULO MOREIRA LEITE é jornalista e escreve a coluna “Vamos Combinar”, na revista *Época*. Foi correspondente em Paris e em Washington. Foi diretor de Redação da revista *Época* e do jornal *Diário de São Paulo*. Também foi redator-chefe da *Veja*.

Próxima década: oportunidades e desafios

O País entrará na próxima década com um número igual de oportunidades e desafios. As oportunidades são a parte agradável do negócio. Num mundo que se urbaniza em ritmo acelerado, a demanda por alimentos irá explodir nas próximas décadas – uma ótima notícia para um país com imenso potencial agrícola. O debate sobre novas energias – onde o Brasil sempre tem algo a oferecer desde o programa pioneiro de etanol – encontra-se na ordem do dia. Ao mesmo tempo, os estudiosos sabem que será preciso aguardar algumas décadas para definir uma nova matriz energética para atender às necessidades de bilhões de novos consumidores que estão chegando ao mercado pela porta dos países emergentes e, até lá, o petróleo segue uma fonte segura e barata para mover automóveis e indústrias – outra boa notícia diante das reservas bilionárias do pré-sal.

Entre 2010 e 2016, o País irá receber enormes investimentos para hospedar a Copa do Mundo e as Olimpíadas, abrindo espaço para uma correnteza de negócios e obras públicas que vão gerar empregos e elevar a renda.

Celso Furtado e o petróleo da Venezuela

Quando se olha para o horizonte, portanto, seria difícil encontrar uma paisagem melhor. A vida no chão da realidade é mais complicada. Em *Ares do Mundo*, terceiro volume de suas memórias, o professor Celso Furtado lembra uma viagem que fez à Venezuela nos anos 1970, logo após um dos choques do petróleo, que mergulharam a humanidade num universo de incerteza e perplexidade, mas criaram um ambiente de prosperidade sem fim nos países produtores. O professor descreve aquele momento como uma chuva de ouro, uma furtura delirante que abria uma oportunidade única para o desenvolvimento do país. Furtado revela

ainda que chegou a rascunhar um projeto de reformas estruturais para adaptar a Venezuela a uma condição de maior equilíbrio social e progresso econômico – mas foi um esforço inútil.

Num momento em que Cadillacs, Mercedes e Jaguares entupiam o trânsito das principais ruas de Caracas, acessíveis até mesmo ao cidadão comum, ninguém queria prestar atenção em planejamento econômico e projetos de longo prazo. O saldo foi que o país perdeu uma chance histórica de romper seu atraso e, três décadas depois, permanece dependente de uma riqueza única.

O Brasil já conhece até em forma de receita de bolo a lista de carências e prioridades do futuro. A relação inclui desde problemas que não são resolvidos porque ninguém sabe como fazer isso – o caso mais notável é a reforma tributária – e também questões que começam a ser encaminhadas após a construção de um respeitável consenso político, como a educação. A menos que se queira enfrentar um retrocesso medonho na saúde pública, será preciso encarar o rombo deixado pela extinção da CPMF, que acabou eliminada após um debate na agenda errada – da redução da carga tributária. No encaminhamento da reforma política, cabe encontrar caminhos para modificar um sistema que produz distorções e desvios que todos conhecem.

Há questões urgentes que podem ser resolvidas e terão de ser encaminhadas, contudo. As carências atuais da infraestrutura brasileira produzem um prejuízo calculado em us\$ 40 bilhões por ano, em negócios atrasados ou desfeitos, acidentes que podiam ser evitados, multas e cancelamentos. Num processo perverso, onde a pressão ambientalista teve um papel que não pode ser ignorado, a construção de hidrelétricas ficou para depois e o País será obrigado, cada vez mais, a usar usinas termelétricas – mais poluentes e muito mais caras, o que terá um peso nos preços pagos pela indústria, afetando as condições de crescimento.

Apesar da proteção de um colchão de us\$ 240 bilhões em reservas, cedo ou tarde

será preciso encarar a valorização do real frente ao dólar, sob o risco de o País enfrentar uma crise nas contas externas e desindustrializar-se em ritmo acelerado. Embora o crescimento dos últimos anos seja digno de comemoração, pois representa o dobro do que se obtinha na década anterior, o desempenho de economias do mesmo patamar que a brasileira demonstra que o País até poderia obter um avanço maior se fosse capaz de conviver com juros mais baixos – o que exige uma inflação menor e uma situação fiscal mais segura.

Uma das melhores contribuições recentes para a evolução de nosso conhecimento político foi a afirmação do candidato José Serra, em entrevista no *Jornal Nacional*. Serra disse que não há governo na garupa. Embora seja uma observação sob medida para um candidato obrigado a enfrentar uma adversária apoiada por um presidente popularíssimo, é uma frase totalmente verdadeira. Todo governo está condenado a enfrentar sua própria conjuntura, a construir sua identidade e escrever a própria história.

FHC e Lula: o legado de cada um

A ideia é útil, também, para colocar em seu devido lugar uma injustiça que boa parte do PSDB comete quando argumenta que tudo o que se faz de bom no Brasil depois de 2003 é a pura continuidade das boas práticas patenteadas por Fernando Henrique Cardoso a partir de 1994. Pode-se comemorar a sequência de dezesseis anos de governos que acumularam realizações infinitamente acima da média dos anos iniciais da chamada Nova República, com José Sarney e Fernando Collor, mas a realidade não é assim. FHC cumpriu a missão histórica de derubar a inflação com o Plano Real. Deixou uma importante Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi o ponto de partida para o controle sobre os gastos do Estado, e realizou uma reestruturação do sistema bancário que seria de grande valia no momento em que o País foi obrigado a enfrentar a crise mundial de setembro de 2008.

Mas, se o espetáculo real da política pode ter momentos de grandeza fora das peças de *marketing* e dos maus livros de história, isso se deve àquelas horas em que o destino prepara surpresas aos sábios, desafia o conforto dos acomodados e questiona crenças consolidadas dos governantes. Em oito anos de governo, Lula também fez sua aposta e é absurdo tentar esconder que se saiu vitorioso.

Abençoado por uma conjuntura na qual o crescimento regular dos gigantes asiáticos como a China e a Índia alimentou saltos históricos em nossas exportações, Lula governou obcecado pelo crescimento e produziu um conjunto de políticas públicas com a prioridade de ampliar o mercado interno. Abriu as torneiras do Estado, investiu, negociou e pressionou a ponto de muitas vezes ser acusado de voluntarismo. O salário-mínimo teve um crescimento real superior a 50%, gerando um benefício considerável para os trabalhadores mais humildes e quase dois terços dos aposentados. O crédito dobrou em relação ao PIB, os programas de transferência de renda cresceram de forma gigantesca. No combate à informalização do mercado de trabalho, criou-se uma dezena de milhões de empregos com carteira assinada, invertendo uma tendência de duas décadas pela qual os assalariados perdiam direitos e garantias presentes na legislação desde 1943 e raramente obtinham vantagens compensadoras.

Numa definição que sublinha sua visão sobre o papel do Estado – e de si próprio – no funcionamento da economia, Lula disse num comício da campanha de 2010 que “foi preciso aparecer um operário socialista para ensinar capitalismo para nossos capitalistas”. Para além da autoglorificação, a frase possui um elemento de realidade.

Dinheiro público foi usado para financiar a fusão de grandes grupos econômicos, muitas vezes a partir de argumentos duvidosos, como a necessidade de o País possuir uma grande empresa nacional de telecomunicações para enfrentar a concorrência estrangeira – até que,

pouco tempo depois, ela foi obrigada a aceitar a parceria de um sócio português. Num ativismo poucas vezes registrado na história, e que envolve também empresas médias e até pequenas, o BNDES tornou-se o maior banco de desenvolvimento do mundo, com um volume de empréstimos seis vezes maior do que no final do governo FHC.

2011: debate sobre investimentos privados

O verdadeiro debate deixado para 2011 envolve o patamar dos investimentos privados, que ainda não retornaram ao nível em que se encontravam antes da crise de 2008. A este respeito, há uma certeza e uma dúvida. A certeza é que, sob o governo Lula, o Estado voltou a atuar na economia com um empenho que não se via há muito. A dúvida é saber se isso ocorreu em função de uma opção política do governo, ou se foi a alternativa possível numa conjuntura em que boa parte do empresariado fechou o cofre e preferiu evitar riscos, a exemplo do que ainda acontece em vários países. Não se pode descartar a possibilidade de que as duas hipóteses sejam verdadeiras.

O lugar do Estado

A crise financeira de 2008 teve a utilidade de lembrar a importância universal do fator humano na economia – isto é, dos governantes, seu preparo técnico, sua visão política e compromissos que dizem respeito a toda a população. Por trás do maior colapso econômico em 80 anos, a crise trouxe de volta o debate sobre o papel do Estado. Ficou difícil dormir com a crença de que os mercados podem proteger a riqueza dos homens, a tranquilidade das famílias e o futuro das novas gerações.

Já pertence aos manuais de jardim de infância da Ciência Econômica a lição de que a economia de mercado pode ter um papel positivo na criação de riquezas, que os ban-

cos são capazes de cumprir uma função insubstituível no deslocamento de crédito e na ampliação das oportunidades de investimento. Mas a crise também lembrou de forma dramática que é preciso mantê-los sob vigilância permanente, sob o risco de jogar o futuro da humanidade num cassino dirigido por executivos irresponsáveis e inimputáveis, que jamais pagam a conta de seus prejuízos, como gosta de recordar o Prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz.

O Brasil e a crise global de 2008

Até hoje os economistas discutem o tamanho real da crise de 2008 no Brasil, onde a presença dos derivativos nem de longe comprometia ramos inteiros da economia, como nos Estados Unidos e em parte da Europa. É muito provável que não houvesse um tsunami na costa brasileira nem de outros países emergentes. No caso específico do Brasil, o sistema financeiro não só colheu os benefícios da reforma bancária do governo FHC, mas também encontrou-se blindado por taxas de juros altíssimas, que lhe permite recolher gordos rendimentos sem correr o risco natural de sua atividade, que é emprestar dinheiro ao maior número possível de clientes.

Mesmo assim, a maioria dos analistas apostou no pior, na época. Grandes empresas suspenderam novos investimentos para ver o que ia acontecer e o desemprego disparou em poucos meses. Incapazes de renovar linhas de crédito no exterior, boa parte dos bancos privados deixou de emprestar. Os governos estaduais se encolheram e até discutiam medidas para facilitar demissões à margem da CLT, sem custos imediatos para o setor privado. Convencido de que estava em jogo o destino de seu governo e seu próprio legado futuro, Lula agiu como se estivesse convocando o País para uma guerra, numa reação que incluía clássicas medidas de caráter anticíclico e apelos pela TV, nos quais cada cidadão era chamado a colocar o dinheiro

no bolso para assumir sua responsabilidade contra o desemprego e o risco de recessão. Com o passar do tempo e a recuperação relativamente rápida da economia brasileira, o presidente se transformou em produto de exportação, como se veria nas reuniões entre chefes do G-20, quando acumulou elogios fora do País e até ganhou um recém-criado Prêmio de Estadista no Fórum Empresarial de Davos. A recuperação brasileira tornou-se pauta obrigatória em encontros de chefes de Estado. Transformou nossas autoridades econômicas em interlocutoras dignas de audiência em eventos internacionais.

Obsessão pelo crescimento

Essa reação ajudou Lula a fixar sua aposta com a mensagem política segundo a qual o Brasil não tem alternativa fora do crescimento, visão que vale para o próprio presidente. Ao contrário da maioria absoluta dos governantes, do Brasil e também de outros países, que podem escorar-se em outras forças políticas quando as coisas não vão bem, Lula assumiu o Planalto com a convicção de que seu governo não poderia dar errado. A ideia está longe de ser uma pura frase de *marketing*. Envolve a certeza profunda de que seu destino político não teria salvação longe do apoio popular.

Embora tenha reconstruído sua personalidade política ao longo dos anos, deixando a condição do sindicalista barbudo que aparecia de camiseta em debates políticos da tv para encarnar o personagem de pai da Pátria patenteado no Brasil por Getúlio Vargas, Lula continua um político que tem sua base de apoio no cidadão comum, no homem da rua, no desassistido – aquele para quem a única saída é crescer ou crescer.

Como se apreende pela leitura do artigo “Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo”, de André Singer, professor de Ciência Política e porta-voz de Lula no primeiro mandato, essa característica tornou-se ainda mais nítida ao longo do governo. Entre 2002 e 2006, a base

eleitoral de Lula ganhou uma fatia crescente de eleitores pobres e miseráveis, que formam a clientela preferencial do Bolsa Família e dos aumentos no salário-mínimo.

Em função de sua biografia e de suas ideias, Lula tem um histórico de tensão nas relações com os mercados. Em 2002, quando sua candidatura dava sinais claros de que seria vitoriosa nas urnas, o dólar disparou e a inflação voltou a subir, ajudando a criar um ambiente hostil que se prolongou até depois da vitória e da posse, obrigando o novo governo a consumir o primeiro ano de mandato com a tarefa de arrumar a casa antes de estimular o crescimento. Como se fosse uma pura questão técnica, um executivo do Citibank criou o Lulômetro.

Diante do sucesso do governo, das oportunidades de negócio e de investimentos que o crescimento sempre oferece, com o passar dos anos não faltaram empresários dispostos a dar respaldo e até sustentar candidaturas de Lula, como se viu em 2006 e especialmente em 2010. Mas sempre foi um apoio cauteloso, não orgânico, condicionado a resultados, com poucos compromissos de fundo, baseado na perspectiva compreensível de agradar um vitorioso.

A clientela de Lula, aquela onde jogou o destino do governo e seu próprio futuro, é outra. “Mexeu com Lula, mexeu comigo”, dizia um *slogan* do sindicalismo bancário de São Paulo, quando, durante o mensalão, surgiram pressões que poderiam levar o presidente a um processo de *impeachment*.

De olho na sua sobrevivência, naquela ocasião Lula também foi à tv. Pediu desculpas, tomou distância das responsabilidades, afastou-se dos ministros que haviam sido acusados e consolidou seu modo particular de governar.

Bonapartismo, ou a relação direta com as massas

O estilo Lula de governar integra a escola que os manuais de ciência política definem como bonapartismo, forma de exercício

político reservada às personalidades que têm uma relação direta com as massas da população – estão acima dos partidos, dos movimentos sociais e dos interesses específicos das classes sociais. Agem fora das relações convencionais de poder, possuem outros recursos de negociação. Mantêm uma convivência tensa com as instituições, em limites que se aproximam do transbordamento.

Ao longo do governo Lula, os partidos se esvaziaram, os sindicatos tornaram-se peças articuladas pelo poder de Estado e velhos inimigos foram recrutados para agir como subordinados. Confrontando-se com um aparelho de Estado lendário pela inércia burocrática, pela impotência e pela incapacidade de dar resposta a problemas importantes, onde atos de sabotagem são comuns e os ninhos de corrupção também, Lula abriu brechas e criou seu espaço para atuar. As críticas ao Programa de Aceleração do Crescimento costumam compará-lo com o 11 Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado por Ernesto Geisel, o penúltimo presidente do ciclo militar. Nos dois casos, a mão do Estado foi usada para mobilizar recursos, definir prioridades e cumprir tarefas econômicas. Em Geisel, essa força se apoiava nas baionetas. Em Lula, que já fez elogios públicos à política econômica de Geisel, baseava-se na aprovação popular.

O presidente pode enquadrar ministros, demitir e recrutar aliados, anunciar e acompanhar grandes projetos graças a essa mercadoria que, num regime democrático, equivale a reserva de poder. Convencido de que o exercício de governar está longe de ser uma prática harmoniosa, Lula dedicou boa parte de seus oito anos em Brasília a arbitrar divergências no interior da equipe econômica, o verdadeiro coração do governo, onde ministros e conselheiros alinhados com o chamado desenvolvimentismo levaram uma luta sem fim contra o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles. De olho no prestígio internacional crescente de Meirelles, Lula foi o árbitro de todas as disputas – sempre a favor do presidente do BC.

O estudo clássico sobre o bonapartismo é o *18 Brumário de Luís Bonaparte*, onde Karl Marx se dedica a decifrar o golpe de Estado que permitiu ao sobrinho de Napoleão assumir o governo da França pelo prazo de duas décadas – primeiro como presidente da República, em seguida como ditador apoiado num plebiscito com 7,5 milhões de votos, por fim como Imperador, com 95% dos votos.

Herdeiro político de Napoleão, Luís Bonaparte fez um governo com apoio de conservadores – que temiam a revolução que surgira nas ruas de Paris –, de burgueses interessados na paz social e no progresso econômico, e também dos militares, nostálgicos de glórias maiores. Jamais deixou de cultivar e alimentar a simpatia da população pobre. Teve vários programas de casas populares. Conduziu a célebre reforma de Paris, que criou os bulevares que até hoje encantam os visitantes. Fez ferrovias e desenvolveu programas de obras públicas. Luís Bonaparte também fundou sociedades de ajuda mútua e organizações de trabalhadores. Nunca foi vencido por adversários internos. Deixou o governo quando as tropas francesas foram derrotadas pelas alemãs, numa sequência que levaria à explosão da Comuna de Paris.

Getulização de Lula

A getulização de Luiz Inácio Lula da Silva foi um processo de anos e possui aspectos surpreendentes. O estudioso da evolução das ideias políticas do País irá lembrar-se de que Lula e o PT nasceram num movimento político de crítica a Getúlio Vargas e boa parte de sua herança, em particular nos sindicatos. Eram de esquerda, sim, mas socialistas e não populistas nem nacionalistas. Sua referência era a classe social, e não a nação.

Uma boa amostra deste pensamento pode ser encontrada nos trabalhos do professor Octávio Ianni, autor de *O Colapso do Populismo no Brasil*, obra de 1967 que se tornou um clássico sobre o golpe de 64. Um dos grandes intelectuais de es-

querda de sua geração, que participaria da fundação do PT nos anos 1980, Ianni define o modelo criado por Vargas como “democracia populista”. Sustenta que se tratava de um regime que, embora tivesse contribuído para a industrialização do País, estimulava contradições que só poderiam se resolver por uma das duas opções: “a revolução socialista ou a reintegração plena no capitalismo internacional”.

Em outro trecho, Ianni critica a “democracia populista” porque ela diluía a noção de classe social, sem levar em conta que “massa e classe não são expressões intercambiáveis”. No mesmo parágrafo, o professor explica que massas reúnem cidadãos interessados na “mobilidade social”, enquanto as “classes” estão voltadas para a “contradição”, substantivo que, no contexto, embutia uma referência ao engajamento revolucionário.

Nos tempos de sindicalista, Lula chegou a referir-se a Vargas como “pai dos pobres e mãe dos ricos”. Condenava o atrelamento dos sindicatos ao Estado e exibia a perspectiva política de quem acredita na luta de classes como forma de avançar os direitos dos trabalhadores. Na reforma partidária do fim do regime militar, essa visão de classe alimentou a decisão do grupo de sindicalistas que decidiu fundar o PT sob sua liderança, como uma sigla adversária do PMDB de Ulysses Guimarães, onde ficaram os futuros tucanos, e o PDT de Leonel Brizola, herdeiro direto do getulismo.

Entre sua pré-história e a presidência, Lula migrou da questão social à questão nacional. Encarou a perspectiva de que o Brasil é um país com uma história incompleta, que não rompeu os laços de dependência com o mundo desenvolvido nem quebrou todas as amarras que impedem o desenvolvimento.

Ao tratar desta mudança, André Singer diz que Lula “achou em símbolos dos anos de 1950 a gramática necessária” de seu governo. Singer prossegue: “A noção antiga de que o conflito entre um Estado popular e elites antipovo se sobrepunha a todos os outros poder

cair como uma luva para o próximo período. Agora anunciada por um nordestino saído das entranhas do subproletariado, ganha uma legitimidade que talvez não tenha tido na boca de estancieiros gaúchos”.

No cotidiano, Lula fez um governo que busca o consenso, e não a contradição. Seus programas sociais se dirigem às massas, e não às classes. Convencido de que nada tem a ganhar com conflitos políticos insolúveis, mandou arquivar o debate sobre a jornada de 40 horas quando descobriu que seria impossível chegar a um acordo entre empresários e sindicatos. Como presidente, não se cansa de louvar a ascensão social dos brasileiros e gosta de dizer que sonha em fazer do Brasil um país de classe média. Fala como porta-voz da nação quando se dirige aos amigos e inimigos.

Mudança do social para o nacional

A mudança do social para o nacional, em Lula, ocorreu num momento preciso. A ideia de nação chegou a ser tratada como uma abstração elegante nos tempos da guerra fria, quando a soberania de cada país subordinava-se ao jogo das duas superpotências. Ganhou outro valor com o colapso do regime soviético e a recriação de Estados Nacionais na Europa do Leste. O declínio da hegemonia dos Estados Unidos, iniciado uma década depois, e que se acentuou após a crise de setembro de 2008, fez nascer um mundo multipolar, no qual não há mais uma potência capaz de impor sua ordem ao mundo de modo unilateral.

Nesse novo ambiente, de mudança, oportunidade e risco, os governos procuram explorar possibilidades, realinhamentos e alternativas impensáveis na situação anterior. Os países emergentes ganham um papel mais relevante, situação que Lula explora em benefício próprio e de uma diplomacia diferenciada em relação às alianças do passado, o que gera conflitos esperados com os Estados Unidos, parceiro próximo e aliado histórico.

A construção de uma política externa de acordo com os novos tempos não é um exercício fácil como abrir uma cartilha de relações internacionais, mas não obriga a desvios chocantes, como um tratamento generoso que foi dispensado à Cuba dos irmãos Castro e ao Irã de Ahmadinejad na área de direitos humanos. Muitas críticas a Lula nessa área são pura tradução da campanha eleitoral no ramo da diplomacia. As queixas que envolvem direitos humanos teriam um sabor muito mais sincero se também fossem dirigidas à China, que possui o mais preocupante passivo nessa área, mas representa uma oportunidade de negócios tão promissora que costuma apaziguar a maioria dos protestos humanitários. Mesmo assim, a intervenção oscilante do governo brasileiro diante dos presos políticos de Cuba e das denúncias de fraude da oposição iraniana exibiu uma fraqueza desnecessária.

Lula do futuro

No Brasil que será inaugurado em 2011, o destino de Lula, um desses mitos políticos que um país produz só de vez em quando, estará a caminho de um lugar na história. Costuma-se fazer uma pergunta sobre o 1º de janeiro de 2011, quando ele entregará a faixa presidencial a quem vencer as eleições de outubro.

A questão envolve uma curiosidade inédita em torno de sua existência já na condição de ex-presidente – fato que, em si, é uma demonstração da importância peculiar que assumiu no imaginário da sociedade e nos cálculos de nossa elite política, a começar pelo PT.

Ficará em casa em São Bernardo, para receber os amigos e contar histórias para os netos? Assumirá um papel internacional relevante? Como irá relacionar-se com o novo governo?

Não se trata de uma situação trivial. Criado numa era em que as imagens da televisão chegam a quase 100% das residências do País, Lula teve dois antecessores com os quais pode ser comparado do ponto de vista da aprovação popular: Getúlio Vargas e Juscelino. Mas difere de ambos pelo capítulo final de governo.

Sob pressão de uma conspiração político-militar, Getúlio Vargas deixou o Catete com um tiro no peito e recuperou o reconhecimento após a tragédia. Juscelino deixou Brasília humilhado pela vitória de Jânio Quadros. Cassado pelo regime de 64, que impediu seu possível retorno nas eleições presidenciais de 1965, só iria recuperar seu lugar na morte, quando a multidão cantou *Peixe Vivo* em seu funeral.

A verdadeira pergunta do pós-Lula é outra: como a política brasileira irá funcionar sem ele? Como o novo governo tomará decisões? Qual a relação do eleitorado com quem vencer em outubro?

A grande obra de Lula é uma herança, que, alimentada pela lembrança popular, irá projetar-se sobre o novo governo. Pode ser uma sombra, ou uma luz. Isso vai depender do perfil e da postura de quem vencer a batalha da sucessão. O certo é que nenhum candidato chegará ao Planalto com a popularidade do antecessor nem possui uma relação tão profunda com o eleitorado.

O País se encontra no meio de uma campanha pautada pela ideia de dar continuidade às realizações do presidente mais popular de sua história. Os brasileiros querem mais crescimento – e os benefícios que ele carrega. Como não há governos de encomenda, mas candidatos e candidatas de carne e osso, com seu passado, suas convicções e seus compromissos, a partir de 1º de janeiro o País terá quatro anos para descobrir se fez a escolha certa para atender seus anseios. ○

O Desafio de Superar a Belíndia

.....
CRISTIANO ROMERO

O Brasil conquistou, no espaço de 25 anos, estabilidade política e econômica. Os resultados das eleições não são mais contestados e não há, neste momento, expectativa de reversão da ordem democrática no futuro previsível. Na economia, o País superou a hiperinflação, tornou o Estado solvente e aumentou, nos últimos anos, o crescimento potencial do Produto Interno Bruto (PIB). Os avanços permitiram diminuir a pobreza e a distância entre ricos e pobres, ainda que, neste caso, de forma acanhada.

O momento é positivo, mas igualmente desafiador. Apesar do sucesso recente, há inúmeros obstáculos a serem superados nos próximos anos. Alguns dizem respeito à própria sustentação do modelo de estabilização adotado; outros, à ambição da nação em dar um salto histórico, como fizeram alguns países asiáticos nas últimas três décadas.

Desde o lançamento do Plano Real, em 1994, a economia brasileira viveu três momentos distintos. O primeiro (1994-1998) foi marcado por um processo radical de desinflação (o IPCA caiu de 2 477,15% em 1993 para 1,6% em 1998, uma taxa suíça). O segundo período (1999-2006) caracterizou-se pelo ajuste das contas públicas e externas, tarefa que resultou no abrandamento de duas vulnerabilidades históricas do País. O terceiro momento (de 2007

em diante) distingue-se pela retomada do crescimento a taxas superiores a 5% ao ano, fato que só não se verificou em 2009 por causa da crise financeira internacional.

Embora auspicioso, o momento atual pode não ser sustentável no médio e longo prazos, uma vez que o tripé de política econômica adotado desde 1999 – que compreende equilíbrio fiscal, sistema de câmbio flutuante e regime de metas para inflação – enfrenta desgastes e questionamentos por parte dos atuais inquilinos do poder e por aqueles que podem sucedê-los a partir de janeiro de 2011. Um de seus pilares – o equilíbrio fiscal – está fragilizado graças à escalada de gastos públicos promovida pelo governo Lula no segundo mandato e que teve efeito dominó nos outros poderes da República.

O aumento das despesas, especialmente as de caráter permanente, como os salários dos servidores e os gastos previdenciários, e as da carga tributária, que chegou a 36% do PIB, a mais alta dos países em desenvolvimento, piorou sobremaneira a qualidade do ajuste fiscal. Apesar da elevada carga tributária, o Estado brasileiro segue deficitário, consumindo poupança (cerca de 2,1% do PIB em 2010, segundo estimativa do Ministério da Fazenda) que poderia estar financiando investimentos do setor privado.

Previdência dos funcionários públicos

A responsabilidade fiscal, conquistada a duras penas a partir de meados dos anos

.....
CRISTIANO ROMERO é colunista e editor-executivo do *Valor Econômico*.

1990, corre sérios riscos. Se já não bastasse o forte incremento das despesas primárias (exclusive o gasto com o pagamento dos juros da dívida pública) na gestão Lula, que aumentaram 2,1 pontos percentuais do PIB entre 2003 e 2009, velhos problemas seguem sem solução. Um deles diz respeito à previdência dos funcionários públicos.

Em 1995, o governo gastou com aposentados e pensionistas dos três poderes da República R\$ 15,1 bilhões. No ano passado, a despesa chegou a R\$ 67 bilhões, o equivalente a 40% do gasto total da União com pessoal. A diferença entre o que o governo arrecada dos funcionários e o que paga em benefícios previdenciários chegou a R\$ 38,1 bilhões em 2009. No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o déficit em 2009 alcançou R\$ 42,8 bilhões. Em 2010, de acordo com estimativas oficiais, o déficit dos funcionários vai superar o do RGPS.

No primeiro caso são beneficiados menos de um milhão de aposentados; no segundo, cerca de 27 milhões. Enquanto o valor médio das aposentadorias pagas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é hoje de R\$ 715,44, no serviço público o benefício médio pode chegar a quase 23 vezes esse valor (Poder Legislativo). O teto pago pelo INSS – R\$ 3 416,54 – é bastante inferior ao valor médio das aposentadorias nos três poderes.

O governo Lula chegou a aprovar no Congresso, em seu primeiro ano de mandato, emenda constitucional que iguala as regras de aposentadoria de servidores públicos e trabalhadores do setor privado. Para entrar em vigor, a reforma depende, no entanto, da instituição de um fundo de previdência complementar para os servidores, mas o presidente Lula, aparentemente arrependido de ter proposto essa reforma por causa do desgaste político, desistiu de regulamentá-la.

O crescimento de despesas obrigatórias aumenta a rigidez orçamentária e diminui o espaço para o governo investir em infraestrutura e mesmo em áreas vitais, para o futuro do País, como educação e saúde. Quando se somam os gastos

do INSS com os dos inativos do setor público e da Loas, a conta equivale a 50,1% da receita líquida do governo central. Em 1991, era 35,8%.

Mas não é somente a responsabilidade fiscal que vem sendo ameaçada. Mais recentemente, o governo deu indicações contundentes de que voltou a influir abertamente nas decisões do Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom), instância responsável pela definição da taxa básica de juros (Selic). Como se sabe, o Banco Central não dispõe de independência legal, mas opera, desde a implantação do regime de metas para inflação, com autonomia operacional, pré-requisito para o bom funcionamento desse regime.

A interferência do Palácio do Planalto no Copom, ainda que de forma sub-reptícia, cria dúvidas quanto ao sucesso futuro do atual modelo de estabilização. Pode estar, em curso, como já ocorreu diversas vezes na história do País, o abandono da responsabilidade monetária, além da fiscal, em favor de uma aceleração das taxas de crescimento do PIB a qualquer custo.

Ainda está fresca na memória de muitos brasileiros a experiência do regime militar, que, num primeiro momento, controlou as contas públicas e criou um Banco Central independente, mas já no período seguinte escancarou os cofres do Tesouro e desmoralizou a autoridade monetária. O objetivo era fazer a economia crescer a taxas elevadas, o que acabou ocorrendo: entre 1967 e 1973, o Brasil cresceu a uma taxa média anual superior a 11%. O custo daquela política se materializou, entretanto, nas duas décadas seguintes, quando o País padecia de males como hiperinflação, falência do Estado, moratória externa e estagnação. As sementes do infortúnio foram plantadas durante o período que ficou conhecido como o “milagre econômico”.

Estabilização da economia, uma obra inacabada

A verdade é que a estabilização da economia brasileira avançou muito nos últimos anos,

mas ainda é uma obra inacabada. A começar pela inflação. O Brasil superou o período de hiperinflação, mas estabilizou os índices de preços em patamares elevados quando comparados à média internacional. Enquanto os países ricos têm, em média, inflação de 2% ao ano, e os emergentes, de 3%, o Brasil persegue meta de 4,5%. Num grupo de 26 nações que adotaram o regime de metas, tem a terceira maior.

O notável esforço de estabilização dos últimos 16 anos não esconde o fato de que, nos oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a inflação acumulada foi de 100,68%. Nos dois mandatos de Lula (2003-2010), o IPCA acumulado vai a 56%. Isto mostra que, certamente, houve ganhos de um período para o outro, mas a variação acumulada desde 1995 é significativa: 213,8%.

O governo Lula, depois de trazer a inflação de 12,5% em 2002 para 3,1% em 2006, se contentou, a partir de 2007, em manter a meta em 4,5%. A justificativa foi a de que um pouco mais de inflação permite um pouco mais de crescimento econômico. Na verdade, a inflação corrói o poder de compra dos trabalhadores, gera pressões pela reindexação dos salários – e, em decorrência, dos preços e contratos em geral – e diminui a efetividade dos programas de transferência de renda, bem como de toda e qualquer iniciativa na área social.

Há uma persistência inflacionária no Brasil. Dois exemplos recentes comprovam isso. Em 2008, quando estourou a crise internacional, a economia brasileira experimentou paralisação súbita da atividade econômica no último trimestre. Ainda assim, a inflação anual foi a 5,9%, valor um pouco abaixo do limite superior (6,5%) de tolerância do regime de metas. No ano passado, mesmo com a contração de 0,2% do PIB, o IPCA fechou em 4,3%. Neste ano, com a aceleração da atividade, voltou a subir de forma perigosa, apontando os limites da expansão da economia.

Não é só a inflação que preocupa. Como o atual governo interrompeu o ciclo de refor-

mas institucionais iniciado por seu antecessor, o Brasil está sendo obrigado cada vez mais a importar poupança, o que, em última instância, aprecia a taxa de câmbio e diminui a competitividade das empresas brasileiras dentro e fora do País. Segundo o Banco Central, o déficit em transações correntes deve chegar a us\$ 50 bilhões este ano, o equivalente a 2,5% do PIB.

Crescimento sustentado, um problema

Sem reformas que estimulem o aumento da poupança privada e diminuam a despoupança do setor público, que tributem menos a produção e o emprego, que permitam elevar os investimentos em educação e que criem a infraestrutura necessária para o País se expandir de forma sustentada, sem gerar inflação, o Brasil pode voltar, no médio prazo, a crescer a taxas módicas, abaixo do seu potencial, como ocorreu nas décadas de 1980 e 1990 e na primeira metade dos anos 2000.

O Brasil é um país que tem uma taxa de câmbio apreciada porque consome muito e economiza pouco. Para crescer, tem de importar poupança, num processo que valoriza o real frente ao dólar. No pacto social brasileiro, a opção preferencial é pelo presente em detrimento do futuro. A persistir nessa direção, o País assistirá ao encolhimento do setor industrial e, se tiver sorte, ao florescimento do setor primário. Daqui a alguns anos, se cumprir certas condições de financiamento de suas contas externas, tem chances, como economia e não como sociedade, de se parecer mais com a Austrália do que com a China.

No social, muito ainda a ser feito

Não é somente a sustentação do atual modelo econômico que está em jogo, mas também a resolução de uma série de chagas sociais que assolam o País desde sempre. O Brasil avançou muito desde a volta dos civis ao poder,

em 1985, mas há muito ainda o que fazer do ponto de vista social.

No mapa mundial da desigualdade medido pelo coeficiente Gini, o Brasil só aparece numa situação mais favorável, na América do Sul, do que o Paraguai, a Bolívia e a Colômbia. Tem um percentual de população urbana com acesso a instalações sanitárias menor do que o da maioria dos países da América Latina. Dentro do país, a desigualdade é gritante: enquanto em Alagoas, esse percentual é de apenas 28%, em São Paulo é de 91%.

O Brasil também tem expectativa de vida menor que a maioria dos latino-americanos. A Nicarágua, por exemplo, tem 1/4 do PIB *per capita* brasileiro, mas sua população vive mais. Novamente, dentro do Brasil, as distâncias são enormes – enquanto no Maranhão, o estado mais pobre, vive-se, em média, entre 61 (negros) e 63,9 anos (brancos), em São Paulo, o mais rico, a expectativa vai, respectivamente, de 69 a 72,3 anos.

A tragédia brasileira ganha contornos mais nítidos na área educacional – e aqui vale registrar que o problema não se limita à escassez de recursos, mas às escolhas das autoridades. No último exame (2009) de proficiência em ciências do PISA – o teste de avaliação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – 60% dos estudantes brasileiros tiveram nota abaixo do nível 2, numa escala que vai de 1 a 6. Num *ranking* de 57 nações, o país aparece em 52^a lugar, atrás, por exemplo, de Colômbia, Argentina e México.

Deficiências no gasto com educação

Há problemas graves também no que diz respeito à eficiência do gasto com educação. O Brasil nada contra a maré, por exemplo, quando se observam as prioridades das despesas. O país investe, segundo a OCDE, menos de us\$ 2 mil (pelo conceito de paridade do poder de compra) por aluno na educação primária, enquanto a Coreia gasta mais de us\$ 4 mil (da-

dos de 2009). No ensino secundário, são novamente us\$ 2 mil por aluno, face a quase us\$ 8 mil na Coreia.

O País conseguiu, nas últimas duas décadas, praticamente universalizar o acesso das crianças ao chamado ensino fundamental. Foi um avanço importante, mas a etapa seguinte – o acesso ao ensino médio – foi inexplicavelmente negligenciada. De cada dez crianças que concluem o fundamental, apenas cinco continuam estudando. Esta é uma tragédia da qual pouco se fala no Brasil.

O governo Lula, em vez de priorizar essa etapa do ensino, decidiu investir pesadamente na criação de universidades federais e no acesso de estudantes carentes a faculdades particulares. No ano passado, o investimento público por estudante superou us\$ 10 mil, face a pouco mais de us\$ 8 mil na Coreia. A educação terciária, dizem os especialistas, favorece as classes de renda mais alta.

Alega-se oficialmente em Brasília que, para os jovens sem acesso ao ensino secundário e universitário, vêm sendo oferecidas vagas em novas escolas técnicas. É um fato, mas isso não justifica o descaso com o ensino médio. Um aluno de escola técnica que não passa pelo segundo grau é menos eficiente do que aquele que faz o curso regular.

Outra tragédia na área educacional está na qualidade do ensino. Além do fraquíssimo desempenho dos estudantes brasileiros em testes internacionais, dados oficiais mostram que, em 2007 (última informação disponível), a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos da quarta e da oitava séries do ensino fundamental e do terceiro ano do médio foi praticamente a mesma de 1995. É verdade que, no governo anterior, ela também não aumentou, mas, por isso mesmo, o Ministério da Educação deveria ter priorizado o enfrentamento do problema. Não o fez.

Os números são inconvenientes. Numa prova de 500 pontos feita em 1995, os estudantes da quarta série tiraram, nos testes oficiais de

Matemática aplicados pelo Ministério da Educação, nota média de 190,6 pontos. Em 2007, a média foi praticamente a mesma: 193,4 pontos. Na oitava série, caiu de 253,2 para 247,3 pontos e, no terceiro ano do 2º grau, de 281,9 para 272,8 pontos. Na prova de Português, todas as notas, nas três séries avaliadas, pioraram no mesmo período.

Um trabalhador educado contribui para o aumento da produtividade da economia, o que, em última instância, ajuda a controlar custos (e a inflação) e, dessa maneira, a criar as condições para o País crescer de forma mais célere. Mesmo as boas iniciativas adotadas nessa área nos anos recentes são tímidas frente às necessidades.

Políticas de distribuição de renda

As políticas de distribuição de renda adotadas pelo Brasil, como o Bolsa Família, não são tão eficientes quanto se imagina. Segundo a

OCDE, a desigualdade, medida pelos coeficientes de Gini e de renda disponível, pouco se altera no País após as transferências de renda e a distribuição de riqueza via impostos. Nos países ricos, a alteração é significativa. As deficiências não param por aí e mostram que, se almeja muito mais do que conquistou até agora, o Brasil tem um longo caminho a trilhar.

Todas as questões mencionadas dizem respeito a temas de interesse nacional em disputa nestas eleições. Embora os candidatos à Presidência não abordem diretamente os assuntos citados, é disso que se trata quando eles falam de carga tributária elevada, gasto público rígido e insustentável, taxa de câmbio apreciada, déficit externo crescente, mão de obra desqualificada, etc. A combinação dessas deficiências asfixia o investimento privado, perpetua os gargalos existentes no setor produtivo, bloqueia o desenvolvimento da infraestrutura e, mais do que isso, impede o desenvolvimento pleno de milhões de brasileiros. ○

Entre o Estado Incompleto e o Sonho de Potência

.....
ROLF KUNTZ

O primeiro grande interesse nacional em jogo nas eleições de 2010 é a preservação das duas conquistas mais importantes dos últimos 25 anos: a democracia política e as bases da estabilidade econômica. A modernização do Estado, lenta e ainda longe de se completar, é condição para um avanço mais seguro naquelas duas frentes.

Esta escolha pode parecer estranha. É hora de olhar para diante e para os novos desafios do desenvolvimento econômico e social, responderão alguns, e não de pensar na manutenção de resultados bem estabelecidos. É hora de pensar, poderão dizer, na consolidação do Brasil como líder regional e como ator relevante da cena internacional.

Sem dúvida, o próximo governo terá de incluir todos esses temas em sua agenda, até para uma cuidadosa reavaliação da experiência diplomática dos oito anos anteriores. Mais que isso: para acrescentar realismo a essa lista de objetivos, seria bom mencionar a agenda da competitividade. Complexo e amplo, esse tema inclui questões tão variadas quanto a tributação, a logística, a educação, a pesquisa, o financiamento, a segurança jurídica, os acordos comerciais e os fundamentos macroeconômicos. É preciso incluir todos esses pontos na discussão. Mas vale a pena insistir nos objetivos indicados no começo. Seria um erro perigoso dar como irreversíveis o

regime democrático e a reconstrução econômica dos anos 1990 e da virada do século.

As últimas tentativas oficiais de controlar a imprensa ocorreram neste ano – a mais grave com o chamado Decreto dos Direitos Humanos – e só não prosperaram porque foram denunciadas com vigor. Mas o assunto não está liquidado. Continua a discussão e o próximo lance vai ser disputado, quase certamente, quando sair o projeto de regulação dos meios de comunicação eletrônica. Em outras frentes, a ação antidemocrática foi mais longe. As diferenças entre as centrais do trabalho praticamente se apagaram, quando o governo as converteu em clientes do imposto sindical. Originário do sindicalismo, o núcleo do governo domesticou os sindicatos e uniformizou-os pelo fisiologismo.

Os ataques aos meios de comunicação e o desenvolvimento do neopeleguismo – formado por sindicalistas e líderes estudantis – são sinais de alerta para quem se preocupa com as instituições e teme o enfraquecimento de uma democracia representativa já muito deficiente.

Movimentos “sociais” atrelados a partidos e a governos e alimentados com recursos fiscais são duplamente perigosos. São uma boa matéria-prima, facilmente amoldável, para a chamada democracia direta – em prejuízo do regime representativo. Também essa possibilidade foi embutida no Decreto dos Direitos Humanos, um calhamaço de 92 páginas pouco lido e discutido de forma incompleta. O outro risco é o do uso desses movimentos como milícias, tanto

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

pelo governo quanto pela oposição, dependendo da organização de cada lado. Não é preciso olhar para a Venezuela para identificar ações desse tipo. Na Argentina, onde o sistema representativo se mantém muito mais sólido, grupos sindicais têm servido para violências contra meios de comunicação e grupos empresariais.

No caso da outra conquista – a maturidade macroeconômica – o risco de retrocesso tem-se manifestado talvez mais lentamente, mas de forma clara. Têm aumentado as pressões contra a disciplina fiscal. O Tesouro tem sido usado para financiamento de empresas. Governadores e prefeitos têm sido encorajados a batalhar pelo afrouxamento das normas definidas nos anos 1990, quando as dívidas estaduais e municipais foram renegociadas. Transferências federais voluntárias a estados e municípios têm sido usadas como instrumentos político-eleitorais.

O tripé da estabilidade

Apenas para completar esta lista parcial de preocupações: os três candidatos mais cotados prometem manter o tripé da estabilidade – metas de inflação, superávit primário e câmbio flexível – e conservar a autonomia de fato do Banco Central. Mas nenhum deles admite a autonomia formal do BC. Não se deve menosprezar o risco de uma volta ao voluntarismo. O retrocesso já foi ensaiado em várias ocasiões e o caminho está aberto para novas tentativas. As ações poderão variar de acordo com o eleito, mas o risco é real. Sempre haverá aplausos a quem mudar o jogo em benefício de algum grupo.

Exemplos de voluntarismo são bem conhecidos. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva declarou publicamente, no Nordeste, haver determinado a construção de refinarias contra a opinião dos dirigentes da Petrobras. Eles obedeceram. Mas isso não é tudo. O presidente Lula decidiu, nesse caso, com base numa concepção encerrada em sua cabeça, mas não explicitada num plano formal e tecnicamente elaborado. Incluiu nessa concepção uma em-

presa estatal de capital aberto, com ações negociadas no Brasil e no exterior e envolvida num gigantesco projeto, o do pré-sal.

Esse voluntarismo tem-se refletido na crescente centralização de comando. O caso da Petrobras e dos projetos vinculados ao pré-sal é uma das indicações mais evidentes. A chefia da estatal está instalada no gabinete da Presidência da República. Toda a estratégia do pré-sal vem sendo montada para fortalecer esse padrão de gerência. A nova legislação torna a Petrobras um instrumento de política industrial, acrescentando um item perigoso à sua finalidade. Isso foi pouco discutido, e os congressistas, como em tantos casos, foram omissos.

Tesouro e BNDES: vínculos incestuosos

Os vínculos um tanto incestuosos do Tesouro com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são ramos da árvore da centralização. Economistas independentes e jornalistas alertaram para o risco de reedição, com pequenas mudanças, da famigerada conta movimento. Essa conta foi extinta nos anos 1980, depois de servir, durante muitos anos, a desmandos monetários e fiscais. A estabilização só ocorreria bem depois, mas esse foi um passo importante para a reabilitação da política macroeconômica. Também esse avanço foi posto em risco a partir de 2009. A justificativa para o passo inicial foi a necessidade de agir contra a recessão, mas a tendência se manteve com a economia já em rápido crescimento. Só foi freada, em 2010, depois de numerosas críticas publicadas pela imprensa.

As críticas foram baseadas principalmente em considerações técnicas, todas importantes, mas de alcance limitado. Se houvesse apenas um problema de maior ou menor racionalidade na política econômica, essa argumentação poderia ser suficiente. Mas o perigo não está somente no uso de recursos fiscais – e do endividamento público – para a concessão de financiamentos

por meio do BNDES. Faltou dar mais atenção ao lado político da questão, e este é pelo menos tão importante quanto o econômico, se não mais.

As intervenções do Tesouro foram usadas para beneficiar principalmente a Petrobras, a Eletrobras e alguns grandes grupos privados. Foram operações seletivas e baseadas em critérios nunca explicitados, de forma suficiente, numa política industrial ou num plano geral de governo formalizado e discutido publicamente.

Dos R\$ 180 bilhões transferidos pelo Tesouro ao BNDES, em 2009 e 2010, 72% foram destinados, até julho deste ano, a algumas das maiores companhias do País. Tudo se passou nessas operações – assim como na ajuda concedida, no rescaldo da crise, à fusão de grandes grupos industriais – como se o governo tivesse o direito de usar a seu gosto um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo.

Questões desse tipo são políticas, tanto quanto o aparelhamento da máquina estatal, a entrega dos grandes fundos de pensão a sindicalistas e o loteamento de cargos na administração direta e na indireta. A preocupação com esses temas tem relação com a democracia representativa e com as condições de modernidade do Estado. Mas o debate de assuntos desse tipo raramente vai além do palavrório ético. O fato político é geralmente ignorado ou esquecido em segundo plano.

Tradição patrimonialista

Todos esses desmandos são variantes da tradição patrimonialista. Costuma-se vincular o patrimonialismo à dominação exercida pelos antigos donos do poder. Mas a inclinação para confundir o público e o privado manifesta-se com intensidade igual, se não maior, nos grupos de esquerda, quando instalados no governo. A experiência brasileira não permite dúvida sobre esse ponto.

Também a modernização do Estado continua longe, portanto, de ser uma conquista bem assentada. É um processo inacabado, lento e

sujeito a fases de estagnação e até de recuo. A valorização da burocracia – caracterizada pelo profissionalismo, pela competência e pela racionalidade – e dos critérios de seleção e de promoção pelo mérito foi abandonada há anos.

O último esforço importante de montagem de uma administração pública profissional ocorreu no período militar. Parte do estoque de competência acumulado nessa fase foi jogada fora nos dois primeiros governos civis, o do presidente José Sarney e o de seu sucessor, Fernando Collor de Mello. No primeiro, os novos dirigentes da política econômica trataram de afastar ou de enfraquecer funcionários tachados – nunca oficialmente – de comprometidos com o regime militar. A marginalização da competência explica boa parte das mais grosseiras tolices cometidas na política de preços durante o Plano Cruzado.

No governo seguinte houve a demolição sem critério de vários setores da administração. Os demolidores foram incapazes de avaliar o estoque de capacidade associada a cada órgão da burocracia federal. Exemplo: quando se fechou o Instituto Brasileiro do Café (IBC), ninguém teve o cuidado de preservar o enorme patrimônio de experiência e de conhecimento técnico acumulado em décadas. Durante anos, depois disso, o governo foi incapaz até de estimar com alguma confiabilidade a produção cafeeira.

Durante os oito anos de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo se ocupou prioritariamente de reconstruir as condições da gestão macroeconômica. Houve ganhos importantes de racionalidade, mas pouco se avançou na remontagem da máquina gerencial, apesar de um ensaio de reforma administrativa.

Aparelhamento do Estado

Nos oito anos seguintes, a partir de 2003, o aparelhamento, o loteamento de cargos e o continuado inchaço dos gastos com pessoal foram as principais características da política administrativa. Na administração indireta, a

distribuição dos postos mais importantes foi disputada ferozmente pelos partidos da base aliada. Os casos mais notórios foram os das empresas do Grupo Eletrobras, convertidas em território do maior partido aliado. Praticou-se durante anos uma ampla privatização da máquina pública por grupos partidários.

Os preceitos de “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” foram explicitados no artigo 37 da Constituição de 1988, mas não pegaram. Foram ignorados ou desprezados nos três Poderes. Foi preciso o Conselho Nacional de Justiça pressionar os tribunais para juízes começarem a afastar os muitos parentes alojados em seus gabinetes. Sempre se deu mais atenção aos escândalos do empreguismo no Legislativo do que noutras instituições, talvez porque as histórias envolvessem pessoas mais conhecidas, como um ex-presidente da República e presidente do Congresso.

Desafios à construção de um Estado moderno

Gastaram-se muito papel e muita saliva em pregações éticas, mas nunca se avançou bastante no debate mais consequente: o da construção de um Estado realmente moderno, isto é, de uma república no sentido literal. Essa tarefa permanece aberta e seria redundante classificá-la como um item do “interesse nacional”. Não há como pensar numa efetiva consolidação do regime democrático, ou mesmo do estado de direito, sem a consolidação do próprio Estado moderno.

Esse Estado pode operar com mais de uma forma de governo, mas nenhuma produzirá seus melhores efeitos sem um espaço público bem definido. Sem isso, não pode haver mais que uma cidadania defeituosa, nem efetiva garantia de liberdades. Algumas pessoas ou grupos conseguirão expandir o espaço de seus interesses particulares, enquanto outras sofrerão restrição de direitos.

É importante insistir neste ponto: o grande tema não é a maior ou menor presença do Es-

tado na economia ou nos serviços oferecidos à sociedade. No Brasil, neste momento, os grandes desafios, quando se trata da configuração político-administrativa, são de outra ordem: 1) a centralização maior ou menor das decisões importantes para a sociedade, com maior ou menor grau de arbítrio; 2) a fixação mais ou menos clara – e mais ou menos funcional – dos espaços público e privado.

Por todos esses fatores, a adoção do modelo das agências de regulação, tal como concebido nos anos 1990 e copiado da experiência de países mais desenvolvidos, é importante não só para o desenvolvimento econômico, mas também para a modernização política e institucional. O modelo com autonomia operacional das agências foi atacado nos últimos oito anos e bombardeado tanto por ministros setoriais quanto pelo gabinete presidencial.

O aparelhamento desses órgãos foi apenas o lado mais visível da orientação oficial. Outros problemas foram menos discutidos publicamente. Algumas agências ficaram durante meses sem diretores suficientes para deliberação. Foram mutiladas e impedidas de operar e só voltaram à aparente normalidade quando o Executivo decidiu preencher, à sua maneira, as diretorias.

O futuro das agências pode parecer uma questão limitada e técnica demais para ser incluída numa discussão sobre os interesses nacionais. Mas essa impressão é enganadora. Agências bem constituídas – com autonomia operacional, diretores com mandatos não-coincidentes com o do governo e forte compromisso com critérios técnicos – podem ser elementos importantes para a modernização do Estado e para a consolidação de um espaço público digno desse nome.

Na política econômica, o novo governo terá de enfrentar graves problemas de curto e de longo prazos para sustentar o crescimento do PIB, a modernização produtiva, a criação de empregos e a ampliação de oportunidades de realização pessoal e de acesso ao bem-estar – objetivos obviamente inscritos nos interesses nacionais. De imediato, o desafio mais evidente

será manter o crescimento num cenário internacional desfavorável.

O mundo rico ainda não superou a recessão. Na Europa, só a Alemanha parece avançar com firmeza. A economia americana, depois de emitir sinais positivos durante alguns meses, voltou a fraquejar, como reconheceu o Federal Reserve, o banco central, em sua reunião de política monetária de agosto. Também a China, maior fonte de receita comercial do Brasil, perdeu impulso no segundo trimestre, embora mantendo um forte crescimento industrial. Mas a evolução de suas importações em 2011 poderá ser menos favorável do que vinha sendo até meados de 2010.

Um crescimento puxado pelo mercado interno, como em 2009 e neste ano, não será uma boa solução para o Brasil em 2011 e nos anos seguintes. Estima-se para este ano um déficit em conta corrente próximo de us\$ 50 bilhões. A projeção para 2011 está perto de us\$ 60 bilhões. Não parece haver, por enquanto, risco de crise no balanço de pagamentos, até porque o Brasil tem reservas em torno de us\$ 250 bilhões. Mas o investimento direto estrangeiro tem sido insuficiente para cobrir o déficit e não se prevê mudança da situação. O Brasil voltou a depender, portanto, de capital especulativo e de empréstimos para fechar as contas externas sem perder reservas. De alguma forma o ministro da Fazenda reconheceu os perigos de um crescimento acelerado. Mas, segundo ele, a expansão do PIB deverá ficar no próximo ano entre 5,5% e 6%, dentro do limite considerado seguro pelo governo.

Prioridades incontornáveis

Um crescimento nesse ritmo será satisfatório, enquanto não se criam condições para um avanço mais acelerado. O novo governo terá de eleger duas prioridades incontornáveis sem alto custo para o País. Se não as cumprir, poderá ficar na história como responsável pelo maior e mais grave retrocesso em mais de meio século. As duas tarefas são: 1) frear a deterioração das contas públicas e

preservar os fundamentos macroeconômicos; 2) cuidar da competitividade e da integração do País na economia global.

Os dois trabalhos são interligados e se desdobram em várias linhas de ação. Por exemplo: será preciso mexer amplamente na política fiscal para aliviar a política monetária, facilitar a redução de juros, dar mais espaço ao investimento produtivo e facilitar uma acomodação do câmbio em nível mais favorável à produção nacional. Os três candidatos de maior peso prometem manter o tripé da política macroeconômica. Esse compromisso tornou a campanha mais confortável para os três, mas falta traduzir as promessas em linhas claras de ação.

Pelo menos parte do eleitorado percebe o vínculo entre fundamentos e crescimento econômico. Mas a importância de reformas adicionais deve ser menos visível. A experiência de sucesso iniciada na primeira metade dos anos 1990 é uma história incompleta. Qualquer novo governante deveria tomar esse fato como referência para sua política.

A expansão do PIB durante o governo Lula foi possibilitada, em grande parte, por algumas condições criadas na década de 1990 e no começo dos anos 2000. A renegociação com estados e municípios para tornar administrável sua dívida permitiu a replantação da política monetária. Não poderia haver controle da moeda enquanto os governos estaduais pudessem recorrer a seus bancos para gastar à vontade e o BC fosse forçado, politicamente, a sancionar a farra. A legislação sobre responsabilidade fiscal aprovada em 2000 completou os acordos firmados com prefeitos e governadores. O câmbio flexível e as metas de inflação haviam sido adotados em 1999, depois da crise no balanço de pagamentos, e produziram imediatamente resultados positivos. No começo da nova década o ajuste do balanço de pagamentos já era perceptível e o crescimento da exportação estava em curso, embora em ritmo ainda menor que o dos anos seguintes.

A partir dessas alterações, a relativa estabilidade monetária e fiscal propiciou ao gover-

no Lula uma base firme para a realização de seus objetivos. O rápido controle da inflação em 2003 só foi possível porque o BC dispôs de instrumentos forjados na administração anterior – mais precisamente, porque as condições de exercício da política monetária haviam sido reconstruídas. O BC aplicou sua política sem grandes problemas. A inflação foi mantida em níveis toleráveis, durante a maior parte dos últimos oito anos. Isso contribuiu para a valorização real dos salários e para a preservação da renda transferida aos pobres. A política monetária facilitou a reeleição em 2006.

Esse detalhe nunca foi bastante realçado no discurso oficial, mas o presidente Lula com certeza percebeu a importância da ação do BC. Isso explica por que ele manteve o compromisso de respeitar a autonomia de fato do Comitê de Política Monetária. O BC foi atacado com insistência por ministros e pelo vice-presidente da República. Mas o chefe de governo até blindou o comandante do BC, Henrique Meirelles, atribuindo-lhe o *status* de ministro.

Palocci e a gestão fiscal

A política fiscal foi menos severa, mas conduzida com suficiente cautela, durante a gestão do ministro Antônio Palocci, para evitar uma grave deterioração das contas públicas. Ele não teve sucesso, no entanto, quando propôs a fixação de um prazo para eliminar o déficit nominal do setor público. Para isso seria preciso elevar durante alguns anos o superávit primário. A proposta foi apoiada pelo ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, mas o presidente Lula preferiu seguir a opinião da ministra chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, contrária ao ajuste fiscal completo. Aliou-se à ministra, nessa ocasião, o presidente do BNDES, Guido Mantega, futuro ministro da Fazenda.

A política fiscal, a partir da substituição de Palocci, tornou-se menos severa. A despesa de custeio cresceu mais velozmente, sustentada por uma arrecadação em alta constante até a crise

de 2008-2009. O aumento da receita permitiu a obtenção de superávit primário suficiente para o pagamento de boa parte dos juros. Com isso o governo conseguiu manter sua credibilidade. Mais que isso: o País foi promovido ao grau de investimento pelas agências de classificação de risco. Mas o resultado fiscal foi alcançado apenas com a arrecadação crescente, porque nunca houve austeridade no gasto.

Em 2008, as contas públicas estavam em condições de suportar os efeitos da crise. Isso foi reconhecido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), no relatório da consulta bilateral divulgado em 5 de agosto deste ano. Mas o relatório chama a atenção para alguns problemas indicados muitas vezes por analistas brasileiros:

1. é preciso reduzir a rigidez do gasto público;
2. o governo deve continuar trabalhando para diminuir a relação entre as dívidas bruta e líquida e o PIB e, além disso, para fortalecer as condições fiscais de médio prazo. A inclusão destes detalhes não é casual. O governo costuma enfatizar a evolução da dívida líquida, mas sua política tem forçado a elevação da dívida bruta e, no fim das contas, esse é um dado essencial para avaliar a situação do Tesouro. Governos de outros países, principalmente do mundo industrializado, costumam divulgar a dívida bruta. É esta, afinal, a referência mais importante para o mercado e para os credores atuais e potenciais. Afinal, a dívida líquida é uma figura contábil. No acerto de contas, o devedor tem mesmo é de pagar o valor bruto. Também por isso – embora o argumento não seja explicitado – o pessoal do Fundo recomenda atenção às operações quase-fiscais de financiamento ao BNDES. Essas operações impuseram ao governo uma elevação de R\$ 180 bilhões em sua dívida bruta em apenas dois anos;
3. é necessário também redistribuir o peso da política macroeconômica. Deve-se conferir maior peso ao lado fiscal, principalmente com maior austeridade no gasto, e aliviar o lado

monetário. Também isso tem sido ressaltado nos debates internos: quanto mais frouxa a política fiscal, maior a importância dos juros para o controle da inflação. As consequências são notórias: maior custo de capital, maior dificuldade para rolagem da dívida pública, menor espaço para investimento e maior risco de sobrevalorização do real, por causa da atração de capitais especulativos.

O déficit fiscal poderá ser zerado em 2014, disse o ministro da Fazenda em agosto, ao divulgar o boletim bimestral *Economia Brasileira em Perspectiva*. No segundo mandato do presidente Lula, o governo havia admitido eliminar o déficit nominal até 2012, mas desistiu de alcançar essa meta e resolveu transferi-la para o último ano da administração seguinte. A trajetória até o déficit zero foi indicada no relatório bimestral do Ministério da Fazenda sobre perspectivas da economia brasileira. Essa projeção se baseia na hipótese de crescimento contínuo da receita tributária, garantida pela expansão ininterrupta da economia. O superávit primário será de 3,2% do PIB em 2011 e de 3,3% nos anos seguintes. O déficit nominal, estimado em 1,9% do PIB em 2010, diminuirá gradualmente e chegará a zero em 2014.

O filme pode parecer interessante, mas é repetitivo: a melhora fiscal continuará na dependência de condições econômicas favoráveis e de uma arrecadação também maior. Essa aposta nos ganhos de arrecadação tem marcado o discurso oficial há vários anos. O mesmo argumento é usado quando funcionários do governo ou políticos da base rejeitam a ideia de nova reforma do sistema previdenciário. O crescimento, respondem, é a verdadeira solução para os problemas da Previdência e das contas públicas em geral. Mas nenhum projeto concebido com o mínimo indispensável de racionalidade pode ser baseado na hipótese de condições favoráveis durante todo o tempo. Isso é verdadeiro tanto para o planejamento empresarial ou pessoal quanto para a definição de políticas públicas.

Cuidado com as políticas fiscal e monetária

O cuidado com as políticas fiscal e monetária será essencial para o sucesso do governo em suas demais linhas de ação. O governo terá de se empenhar muito mais que seus antecessores na execução de uma pauta de competitividade. O Brasil tem algumas importantes vantagens comparativas e será preciso realçá-las. Ao mesmo tempo, será necessário reduzir ou eliminar importantes obstáculos enfrentados pelos produtores nacionais na disputa por mercados.

Um excelente exemplo de vantagem comparativa é o potencial de produção agropecuária. O Brasil tem um dos maiores estoques de terras agricultáveis do mundo e uma fronteira agrícola ainda não explorada. Recursos naturais, no entanto, não bastam. A agropecuária brasileira destacou-se nos últimos vinte anos por sua eficiência. Conquistou espaços no mercado global e só não avançou mais por causa de barreiras protecionistas e das condições de competição distorcidas por subsídios.

A disponibilidade de recursos naturais foi apenas uma parte da história e, de certa forma, nem foi a mais importante. Não se pode explicar o sucesso comercial do agronegócio brasileiro sem mencionar o papel da Embrapa, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, e de órgãos produtores e adaptadores de tecnologia. Foi essencial, é claro, a receptividade dos produtores às novidades.

A produção agropecuária deslançou principalmente a partir dos anos 1980. Na década seguinte, a produção de grãos e oleaginosas mais que duplicou. Foi possível expandir as colheitas de soja, arroz, algodão, milho, feijão e trigo com uma ampliação proporcionalmente muito menor da área cultivada. A inovação permitiu estender a cultura da soja, uma planta originária de climas temperados, a regiões como o Oeste da Bahia e o Sul do Maranhão.

Um dos efeitos mais importantes da modernização do setor foi a melhora dos padrões

de consumo. Os ganhos de produtividade reduziram o preço relativo dos alimentos. Desde o começo dos anos 1990, os índices de preços ao consumidor foram refeitos duas ou três vezes para refletir o peso menor do custo da alimentação. Essa mudança abriu espaço nos orçamentos familiares para a compra de produtos não-alimentares, detalhe nem sempre lembrado pelos analistas.

Mas não se pode manter o agronegócio na dependência dos avanços tecnológicos das últimas décadas. É preciso ir adiante, em busca de novas conquistas permitidas pelo progresso da biotecnologia. Isso envolve não só financiamento para atualização constante da pesquisa, mas também condições institucionais favoráveis ao trabalho dos pesquisadores e à difusão das inovações. No primeiro mandato do presidente Lula, houve uma tentativa de aparelhamento da Embrapa e de orientação ideológica da pesquisa.

O resultado dessas mudanças teria sido desastroso, mas houve reação de setores importantes da comunidade científica e a imprensa contribuiu para o afastamento do risco. Não se pode menosprezar o perigo de novos escorregões. Se não os evitar, o novo governo cometerá um erro de enormes consequências. Haverá novas pressões a favor da politização da pesquisa agropecuária e pelo enfraquecimento do agronegócio. Também nessa área o risco de retrocesso é considerável.

Também será necessário ajustar a produção agropecuária às mudanças de valores. Consumidores dão atenção crescente, especialmente no exterior, a questões ambientais e às condições sociais da produção. Requisitos como esses podem converter-se em elementos de políticas protecionistas e o governo precisará manter-se atento a esse risco. Os brasileiros, no entanto, devem ser os primeiros a reprimir a devastação do ambiente e as práticas criminosas de exploração de mão de obra. A ineficiência na repressão afeta os interesses nacionais interna e externamente: de um lado, pela degradação do ambiente e pelo desperdício de recursos naturais; de outro, pelo

comprometimento da imagem do País e pela perda de oportunidades comerciais.

Agenda da competitividade

Mas a pauta da competitividade inclui vários outros itens de enorme importância. A lista de problemas é conhecida. Pode haver dificuldades na especificação das soluções, mas é fácil apontar o caráter geral das mudanças. O famigerado custo Brasil enfeixa boa parte dos obstáculos.

Um dos principais componentes desse custo, se não o principal, é a tributação. Impostos e contribuições encarecem tanto o investimento produtivo quanto a exportação, retirando poder de competição dos produtores nacionais. É preciso mexer tanto nos tributos federais quanto nos estaduais. Estes são particularmente perversos. Formalmente, o empresário tem direito à restituição do ICMS, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, cobrado na compra de máquinas e equipamentos. Mas a devolução, na maioria dos casos, demora 48 meses. Este é só um exemplo de como o sistema tributário afeta os custos e a competitividade. Fala-se muito, e com razão, sobre o peso da carga tributária, bem maior do que a da maioria dos países em desenvolvimento, mas esse talvez não seja o ponto mais importante. Mais que pesado, o sistema brasileiro é desfuncional e incompatível com as necessidades de integração na economia mundial.

As linhas gerais de uma boa reforma tributária foram formuladas no começo dos anos 1990. O presidente Fernando Henrique Cardoso preferiu deixar o problema para o sucessor. O presidente Lula ensaiou cuidar do assunto, mas nunca se empenhou tanto quanto seria necessário para conseguir a aprovação das mudanças. As dificuldades políticas são consideráveis, porque entram em jogo interesses de regiões, de estados e de municípios. Mas não se pode admitir a hipótese de mais quatro anos sem a solução do problema tributário. Este é um dos maiores entraves ao crescimento econômico do

País e à consolidação do Brasil como potência globalmente competitiva. Todo atraso nos ganhos de competitividade resulta em perdas de oportunidade, menor criação de riquezas e menor número de empregos criados.

Deficiência logística, entraves burocráticos, juros altos, lentidão da justiça e insegurança jurídica são alguns dos outros componentes do custo Brasil. O enfrentamento de todos esses problemas vai depender da qualidade da política fiscal, da melhora da administração pública e de inovações institucionais. Todas essas tarefas são antes de tudo desafios políticos.

A agenda da competitividade inclui a maioria das ações de governo. Uma lista das políticas necessárias para tornar o Brasil um país mais eficiente seria longa. Se for preciso selecionar mais alguns tópicos, será inevitável indicar a estratégia educacional. Já se perdeu muito tempo com os objetivos errados. Deu-se muita ênfase, nos últimos oito anos, à inclusão de estudantes em cursos de tipo universitário. Foi uma resposta essencialmente populista às necessidades da juventude.

Diploma universitário não é garantia de competência nem passaporte para emprego. Além do mais, a maioria dos jovens para de estudar muito antes de poder aspirar a uma vaga numa faculdade. E isso não é o pior. Cerca de 20% das pessoas com idade igual ou superior a quinze anos são analfabetas funcionais, isto é, incapazes de entender um texto simples. Há um desajuste cada vez maior entre as necessidades das empresas – forçadas à modernização – e as qualificações da maioria dos trabalhadores. Faltam, segundo as empresas, não só engenheiros e técnicos, mas também trabalhadores em condições de receber treinamento básico. Não podem recebê-lo porque não dispõem das qualificações mínimas para isso. Qualquer pessoa pode conhecer detalhes do problema consultando entidades como a Confederação Nacional da Indústria e até os sindicatos da construção civil, um setor aberto, antigamente, à mão de obra menos preparada.

A realização dos grandes objetivos nacionais depende, no entanto, não só de uma boa condu-

ção das ações internas, mas também, e cada vez mais, de uma ação diplomática prudente, firme e realista. A diplomacia brasileira dos últimos oito anos dificilmente se enquadra nessas características. Nesse período, a condução da política exterior foi prejudicada, quase sempre, pela mistura de questões econômicas e comerciais com preferências ideológicas. Além disso, o governo valorizou a diplomacia-espetáculo, para efeitos internos e externos. Quem assumir a Presidência em 2011 terá de enfrentar pesados e complexos compromissos vinculados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016. O BNDES e também o Tesouro serão chamados, certamente, para sustentar as promessas. Mas ainda é tempo de perguntar se esses compromissos são eficientes e razoáveis para a projeção internacional do Brasil. Para que, por exemplo, entrar na aventura do trem-bala, um projeto de custo ainda ignorado (R\$ 33 bilhões, R\$ 40 bilhões ou mais que isso?) e de utilidade altamente duvidosa.

Diplomacia econômica

Na diplomacia econômica, Brasília apostou fichas demais na Rodada Doha de liberalização comercial. Lançadas no fim de 2001, essas negociações ainda estão emperradas e ninguém pode prever com alguma segurança quando serão concluídas. Durante esse período, centenas de acordos de livre comércio bilaterais ou entre regiões foram assinados. O Mercosul concluiu somente dois com parceiros de fora da América do Sul – um com Israel, o segundo com o Egito. Outros estão encaminhados, quase todos com países do Oriente Médio. Nenhum acordo com os grandes parceiros do mundo rico foi formalizado. A negociação com a União Europeia, iniciada há mais de dez anos e interrompida por longo tempo, foi retomada recentemente. Nas tentativas anteriores, o avanço foi dificultado, em boa parte, pelos desentendimentos entre Brasil e Argentina a respeito das concessões na área de bens industriais. Houve obstáculos também do outro lado, mas,

de qualquer forma, as diferenças entre os dois maiores sócios do Mercosul teriam provavelmente impedido o acerto final.

Brasileiros e argentinos foram capazes de se entender, no entanto, quando se tratou da Alca, a Área de Livre Comércio das Américas. Concordaram sem dificuldade em torpedear a negociação. Quando os negociadores americanos decidiram criar dificuldades sérias, os dois maiores interlocutores sul-americanos já haviam decidido enterrar o projeto. O presidente Lula vangloriou-se dessa façanha num discurso para sindicalistas. Outros países sul-americanos e centro-americanos negociaram tratados de livre comércio com os Estados Unidos. Alguns foram sancionados pelo Congresso americano, outros continuam na fila.

Diplomatas brasileiros trataram esses fatos como desimportantes. Segundo argumentaram, os americanos só poderiam conseguir, com essas negociações, acesso a mercados muito menores que os brasileiros. Essa é uma estranha forma de avaliar os fatos. Primeiro, porque os produtores americanos ganhariam acesso a mercados importantes para os brasileiros, especialmente para os produtores de manufaturados. Segundo, porque os acordos dariam a empresas latino-americanas acesso preferencial aos Estados Unidos, o maior mercado do mundo. Esse acesso seria um fator de atração para investimentos. De fato, até empresas brasileiras foram atraídas por essa vantagem.

O próprio Mercosul está emperrado e o principal parceiro do Brasil, a Argentina, tem seguidamente imposto barreiras a produtos brasileiros. A tolerância do governo brasileiro a iniciativas desse tipo em nada contribuiu para impulsionar o bloco. A Tarifa Externa Comum continua cheia de furos e a união aduaneira é uma ficção, exceto por um aspecto: nenhum dos sócios pode negociar isoladamente acordos de livre comércio. Diante de todos esses fatos, empresários e especialistas têm recomendado uma redução de *status*, com retorno à condição de

zona de livre comércio. Nada ou quase nada se perderia. Mas cada país teria, em contrapartida, liberdade para negociar acordos com quaisquer parceiros. A questão continua em pé e o novo governo terá de examiná-la.

Aliados estratégicos

Nenhum dos parceiros estratégicos escolhidos pelo Brasil, nos últimos oito anos, concedeu ao Brasil o *status* de aliado estratégico em questões comerciais. A Rússia, um desses parceiros, nem sequer concedeu ao Brasil, até hoje, uma cota para exportação de carnes. Os brasileiros exportam grandes volumes para o mercado russo, mas apenas porque são grandes produtores e aquele mercado depende desse produto para seu abastecimento. Isto é só um exemplo de como funciona, em termos práticos, a estranha noção de estratégia adotada pela atual diplomacia brasileira.

Dois desses aliados estratégicos, Índia e China, se opuseram às posições defendidas pelo Brasil num momento importante da Rodada Doha, quando parecia haver uma chance considerável de conclusão das negociações. Nessa mesma ocasião, o governo argentino acusou o brasileiro de lhe haver dado uma facada nas costas. Nada disso, no entanto, parece haver afetado qualquer das estranhas convicções do novo Itamaraty. O rumo foi mantido, enquanto os parceiros eleitos pela ideologia do Planalto continuavam indiferentes às fantasias brasilienses. A China, por exemplo, continuou tomando mercados do Brasil até na América do Sul e, é claro, na Argentina. Indianos, russos e chineses, três dos membros do BRIC, foram simplesmente guiados, afinal, por sua percepção de interesses nacionais. Quais são os do Brasil? Certamente não são aqueles indicados pela concepção estratégica dos últimos oito anos. Como descobri-los? O exemplo dos outros BRICS pode ser uma boa inspiração. De interesses nacionais eles entendem. ○

O Futuro Agora tem Prazo



PAULO SOTERO

Dezesseis anos de estabilidade e crescimento econômico em democracia permitiram ao Brasil iniciar mudanças internas que nos melhoraram como nação. A credibilidade e autoconfiança resultantes desses câmbios permitiram ao País projetar-se num mundo em rápida transformação desde o fim da Guerra Fria. A despeito de não ter realizado nenhum dos objetivos declarados da política externa do governo petista (reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, conclusão da Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio e a consolidação do espaço geopolítico sul-americano sob uma liderança brasileira reconhecida e aceita pelos vizinhos), nem ter aumentado de forma significativa sua participação relativa no comércio e no PIB globais, a nação ficou maior no mapa-múndi.

A ampliação do espaço internacional do Brasil deveu-se, também, em boa medida, à aptidão para o exercício da diplomacia presidencial dos dois homens que conduziram o País nesses anos de transformação e afirmação nacional. Figuras históricas, agregadoras e carismáticas, cada um à sua maneira, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva exerceram o poder com sucesso e engrandeceram a nação não apenas pelo que realizaram, mas pela maneira como o fizeram. Políticos excepcionalmente afá-

veis, que irradiam a simpatia natural pela qual os brasileiros são conhecidos no mundo, ambos mostraram-se capazes de fazer alianças e construir coalizões políticas juntando pedaços do fragmentado sistema partidário do País, talento sem o qual não se governa o Brasil.

Dilma Rousseff e José Serra são políticos competentes. Ficam em desvantagem, porém, quando comparados com os dois últimos ocupantes do palácio brasiliense onde pretendem residir. Para começar, são ambos políticos desprovidos de inteligência emocional e notórios, nos círculos políticos e jornalísticos, como pessoas abrasivas e de trato difícil. Tiveram trajetórias diferentes durante e depois do regime militar a que ambos se opuseram e que pautou sua formação política. Serra possui biografia de líder nacional, mas frequentemente comporta-se como um burocrata, incapaz de deixar os detalhes para assessores e projetar uma visão sobre o País que quer governar. Dilma, essencialmente uma burocrata talentosa e enérgica que desempenhou bem as poucas funções que ocupou na vida pública, foi catapultada pelo presidente mais popular da história do Brasil ao intimidante desafio de sucedê-lo como líder da Nação, concorrendo pela primeira vez na vida a um cargo eletivo.

Reavaliação das prioridades em política externa

Vença quem vencer em outubro, um Brasil mais presente e mais visível no mundo

.....
PAULO SOTERO é jornalista e diretor do Brazil Institute do Woodrow Wilson Center for Scholars, em Washington.

empossará no próximo 1º de janeiro um ou uma presidente sem talento natural ou apetite aparente para o exercício da diplomacia presidencial. Isso não é necessariamente negativo. Depois de um período de hiperatividade e exuberância internacional, que por vezes pareceu refletir menos o interesse nacional do que o *status* de celebridade mundial de Lula – ou, como disse Rubens Ricupero, “a busca constante pelos holofotes” –, o País parece maduro para iniciar uma reavaliação das prioridades de sua política externa. É o que sugerem os ataques públicos de José Serra e de seus conselheiros à aproximação do País com a teocracia iraniana e regimes autoritários e violadores dos direitos humanos tratados como amigos por Lula e os sinais de desconforto com essa estratégia emitidos por membros influentes da assessoria próxima de Dilma Rouseff, alguns dos quais falam em “recomeçar (a política externa) do zero”.

Esses sinais, que refletem a preocupação crescente do empresariado nacional, e ante o afastamento do Brasil de aliados tradicionais, apontam para mudanças. Assessores das duas campanhas falam de uma estratégia internacional mais sóbria, cuidadosa e alinhada com as personalidades dos candidatos, ou seja, uma estratégia que corresponda a uma visão mais consensual do interesse nacional e reflita uma melhor calibragem da ambição de liderança internacional do País à sua posição real na redistribuição do poder global em curso. No imediato pós-Lula, essa parece ser a única base de atuação viável para o líder desprovido de carisma e do *status* de celebridade, e fadado, por isso mesmo, a fiar-se nos ativos reais da nação e em processos decisórios mais colegiados. O desafio não é simples. Tampouco é adiável.

A transformação gradual da realidade internacional neste início do século XXI, marcado pela ascensão da China, da Índia e de outros atores globais emergentes, entre eles o Brasil, e pelo declínio do poder relativo

dos Estados Unidos e da Europa, impede uma volta ao passado, quando o país era mais ensimesmado, não tinha empresas multinacionais atuando mundo afora nem uma juventude plugada na internet e podia facilmente omitir-se e esconder-se atrás do acanhamento nacional ou do princípio da não-intervenção, até porque tampouco havia expectativa ou demanda para que atuasse fora de suas fronteiras. Isso mudou.

Brasil, ator e poder global

Segundo o embaixador dos Estados Unidos em Brasília, Thomas A. Shannon, o termo “emergente” já não é suficiente para descrever a posição do País. “O Brasil emergiu como ator e como poder global”, diz ele. Nas palavras da ex-presidente do Chile, Michelle Bachelet, o País “é um ator fundamental na nova ordem internacional que está tomando forma”.

A realidade internacional em mutação, contudo, oferece ao Brasil mais poderoso dos dias de hoje oportunidades tanto para exercer liderança, promover seus interesses e ganhar legitimidade e prestígio, como mostrou no Haiti e em negociações na OMC, como para superestimar sua influência, atuar além de suas possibilidades e perder credibilidade e espaço, como ilustrado pela mal-sucedida tentativa do presidente Lula de mediar a disputa entre Teerã e a comunidade internacional em torno do programa nuclear iraniano, em maio de 2010.

O êxito de quem suceder Lula dependerá, assim, em primeiro lugar, de sua capacidade de definir o interesse nacional em suas várias facetas e promovê-lo, dentro e fora de casa, a partir do púlpito do Palácio do Planalto. No exterior, trata-se de saber como o governo Dilma ou Serra atuará em relação aos vizinhos próximos e distantes da América Latina e do Caribe, aos Estados Unidos, à Europa, à China e aos demais BRICS, à África e à incontornável reforma já iniciada dos órgãos e instâncias de governança global.

Relacionamento com a vizinhança

Começando pelo entorno imediato, está claro que Dilma não tem biografia ou cacife pessoal para perseverar na diplomacia excessivamente tolerante de Lula com os governos bolivarianos, de óbvia inspiração petista. É óbvio, ao mesmo tempo, que a hostilidade a esses governos manifestada por Serra durante a campanha terá de ceder espaço a uma abordagem mais pragmática, se ele chegar ao poder. A realidade impõe também o desenvolvimento de uma relação mais consequente com o Peru e a Colômbia, países fronteiriços, mercados importantes para manufaturados brasileiros que o País está perdendo para a China e as maiores fontes dos suprimentos de narcóticos que chegam ou transitam pelo País, vindos diretamente ou via Bolívia e Paraguai, e cujo comércio ilícito tornou-se um dos grandes alimentadores da violência e do crime nas cidades brasileiras. Quanto ao Mercosul, é mais simples falar, como faz Serra, do que efetivamente reduzir a capenga união aduaneira de hoje a uma área de livre comércio. Isso passaria, no entanto, por um rebaixamento da relação do País com a Argentina, com custos políticos e econômicos consideráveis. Tampouco é viável manter as coisas como estão e permanecer impassível diante da deterioração das relações com o importante e complicado vizinho ao sul. No Caribe, onde o Brasil tem hoje mais embaixadas do que os EUA, Dilma ou Serra terá de decidir, tão logo tome posse, se é do interesse nacional prorrogar a participação do Brasil como líder do contingente militar da Missão de Estabilização da ONU no Haiti, que o governo Lula corretamente aceitou em 2004 e termina em 2011.

Condicionadas pelos imperativos da geografia, as respostas a essas perguntas dependem também de pressões e tendências contraditórias que complicam a realização do objetivo principal do País na América do Sul, ou seja, a promoção da estabilidade política e econômica da região, por meio do estreitamento dos laços

com os vizinhos e do compartilhamento com eles dos frutos do crescimento econômico e da incipiente prosperidade nacional. Quando se mira o futuro, um fator que influi e influirá cada vez mais nas relações do Brasil com os países do entorno é o peso regional crescente da economia brasileira. Em 1980, o PIB do País representava cerca de 40% da economia da América do Sul. Antes da crise de 2008, essa proporção encostou nos 60%. No final do ano passado, estava em 55%. As projeções de crescimento continuado do Brasil na faixa de 5% sugerem que o peso relativo do País continuará em ascensão não apenas em comparação com os vizinhos imediatos, como também com o conjunto dos países da América Latina e do Caribe, onde ele é hoje de 40% e vem aumentando.

Tal assimetria, se por um lado dá lastro ao poder regional do Brasil, sob a forma de maiores fluxos de comércio e investimentos benéficos a empresas nacionais, cria e continuará a criar demandas ao Brasil, da assistência às concessões comerciais, passando por uma política de acolhimento de imigrantes econômicos que já são realidade no caso da Bolívia. No sentido oposto opera, no entanto, a ausência de uma base política nacional articulada que pressione em favor de uma relação mais próxima com os países fronteiriços e se contraponha ao pouco interesse que o País historicamente demonstrou em relação a eles. Embora não seja de bom-tom admitir a ignorância e certo desdém que existem na sociedade brasileira em relação aos vizinhos, o fato é que a região é vista no Brasil mais como fonte potencial de problemas do que de oportunidades.

Um estudo que o cientista político Amaury de Souza conduziu em 2001 e 2008 para o Centro Brasileiro de Relações Internacionais, ouvindo uma amostragem representativa de diplomatas, executivos de empresas, intelectuais e formadores de opinião que compõem a comunidade de política externa do País, revelou uma queda do apoio a um estreitamento dos laços com a região. De acordo com o estudo,

esta é percebida pelas elites brasileiras como uma plataforma inadequada para o País projetar-se como um poder global. Tal sentimento traduz-se, politicamente, em dificuldade para o governante no Brasil, seja quem for, articular uma política externa consequente para a região – uma tarefa já naturalmente espinhosa para um país que tem oito vizinhos imediatos e é separado deles pela língua e pela resistência cultural dos brasileiros a se identificarem como latino-americanos.

Relação com os EUA

A relação com os Estados Unidos, tradicionalmente a mais importante para o País em termos políticos, econômicos e até culturais, sofreu forte abalo nos dois anos finais do governo Lula e terá de ser repensada. Ironicamente, Lula, um habilidoso líder de esquerda que se deu muito bem com o ultraconservador George W. Bush, trombou de frente, na questão iraniana, com Barack Obama, o presidente americano de quem mais se aproxima ideologicamente e com quem compartilha biografia de membro de um grupo excluído da sociedade que desafiou o preconceito e chegou democraticamente ao poder. O diálogo bilateral está hoje prejudicado pelo ressentimento mútuo deixado pelo grave incidente de maio de 2010, e caberá a Dilma ou Serra e Obama recolocá-lo no bom caminho. A resolução da disputa sobre o comércio de algodão, após o episódio iraniano, mostrou que há, nos dois países, forças que compreendem a importância da preservação da relação bilateral e dos interesses nela envolvidos. Do lado americano, trata-se de evitar a noção de que o Brasil deixou de ser um aliado confiável que já povoa algumas mentes no Congresso e mesmo na administração. Na ponta brasileira, Dilma ou Serra terá, em primeiro lugar, de rejeitar a visão da diplomacia petista, segundo a qual o episódio iraniano apenas confirma que existe um antagonismo estrutural de interesses entre os dois países. Dessa perspectiva, a ascensão do

Brasil, única nação emergente no continente onde os EUA já exerceram poder incontestável, pode-se dar apenas em detrimento dos EUA. Tal visão ganhou espaço e legitimidade na órbita petista e além dela após a histórica implosão das finanças globais que começou em setembro de 2008 em Wall Street e jogou os EUA numa crise da qual ainda não se avista a saída.

Embora certamente desejável, o retorno a uma estratégia mais pragmática e produtiva em relação a Washington, como a que o próprio governo Lula seguiu em seus primeiros anos no Planalto, não será fácil e enfrentará obstáculos também do lado americano. As limitações que a realidade política e econômica americana apresenta para Washington levarão o governo Obama a olhar mais para dentro dos EUA nos próximos dois anos, reduzindo o espaço e o apetite político para engajamentos externos.

Europa e China

Uma Europa em crise não oferecerá ao próximo governo maiores oportunidades para um aprofundamento de relações ou a conclusão de um acordo de comércio substantivo entre o Mercosul e a União Europeia, que o País persegue sem resultado há quase duas décadas. O sucessor ou sucessora de Lula terá, no entanto, de canalizar muita atenção e energia diplomática para a China. País com o qual o Brasil tem hoje seu maior fluxo comercial, a China é também uma nação que, por efeito de comparação, expõe as insuficiências de capital humano e físico de que o País padece e que desafiam a ambição nacional de ter uma presença no mundo comensurável com o tamanho de seu território. O entusiasmo inicial do governo Lula com uma “aliança estratégica” com Pequim esfriou ante uma sucessão de desapontamentos. Ao contrário do que ingenuamente previram os estrategistas do Itamaraty, a China fechou o caminho do Brasil à ambicionada cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, travando o processo de reforma do ór-

gão. Pequim não comprou brigas desnecessárias com os EUA, como torciam alguns em Brasília. Por outro lado, a China não mostrou nenhum acanhamento em usar sua competitividade superior e a moeda artificialmente desvalorizada para deslocar exportações de manufaturados brasileiros nos mercados da América do Sul e de outras partes do mundo.

Na África, os chineses agiram de forma agressiva para garantir suprimentos de produtos primários para sua economia em expansão e reduziram o espaço para empresas de engenharia e serviços do Brasil e de outros competidores. Ao mesmo tempo, deixaram de realizar os grandes investimentos no Brasil, trombeteados por Brasília em 2004, e os limitaram às áreas de exploração de produtos básicos, intensificando o que Rubens Ricupero descreveu como uma “relação neocolonista”, na qual o País fornece matérias-primas e compra produtos acabados da China. A revisão da relação com Pequim está certamente na cabeça dos assessores dos dois candidatos. Em recente visita a Washington, o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, considerado forte candidato ao Ministério da Fazenda num governo Dilma, disse a vários interlocutores que vê a China mais como competidor do que como parceiro.

É inegável, porém, que a relação com os demais países emergentes, no quadro do BRIC, abre interessantes oportunidades comerciais e diplomáticas para o País. A reforma das instâncias de governança global, que se acelerou com a crise internacional de 2008, impeliu Brasil, Rússia, Índia e China a ocupar espaços novos e iniciar um esforço inédito de coordenação de suas posições no trabalho de atualização dos regulamentos financeiros hoje conduzido no foro do Grupo dos 20, que substituirá gradualmente nos próximos anos os obsoletos G7 e G8. Outros formatos, como o IBAS, que reúne o Brasil e as duas grandes democracias da África (África do Sul) e da Ásia (Índia), e o BASIC, no qual a África do Sul assume o lugar da Rússia no BRIC, continuarão a testar a disposição de engajamento internacional do País.

África

Há, por fim, a necessidade de avaliar o novo e mais robusto relacionamento que Lula desencadeou com a África. Essa bem-vinda iniciativa foi guiada tanto pelos interesses de multinacionais brasileiras, entre elas as grandes construtoras, a Vale, a Petrobras, a Marcopolo e dezenas de empresas prestadoras de serviços, como por cálculo geopolítico e contribuiu para despertar um sentimento de solidariedade com um continente no qual o povo brasileiro tem raízes étnicas profundas e forte identidade cultural. Dar as costas para a África não é mais uma opção. As atividades de cooperação que a Embrapa vem levando a cabo em dezesseis países africanos a partir do escritório de representação que instalou em Acra (Gana), em 2007, mostram um caminho virtuoso e produtivo no qual há que persistir. Os programas de cooperação em saúde realizados pela Fiocruz apontam na mesma direção. Esses dois exemplos mostram que levar adiante uma relação substantiva e mutuamente vantajosa com os países africanos é um desafio que vai além da decisão do atual governo de mostrar interesse, multiplicando o número de embaixadas, que custam caro ao erário público. É preciso saber, também, o que fazer com elas.

Obstáculos limitam realização do potencial

Em qualquer cenário, projetar o interesse nacional na ação externa do País é tarefa inseparável dos desafios domésticos. Ainda que possa lutar acima de seu peso relativo, como comprovam Inglaterra, França, Itália e outras ex-grandes potências europeias hoje em declínio, o Brasil só conseguirá projetar fora de suas fronteiras de forma duradoura aquilo que consegue ser dentro delas. A crescente presença da nação no mundo convida, assim, os brasileiros a encarar de frente os obstáculos que, a despeito do inegável, mas tardio progres-

so econômico e social alcançado nos últimos dezesseis anos, continuam a limitar a realização do enorme potencial do País: a qualidade ainda precária de um sistema educacional que não consegue suprir as demandas das empresas por mão de obra qualificada e reduz a competitividade internacional do País; o crime; a corrupção policial e a impunidade que mantêm as pessoas em estado de sobressalto nas grandes cidades; um sistema tributário regressivo e injusto e regulamentos excessivos que estimulam a informalidade. Por último, mas não menos importante, a precariedade da infraestrutura física ante as necessidades atuais e as demandas futuras da economia nacional por uma maior e melhor rede de transporte, e por portos e aeroportos contemporâneos do século XXI.

A boa notícia para a nação e seu próximo líder é que o futuro chegou e trouxe consigo dois prazos dentro dos quais o Brasil terá de vencer os desafios que se apresentam às vésperas da sexta eleição presidencial consecutiva desde a restauração da democracia. De imediato, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 manterão os olhos do mundo voltados

para o País e forçarão o eterno “país do futuro” a provar que é capaz de atualizar sua infraestrutura de transporte de massa. O prazo mais importante é mais longo, mas expira em menos de trinta anos. Se as projeções demográficas que o IBGE divulgou em 2008 estiverem corretas, a população brasileira, hoje de aproximadamente 195 milhões, deixará de crescer em 2039, quando atingir a marcar de 219 milhões.

Daqui até lá, o País verá sua renda *per capita* crescer e contará também com os benefícios do chamado “bônus demográfico”, quando uma parcela majoritária de sua população estará em idade de trabalhar. Supondo que o próximo governo e seus sucessores definirão o interesse nacional como a continuação da construção do país mais próspero e mais justo com seus cidadãos já iniciada, trata-se de saber levar adiante, em democracia, as reformas estruturais iniciadas com a conquista da estabilidade, que abriram ao País o mundo promissor com que ele hoje se depara e permite aos brasileiros, pela primeira vez, antever com realismo a nação com padrão de vida similar, senão igual, ao do mundo desenvolvido, na qual viverão seus filhos e netos. ○

Onde Está o Fio Terra?

.....
DENISE CHRISPIM MARIN

Em 1º de janeiro de 2003, o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim emitiu um claro sinal de como a política externa brasileira seria conduzida no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, empossado horas antes no Palácio do Planalto. No auditório Wladimir Murinho, no Itamaraty, Amorim ouviu Celso Lafer, que lhe passava a chancela da República com um discurso pausado e elogioso, mas tomou a palavra com uma retórica incomum em atos cerimoniais da casa. Amorim iniciou sua primeira declaração como ministro de Estado com, “antes de mais nada”, a nomeação do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães para o posto de secretário-geral das Relações Exteriores. A plateia emitiu um longo suspiro, como se lhe faltasse o ar.

O simbolismo desse ato repercutiu durante os sete anos e meio da política externa do governo Lula, que atravessa neste momento o seu ocaso e o inevitável balanço de seus feitos. A parceria Amorim-Samuel no comando do Itamaraty arrematou a equipe que desenhou e conduziu as relações internacionais do Brasil no período, composta pelo assessor de Assuntos Internacionais do Planalto, Marco Aurélio Garcia, e pela figura carismática, intuitiva e messiânica do presidente Lula. Naquele dia, tanto no auditório do Itamaraty quanto entre observadores da política externa distantes de

Brasília, não houve dúvidas de que o caminho a ser trilhado envolveria a retomada de princípios superados no final da década de 1970.

O nacionalismo destemperado, a priorização das relações com o mundo em desenvolvimento, o antiamericanismo e a cordialidade com regimes autoritários, sobretudo os de esquerda, marcariam o ritmo das ações do Itamaraty dali por diante. O que não se esperava era que, no curso das ações, esse quarteto fosse tão longe em suas estratégias e se afastasse tanto da busca de um consenso em torno do interesse nacional.

Se as eleições presidenciais são tradicionalmente períodos de reflexão sobre os anos da administração que termina, desta vez não poderia passar incólume a uma avaliação dos acertos e erros, dos descompassos e avanços da gestão do presidente Lula em relação à defesa do interesse nacional nas relações exteriores. Desde 1º de janeiro de 2003, entretanto, a expressão “interesse nacional” escudou cálculos estratégicos controversos, assim como a “não-ingerência em assuntos internos” permitiu a omissão e a tolerância para com a destruição de valores e instituições democráticas e o desrespeito aos direitos humanos nos países vizinhos.

Recentemente, o “interesse nacional” foi a justificativa para a aproximação do Brasil com o Irã, que resultou em largos custos para a relação entre Brasília e Washington. No passado, foi o argumento para os laços mais intensos entre o Brasil e a Líbia, para a operação de aborto

.....
DENISE CHRISPIM MARIN é correspondente do jornal *O Estado de S. Paulo* em Washington (EUA).

da negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), para a adoção de uma política brasileira de generosidade com os vizinhos da América do Sul, para a estratégia de criação de várias correntes de países emergentes, lideradas pelo Brasil, em clara oposição ao Norte desenvolvido.

O que jamais aconteceu ao longo desses sete anos e meio foi a busca pelo consenso em torno do que deveria e poderia ter sido o “interesse nacional”. O interesse nacional não foi colhido, medido, escutado, avaliado, depurado a partir de consultas a setores representativos da sociedade brasileira, fato que tornava muitas vezes patético o uso dessa justificativa pelos protagonistas da política exterior. A definição restringiu-se ao quarteto Lula-Garcia-Amorim-Samuel e, em raras ocasiões, foi tangenciada pelos ex-ministros José Dirceu, da Casa Civil, e Antônio Palocci, da Fazenda, e pelo atual ministro da Defesa, Nelson Jobim. Ao contrário do que seria razoável, o presidente Lula e o chanceler Amorim sistematicamente reagiram às críticas à política externa – legítimas e bem-vindas em uma sociedade democrática – como se tratassem de ataques pessoais, sem dar a chance a uma reflexão sobre o fundamento delas.

Em seu último período no Itamaraty, o ex-chanceler Celso Lafer costumava explicar pacientemente à imprensa que cada negociação do Brasil no exterior correspondia a uma negociação doméstica. Essa premissa tornou-se estéril desde 2003. Em uma simplificação desse raciocínio, deixo aberta ao leitor a pergunta: a qual interesse genuinamente nacional correspondeu o intento de mediar o conflito entre o Irã e os Estados Unidos no âmbito nuclear?

Essa omissão do governo Lula deixa um rastro de problemas a serem dirimidos – ou não – pelo presidente a ser eleito em outubro. Relega ainda o desafio de buscar a essência do que é o interesse nacional nesta segunda década do século XXI, antes de qualquer formula-

ção estratégica ou decisão tática nas relações exteriores. A legitimidade da política externa do sucessor do presidente Lula dependerá do grau de conexão com o que a sociedade brasileira considera que seja de seu interesse no plano internacional.

Não se trata de propor plebiscitos ou de abrir consultas populares a cada desafio apresentado. Mas de ouvir setores que concordam ou divergem, grupos diretamente interessados e/ou afetados, formadores de opinião, especialistas nas universidades. Também se trata de estimular a formação de *think-tanks*, a especialização acadêmica em temas de política externa, a criação de células universitárias dedicadas a estudos e debates. Em uma expressão: abrir a política externa à diversidade de pensamento e gerar capital intelectual sobre o tema no País para fundamentar a inserção do Brasil na cena mundial.

A ausência desse “fio terra”, o interesse nacional, deu vazão a um estilo personalista de formular e executar a política exterior brasileira nos anos de governo do presidente Lula que, com as eleições de outubro, há enorme chance de ser corrigido, dados os estilos pessoais e a experiência dos principais candidatos. Em uma esfera, a área foi contaminada pela figura carismática e impulsiva do presidente Lula, que temporariamente hasteou bandeiras de forte apelo no cenário internacional e que imprimiu um ponto de vista intuitivo e muitas vezes ingênuo às relações entre os Estados e ao ordenamento político e econômico mundial.

Os três pilares da política externa

Na raia mais operacional, a política externa foi impregnada pelo raciocínio arguto e pela movimentação incessante do chanceler Amorim que, escudado pelo embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, mobilizou o Itamaraty em função de três pilares. O primeiro, a obtenção da cadeira permanente ao Brasil em um Conselho de Segurança das Nações Uni-

das devidamente reformado. O segundo, a conclusão da Rodada Multilateral da Organização Mundial do Comércio (omc), com respeito fidedigno ao Mandato de Doha (2001). O terceiro pilar, altamente conectado aos outros dois, dizia respeito à adoção de estratégias e de práticas destinadas a reforçar o caráter independente da política externa brasileira. Para os três pilares, a retomada do conceito da Cooperação Sul-Sul foi uma ferramenta útil.

Contratação de mil diplomatas

Para levar adiante esse projeto, embalado na ideia de inserção do Brasil como uma nova potência capaz de estimular uma mudança na ordem internacional, o Itamaraty sofreu uma acomodação custosa. Mais de mil diplomatas foram contratados, ao final de concursos nos quais o parco domínio da língua inglesa já não tinha mais caráter eliminatório. Cerca de 35 embaixadas foram abertas mundo afora, das quais quinze na África. As regras de promoção na carreira e de permanência em postos no exterior foram reajustadas para beneficiar os diplomatas dispostos a servir em países de maior risco e de menor conforto, sobretudo os africanos, com uma ascensão mais rápida. Boa parte das vagas nessas embaixadas, entretanto, continua sem ocupantes, para o desespero dos chefes de missão.

O pior dos custos internos, para o Itamaraty, adveio de uma norma extraoficial imposta pelo embaixador Celso Amorim ainda em 2003. Durante uma cerimônia de posse de novos subsecretários-gerais (o terceiro grau na hierarquia da Casa), na Sala dos Tratados, Amorim conclamou os diplomatas a se “engajarem” na política exterior do presidente Lula. A nova regra foi aplicada literalmente por seu gabinete, em um indisfarçável caráter de expurgo.

Ao longo dos últimos sete anos e meio, o Itamaraty de Amorim e de Samuel “exilou” alguns dos diplomatas mais experientes e cônscios de sua missão no serviço público do País em postos de menor relevância ou desconecta-

dos de suas experiências profissionais. Outros não tiveram outra saída senão o afastamento temporário da casa. Houve ainda os que recorreram a postos nos demais ministérios da Esplanada, no Congresso ou nos Tribunais. Qualquer alternativa, enfim, para evitar o vazio de não ser designado para nenhuma função pelo gabinete do chanceler – um purgatório jocosamente chamado entre os diplomatas de Departamento de Escadas e Corredores.

Os tabuleiros da política externa do governo Lula da Silva foram armados sob a premissa de que o Brasil já alcançara um grau de desenvolvimento econômico e de expressão regional suficiente para sustentar seu papel de potência emergente no cenário internacional. A essa percepção somou-se uma verdadeira ansiedade em tornar o País presente em todo e qualquer fórum, nem sempre com posições ponderadas, e em explorar cada aproximação bilateral com parceiros em desenvolvimento. Tudo em prol dos três objetivos básicos – a cadeira permanente no Conselho de Segurança, a conclusão da Rodada Doha e o reforço do binômio independência/antiamericanismo.

Antigas ou não, legítimas ou não, as reivindicações por um espaço maior para o Brasil nos sistemas decisórios mundiais tornaram-se recorrentes. Em paralelo, a diplomacia procurou criar os espaços de diálogo internacional nos quais o País pudesse transitar com maior desenvoltura, quando não com uma indisfarçável propensão à liderança. No primeiro segmento esteve a criação do G-4, a associação entre os países que havia muito pretendiam compor o Conselho de Segurança da ONU como membros permanentes – além do Brasil, a Índia, a Alemanha e o Japão. Todos, sem exceção, sujeitos a imensa rejeição de seus vizinhos, e apenas o Japão munido da bênção dos Estados Unidos.

Também fez parte dessa empreitada a construção do G-20 na omc, grupo de economias em desenvolvimento sob a liderança compartilhada do Brasil e da Índia, em 2003. Como uma espécie de tropa de choque, a aliança do

G-20 evitou que se repetisse na Rodada Doha a conclusão de um acordo prévio entre os Estados Unidos e os países europeus, para a posterior imposição de seus termos às demais nações. Essa fórmula repetira-se nas rodadas anteriores e, desta vez, novamente tenderia a desconsiderar os interesses de países, como o Brasil, em obter a abertura agrícola, a eliminação de subsídios à exportação do setor e a redução das subvenções domésticas. Entretanto, a atuação do G-20 em 2007, quando a Rodada Doha foi suspensa, desnudou a incompatibilidade dos interesses de seus dois subgrupos: os exportadores agrícolas, liderados pelo Brasil, e os importadores de alimentos, representados pela Índia, eram como água e óleo nas discussões sobre abertura de seus mercados no setor.

Aliança do Brasil com emergentes

Nessa seara surgiu também a ansiedade do governo do presidente Lula de aliar o Brasil aos emergentes mais proeminentes do globo, com a expectativa de formular consensos sobre os grandes temas da pauta internacional e de alçar a própria imagem do País. A criação do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) foi uma sacada oportuna, derivada do acrônimo inventado em 2001 pelo economista Jim O'Neill, chefe de pesquisa em economia mundial do Goldman Sachs, para descrever os emergentes com potencial de se tornarem as maiores economias do mundo em 2050. Diante do público médio, o BRIC rendeu ao Brasil do presidente Lula o dividendo de se mostrar conectado – e em igualdade de posição – com dois parceiros emergentes em rota de crescimento econômico muito mais expressiva do que a brasileira, a Índia e a China, e a três potências nucleares e líderes regionais de fato.

No segundo movimento, que correspondeu à criação de ambientes diplomáticos nos quais o Brasil poderia exercer mais à vontade a sua liderança, estão a criação do Fórum Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), da União

de Nações Sul-Americanas (Unasul), do grupo América do Sul-Países Árabes (Aspa) e, por fim, da Cúpula da América Latina e do Caribe (Calc). O Ibas pouco evoluiu além dos acordos de cooperação e de preferências tarifárias para uma série limitada de bens. A Aspa igualmente mostra uma vocação para o estreitamento da cooperação entre os países e a prospecção de negócios. A Unasul e a Calc, entretanto, têm propósitos que vão muito além.

A integração sul-americana havia surgido como projeto de conexão física, comercial e energética em 2000, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. No governo Lula, ganhou uma nova dimensão política, derivada da ideia da autonomia regional para solução de seus próprios dilemas, com o descarte da influência dos Estados Unidos. Apesar de ter mantido os objetivos estratégicos de integração comercial e de infraestrutura entre os países da América do Sul, a Unasul é conduzida como uma construção capaz de acomodar – e até mesmo de legitimar – regimes que se afastam da democracia e que pendem com força para o autoritarismo, como são os casos da Venezuela, do Equador e da Bolívia e, em escala menor, da Argentina. O pilar mais construtivo dessa aliança, a integração de infraestrutura, caminha sem pressa.

Já a criação da Calc, em um encontro de líderes latino-americanos e caribenhos no balneário Costa do Sauípe, na Bahia, em dezembro de 2008, foi um passo calculado para engrossar a confrontação com os Estados Unidos.

Realizado apenas cinco semanas antes da posse de Barack Obama na presidência dos Estados Unidos, o encontro na Costa do Sauípe teve o claro propósito de orquestrar um uníssono recado a Washington de que a hegemonia americana na região ao sul do Rio Grande não era mais nem possível nem desejada. “Vamos ter uma boa relação com os Estados Unidos? Queremos (isso)? Sim, queremos. Mas é bom que eles vejam que temos mecanismos de integração e de desenvolvimento que não dependem

da tutela externa”, resumiu o chanceler Amorim, dias antes do evento. A despeito das reservas dos países que mantêm relações mais próximas com Washington, o encontro foi marcado pela apresentação de ideias mirabolantes – a criação de uma moeda comum latino-americana, o sucre, proposta pelo presidente da Bolívia Evo Morales – e por máximas altamente questionáveis, como “o capitalismo é o diabo”, de autoria do presidente Hugo Chávez, da Venezuela.

Mas, de uma proposta do presidente mexicano, Felipe Calderón, nasceu a ideia de converter a Calc em uma versão sem Estados Unidos da Organização dos Estados Americanos, logo batizada informalmente de OEA do B. Entre discursos antiamericanos, o encontro terminou com uma posição de condenação ao embargo dos Estados Unidos a Cuba, vigente desde 1962, e em favor da reintegração do país ao sistema interamericano, mesmo diante da completa impossibilidade de a ilha cumprir a Cláusula Democrática da OEA.

Desgaste nas relações Brasil-EUA

O desgaste e o estresse nas relações entre o Brasil, anfitrião do encontro da Costa do Sauípe, e os Estados Unidos em um momento de transição na política americana deixou uma marca indelével. Cinco meses depois, na 5ª Cúpula das Américas, em Port of Spain, Trinidad e Tobago, o presidente Obama encontrou-se com os líderes sul-americanos com o claro objetivo de estender uma bandeira branca e de aceitar a reincorporação de Cuba à OEA.

Em uma espécie de mea-culpa, Barack Obama reconheceu que os Estados Unidos mostraram-se desengajados da América Latina “em alguns momentos” e que, em outros, “tentaram impor” os seus termos. Para completar seu raciocínio, o presidente americano propôs uma parceria em condições de igualdade e argumentou que o hemisfério não podia mais ser “prisioneiro dos desacordos do passado”. “Estou aqui para lançar um novo capítulo

de engajamento, que será sustentável em minha administração”, declarou.

O discurso de Barack Obama não foi suficiente para contornar a inércia em que a relação Brasil-Estados Unidos recaía desde o início de 2003. Para o governo do presidente Lula, esse foi apenas mais um exercício de retórica de um novo chefe de Estado americano mergulhado nos mesmos e graves dilemas da administração anterior. Mesmo que a boa vontade do presidente Obama efetivamente pudesse se converter em ações reais de aproximação e em um “diálogo entre iguais”, a resposta defensiva de Brasília estaria pronta para ser disparada nos mais diversos campos da ação diplomática. O desconforto diante de qualquer sinal de real aproximação com Washington fora uma das heranças que Amorim e Samuel trouxeram ao Itamaraty ao resgatar o ideário da política externa independente do embaixador Azeredo da Silveira, chanceler do general Ernesto Geisel (1974-1979).

Em junho de 2003, o presidente Lula embarcou para Washington, liderando uma caravana de dez ministros. Oficialmente, a reunião de governos trazia o alegado objetivo de ampliar e aprofundar o escopo das relações bilaterais. Mas acabou por reforçar um laço antes inimaginável de amizade entre o líder sul-americano de esquerda e o conservador George W. Bush. O deslumbramento com o diálogo fluido e fácil entre os dois chefes de Estado deu vazão a uma aliança oportuna para ambos os países – uma espécie de aval de Bush a Lula para resolver os dilemas e conflitos regionais, de forma a desincumbir Washington dessa tarefa e permitir a concentração da Casa Branca no combate ao terror. Essa licença permitiu ao Itamaraty, e, sobretudo, ao assessor Marco Aurélio Garcia, montar uma estratégia hegemônica para o Brasil na América do Sul, da qual a Unasul tem sido uma ferramenta útil.

No âmbito bilateral, a área que mais aproveitou o empurrão de 2003 e levou adiante a cooperação foi a de energia que, no Brasil, era comandada pela então ministra Dilma Rous-

seff, hoje candidata de Lula a sua sucessão pelo PT. Com a prioridade voltada às alianças com o mundo em desenvolvimento, o governo Lula praticamente relegou as relações entre Brasil e Estados Unidos à esfera empresarial. Os resultados não foram modestos. Tampouco deixaram de ser usados como conquistas da ação diplomática.

Comércio Brasil-EUA

Na última década, empresas brasileiras estabeleceram-se como produtoras no mercado americano, sobretudo, de setores que vinham enfrentando barreiras tarifárias e não-tarifárias às exportações de seus produtos nos Estados Unidos, como o siderúrgico, de produtos cítricos e de carnes. Dados recentes da Embaixada do Brasil em Washington mostram que os investimentos produtivos brasileiros nos Estados Unidos saltaram de us\$ 1,6 bilhão, em 2000, para us\$ 7,4 bilhões, em 2009. No mesmo período, o investimento americano acumulado no setor produtivo do Brasil cresceu 54,5%, de us\$ 36,7 bilhões para us\$ 56,7 bilhões.

As exportações brasileiras para os Estados Unidos aumentaram 107,6% em valor, entre 2003 e 2008, passando de us\$ 13,2 bilhões para us\$ 27,4 bilhões. As importações de produtos americanos saltaram 98,4%, de us\$ 12,9 bilhões para us\$ 25,6 bilhões. Mas, embora impressionantes, esses percentuais foram magros em relação à evolução total do comércio do Brasil com o exterior, estimulada pelas oportunidades de diversificação de mercados em um ambiente de crescimento da economia mundial. O total de exportações brasileiras saltou 259,1% na mesma comparação, enquanto o de importações aumentou 210,0%. No mercado americano, o Brasil continuou a ser o 16º maior provedor em 2009. A China, primeira do *ranking*, exportou quinze vezes mais para os Estados Unidos, simplesmente o maior país importador de bens do mundo.

Se o esforço de ampliação de negócios entre Brasil e Estados Unidos deve ser creditado ao

empresariado brasileiro, também é certo dizer que apenas recentemente a indústria e o agro-negócio do País acordaram para o fato de que a abertura do mercado americano não é decisão de seu Executivo, mas de seu Congresso. Sem um mandato do Congresso ao Executivo, como o Trade Promotion Authority ou *fast-track* dos anos 1990, não há segurança de que os acordos fechados em negociações comerciais sejam integralmente sancionados pelo Legislativo americano. A abertura de mercados, nos Estados Unidos, depende sempre do trabalho insistente e minucioso nas entranhas do Congresso. Mas, somente há poucos anos, o setor industrial brasileiro estabeleceu uma célula de *lobby* em Washington, o Brazil Industries Coalition (BIC), seguido pela União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica). Na embaixada brasileira em Washington, apenas dois diplomatas são responsáveis pelo trabalho direto com o Congresso.

Aproximação com o Irã: irritação em Washington

Contaminada nos últimos meses pela insistência do governo do presidente Lula em aproximar o Brasil do Irã e, ainda mais grave, pela ambição de intermediar um acordo entre Teerã e a comunidade internacional na área nuclear, a relação entre Brasília e Washington será o maior passivo – para não usar a expressão “herança maldita” – a ser deixado ao vencedor das eleições de outubro. A irritação mútua fechou as portas para uma aproximação almejada, no discurso oficial, e colocou em risco interesses legítimos, como o esforço do *lobby* da Unica pela abertura do mercado americano de etanol e pela prorrogação do acesso de médias empresas brasileiras ao benefício do sistema de preferências tarifárias dos Estados Unidos. As consequências não foram piores porque Washington, definitivamente, não tem no Brasil uma prioridade. Suas preocupações estão nos *fronts* afegão e iraquiano, na sua fronteira viva com o México e na recuperação da economia doméstica.

Em abril passado, um mês antes do encontro em Teerã entre os presidentes Lula e Mahmoud Ahmadinejad, do Irã, o Departamento de Estado e a Casa Branca descartaram a primeira visita do presidente Obama ao Brasil, inicialmente programada para o final de junho. O repúdio de Washington ao Acordo de Teerã, celebrado entre o Brasil, a Turquia e o Irã, no dia seguinte à sua assinatura, em Teerã, afastou completamente a alternativa mantida pela Casa Branca de uma visita do presidente Obama ao Brasil depois das eleições brasileiras, como um gesto de cordial despedida a Lula e de primeira aproximação ao candidato vencedor.

A insistência do Brasil e da Turquia em perseguir um acordo que, a rigor, reconheceria e enfatizaria o direito do Irã de enriquecer urânio em baixos teores, recebeu uma resposta que surpreendeu o governo brasileiro. A secretária de Estado, Hillary Clinton, anunciou ter obtido o apoio de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança à resolução com novas sanções contra o Irã, que acabou aprovada no último 9 de junho. O voto contrário do Brasil engrossou a irritação de Washington.

A reação à jogada diplomática brasileira extrapolou o terreno da Casa Branca e aflorou no Congresso americano, onde a bancada pró-Israel mantém presença expressiva nas comissões que tratam de comércio exterior e de relações internacionais. As perspectivas de diluição da mútua irritação nas relações bilaterais, por enquanto, estão anotadas para o início de 2011, depois da posse do novo governo em Brasília. Em princípio, a Casa Branca deve agendar um encontro entre o sucessor de Lula e o presidente americano, no Brasil, entre fevereiro e março de 2011.

O episódio da aproximação Brasil-Irã elevou ao máximo um passivo nada promissor acumulado desde 2003. À inércia nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos somou-se uma sucessão de ataques verbais gratuitos do presidente Lula a Washington e a iniciativas que, aos olhos da Casa Branca, mais pareciam rebeldia juvenil. Entre 2003 e 2004, as críticas

do presidente Lula aos Estados Unidos foram tão recorrentes e agressivas que a então embaixadora americana em Brasília, Donna Hrinak, declarou à imprensa que o Brasil estava passando dos limites.

Os ataques, entretanto, nunca pararam e tornaram-se ainda mais duros e ferinos nos momentos em que o governo sentia o maior desconforto das bases petistas com a condução da política econômica. Em 2005, a operação conjunta montada pelo Brasil, Argentina e Venezuela para acabar com as negociações da Alca, durante a Cúpula das Américas em Mar del Plata, Argentina, aprofundou o mal-estar nas relações bilaterais. Não tanto pelo resultado, mas pela forma como foi orquestrada. No dia seguinte, Lula recebeu o então presidente americano, George W. Bush, para um churrasco na Granja do Torto, em Brasília, como se o Itamaraty não tivesse se mobilizado para que o acordo de Mar del Plata abortasse definitivamente a Alca.

A tentativa de reanimar as relações em março de 2007, quando Bush e Lula se encontraram duas vezes, em São Paulo e em Washington, resultou em um protocolo de cooperação na única área em que realmente o diálogo evoluiu, a de energias renováveis. Nos últimos dois anos, o palanque antiamericano no primeiro encontro da Calc, a reação do governo do presidente Lula ao acordo firmado entre Estados Unidos e Colômbia para o uso de bases colombianas por soldados e civis americanos e o comportamento do Brasil no episódio do golpe de Estado em Honduras prenunciavam que algo pior estava por acontecer. A impossibilidade de diálogo fluido de Lula com Obama, ao contrário do que acontecera com Bush, tirou a última máscara que encobria a desgastada relação bilateral.

Mercosul não é prioritário

Herança do governo Fernando Henrique Cardoso que o presidente Lula prometeu consolidar e aprofundar, o Mercosul tornou-se

refém do desastre econômico da Argentina e da incapacidade de o Brasil efetivamente desempenhar sua liderança. Tratado como “destino”, e não como “opção” do Brasil até o final de 2002, o Mercosul deixou de ser a alavanca natural da inserção internacional do Brasil, preterido entre os novos arranjos costurados pelo Itamaraty no mundo em desenvolvimento. Apesar de seus discursos entusiásticos sobre o bloco, o presidente Lula deixou o Mercosul se esvaír, a ponto de hoje essa construção estrategicamente engenhosa para o Brasil correr risco de perda de sua condição de união aduaneira por um período indeterminado.

Em julho de 2004, o então presidente da Argentina, Néstor Kirchner, anfitrião da reunião de cúpula do Mercosul em Puerto Iguazú, pôs fim ao encontro ao confirmar a imposição de barreiras tarifárias contra produtos brasileiros. Essa foi apenas a primeira de uma série de medidas protecionistas adotadas pela Casa Rosada durante o governo do presidente Lula, em clara transgressão ao livre comércio entre os sócios do bloco, que recebeu do governo do presidente Lula uma reação tão benevolente quanto as iniciativas argentinas de perfurar a Tarifa Externa Comum (TEC). A solução do imbróglio, recomendaram o Itamaraty e o Planalto, dependeria de acordos de preços entre empresários dos setores afetados. Os brasileiros, no caso, se comprometeriam a elevar os valores de seus produtos despachados à Argentina. Assim ocorre até hoje, a cada nova barreira anunciada por Buenos Aires, ao arpejo das regras da OMC.

Brasil absorve custos da integração regional

No curso destes sete anos e meio, um movimento curioso ocorreu entre os parceiros do bloco. Antes considerada parceira maior, como o Brasil, a Argentina passou a reivindicar cada vez mais exceções às regras comerciais sob o argumento de sua assimetria em relação à economia brasileira. A maior

parcela de custo da integração, antes razoavelmente dividido entre os dois sócios maiores, acabou recaindo sobre o Brasil. Ao mesmo tempo, as posições defensivas argentinas tornaram inviável a conclusão de acordos de livre comércio que, certamente, eram de interesse dos setores produtivos brasileiros.

Diante desse quadro de perda de relevância comercial do Mercosul, a política externa do presidente Lula adotou três caminhos. Primeiro, submeteu o bloco a um teste de expansão forçada, ao propor a adesão da Venezuela, mesmo diante da clara impossibilidade de cumprimento da Cláusula Democrática pelo atual regime de Caracas e de sua incompatibilidade com a vocação do Mercosul à economia de mercado. A iniciativa ainda depende apenas da aprovação do Congresso do Paraguai, uma vez que até mesmo o Legislativo brasileiro deu o seu aval.

O segundo caminho do governo Lula foi a adoção de uma estratégia bilateral de atuação, conduzida principalmente por Garcia e Samuel e defendida com acentuado ímpeto pelo presidente. Essa ação esteve calcada em reações generosas e tolerantes de Brasília a iniciativas nem sempre amistosas dos países vizinhos, como o Paraguai e a Bolívia. O terceiro caminho foi a omissão diante de disputas entre vizinhos, como se observou claramente no episódio do conflito entre Argentina e Uruguai em torno de investimentos de indústrias de celulose – a chamada Guerra de las Papeleras. Apesar dos recorrentes apelos de Montevideú para que o presidente Lula mediasse a questão, a resposta sempre foi negativa.

A exposição do Brasil no cenário externo nos últimos anos teve, com certeza, o benefício do carisma de Lula em missões mundialmente aplaudidas e/ou do ativismo do Itamaraty, como foi observado nas negociações da Rodada Doha e da Conferência das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a COP 15. Porém, mesmo nas ações mais justificáveis e amparadas por algum consenso interno no Brasil, o Palácio do Planalto e o Itamaraty desapegaram-se

da noção de que a maior relevância do País no exterior era fruto de sua circunstância de economia em crescimento sustentável, munida de um amplo e diversificado mercado potencial, e de seu ordenamento democrático.

Pode-se entender que, em um governo que manteve uma política externa partidarizada como contraponto de sua política econômica, tal reconhecimento público seria desastroso, em especial diante da militância petista. Mas o apego à ideia de que a estratégia para as relações exteriores era fruto da imagem internacional melhorada do Brasil, repetida como um mantra pelo presidente Lula e pelo chanceler Amorim, deu vazão a iniciativas e a declarações públicas que nunca deveriam ter vindo à tona.

O sucessor do presidente Lula contribuirá imensamente se desbastar a política exterior dos seus excessos e, especialmente, do compo-

nente ideológico que a formatou desde 2003. Mas irá além se conseguir formular estratégias embasadas em expressões do real interesse nacional, e não apenas nas convicções de alguns poucos e grandes do Palácio do Planalto e do Itamaraty. A sorte está lançada. Desta vez, em um ambiente bem menos favorável que o dos cinco primeiros anos do governo do presidente Lula. A economia mundial já não se mostra tão exuberante, ainda machucada pela crise financeira que a debilitou em 2008. Os Estados Unidos padecem de uma recuperação muito mais lenta que a originalmente estimada. A China sinaliza com o arrefecimento de sua produção industrial e com mobilizações sociais antes impensáveis. Os direitos humanos e a democracia se esfacelam na América do Sul, enquanto o terrorismo se impõe cada vez mais como o inimigo onipresente das nações. ○

Um Sistema Partidário em Franca Senilidade

MARIA INÊS NASSIF

As pesquisas apontam para o franco favoritismo da candidata governista, Dilma Rousseff (PT) – isso os números dizem. O que escondem, todavia, desse sistema presidencialista onde a escolha do chefe do Executivo monopoliza as atenções, é uma crise partidária de enormes proporções que deve atingir o seu ápice no período pós-eleitoral.

Das urnas, se confirmada a vitória da candidata governista, deve sair um quadro partidário com uma oposição sensivelmente desidratada. Do outro lado, pode ocorrer o superdimensionamento do único partido minimamente estruturado do País, o PT, secundado por uma bancada de pequenos partidos, de feições programáticas pouco definidas, aumentada artificialmente pelo governismo. Ao centro, o PMDB deve se manter como a principal força de apoio ao governo, o que, se resolve um problema de governabilidade imediato do eleito, mantém o sistema político refém de um partido que hoje é o maior depositário da cultura política de clientela e um dos maiores legados da ditadura militar (1964-1985).

O PMDB sucedeu ao partido de oposição consentida pela ditadura no bipartidarismo (1966-1979) de forma mais plena que a própria Arena, o partido de apoio ao regime militar, que se destroçou no processo de redemocratização

e viu boa parte de seus quadros migrarem para o PFL, hoje DEM.

DEM perdeu força nos grotões eleitorais

Herdeiro direto do partido governista do período autoritário, o DEM perdeu sua força nos grotões eleitorais do País nos governos Lula, período em que se manteve na oposição, e deve se transformar num partido sem expressão com mais uma derrota numa eleição presidencial. O ex-PFL, que há duas eleições definha, deve se tornar um pequeno partido. Pelos cálculos internos, vai conseguir, na Câmara, uma bancada de no máximo 46 deputados. Em 1998, coligado com o presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) na campanha pela reeleição, conseguiu eleger a maior bancada de deputados federais, de 105, servindo-se de um reduto eleitoral consolidado nas regiões mais pobres do País e de uma prática política tradicional. Quatro anos depois, quando foi jogado para a oposição pela vitória do candidato petista, Luiz Inácio Lula da Silva, perdeu para o PT em número de deputados. O partido de Lula elegeu 91; o então PFL, 84. No movimento contrário dos dois períodos anteriores em que era situação, o então PFL perdeu parlamentares para pequenas legendas de direita que imediatamente se aliaram ao novo governo. Quando começou a legislatura, em 2003, sua bancada estava redu-

MARIA INÊS NASSIF é repórter especial e colunista do jornal *Valor Econômico*.

zida a 75 deputados. Em 2006, quando somava quatro anos fora do poder federal, elegeu 65 deputados e perdeu três para a base aliada. A sangria apenas foi contida pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que definiu que o mandato era do partido, e não do eleito. Os que abandonassem o barco passaram a ser passíveis de perda de mandato.

Expulso do Nordeste pelo Programa Bolsa Família, o DEM não conseguiu recuperar as perdas nas regiões mais desenvolvidas. Em São Paulo, o eleitorado conservador que opõe resistência ao crescimento petista aproximou-se ideologicamente do PSDB, que nasceu no estado mais rico da Federação e há quatro eleições monopoliza o governo, e tem enormes chances de obter um quinto mandato consecutivo. O acordo com o DEM de Gilberto Kassab, que o tornou vice de José Serra na eleição para prefeito de São Paulo em 2004 e elegeu o demista prefeito em 2008, deu alguma chance de bancada própria do ex-PFL no estado, mas se isso ocorrer virá de um movimento antropofágico, em que os dois aliados mordem a mesma fatia de eleitorado. O que um ganhar, o outro vai perder.

Os ganhos que, numa eventualidade, o DEM obtenha em São Paulo, no entanto, dificilmente compensarão as perdas que continuará amargando no Nordeste. Elas já foram grandes em 2006; serão maiores agora, sob o impacto da morte de Antônio Carlos Magalhães, que não deixou herdeiros capazes de conter a sangria de seu grupo em território baiano. Em 2006, com ACM, o então PFL fez 19 dos 39 deputados do estado. Hoje, o DEM da Bahia é um partido órfão de chefe político. Dificilmente repetirá a façanha de fazer uma grande bancada federal, principalmente numa conjuntura em que o governador do estado e o governo federal são seus adversários.

Do total de 14 senadores do DEM, oito encerram o mandato este ano. A expectativa é que, nessas eleições, sua bancada no Senado seja reduzida a, no máximo, nove senadores. Com

esse encolhimento, perde a capacidade ofensiva que teve no Senado durante os oito anos de governo Lula.

A perda de espaço do PSDB

O PSDB, embora tenha o candidato a presidente da República, José Serra, em segundo lugar nas pesquisas, não deve sair das urnas numa situação muito melhor que o DEM. Partido de quadros desde que foi criado de uma costela do PMDB, em 1988, não tem perfil muito diferente do seu parceiro de eleições: sofreu um inchaço durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, quando parlamentares de outros partidos foram atraídos por uma política de cooptação comandada pelo então ministro e presidente do partido Sérgio Motta, e perdeu espaço nas regiões mais pobres quando se tornou oposição. Quanto mais avança a popularidade de Lula nessas regiões, menores são as chances de fortalecimento tucano.

O PSDB é um partido que dificilmente se livra da hegemonia paulista porque hoje se sustenta em São Paulo. As bases de clientela cooptadas pelo País afora, quando tinha a máquina federal nas mãos, foram deixadas para trás, junto com o Palácio do Planalto, em 2002, ano em que o PT ganhou as eleições. Em 1998, quando FHC foi eleito, o partido elegeu 34 deputados no Nordeste; em 2002, quando o petista Luiz Inácio Lula da Silva venceu as eleições, a bancada caiu para 23. Em 2006, foi reduzida a 19. Na Região Norte, a bancada de oito deputados federais eleita em 1998 agora tem seis deputados. No Centro-Oeste, o PSDB elegeu oito deputados em 1998; em 2006, apenas seis. No Sul, embora tenha mantido uma boa votação nas disputas presidenciais, o PSDB não conseguiu o correspondente em votos para a Câmara dos Deputados. Os estados sulistas ainda são redutos do velho PMDB para efeito de eleição de bancada parlamentar.

No Sudeste, o partido de Serra também vem perdendo espaço desde 1998. O PSDB elegeu 43

deputados na região em 1998, despencou para 26 em 2002 e, nas eleições passadas, recuperou três. A bancada eleita em 2006 na região foi de 29 deputados. A ligeira recuperação pode ser atribuída exclusivamente ao reduto eleitoral tucano em São Paulo. Em 1998, teve 20% dos votos para deputado federal no estado mais rico da Federação, com os quais elegeu quinze deputados federais. Em 2002, a avalanche Lula levou junto quatro deputados tucanos paulistas. Em 2006, na esteira da vitória de José Serra para o governo do estado, obteve uma bancada de 18 deputados federais paulistas. Em compensação, o partido praticamente sumiu no Rio de Janeiro – os onze deputados eleitos em 1998 foram reduzidos a três nas eleições passadas – e perdeu massa em Minas Gerais. O governador Aécio Neves tem uma popularidade pessoal que não se traduz em bancada federal, quer pelo fato de ter sido eleito duas vezes governador em grandes alianças que incluíram coligações nas eleições proporcionais, o que pulverizou a bancada mineira na Câmara, quer porque convive com um eleitorado petista que não é desprezível no estado. Antes de Lula, o PT já se consolidava na capital, Belo Horizonte. Constituído majoritariamente pela militância da esquerda católica, o petismo mineiro conseguiu, de alguma forma, alguma penetração no interior do estado: os famosos grotões que, segundo o avô de Aécio, Tancredo Neves, desequilibravam pleitos com votos de cabresto dos chefes locais. As comunidades de base fizeram o seu papel de desintermediação desse voto, embora não o suficiente para tirar o governo do estado das mãos de políticos de centro. As políticas sociais do governo Lula, em especial o Bolsa Família, tiveram impacto na região pobre do estado da mesma forma que no Nordeste. A desintermediação foi, de certa forma, concluída. Aécio se reelegeu em 2006 sem bater de frente com a popularidade de Lula e deve se eleger senador, nessas eleições, sem grande capacidade de transferência de votos para o candidato a presidente de seu partido, José Serra.

A capacidade ofensiva dos dois maiores partidos de oposição deve ficar reduzida a nível institucional, mas ainda é cedo para dizer se o enfraquecimento oposicionista no Congresso mudará a estratégia mantida até agora de luta oposicionista, que transcendeu os limites legislativos. Partidos de perfil basicamente legislativo, PSDB e DEM, jogados prematuramente no governo com a vitória de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, tiveram poucas chances de se estruturar nas bases, como correspondentes ideológicos de setores sociais.

O período tucano de governo foi o de consolidação tardia, no País, da ideia do “fim da história”, quando as divergências políticas foram consideradas soterradas junto com o processo de hegemonização do neoliberalismo e a ideologia da “modernização” via redução do Estado e crença no poder regulamentador do mercado. Esse clima ideológico ganhou os setores conservadores da sociedade e não encontrou grande resistência numa esquerda que viu ruir o socialismo real. O clima de consenso deu capacidade mobilizadora à aliança PSDB-PFL e encontrou eco na política tradicional. O voto “racional” se impregnou como senso comum no eleitorado, e a “racionalidade” era o tucanato e seus aliados, arautos da “modernidade”. Os partidos vencedores, recém-estruturados, porém, dificilmente teriam condições de consolidar, sozinhos, o clima de consenso, pois não tinham na época, como não dispõem hoje, de organizações partidárias sólidas e quadros orgânicos formuladores de ideologia.

Período de consenso com o Plano Real

A grande aliança que consolidou, na elite, o período de consenso que se iniciou no Plano Real e se prolongou pelos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), incorporou a grande mídia e não teria formulado, nem propagado ideologias, sem o papel de mediação exercido intensamente pela mídia, em especial pe-

los jornais tradicionais brasileiros. Os jornais foram os mais eficientes intelectuais orgânicos do período e foram tecendo, internamente, mais organicidade que os próprios partidos que compunham a grande coalizão de apoio ao governo FHC.

Exaurido o período de consenso, e depois da vitória de Lula, a mesma grande aliança foi oposição ao petismo – mais do que isso, revestiu-se no próprio antipetismo. Os dois principais partidos de oposição jamais teriam conseguido impor um padrão neoudenista de oposicionismo se a mídia não tivesse mantido a sua função de intelectual orgânico do bloco no poder. A repetição de fatos, versões e julgamentos morais de forma até que se transformem em verdades e se consolidem num senso comum, as explosões midiáticas de pânico – na forma como foram definidas pelo pensador Antonio Gramsci –, a amplificação de juízos elaborados por personagens escolhidas dentro dos partidos para assumirem o papel de guardiães morais de uma democracia supostamente ameaçada pela ação de um único partido, o que está no poder e é seu adversário, todas essas estratégias passaram pela mídia, que não apenas deteve o poder de agendamento no governo Lula, como escolheu os porta-vozes do udenismo e decidiu de quem seria o protagonismo dentro desses partidos. Os poucos quadros novos que emergiram nesse período, no bloco oposicionista, foram erigidos a posições de liderança devido à excessiva exposição na mídia. Não ascenderam organicamente nas suas agremiações, mas foram guindados, de fora, a posições de destaque.

Os limites da articulação oposicionista estão dados pela pouca penetração da mídia junto a eleitores com baixo grau de instrução, beneficiados por programas sociais no governo Lula e por um crescimento econômico que, juntos, foram altamente inclusivos, de um lado, e de outro, pelo esvaziamento dos dois maiores partidos políticos nos redutos de política tradicional, que hoje compõem a grande massa de

eleitores pobres do presidente Lula e se mostram propensos à continuidade.

Mídia tradicional: poder ofensivo sobre o governo Lula

A mídia tradicional, portanto, exerceu um fundamental papel de intelectual orgânico. Foi o mais eficiente partido político da coligação que ganhou dois governos, nas eleições de 1994 e 1998, e foi oposição após as eleições de 2006 e 2010. Se PSDB e DEM, com estruturas de partidos tradicionais com poucas condições de sobrevivência, e sem contar com a máquina de governo, conseguiram manter um eleitorado de centro-direita nesses oito anos de governo Lula, foi porque contaram com uma máquina de propaganda política. O papel dos jornais e tevês nesse período foi o de manter ao máximo o seu poder ofensivo sobre o governo Lula, reverberando e fortalecendo uma oposição, no Congresso, que já perdia a sua expressão como correspondente ideológico de setores sociais.

Se essa coligação PSDB-DEM-mídia parece ter falhado no propósito de reverter a popularidade de Lula, foi porque ela sustentou um modelo partidário que era insustentável fora do poder, em especial convivendo com políticas sociais que têm o efeito colateral de retirar da elite estudada o poder de convencimento do voto. As grandes massas que emergiram ao mercado de consumo no período Lula não têm acesso a esses meios de comunicação, exceto a televisão. O poder ofensivo da televisão se dilui quando começa o horário eleitoral gratuito, que dá aos candidatos direito automático de resposta. Os benefícios do aumento do salário-mínimo, do Bolsa Família e mesmo dos programas articulados pelo Ministério das Cidades neutralizam o poder do chefe local. A oposição não entendeu essa mudança que ocorria na sociedade e não conseguiu sair do modelo de partido de quadros e de cooptação patrimonialista de votos. A renovação política que ocorre nas localidades pobres beneficiadas por programas sociais tem

acontecido ao largo dos partidos que dominavam essas regiões pela política tradicional. Não apenas o PT, mas pequenos partidos de esquerda, têm se estruturado em bases locais onde não tinham espaço antes.

A falta de organicidade dos dois maiores partidos de oposição e a consolidação de estruturas altamente hierarquizadas, em que os líderes nacionais monopolizam as estruturas de poder do partido nacional – e em contrapartida liberam os líderes locais para fazer o mesmo em seus redutos – impediram que a oposição formulasse ideologicamente e organicamente as duas derrotas sofridas para Lula e a que pode sofrer agora para Dilma. Impediram também a ascensão de novos quadros. O PSDB, hoje, tem no alto de sua hierarquia os mesmos atores que tinha na origem. O DEM tentou uma renovação forçada com novos quadros, mas todos eles emergem da cultura do voto patrimonialista, do poder político com direito de hereditariedade: o presidente do partido é Rodrigo Maia, filho de César Maia (RJ); o líder na Câmara é Paulo Bornhausen, filho de Jorge Bornhausen (SC); o DEM investe pesadamente no deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (BA).

Lula reafirma junto ao eleitor vínculo orgânico com o PT

Do lado governista, o PT, até as eleições de 2006, mantinha-se como o grande – e único – partido brasileiro de massas, embora sua inflexão ao centro tivesse também favorecido o crescimento de uma burocracia partidária que esteve no epicentro do escândalo do mensalão, em 2005, episódio que chegou à beira de comprometer a estabilidade do governo Lula. Com perfil diferente ao dos partidos tradicionais, o partido cresceu constantemente desde a sua fundação, mas sentiu o impacto do mensalão em 2006. Lula se reelegeu no segundo turno, mas o PT reduziu sua bancada na Câmara. Os 18,4% dos votos nacionais obtidos nas eleições de 2002 caíram para 15%, em 2006. O

fato de ter perdido votos na Câmara quando disputava como governo mostra que o eleitor do PT reage de forma diversa do eleitor tradicional, que alimenta os outros partidos. Se o escândalo poupou Lula, que foi reeleito, atingiu fortemente o PT nas eleições legislativas.

A enorme popularidade de Lula no segundo mandato, ao que tudo indica, reverterá essa tendência de 2006. Lula não investiu o seu carisma apenas para fazer a sua sucessora, mas para reafirmar, junto ao eleitor, o vínculo orgânico entre ele e seu partido. Nas pesquisas de opinião, o PT voltou a ser a legenda com a qual se identifica pelo menos um quarto da população, quando os demais têm escolhas residuais.

Em 2005, no período do mensalão, já com uma estrutura altamente burocratizada e sob a hegemonia do Campo Majoritário, e fora do seu habitat, que era a oposição, o PT vinha num processo de perda de militância. Ao longo do primeiro mandato de Lula, perdeu apoio dos movimentos sociais, em especial dos mais radicais, como o MST, devido a opções de política econômica ortodoxa e de aliança com o agronegócio. A radicalização da oposição à direita, após 2005, no entanto, teve o efeito de recolocar Lula, para esses setores mais à esquerda do que o próprio governo petista, como o “avanço possível”. Embora não se possa falar mais em vínculos efetivos entre um PT institucionalizado e as bases de movimentos sociais mais radicais, repete-se agora, em 2010, o fenômeno ocorrido nas eleições de 2006: o alinhamento desses setores em torno do PT não mais como uma opção partidária e de militância, mas como uma opção antitucana e antidemista. O discurso neoudenista da oposição teve o efeito de formar uma coalizão informal das forças de esquerda, empenhadas em impedir o retorno de uma direita que, para elas, está representada na aliança PSDB-DEM. Se isso dá votos ao partido, de outro lado tira dele matéria-prima de renovação de quadros e reforça as lideranças consolidadas na estrutura burocrática da agremiação.

As definições estratégicas do PT, nessas eleições, reforçam a possibilidade de um aumento de bancada parlamentar do partido. Intencionalmente, a aliança com o PMDB fez acordos regionais que privilegiam a eleição de senadores, mesmo em detrimento de candidaturas petistas ao governo. Segundo dirigentes do partido, a avaliação, depois de dois mandatos no governo, é que o pacto federativo brasileiro torna relativamente leve o relacionamento entre um presidente da República e governadores de partidos adversários, mas o sistema presidencialista brasileiro não resiste à falta de sustentação parlamentar.

PT, sozinho, incapaz de dar governabilidade a um terceiro mandato

A perspectiva não é das mais animadoras. Um único partido que tem uma estrutura capilar e orgânica, o PT, fortalecido pela onda de popularidade de Lula, mas que sozinho é incapaz de dar governabilidade a um terceiro mandato, se Dilma Rousseff vencer as eleições, aliado a um PMDB que astutamente tornou-se governo no segundo mandato e não compete com o petismo nas áreas de clientela liberadas pelo PSDB e pelo DEM no período em que estão fora do poder, mas come pelas bordas, também abrigado sob o guarda-chuva do lulismo; uma oposição que, artificializada pela mediação e

pelo poder de reverberação da mídia, parece mais forte do que efetivamente é, quando sai das urnas. E ambas, bancadas governista e oposicionista, com uma enorme incapacidade de renovação de quadros.

O Brasil que sair das urnas estará com um quadro partidário precocemente senil. Falar genericamente em reforma partidária não traduz as mudanças de que o sistema político brasileiro carece. Trata-se, agora, de adotar modelos em que a articulação orgânica dos partidos se imponha ao mandonismo e a burocracias consolidadas e que dê acesso a novos quadros partidários. Mais do que isso, a situação requer novo discurso político. A satanização da política pelos próprios políticos, um discurso moral tomado do velho udenismo, deixa mais marcas na democracia do que no adversário. Afugenta quadros. A modernização e despartidarização do Judiciário também é fundamental nesse processo. Assim como na sociedade, a política está dividida entre os que são passíveis de punição e aqueles que não são punidos, mesmo tendo cometido o mesmo crime. Não há Ficha Limpa que se contraponha ao foro privilegiado por prerrogativa de função, que acumula no colo do Supremo Tribunal Federal (STF) os processos contra autoridades, ou ao relacionamento estreito de políticos com a justiça regional. Os entulhos autoritários ainda rondam o Brasil, 25 anos após a redemocratização. E eles não estão concentrados na política. ○

Direito à Informação e Interesse Nacional

.....
EUGÊNIO BUCCI

Na base mediana da nossa cultura política, a liberdade de imprensa é vista com certa reserva, como se fosse um muxoxo liberal ou um direito humano de segunda grandeza. Como bandeira, serviria apenas para dar salvo-conduto à indústria da injúria, numa prerrogativa conveniente para os que lucram com o sensacionalismo. Há mesmo os seus críticos abertos, que se dizem, eles também, democratas, a demandar restrições à liberdade de expressão, afirmando que ela termina onde começam outros direitos, como a privacidade. Convém começarmos por aqui esta breve reflexão.

Começemos por frisar que a privacidade de que falam é, invariavelmente, a privacidade dos poderosos.

Embora a democracia no Brasil venha se fortalecendo e existam cada vez mais canais para a livre manifestação do pensamento, vivemos num país em que a mentalidade autoritária encontra caminhos sinuosos para sobreviver. Ela sabe ocultar-se, tem a habilidade de hibernar quando necessário, e, na hora oportuna, prevalece. Quase sempre, em nome da proteção da privacidade de homens públicos que se declaram vítimas, injustiçados pelo fluxo regular da informação jornalística. Entre nós, o autoritarismo se camufla no discurso de que os poderosos são vítimas indefesas da curiosidade alheia.

.....
EUGÊNIO BUCCI é professor da Escola de Comunicações e Artes da USP.

Não deveria haver nada de espantoso, portanto, no fato de que somos uma sociedade que ainda convive com a censura judicial, essa figura tão pitoresca quanto de mau gosto. Dezenas de veículos, de pequenos *blogs* a grandes diários, já sofreram ou sofrem essa modalidade de violência¹. O pretexto das medidas censórias por via judicial tem sido, evidentemente, a preservação da intimidade pessoal ou familiar de políticos às voltas com negócios que o interesse público tem o direito de conhecer com mais detalhes. Convivemos com isso como se fosse um dado da natureza, e não uma aberração. Convivemos com isso como quem tolera excentricidades atípicas de um aqui e outro ali. No substrato dessa convivência, no entanto, reside mais do que um exercício de paciência com aqueles que, sem se dar conta, ainda não aprenderam a viver em democracia: reside uma identidade profunda. A atitude que censura é irmã da frouxidão que a acolhe sem se incomodar com ela.

E é irmã, igualmente, da postura das autoridades que não vacilam em usar recursos públicos para fazer propaganda da autoridade. A máquina de propaganda estatal para fins parti-

.....
1. A ANJ (Associação Nacional dos Jornais) denunciou 16 casos de censura prévia no intervalo de apenas doze meses, conforme relatou Judith Britto, presidente da entidade, no artigo “Censura Prévia é Inadmissível”, publicado na *Folha de S. Paulo*, em 27 de agosto de 2009, p. A3.

dários – e, portanto, privados – é a outra face da moeda da censura insidiosa, disfarçada de mil legalidades, que se impõe pela via judicial. A unificar todas elas está o desprezo pelo direito à informação e pela liberdade de expressão.

Não por acaso, somos também uma sociedade que aprendeu a conviver com o aumento vertiginoso do volume de dinheiro público destinado à compra de espaços publicitários em veículos comerciais. Chamam a isso “comunicação pública” e deixamos passar batido.

“Comunicação política”

Como veremos neste artigo, não falamos aqui de cifras desprezíveis. Pode-se mesmo falar em uma estatização de fatias inteiras do mercado publicitário, o que acabou por gerar uma indústria diferenciada, a da propaganda (ou comunicação) política, compondo um ramo que já desenvolveu um modelo de negócio específico, tendo a sua sustentabilidade ancorada na prestação de serviços para governos e partidos políticos. Essa indústria se diferenciou também por uma linguagem, uma ética e uma estética próprias, e tem por operadores profissionais especializados. Em nome do direito do cidadão à informação, o lucrativo ramo da “comunicação política” produz e difunde mensagens com o interesse explícito de interferir na formação da opinião pública, instrumentalizando abertamente a informação com fins propagandísticos.

Diante dessa cultura que aceita pacificamente tanto a censura judicial para proteger a alegada privacidade de homens poderosos quanto a instrumentalização da informação de interesse público para fazer propaganda partidária (o governismo é uma forma privilegiada de partidarismo) com recursos do Estado, convém examinar um pouco mais de perto o lugar da liberdade de imprensa e do real direito à informação nas nossas práticas políticas. A censura por via judicial não é apenas uma esquisitice do mundo jurídico, mas

uma base de valores e condutas que convivem mal não apenas com a crítica, mas também com a liberdade de pensamento e de opinião. O uso do erário, em altas somas (são bilhões de reais por ano), para convencer a sociedade de que os governantes são “gente do bem” e devem ser reeleitos, em campanhas que vão ao ar ao longo de toda a duração do mandato, e não somente durante o período eleitoral, não é meramente uma forma técnica e neutra que o Poder Executivo encontrou de “prestar contas” à sociedade – é, isto sim, um sintoma da mesma base de valores e condutas que enxerga a informação não como um direito, mas como arma para direcionar o debate público, às expensas do dinheiro que deveria servir a todos, não apenas aos que governam. No limite, essa forma abastada de “comunicação política”, nós veremos, concorre para combater ou inibir a informação jornalística independente.

Em suma, a figura da censura judicial e o incremento incessante da publicidade governamental nesses moldes revelam o mesmo caldo de intolerância e autoritarismo que ainda constitui um déficit na nossa democracia. Tratar desse tema com mais cuidado, com mais profundidade, é uma questão de interesse nacional. Aos que esperam deste artigo uma proposta de lei, ou uma medida de Estado, convém prevenir: a solução para tal déficit democrático não virá de normatizações, mas, antes, da tematização do assunto. Por hora, cumpre apenas falar mais, e mais abertamente, desse atraso cultural que acomete todo o espectro ideológico das forças que atuam no debate político brasileiro.

Em um ano eleitoral, este ano de 2010, esse assunto tem aparecido apenas de viés, graças a atos desastrosos ou tristemente cômicos. Exemplo 1: Nas suas primeiras versões, o programa de governo da candidata Dilma Rousseff fazia restrições à chamada “mídia”. Exemplo 2: José Serra, de seu lado, mantém o hábito de, em coletivas, perguntar de onde é o repórter que lhe faz uma pergunta e, então, dependendo do lugar onde trabalha o jornalista, tecer comentá-

rios negativos sobre os interesses editoriais por trás da pergunta².

Dilma não saiu candidata a *ombudsman* de jornal e, nesse sentido, não deveria ocupar-se do *media criticism* em sua plataforma de governo. Por sorte, o assunto foi eliminado de seu programa nas versões posteriores. Quanto a José Serra, não é candidato a fiscal da imprensa. Em vez de examinar a procedência dos repórteres que o abordam, deveria expor a sua própria história para exame dos jornalistas.

Para além das trapalhadas de uma e de outro, a cultura de fundo quase nunca é tematizada pelos que entendem com espírito crítico os caminhos políticos que temos trilhado – e as direções que eles nos indicam. Deveríamos cuidar de falar mais sobre isso. É crucial, para o desenvolvimento democrático, que esses valores sejam debatidos, esclarecidos e superados.

Por óbvio que seja, vale assinalar que não se negam, aqui, os progressos políticos da sociedade

.....

2. Lembremos o episódio do início de 2009, quando a *Folha* tinha noticiado que o governo de São Paulo determinara a construção de pelo menos quarenta salas de aula com madeira compensada, que tem problemas de isolamento acústico, entre outros. O governador, conforme informou a própria *Folha* em 19 de fevereiro, alegou que aquele era um problema “residual e pequeno” e pôs em dúvida a “prioridade jornalística” do jornal. Ele foi efetivamente crítico: “Alguns grandes jornais de São Paulo não deram uma linha a respeito da questão dos transplantes [*de órgãos e tecidos realizados em hospitais paulistas*] e dedicam páginas a esse assunto que envolve menos de 0,1% das escolas”. Ora, em jornalismo, a notícia costuma se esconder na exceção, quase nunca na regra. O dever dos governantes é corrigir as informações que contenham erros factuais. Fora isso, que eles emitam julgamentos generalizantes sobre o funcionamento da imprensa acaba resultando em ideologismos e perseguições de pouca serventia ao interesse público. Depois, no início de 2010, mais exatamente no dia 9 de fevereiro, quando questionado, durante uma coletiva, por uma repórter da TV Brasil sobre a falta de água em bairros paulistanos, o então governador se permitiu externar sua reprovação à linha jornalística da emissora, em lugar de simplesmente esclarecer dúvidas legítimas da sociedade.

brasileira, mas, no momento em que nos encontramos, é necessário dedicar mais atenção a esse traço ancestral – e suprapartidário – que perpassa horizontalmente o espectro ideológico brasileiro, como um grande denominador comum.

A censura que convém

Para essa mentalidade intolerante com a crítica alheia e, ao mesmo tempo, espalhafatosa em causa própria, o recôndito do lar do homem público é indevassável. Não apenas indevassável. Quando necessário, as paredes espessas da intimidade doméstica são erguidas de material elástico e, então, esticam-se para envolver pedaços da máquina pública que não se quer abrir ao exame da sociedade. A justificativa da intimidade cobre com mantos de chumbo setores do próprio Estado.

A informação, segundo essa mentalidade, não é propriamente um direito inegociável; é, antes, uma arma partidária. Por isso, assim como a liberdade de imprensa é vista não como garantia fundamental que precede as demais, mas como uma licença que se concede, desde que sob rédeas sempre ao alcance da autoridade (como temos visto no caso da censura judicial), o direito à informação também precisa de limites para proteger não o cidadão, mas a autoridade.

A Constituição Federal assegura que é “livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (artigo 5º, inciso IX) e veda “toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (artigo 220, § 2º). Não obstante, setores do Poder Judiciário vêm desferindo decisões em várias instâncias contra órgãos de imprensa, com a finalidade de impedi-los de publicar reportagens sobre temas considerados indevidos pelos juízes. Desse modo, magistrados substituem jornalistas para decidir o que deve e o que não deve ser publicado, vetando previamente alguns assuntos do noticiário. Embora esse desvio não seja ge-

neralizado, ele carrega imensa força simbólica e deveria merecer muito mais atenção do que tem merecido.

O jornal *O Estado de S. Paulo* se tornou a vítima de maior visibilidade da censura prévia judicial. Corrija-se: a vítima não é o diário paulistano, mas todos os seus leitores. Vários outros, como o *Diário do Grande ABC*, foram alcançados pela mesma truculência. Mas, para efeitos deste artigo, fiquemos com o caso do *Estadão*. Vale recuperar aqui alguns de seus detalhes; a história é, por si, bastante reveladora da aversão que ainda se cultiva, na política nacional, contra a ideia de que a imprensa, a expressão do pensamento e o direito à informação só são verdadeiros quando se acham fora do alcance dos tentáculos do poder político. Recapitulemos, então, os fatos.

A partir do início de 2009, o jornal publicou uma sequência de reportagens – assinadas por Rosa Costa, Leandro Colon e Rodrigo Rangel – que revelou, entre outras práticas mal explicadas, indícios de nepotismo e sinais de irregularidades no Senado Federal. Em junho do mesmo ano, as reportagens descortinaram em primeira mão o escândalo dos atos secretos: centenas de medidas administrativas adotadas pela direção do Senado não apareciam, como manda a lei, no Diário Oficial e, mesmo assim, geravam efeitos jurídicos, como contratações e aumentos salariais. Pouco adiante, no dia 22 de julho, o *Estado* trouxe um furo jornalístico assinado pelo repórter Rodrigo Rangel, com transcrições de conversas telefônicas em que o empresário Fernando Sarney, ou terceiros, em nome dele ou de sua família, negociavam acordos com o poder público. Os diálogos tinham sido gravados durante uma investigação da Polícia Federal (Operação Boi Barrica), com autorização judicial. O objetivo da investigação era apurar relações entre órgãos estatais e particulares, que obteriam vantagens indevidas.

Tão logo foi publicada, a reportagem acendeu uma onda gigantesca de indignação que tomou conta das redes sociais e de diversos sites

na internet, sem falar na grande repercussão que alcançou nos meios convencionais da imprensa e no próprio Congresso Nacional. Protestos eclodiam por toda a parte. Diante da mobilização da opinião pública, o presidente do Senado reagiu. Em mais de uma ocasião, ele tentou acuar os jornais. Começou com admoestações menos agressivas, até que um dia proclamou algo de perturbador: do alto de seu cargo, afirmou que “a mídia” se convertera em “inimiga das instituições representativas”³. Ele não disse “o Estado sou eu”, mas quase disse “Eu e minha família somos a encarnação das instituições representativas”. Passemos adiante.

Reportagem premiada, censura imprecisa

Além de ataques verbais, os repórteres de *O Estado de S. Paulo* colheram mais dois reconhecimentos pelo trabalho realizado: o Prêmio Esso de Reportagem de 2009, em nome de Rosa Costa, Leandro Colon e Rodrigo Rangel, em dezembro de 2009, alguns meses antes, em 31 de julho de 2009, outro “prêmio”, este macabro, que despencou sobre a redação na forma de uma decisão do desembargador Dácio Vieira, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJ-DF). A partir daquela data, o jornal ficou proibido de informar sobre a Operação Boi Barrica.

O texto da decisão do desembargador oscila entre a ambiguidade e a imprecisão, sem

.....

3. No começo, os comentários de José Sarney eram contidos, ou, quando muito, apenas lamurientos: “Nós estamos sendo o que popularmente se chama de boi de piranha. Enquanto tudo passa, nós ficamos aqui na frente. E os grandes problemas não estão surgindo. Está [sic] se discutindo pequenas coisas” (*Globo Online* de 12 de março de 2009, e *Folha de S. Paulo* do dia 13 de março, “Sarney usa polícia do Senado para vigiar casa”). Mais adiante, o presidente do Senado subiu o tom. “A mídia passou a ser uma inimiga do Congresso, uma inimiga das instituições representativas” (*Estadão* de 16 de setembro de 2009, primeira página).

pre para vantagem do empresário investigado. Vejamos os termos em que ele fez publicar sua determinação:

Nesse quadro, em juízo de *summaria cognitio*, a refletir, *prima facie*, a relevância dos fundamentos expendidos no presente recurso, evidenciando-se a possibilidade de ocorrência de lesão grave de difícil reparação, cumpre conceder a medida liminarmente visada, consistente em obrigação de não fazer, até o pronunciamento definitivo da Colenda Turma, para determinar ao agravado, em antecipação da tutela recursal, que se abstenha quanto à utilização – de qualquer forma, direta ou indireta – ou publicação dos dados relativos ao agravante, eis que obtidos em sede de investigação criminal sob sigilo judicial.

Note bem o leitor: o desembargador proibiu “a publicação dos dados relativos ao agravante”. A redação se turva em termos tão volteados que resulta difícil saber com clareza de quais “dados” quis tratar a autoridade judicial. Seriam apenas aqueles que constam da investigação policial? Seriam outros, a esses relacionados? Seriam estritamente os diálogos gravados no telefone? Pouco importa: o fato é que, desde então, o *Estado* se acha efetivamente sob censura. De outro lado, a investigação a que se referiam as reportagens, esta avançou muito pouco, ou mesmo nada, conforme documentou de modo irrefutável o caderno especial encartado na edição de 31 de julho de 2010 do diário paulistano, quando a vigência da censura completou um ano exato.

Note-se, ainda, que o desembargador se escudou na alegação de proteger o agravante de “lesão grave de difícil reparação”. Uma vez mais, a ideia de que a privacidade dos envolvidos em negócios com o poder público é barreira forte o suficiente para estancar o exercício da liberdade de imprensa. Com base nisso, impôs o *veto preventivo*, por meio do qual a decisão de um magistrado passa a editar a pauta da imprensa.

É verdade que esse erro do Poder Judiciário não causou danos irreparáveis ao direito à informação, pois outros diversos veículos pu-

deram noticiar o andamento do caso. Mesmo assim, vale insistir, a força simbólica desse episódio é imensa. E, se generalizada, o raciocínio do desembargador nos levaria a um absurdo institucional que inviabilizaria a prática do jornalismo. Fossem milhares as determinações desse tipo, seriam milhares os assuntos previamente excluídos da pauta dos repórteres, o que reeditaria no Brasil as velhas listas de temas proibidos que vigoraram em tempos de ditadura.

Ora, se uma conduta judicial não pode ser transformada em regra, sob pena de estrangular de maneira crônica a instituição da imprensa, ela só pode ser vista como conduta de exceção – e se é uma conduta de exceção, resulta bastante difícil entendê-la como conduta condizente com o Estado de Direito.

Da mentalidade intolerante à vontade de aparecer

De um lado e de outro, à esquerda e à direita, a nossa cultura política média parece admitir que homens públicos patrocinem ou protejam aqueles que lançam obstáculos, a partir do Estado, contra direitos fundamentais do cidadão em matéria de liberdade de imprensa. Essa permissividade, por sua vez, não é conflitante, mas perfeitamente afinada com o modo de administração da informação no âmbito do Estado.

Tanto no âmbito do governo federal – que, nas eleições de 2010, tem sua candidata na figura de sua principal ministra, Dilma Rousseff – como no âmbito do governo estadual de São Paulo, moldado à imagem do ex-governador José Serra e de seu partido, o PSDB, a gestão da comunicação pública se revela partidária, interessada e propagandística. De resto, o quadro é o mesmo em todo o país, mas, levando-se em conta que os dois principais presidenciais compartilham da mesma visão, ou seja, para os modelos que ambos representam, a informação é passível de ser instrumentalizada segundo os

interesses partidários do governo, as perspectivas de que essa cultura venha a sofrer alterações no curto prazo são exíguas.

Façamos aqui uma interrupção para esclarecer, rapidamente, o significado dessa expressão, *comunicação pública*. Nos discursos mais correntes, ela costuma designar uma extensa franja de interação entre o poder público e a sociedade. Essa franja começa com as assessorias de imprensa oficiais, as relações públicas e a publicidade de órgãos diretamente vinculados ao Poder Executivo em seus três níveis: União, Estado e Município, passa pela comunicação institucional do Poder Legislativo e do Poder Judiciário e chega às chamadas emissoras públicas de rádio e televisão, que não raro guardam vínculos apenas indiretos com o Estado. Em todas essas faces da comunicação pública, a mentalidade é a mesma: a proteção da imagem da autoridade é a palavra de ordem. Também aqui, a informação e a comunicação não entram em cena como direitos incondicionais, direitos cuja validade se situa num plano mais alto que os interesses partidários ou familiares instalados no Estado, mas como ferramentas subordinadas a esses interesses. Ou seja: nós chamamos de comunicação pública uma comunicação paga com verba pública, mas orientada por ambições ou metas privadas (familiares, partidárias e, às vezes, até religiosas). Chamamos de comunicação pública uma comunicação que deveria ser, mas não é de fato, pública.

TV Câmara, TV Senado, TV Justiça

Em duas áreas mais específicas, traços patrimonialistas podem ser facilmente identificados. A primeira delas é aquela ocupada pelas emissoras de rádio e televisão alegadamente públicas que, na verdade, empenham-se por fazer propaganda de órgãos públicos e de seus dirigentes, nos três poderes da República. Este artigo não vai se estender a esse respeito; fará apenas um registro conciso: os

exemplos mais notáveis dessa modalidade de emissoras públicas são a tv Câmara, a tv Senado e a tv Justiça (pertencente ao Supremo Tribunal Federal), sem falar das emissoras de rádio e dos *sites* mantidos por essas casas. Nelas, a informação é gerida, em última análise, segundo finalidades institucionais; elas representam menos o olhar da sociedade voltado para a fiscalização desses poderes, e representam mais a projeção das aspirações propagandísticas desses poderes com o objetivo de fortalecer sua imagem positiva frente aos olhos da sociedade. Embora possam informar o cidadão sobre matérias diversas, esses canais, no limite, são conduzidos como se fossem meios de propaganda. Nesse sentido, não podem ser entendidos como veículos jornalísticos, pois não são independentes em relação aos assuntos que cobrem; ao contrário, são estritamente subordinados ao comando das casas sobre as quais constroem suas programações. Também neles podemos notar a sujeição da informação às contingências e às circunstâncias da autoridade. Não que a tv Câmara, a tv Justiça e a tv Senado tenham de desaparecer – trata-se apenas de reconhecer que elas cumpririam melhor a função de informar a sociedade se tivessem mais independência funcional.

Em segundo lugar, há a propaganda de governo, que vem sendo cada vez mais praticada nos moldes da publicidade comercial ordinária, com investimentos que crescem aceleradamente. É publicidade banal, como a de um sabonete, um automóvel, uma marca de cigarro – mas a chamamos de pública apenas porque ela é financiada pelo erário. Dessa segunda área, a publicidade governamental, devemos nos ocupar com alguma profundidade. Aqui, a mesma mentalidade autoritária, que não hesita em instrumentalizar a informação, e isso em nome do interesse público, manifesta-se de modo mais dramático.

Começemos pelas verbas que são empregadas, aos bilhões, em veículos comerciais para

promover governos e, subliminarmente, a pessoa do governante⁴.

O caríssimo esporte público da autopromoção

No dia 2 de janeiro de 2010, a coluna “Painel”, da *Folha de S. Paulo*, publicou a seguinte nota:

Tira-gosto. O telespectador de São Paulo viu, na passagem do ano, uma espécie de trailer da campanha eleitoral. Revezam-se no horário nobre um comercial do governo Serra sobre realizações nos transportes e outro do Banco do Brasil sobre conquistas recentes do país que, na prática, funciona como propaganda do governo federal.

A nota tem lógica. Há um sinal de igual entre propaganda de um banco público (o Banco do Brasil, no caso) e publicidade de governo. Do mesmo modo, há outro sinal de igual entre propaganda de governo (o ex-governo Serra, no caso) e campanha eleitoral.

Desde muito, a comunicação de Estado funciona como prolongamento dos filmes partidários da campanha eleitoral (aqueles exibidos no horário eleitoral). Tanto é assim que não apenas a estética – a linguagem – é a mesma, como as equipes responsáveis pelas peças publicitárias dos governos e pelos filmes do horário eleitoral costumam ser mais ou menos as mesmas também.

Assim, com o suceder dos governos que vieram depois da ditadura militar, a publicidade paga se transformou na forma preferencial de comunicação dos governantes com a sociedade. No mesmo ritmo, o dinheiro público virou um anunciante de porte gigantesco. O mercado publicitário brasileiro está parcialmente estatizado. Aos números:

.....
4. Desenvolvi esse ponto com mais detalhes em artigo publicado no site *Observatório de Imprensa*, em janeiro de 2010, “Propaganda oficial, campanha eleitoral”.

- Segundo a *Mídia Dados*, editado pelo Grupo de Mídia São Paulo (www.gm.org.br), o investimento publicitário no Brasil mais que dobrou de 2001 a 2008: passou de R\$ 10,7 bilhões a R\$ 23,8 bilhões. Era de R\$ 21,1 bilhões em 2007. (O levantamento leva em conta a tabela cheia dos veículos, ou seja, a tabela sem descontos. O volume de dinheiro que circula nesse mercado é necessariamente menor.)⁵
- Em 2008, a empresa Casas Bahia foi o maior anunciante, com inserções avaliadas em R\$ 3,075 bilhões. Em segundo lugar, veio a Unilever, com R\$ 1,8 bi.
- Os chamados Serviços Públicos e Sociais (onde figuram, normalmente, os anúncios de governos) subiram de R\$ 2,26 bilhões em 2007 para R\$ 2,77 bilhões em 2008, saltando da nona para a oitava posição.
- O governo do Estado de São Paulo foi de R\$ 59,3 milhões em 2007 para R\$ 158,3 milhões em 2008. É terceiro colocado no ranking dos Serviços Públicos e Sociais. Fica atrás apenas do Ministério da Saúde e do MEC.
- Se somados, os anúncios do Governo Federal (aí considerados apenas aqueles diretamente vinculados à Presidência da República), com R\$ 149 milhões, o MEC, com R\$ 180 milhões, o Ministério do Turismo, com R\$ 47 milhões, e o Ministério da Saúde (R\$ 252 milhões), bateriam na casa dos R\$ 628 milhões. Sem falar nos ministérios da Defesa, na Marinha etc.
- Para comparar: em 2007, o Governo Federal totalizava R\$ 83,6 milhões. Foi para R\$ 149 milhões em 2008. O Ministério da Saúde foi de R\$ 129,6 milhões a R\$ 252 milhões. Também aqui é preciso lembrar que nem todas as inserções de governo são pagas: algumas são veiculadas graças a acordos de cortesia entre as emissoras e o Estado brasileiro.
- A Petrobras, com R\$ 446 milhões em 2008, foi a 16ª maior anunciante do mercado. A

.....
5. Os dados de 2009 não tinham sido consolidados quando do fechamento deste artigo.

Caixa Federal, a oitava, com R\$ 675 milhões. O Banco do Brasil ficou na 17ª posição, com R\$ 435 milhões.

- Se somássemos as estatais federais aos maiores ministérios e à Presidência da República, veríamos que o total ultrapassaria com folga a Unilever.

No Brasil, o mercado publicitário gerou um filhote, um ramo autônomo: a propaganda política. Trata-se de um novo campo, baseado em um novo modelo de negócio, cuja sustentabilidade vem de contratos com governos e partidos políticos, às vezes simultaneamente. É uma indústria bilionária.

Outro dado fundamental é que todos os governos, indistintamente, qualquer que seja o partido de cada um deles, adotam as mesmas fórmulas – e contratam basicamente os mesmos fornecedores. Há aqui, nessa prática unânime que congrega todos os políticos, sem exceção, um desvio de finalidade: o emprego de dinheiro público – dinheiro, portanto, de todos, independentemente da opinião política ou da orientação ideológica de cada um – para promover as teses de uns poucos sobre os demais, as teses dos que ocasionalmente governam.

Não é preciso ser especialista em análise do discurso para verificar, sem margem de dúvida, que, em todas as peças de propaganda oficial do Executivo – e em boa parte das campanhas de estatais – o objetivo é enaltecer a figura de quem está no poder. Mesmo em caso de campanhas que alertam as mães para a data da vacinação de seus filhos, ou naqueles filmetes de prevenção da aids, o que está em jogo é a assinatura que faz referência indireta à imagem de um governo específico, que geralmente adota uma logomarca⁶. É tudo proselitismo com dinheiro público.

.....

6. Lembremos o que estabelece a Constituição Federal: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social,

Graças a esse truque, todos os governantes fazem campanha eleitoral fora do período eleitoral.

Há ainda outro aspecto a ser sublinhado. Com tamanho investimento em publicidade, o poder público termina por desequilibrar o mercado. A consequência maléfica desse desequilíbrio tem sido o aumento da dependência de milhares de emissoras e jornais de pequeno ou médio porte em relação às verbas públicas. Para muitos desses órgãos de imprensa, o anunciante oficial – da prefeitura, do governo do estado ou da União – acabou se tornando indispensável. Na falta dele, correm o risco de não conseguir pagar a folha no final do mês e de não fechar as contas no final do ano.

Os representantes do poder público se especializaram em tirar proveito dessa vulnerabilidade e pressionam os veículos mais expostos. Uns fazem ameaças abertas, outros tentam seduzi-los e cooptá-los pela oferta de favores. No fundo, todos buscam tratamento privilegiado da imprensa – e corroem a liberdade de imprensa. Expliquemos: num ambiente eivado de chantagens e tentativas de captura, a imprensa perde seus espaços de independência. O sistema das verbas públicas na publicidade, que vem se fortalecendo em uma simbiose francamente apoiada por milhares de

.....

dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (Artigo 37, XXII, § 1º). Fiquemos agora apenas com o exemplo do governo federal. Toda campanha, placa, ou anúncio que ele veicula traz seu logotipo com os dizeres “Brasil, um país de todos”. Não se trata do brasão da República, um símbolo impessoal, mas da marca de fantasia de um governo em particular. É um logotipo tão associado à identidade do governo atual que substitui, com toda a clareza, a fotografia do próprio governante. Pode-se alegar, nesse caso, que a personalização, se existe, feita por tabela, ou seja, é indireta, mas não se pode negar que, para efeitos de identificação, ela é eficaz. Ou seja: contraria a intenção do legislador constitucional. A Constituição veda “símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades”, mas é como se não vedasse coisa alguma.

veículos, editoras e emissoras, que estão de olho no ganho de curto prazo, virou um fator de estrangulamento da liberdade de imprensa.

Na defesa mal intencionada desse modelo, um dos argumentos mais desleais que têm aparecido é o do estímulo à “pluralidade da mídia” com verba de publicidade governamental. Algumas autoridades, do alto de toneladas de reais que afluem para a receita publicitária de rádios, jornais e revistas comerciais, posam de salvadora de publicações regionais, uma vez que, segundo dizem, distribuem e “capilarizam” a verba. Nada mais falso. Eles não estimulam diversidade nenhuma. Fazem exatamente o oposto.

Se o poder público tem o projeto de favorecer as condições de crescimento de mais

veículos, reforçando com isso a pluralidade no debate social, que crie linhas de financiamento a ser disputadas democraticamente, mediante critérios impessoais, por publicações que se enquadrem nos termos do edital. Verba publicitária distribuída pela discricionariedade da burocracia não realiza nenhuma política pública, apenas inibe a independência editorial.

Como já advertido, o propósito deste texto não é sugerir projetos de lei – mas que uma lei que vetasse dinheiro público na publicidade seria bem-vinda, isso seria. No mais, não há sinais de que os favoritos na eleição que está em curso, Dilma Rousseff e José Serra, sejam receptivos a esse tipo de discussão. Isso complica um pouco mais o cenário. ○

