

INTERESSE NACIONAL

ANO 5 • NÚMERO 17 • ABRIL-JUNHO DE 2012 • R\$ 25,00

www.interessenacional.com

**Comissão da Verdade:
mais um elo de uma corrente**

José Gregori

Direito à Verdade e à Justiça: o Caso Brasileiro

Flávia Piovesan

Cem Mil Bolsistas no Exterior

Claudio de Moura Castro

Hélio Barros

James Ito-Adler

Simon Schwartzman

Governos do PT e o Desenvolvimento do País

José Dirceu

Poder e Riqueza do Mercado Financeiro

Luiz Gonzaga Belluzzo

Novo Mundo, Velha Ordem: e o Brasil com isso?

Guilherme de Aguiar Patriota

A Outra História de Itaipu

Artur Oliveira

Democracia Terceiro-Mundista e Doente

Mario Cesar Flores

ISSN 1982-8497



917719821849178

Os números do BDMG

ajudam a contar histórias de empreendedorismo e desenvolvimento.



DESEMBOLSOS 2011 – R\$ 1,4 BILHÃO

CARTEIRA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO – R\$ 4,9 BILHÕES

NÚMERO DE CLIENTES – 12,9 MIL

Em Minas, onde há empreendimentos que querem crescer com inovação e sustentabilidade, há também a ação do Governo do Estado por meio de um banco de desenvolvimento que oferece apoio financeiro e atua como um parceiro realmente comprometido com o sucesso do cliente: o BDMG. Para estimular a atividade empresarial e a geração de emprego e renda, o Banco tem facilitado cada vez mais o acesso ao crédito para micro, pequenas e médias empresas, tanto pela internet quanto por meio de uma ampla rede de correspondentes bancários que está criando em todo o Estado. E tem apoiado – também de forma crescente – as prefeituras mineiras em projetos que asseguram benefícios importantes para a população, como saneamento básico, acessibilidade e mobilidade. Esses são os resultados que estão por trás dos últimos números do BDMG: um banco que cresce ano a ano, ajudando Minas a valorizar a capacidade empreendedora e a qualidade de vida da sua gente.

INTERESSE
NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 5 • Número 17 • Abril-Junho de 2012

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

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

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. Editorial Ltda.

dpacon@uol.com.br · Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS

Brand Member Marketing Direto

editorial@interessenacional.com · Tel. (11) 3971-4372

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

Printed in Brazil 2012

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

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

Sumário

ANO 4 • NÚMERO 17 • ABRIL-JUNHO DE 2012

7 Apresentação

ARTIGOS

9 Comissão da Verdade:

mais um elo de uma corrente

JOSÉ GREGORI

A lei que criou a Comissão da Verdade é um marco político e institucional. O Brasil chegou a um consenso: houve desrespeito aos Direitos Humanos e é preciso uma Comissão oficial para esclarecê-lo. Resta saber se a Comissão tem poderes para impor punições. A resposta está clara e peremptória na lei sancionada, no seu artigo 4º e no seu parágrafo 4º verbis: “As atividades da Comissão Nacional da Verdade não terão caráter jurisdicional ou persecutório”. Essa questão evoca a recorrente imprescritibilidade do crime de tortura e a obrigação que o Brasil assumiu em Tratados Internacionais de assim considerá-la o que impediria o crime de tortura ter sido abrangido pela Lei da Anistia. Porém, nas punições vale o momento temporal em que se pratica o ilícito porque ele é que determina a lei a ser aplicada. E a lei posterior à data do ato praticado não pode retroagir.

14 Lei de Anistia, Direito à Verdade e à Justiça:

o Caso Brasileiro

FLÁVIA PIOVESAN

A instituição da Comissão da Verdade simboliza um extraordinário avanço na experiência brasileira, ao consagrar o direito à memória e à verdade, permi-

tindo a reconstrução histórica de graves casos de violações de direitos humanos. Sob a ótica republicana e democrática, considerando ainda as obrigações internacionais do Estado brasileiro em matéria de direitos humanos, implementar os mecanismos da justiça de transição é condição para romper com uma injustiça permanente e continuada, que compromete e debilita a construção democrática. Ao Estado cabe o dever de investigar, processar, punir e reparar graves violações a direitos humanos.

25 Cem Mil Bolsistas no Exterior

CLAUDIO DE MOURA CASTRO/HÉLIO BARROS/
JAMES ITO-ADLER/SIMON SCHWARTZMAN

Em 2011, o governo brasileiro anunciou o lançamento do programa Ciência Sem Fronteiras (CSF). Ao longo de quatro anos, prevê a concessão de cerca de 100 mil bolsas de estudos para alunos brasileiros de graduação e pós-graduação, técnicos e professores. Aproximadamente 75 mil serão proporcionadas pelo governo e mais 26 mil por parte de empresas privadas. Dois problemas são apontados: a dimensão do desafio com as dificuldades decorrentes das novas modalidades de bolsas e o baixo conhecimento em línguas estrangeiras dos estudantes brasileiros.

37 Os Governos do PT e o Desenvolvimento do Brasil

JOSÉ DIRCEU

O autor comenta os artigos de Luiz Carlos Bresser-Pereira, “O Novo Desenvolvimentismo”, e de

Luiz Carlos Mendonça de Barros, “O Desenvolvementismo Tucano”, publicados em edições anteriores. A crítica é a este último, que se contrapõe ao “desenvolvementismo do PT”. Dirceu diz que na crise internacional de 2008, o governo Lula adotou medidas anticíclicas com o objetivo de facilitar o acesso ao crédito, estimular o consumo e impedir o desaquecimento da economia. E isso “só foi factível porque se tratava de um governo de orientação de esquerda”. Já nas gestões “neoliberais” de FHC, houve opção pelo Consenso de Washington, de crescer com poupança externa e déficit em conta corrente, suportados por altas taxas de juros e câmbio apreciado, critica.

46 Poder e Riqueza do Mercado Financeiro

LUIZ GONZAGA BELLUZZO

A globalização, ao tornar mais livre o espaço de circulação da riqueza e da renda dos grupos privilegiados, desarticulou a velha base tributária das políticas keynesianas. A dominância dos Mercados da Riqueza foi acompanhada por um intenso e criativo desenvolvimento das inovações financeiras. As técnicas de proteção mediante o uso de derivativos – associadas à intensa informatização – permitiram que se acelerasse o volume de transações e, ao mesmo tempo, tornaram os mercados mais sensíveis à busca de liquidez por parte dos investidores. Os fundos de pensão, fundos mútuos e fundos de hedge são criaturas dos conglomerados bancários. Operando em várias praças essas megainstituições usam intensamente a alavancagem para concentrar em suas mãos grandes massas de riqueza financeira.

51 Novo Mundo, Velha Ordem:

e o Brasil com isso?

GUILHERME DE AGUIAR PATRIOTA

A história do mundo evoluiu de forma acelerada na virada do século, expondo sinais de envelhecimento da ordem internacional estabelecida no pós-guerra. O que tem o Brasil a ver com este impasse entre a anacrônica ordem do pós-guerra e o novo mundo do século XXI é que representamos um modelo de país democrático, inclusivo,

solidário e nuclearmente desarmado. Um país que possui características e qualidades desejáveis do ponto de vista de qualquer outro Estado-Nação e mereceria, portanto, ser adequadamente reconhecido em uma nova estrutura global de governança, cuja construção não podemos protelar, diz o autor:

64 A outra história de Itaipu

ARTUR OLIVEIRA

Neste artigo, que revela fatos distantes do conhecimento da sociedade brasileira, o especialista discute questões sobre o futuro da usina binacional Itaipu, que já custou US\$ 47 bilhões. Como o Paraguai é dono de metade do empreendimento, deduz-se que US\$ 23,5 bilhões foram gastos com aquele país. Que benefícios a sociedade brasileira obteve por ter deixado de investir esse dinheiro no Brasil? Os 6 milhões e meio de paraguaios representam um mercado atraente para nossa indústria? O contrabando diminuiu? O tráfico de drogas e armas foi efetivamente combatido? Os brasileiros têm sido respeitados ou são vítimas de preconceito e xenofobia? A imagem do Brasil é de país amigo ou espoliador? E Lugo? Vai promover um novo modelo de desenvolvimento ou continuará a apostar no rentismo das hidrelétricas e na “triangulação comercial”?

75 Democracia Terceiro-Mundista e Doente

MARIO CESAR FLORES

Se o País não souber superar disfunções na organização e na prática da política, o Brasil econômico ainda assim irá em frente, como tem ido, mas iria em frente em ritmo e em qualidade social mais coerentes com seu potencial se seu desenvolvimento econômico e social fosse mais bem apoiado na política. Se pretendermos um futuro de progresso com satisfação social e democracia saudável, o Brasil relevante como ator internacional, convém que a elevação da política passe à realização concreta, opina o autor:

.....

84 Críticas e Comentários

Apresentação

.....

Atenta à sua missão de discutir temas de interesse nacional, por meio de textos assinados por quem de fato conhece-os em profundidade, esta revista publica na edição 17 oito artigos da atualidade brasileira: a Comissão da Verdade, cuja lei que a criou foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011; o programa Ciência sem Fronteiras, que prevê em quatro anos 100 mil bolsas de estudo no exterior; os desafios do ‘desenvolvimentismo petista’; a crise internacional e a influência do poder e da riqueza do mercado financeiro; a nova correlação de forças no cenário global e o déficit de democracia nos mecanismos de governança; os custos para o Brasil atrelados às negociações com o Paraguai em torno da usina binacional de Itaipu; e uma reflexão sobre como ‘resgatar’ as instituições democráticas do País.

Também neste número destacamos a repercussão alcançada na edição anterior com os artigos sobre o relacionamento entre o Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A seção Críticas e Comentários resume o que foi publicado na mídia impressa e nas redes sociais a respeito. Mais de 20 blogs e sites reproduziram artigos da edição 16. No dia 19 de janeiro, um dia após a Folha de S. Paulo ter publicado a reportagem ‘Juiz critica corporativismo de corregedorias estaduais’, sobre o tema do CNJ na revista, verificamos 854 acessos ao site da Interesse Nacional, cifra expressiva, diante da média de 450 acessos diários.

A Comissão da Verdade, criada para investigar em dois anos violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988, terá sete membros a serem nomeados pela presidente da República. Escrevem sobre o tema o ex-ministro da Justiça no governo FHC, José Gregori, e a professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Flávia Piovesan.

A lei que criou a Comissão da Verdade é um marco político e institucional, porque o Brasil chegou a um consenso: houve desrespeito aos Direitos Humanos, e é preciso que uma Comissão oficial representativa cuide de esclarecê-lo, diz Gregori. A Comissão, porém, tem poderes para impor punições? A resposta está clara na lei sancionada, no seu artigo 4º e no seu parágrafo 4º verbis: “As atividades da Comissão Nacional da Verdade não terão caráter jurisdicional ou persecutório”. O autor justifica a sua posição: “O peso da reverência a preceitos exclusivamente jurídicos, quer na letra expressa da lei quer na força que emana do seu conjunto sistemático, afasta-me de considerar a punição física dos responsáveis, o que desnaturaria, a meu ver, a natureza pétrea da lei da Anistia”.

Já Flávia Piovesan defende julgamento e punição a quem violou os direitos humanos no período abrangido pela lei da Comissão da Verdade. “A absoluta proibição da tortura, o direito à verdade e o direito à justiça estão consagrados nos tratados internacionais, impondo ao Estado

brasileiro o dever de investigar, processar, punir e reparar graves violações a direitos humanos, especialmente em se tratando de crime internacional”, afirma.

O tema da educação, nunca descuidado por esta revista, volta ao debate no presente número. Os especialistas Claudio de Moura Castro, Hélio Barros, James Ito-Adler e Simon Schwartzman assinam o artigo “Cem mil bolsistas no exterior”. A magnitude deste programa de bolsas de estudos para alunos brasileiros de graduação e pós-graduação, técnicos e professores revela o esforço que se espera do governo. Além do desafio de multiplicar por quatro o número de bolsistas estudando a cada ano no exterior, há dificuldades decorrentes das novas modalidades de bolsas e do baixo conhecimento em línguas estrangeiras dos estudantes brasileiros, dizem os autores.

Outro artigo sobre a polêmica em torno de modelos de desenvolvimento, tema a que esta publicação se dedicou em edições passadas, é assinado pelo ex-ministro da Casa Civil e membro do Diretório Nacional do PT, José Dirceu. Além de criticar o modelo tucano, ele faz uma análise sobre a concepção petista de desenvolvimento, incluindo os reptos futuros, entre eles, “perseguir um salto de educação, ciência, tecnologia e inovação, a exemplo do que fizeram os tigres asiáticos que hoje exportam produtos de alto valor agregado e na área tecnológica”, e a redução dos juros.

Na sequência, trazemos o artigo “Poder e Riqueza do Mercado Financeiro”, do economista Luiz Gonzaga Belluzzo. Ele discute o que chama de “dominância dos mercados da riqueza”, acompanhada por um intenso e criativo desenvolvimento das inovações financeiras. “A globalização, ao tornar mais livre o espaço de circulação da riqueza e da renda dos grupos privilegiados, desarticulou a velha base tributária das políticas keynesianas nas quais prevaleciam os impostos diretos sobre a renda e a riqueza”.

Intitulado “Novo Mundo, Velha Ordem: e o Brasil com isso?”, o artigo do embaixador Gui-

lherme de Aguiar Patriota, que integra a Assessoria Especial de Política Externa da Presidência da República, lembra que “a velha ordem do pós-guerra torna-se incapaz de lidar com os desafios da nova ordem multipolar pelo diálogo e pela cooperação”. E o Brasil, o que tem a ver com este impasse entre a anacrônica ordem do pós-guerra e o novo mundo do século XXI? “É que representamos um modelo de país democrático, inclusivo, solidário e nuclearmente desarmado. Um país que possui características e qualidades desejáveis do ponto de vista de qualquer outro Estado-Nação e mereceria, portanto, ser adequadamente reconhecido em uma nova estrutura global de governança, cuja construção não podemos protelar”, defende Patriota.

No artigo “A outra história de Itaipu” o diplomata Artur Oliveira sustenta que não foi política a decisão de construir Itaipu, ao contrário do que se repete à exaustão. “Os dois principais motivos que levaram à construção de Itaipu foram deficiência de planejamento do governo federal e interesse das empreiteiras”. O artigo tem o mérito de trazer à tona fatos pouco conhecidos sobre um empreendimento que já custou US\$ 47 bilhões e que, segundo o autor, permite a indagação: “que benefícios a sociedade brasileira obteve por ter deixado de investir esse dinheiro no Brasil?”

Fechando esta edição, o almirante-de-esquadra reformado, Mario Cesar Flores, no artigo “Democracia terceiro-mundista e doente” fala de uma fragilidade sociopolítica que “facilita a vida” de um modelo político novamente em ascensão na América do Sul, inclusive no Brasil: o modelo ao estilo populista, em que políticos hábeis na eloquência oportunista ajustada à plateia do momento e na cooptação mais emocional que racional, vendem o futuro com promessas fantasiosas e protegem-se criando bodes expiatórios (bancos, elites, capital, FMI, países ricos, globalização, Consenso de Washington, o nebuloso neoliberalismo)”.

OS EDITORES

Comissão da Verdade: mais um elo de uma corrente

.....

JOSÉ GREGORI

Tudo começou quando o presidente da República, Jânio Quadros, assombrou o Brasil e renunciou no sétimo mês de um mandato de quatro anos. Não se seguiu a substituição imediata pelo vice-presidente, Jango Goulart.

E isso ocorreu pelo fato de os ministros militares terem vetado sua posse em nome da ameaça comunista, espantinho recorrente no mundo bipolar (URSS versus EUA) da Guerra Fria. Foi necessária toda uma operação de ortopedia política para que, evitando um confronto de forças – pois o Rio Grande do Sul, em peso, defendia a posse – fosse passada a presidência a Goulart. Na vigésima quarta hora, surgiu a ideia de se transformar o sistema de governo político em parlamentarismo, com um primeiro-ministro (Tancredo Neves) encarregado do governo, ficando o presidente com a representação simbólica do Estado. Jango Goulart tomou posse, mas ficou o precedente de injunção militar como ato de força, ao arrepio da lei e da Constituição. Aqui teria cabimento lembrarmos a conhecida figura do ovo da serpente.

Jango Goulart conseguiu, com habilidade e obstinação, depois de ano e meio, recuperar, por um plebiscito, a presidência plena, mas à custa de imenso esforço, contudo, insuficiente para dar ordem e rumo ao país agitado por mil bandeiras que, nas praças públicas ou nos manifestos, falavam em reformas que, num amplíssimo espectro,

iam das democracias nórdicas ao coletivismo albanês, passando pelos notórios modelos soviético, chinês e cubano. Havia menu para todos os paladares ideológicos, formando fascinante carrossel de discussões, debates e participação que acelerou o rodar da carruagem histórica. Esta acabou despencando no golpe militar de 1º de abril de 1964. Forças militares vindas de Minas Gerais com a participação do governador civil, Magalhães Pinto, derrubaram o presidente Goulart, que teve de exilar-se no Uruguai. O golpe, contudo, não se limitou à remoção física do presidente, como frequente na América Latina da época, mas introduziu um novo sistema de força e de institucionalidade baseado no poder militar “legalizado”, não mais na Constituição Federal, mas num instrumento jurídico chamado Ato Institucional que, emanado dos quartéis, foi minutado por “juristas linha dura”, como se dizia na época.

O Brasil passou a viver, portanto, fora dos parâmetros do estado de direito democrático, em que tudo deve ser modelado por princípios colocados expressamente na Constituição. O país foi conduzido para as vicissitudes em que a força militar, e apenas ela, dizia o que podia e o que não podia ser feito.

Quando não se prefixam os limites dos poderes dos governantes, configura-se uma ditadura, regime em que os que detêm a força concedem, por mera benevolência, o funcionamento de todas as instâncias do governo e da oposição. É claro que não foram apenas os militares que conduziram o país naquele tempo. Tiveram grande

.....
JOSE GREGORI foi secretário nacional dos Direitos Humanos e ministro da Justiça no governo FHC.

apoio civil. É claro, também, que nem todo o país apoiou, ou se resignou, com o novo sistema. Tal sistema – na essência, ditadura militar – teve nuances específicas, que afastam a ideia de funcionamento automático adstrito a modelos preexistentes. Assim, foi ditadura, mas sem a figura do ditador: os generais na presidência respeitaram o fim de seus mandatos. Menos o primeiro deles, o marechal Castelo Branco, que teve o seu mandato ampliado, mas respeitou a data que lhe deram a mais. Assim, também, valeu o fato de o regime ter sido combatido sem praticamente um dia de trégua.

Tal dissenso na sociedade veio sob as mais variadas formas no campo intelectual, jornalístico, parlamentar, sindical, artístico, acadêmico e religioso. Onde houve uma brecha, brotou um protesto. Claro está que aqui, também, não houve automatismo ou planejamento e que a forma de protesto foi de amplo espectro: da poesia à luta armada.

Esse Brasil convulso e avesso ao estado de direito democrático reencontrou seu rumo com a Anistia, as “Diretas Já” e a Constituição Federal de 1988. Foram mais de 20 anos sofridos e milhares de encontros, reuniões, lutas, altos, baixos, alegrias, sofrimentos, avanços, recuos, mas sem perder a nitidez do regime, na essência, ditadura militar.

Por tudo isso, é que, na perspectiva do quanto se passou, foi importante e histórica a aprovação pelo Congresso Nacional da “Comissão da Verdade”. Advinda de um projeto do governo Lula, foi aprovada pelo Congresso e sancionada pela presidente Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011.

A ideia não foi original. As Comissões da Verdade nasceram de conferências internacionais no âmbito da ONU. Em muitos países prosperaram várias Comissões da Verdade. No Brasil, começou-se a ventilar e discutir tal modelo, no âmbito da sociedade civil, em vários encontros. Registre-se o de mais relevância, na Escola Politécnica da USP, em outubro de 2009, com representantes de governo – ministro dos Direi-

tos Humanos, Comissão Municipal de Direitos Humanos, governo do Estado, sociedade civil, familiares de vítimas, acadêmicos, Ministério Público e representante da ONU. Foi, talvez, o marco inicial do assunto, do ponto de vista do tratamento sistemático.

Pacto à brasileira

O fato de o Brasil ter passado tantos anos sem consenso político-social, governado por um regime que dependia, em última análise, das decisões que os militares concertassem entre eles, e ter chegado depois a um estado democrático de direito devidamente legitimado por uma Constituição Federal, funcionando há quase três décadas, não é pouca coisa. Mostra que fomos capazes de, por caminhos próprios, recompor o tecido nacional rompido por uma parte da nação que saltou fora do estado de direito e outra que, em oposição de múltiplos caminhos, chegou ao extremo de utilização de armas. Importa continuar a construção dessa democracia e valorizar os passos decisivos que foram dados para se chegar a ela. Há exemplos de países que saíram da ditadura para a democracia por pactos, como a Espanha, que até batizou seu pacto – Moncloa – e fixou endereço onde foi discutido. No Brasil, fizemos os nossos por intuição política. Não os explicitamos, como no caso espanhol, mas o vivenciamos com a marcha dialética que os fatos concretos foram impondo.

Assim, veio nossa lei da Anistia. Foi apenas uma lei? Absolutamente; foi um movimento. E, como tal, luta, esforço, mobilização, idas e vindas, avanços, recuos, mas, ao fim e ao cabo, todos, sem exceção, com os direitos políticos retomados exercendo-os nos comícios e, depois, nos palácios governamentais, mandando, nomeando e demitindo. Quer dizer: somente uma visão muito acanhada, quase de encolhimento perceptivo, concebe a anistia no Brasil apenas como uma lei, porque revestida e aprovada pelo formalismo institucional, vigente na época. Assim, a anistia no Brasil foi – e é – especialmente o que

dela resultou. A anistia é também o fato de todo o poder militar em todas as suas ramificações, inclusive civil e política, ter assimilado (termo gentil) o Brasil governado exatamente - e quase simetricamente – por todos os que tinham sido vítimas de suas decisões e arbítrio.

O terreno do governo foi revolvido segundo um receituário aviado pelos corações e mentes dos antigos marginalizados e perseguidos pelo regime anterior. O fato diferenciador – em relação a alguns exemplos históricos antigos ou recentes – é que, na construção democrática brasileira, houve e há senso de responsabilidade nesse revolver de terreno. Não houve espírito de retaliação ou revanchismo ou caça às bruxas. O que só enobrece e valoriza o padrão da democracia que estamos construindo.

A “Comissão da Verdade” veio com esse espírito que, sem traumas e com continuidade, embasou os marcos históricos anteriores: anistia, “Diretas Já”, e Constituição de 88: reparar, repor, esclarecer, apartar, superar, construir.

Digam o que disserem os críticos, civis ou togados, aqui ou do estrangeiro. Não é pouca coisa uma comissão oficial na qual estejam familiares em paridade com membros do governo. Não é pouca coisa, há 15 anos, no governo Fernando Henrique Cardoso, reconhecer, pela lei nº. 9.140 de 4 de dezembro de 1995, como mortos diretamente pelo Estado brasileiro Lamarca e Marighella, ícones do Brasil para os que abraçaram a luta armada e demonizados pelo regime anterior. Por essa lei, o Estado brasileiro, como instituição permanente acima dos governos e das circunstâncias históricas, chamou a si – naqueles casos e em 400 mais – a responsabilidade que lhe é inerente pelos valores consubstanciados nos Direitos Humanos de respeitar a vida de todo preso ou capturado e lhe dar julgamento pela lei vigente que, mesmo em regime ditatorial, não previa a execução sumária.

Passo a passo, sem alardes ufanistas e complexos regressistas, fizemos a democracia avançar e podemos ostentar, hoje, a marca singular de um acadêmico de escol ter sido sucedido por um

operário sindicalista e esse por uma mulher, todos cassados e perseguidos pelo regime anterior.

Nessa perspectiva de em tudo favorecer nossa democracia e conduzi-la por caminhos que não a levem a impasses, é que o ex-presidente Lula determinou a substituição do primeiro projeto da criação da Comissão da Verdade, que poderia ensejar dúvidas no tocante ao alcance da Lei da Anistia. Dessa tarefa retificadora incumbiu-se uma comissão ou redatores do novo projeto. Destaque-se Jobim, Vanucchi, Paulo Sérgio Pinheiro, Marcos Antonio Barbosa, que apresentaram um texto preciso, enxuto e, especialmente, viabilizador de mais um avanço no caminho firme, mas sempre inevitavelmente delicado, da construção de nossa democracia.

Material para historiadores

Agora com a aprovação desse projeto da Comissão da Verdade, depois de alterações adjetivas do Congresso Nacional, o governo tem um instrumento que abrirá o leque de possibilidades para agregar informações e esclarecimentos sobre a rede de planejamento, comando, execução, acobertamento e justificação dos atos cometidos contra os direitos humanos no período determinado na lei.

É claro que esse trabalho não substitui o insubstituível, ou seja, o trabalho do historiador que hoje, com os avanços em pesquisa, é um cientista capaz de reconstituir o que tenha relevância histórica. Mas a Comissão, pelo poder legal que o projeto aprovado lhe confere, poderá solicitar, consultar, investigar em todos os níveis e ouvir as pessoas que entender necessárias ao esclarecimento. É claro que tal trabalho vai aportar farto material que facilitará a tarefa dos historiadores, atuais ou futuros.

Por isso, podemos dizer que a lei que criou a Comissão da Verdade é um marco político e institucional, porque o Brasil, como um todo, abrangendo nação e sociedade, chegou, por todos os partidos, a um consenso: houve desrespeito aos Direitos Humanos e é preciso que, também, uma

Comissão oficial representativa desse todo nacional cuide de esclarecê-lo.

A Comissão lidará com um valor respeitado por todas as civilizações: o valor da memória. Memória do que se passou com relevância e significado de alterar, influir ou determinar o curso dos acontecimentos.

É claro que o respeito à memória impõe a fidelidade ao que se passou e deve ser relatado objetivamente. O fato deve ser registrado do tamanho que o fato teve sem acréscimos das paixões. Dai o cuidado que a lei teve de exigir, expressamente, que os membros da Comissão não poderão incidir nas proibições dos incisos do seu artigo 2º verbis:

“§1º Não poderão participar da Comissão Nacional da Verdade aqueles que:

I – exerçam cargos executivos em agremiação partidária, com exceção daqueles de natureza honorária;

II – não tenham condições de atuar com imparcialidade no exercício das competências da Comissão;

III – estejam no exercício de cargo em comissão ou função de confiança em quaisquer esferas do poder público”.

A questão que resta é saber se a Comissão tem poderes para impor punições, acumulando seu encargo de reconstruir fatos e mencionar os protagonistas e responsáveis de encaminhar a responsabilização penal ou civil.

A resposta está clara e peremptória na lei sancionada, no seu artigo 4º e no seu parágrafo 4º verbis: “As atividades da Comissão Nacional da Verdade não terão caráter jurisdicional ou persecutório”.

Essa questão evoca a recorrente imprescritibilidade do crime de tortura e a obrigação que o Brasil assumiu em Tratados Internacionais de assim considerá-la, o que impediria o crime de tortura ter sido abrangido pela Lei da Anistia. Independentemente das razões de oportunidade política, à luz exclusivamente da interpretação jurídica, tal cobrança, embora por razões respeitáveis, não está embasada na mais correta interpretação.

Isso porque, a imprescritibilidade da tortura como crime imprescritível contra a humanidade foi aprovada e assumida pelo Brasil em julho de 1998, pelo Estatuto de Roma, e incorporado ao quadro legal brasileiro em outubro de 2002, ou seja, muito depois da ocorrência dos fatos a serem mais substancialmente elucidados pela Comissão da Verdade.

Controvérsia

Enesse ponto incide algo que é tão imprescritível como o crime de tortura, que é o princípio da anterioridade da lei penal. A mais que sólida, por secular, parêntese romana: “Nullum crimen, nulla poena sine lege”. Nas punições, vale o momento temporal em que se pratica o ilícito porque ele é que determina a lei a ser aplicada. A lei posterior à data do ato praticado não pode retroagir.

O quadro legal da imprescritibilidade da tortura, hoje felizmente vigorante, só se configurou no Brasil depois dos fatos praticados nas datas máximas previstas na lei que criou a Comissão da Verdade.

A tortura é um fato ignóbil para quem a pratica ou para quem a tolera. Foi, por isso, nesses anos todos, pelo menos que eu saiba, que nenhum suspeito de tê-la determinado ou praticado, que esteve em posição de governo, foi nela mantido.

A reprovação moral à tortura, na sociedade brasileira, foi suficiente para que a exclusão política e social descesse sobre quem a praticou. Mais do que exclusão: asco nacional.

É claro que não a eliminamos, e são ainda frequentes as denúncias de sua persistência nos desvãos da investigação policial. Mas hoje temos toda uma arquitetura legal e, felizmente, robusta e tipificada, visando coibi-la e puni-la. Mas não a tínhamos ao tempo dos fatos que ocuparão a Comissão da Verdade. Isso, portanto, cria uma controvérsia que não me anima a excluir a tortura do campo de abrangência da Anistia, que, como movimento, ganhou apoio das ruas e dos comícios, com a palavra de ordem: “ampla, geral e irrestrita”.

O peso da reverência a preceitos exclusivamente jurídicos, quer na letra expressa da lei quer na força que emana do seu conjunto sistêmico, afasta-me de considerar a punição física dos responsáveis, o que desnaturaria, a meu ver, a natureza pétrea da lei da Anistia.

Até porque, olhando hoje o que fizeram alguns vizinhos de continente que, voltando atrás, revogaram leis anistiadoras, não me parece que tal recuo tenha acrescentado um grama de qualidade à Democracia que estão, também, construindo.

Creio que o Brasil, pelo caminho que vem seguindo, se adiantou e seu padrão democrático tem muito mais abrangência e consistência do que os modelos circundantes.

Finalmente, registre-se: há teorias que, num quadro de enorme subjetividade preconizam e apoiam um “poder curativo” que recairia sobre a consciência de um país submetido à ditadura e se expressaria na necessidade de um ajuste de contas. A psicologia dos povos ainda é um campo aberto a teorizações múltiplas, mas lembre-se: toda reconstrução democrática não é obra de apenas um fator. Há multiplicidade de fatores.

Sete membros

Vários países, no mundo contemporâneo, saíram da ditadura ideológica ou política e cada um foi fazendo sua catarse – se cabe o termo – segundo circunstâncias que considerou propícias. As compensações psicológicas são variadas e vizinhas à abstração quando se cogita de um efeito que a individualização de responsabilidade pela ditadura poderia acarretar ao sentimento de justiça de um país. Não me parece que se Mandela tivesse ficado remoendo o horror do “apartheid” tivesse ampliado a independência de seu povo, mais do que conseguiu, com seu sentido de apaziguamento.

Como acho, também, que a repugnância ao nazifacismo, depois da última guerra mundial, veio muito mais da Declaração Universal dos Direitos Humanos do que do controverso Tribunal de Nuremberg.

A construção democrática concebida e executada como um processo em que a utopia, o sonho, a audácia estejam como referências inspiradoras não pode deixar de ater-se ao processo de formação de forças que, nas sociedades, apostam e alavancam para vários campos. O entrelaço de visões diferentes é a regra. A unanimidade, a exceção.

Com a Comissão da Verdade obteve-se um ganho: o Congresso Nacional apontou para a necessidade de, com chancela oficial, apurar-se fatos que desrespeitaram e ofenderam os Direitos Humanos. Para tratar do assunto, selecionar os fatos e colher os elementos probatórios que possam configurá-los, foi prevista uma Comissão de sete membros que, nas rigorosas exigências da lei, se equiparam aos atributos morais e de respeitabilidade dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

A lei da Comissão da Verdade buscou exigir méritos e créditos dos sete membros que devem direcioná-la. A Comissão, pela lei, não se atrela, de antemão, a nenhuma visão, a não ser a de buscar e comprovar ofensa aos Direitos Humanos. O que, desde logo, exige excepcional sensibilização de seus integrantes, pois o conceito de Direitos Humanos não se estratificou todo ele em normas constitucionais.

Vimos como o campo ainda é trabalhado por interpretações divergentes quando falamos de imprescritibilidade do crime de tortura. Muito, porém, está pacificado no Brasil, quase ao ponto de unanimidade, mas ainda resta espaço para controvérsia. Por tudo isso é que aumenta o valor da aprovação da Comissão da Verdade, pois mostra e comprova a seriedade de como desejamos caminhar.

Temos jogado alto os marcos de nossa Democracia em construção. Por isso mesmo, espera-se que a Comissão da Verdade, que vai lidar com fatos tristes, condutas ignóbeis, baixa ética, sangue e lágrimas, que estiveram presentes no nosso passado, trate tudo com a sobriedade, a lisura e a exatidão que a verdade impõe. Nos limites da indignação.

Lei de Anistia, Direito à Verdade e à Justiça: o Caso Brasileiro

FLÁVIA PIOVESAN

Como enfrentar as graves violações de direitos humanos perpetradas no passado? Como ritualizar a passagem de um regime militar ditatorial a um regime democrático? Como interpretar a lei de anistia de 1979 à luz dos parâmetros protetivos internacionais? Como assegurar a proteção dos direitos à verdade e à justiça? Quais são os principais desafios e perspectivas da justiça de transição no contexto brasileiro?

São essas as questões centrais a inspirar este artigo, que tem como objetivo maior focar a lei de anistia brasileira, o direito à verdade e o direito à justiça no marco da justiça de transição sul-americana, considerando o especial impacto do sistema interamericano. Sob esta perspectiva, emerge o desafio de assegurar o fortalecimento do Estado de Direito, da democracia e dos direitos humanos, aliando a luta por justiça e paz na experiência brasileira.

FLÁVIA PIOVESAN é professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha); visiting fellow do Human Rights Program da Harvard Law School (1995 e 2000), visiting fellow do Centre for Brazilian Studies da University of Oxford (2005), visiting fellow do Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg – 2007 e 2008), sendo atualmente Humboldt Foundation Georg Forster Research Fellow no Max Planck Institute (Heidelberg - 2009-2011); procuradora do Estado de São Paulo, membro do Cladem (Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher), membro do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, e da SUR – Human Rights University Network.

Impacto do sistema interamericano

Dois períodos demarcam o contexto latino-americano: o período dos regimes ditatoriais e o período da transição política aos regimes democráticos, marcado pelo fim das ditaduras militares na década de 1980 na Argentina, no Chile, no Uruguai e no Brasil.

Em 1978, quando a Convenção Americana de Direitos Humanos entrou em vigor, muitos dos Estados da América Central e do Sul eram governados por ditaduras. Dos 11 Estados-partes da Convenção à época, menos que a metade tinha governos eleitos democraticamente, ao passo que hoje quase a totalidade dos Estados latino-americanos na região tem governos eleitos democraticamente¹. Diversamente do sistema regional europeu que teve como fonte inspiradora a tríade indissociável Estado de Direito, Democracia e Direitos Humanos², o sistema regional interamericano tem em sua origem o paradoxo

1 Como observa Thomas Buergenthal: “O fato de hoje quase a totalidade dos Estados latino-americanos na região, com exceção de Cuba, terem governos eleitos democraticamente tem produzido significativos avanços na situação dos direitos humanos nesses Estados. Estes Estados ratificaram a Convenção e reconheceram a competência jurisdicional da Corte”. (Prefácio de Thomas Buergenthal, Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court on Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p.XV).

2 A respeito, ver Clare Ovey e Robin White, *European Convention on Human Rights*, 3a ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p.1 e Flavia Piovesan, *Direitos Humanos e Justiça Internacional*, 2ª edição, São Paulo, ed. Saraiva, 2011.

de nascer em um ambiente acentuadamente autoritário, que não permitia qualquer associação direta e imediata entre Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos. Ademais, neste contexto, os direitos humanos eram tradicionalmente concebidos como uma agenda contra o Estado. Diversamente do sistema europeu, que surge como fruto do processo de integração europeia e tem servido como relevante instrumento para fortalecer este processo de integração, no caso interamericano havia tão somente um movimento ainda embrionário de integração regional.

A região latino-americana tem sido caracterizada por elevado grau de exclusão e desigualdade social ao qual se somam democracias em fase de consolidação. A região ainda convive com as reminiscências do legado dos regimes autoritários ditatoriais, com uma cultura de violência e de impunidade, com a baixa densidade de Estados de Direitos e com a precária tradição de respeito aos direitos humanos no âmbito doméstico. A América Latina tem o mais alto índice de desigualdade do mundo, no campo da distribuição de renda³.

.....
3 De acordo com o ECLAC: "Latin America's highly inequitable and inflexible income distribution has historically been one of its most prominent traits. Latin American inequality is not only greater than that seen in other world regions, but it also remained unchanged in the 1990s, then took a turn for the worse at the start of the current decade." (ECLAC, *Social Panorama of Latin America - 2006*, chapter I, page 84. Available at <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27484/P27484.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt> (access on July 30, 2007). No mesmo sentido, afirmam Cesar P. Bouillon e Mayra Buvinic: "(...) In terms of income, the countries in the region are among the most inequitable in the world. In the late 1990s, the wealthiest 20 percent of the population received some 60 percent of the income, while the poorest 20 percent only received about 3 percent. Income inequality deepened somewhat during the 1990s (...) Underlying income inequality, there are huge inequities in the distribution of assets, including education, land and credit. According to recent studies, the average length of schooling for the poorest 20 percent is only four years, while for the richest 20 percent is 10 years." (Cesar P. Bouillon e Mayra Buvinic, *Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development*, Background document for EC/IADB "Seminar on Social Cohesion in Latin America," Brussels, June 5-6, 2003, p. 3-4, par. 2.8). Acessar: <http://www.iadb.org/sds/doc/soc-idb-socialcohesion-e.pdf>, Julho 2007. Consultar ainda ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2000-2001*, Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2002.

No que se refere à densidade democrática, segundo a pesquisa Latinobarômetro, no Brasil apenas 47% da população reconhece ser a democracia o regime preferível de governo; ao passo que no Peru este universo é ainda menor, correspondendo a 45% e, no México, a 43%⁴.

É neste cenário que o sistema interamericano se legitima como importante e eficaz instrumento para a proteção dos direitos humanos, quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas. Com a atuação da sociedade civil, a partir de articuladas e competentes estratégias de litigância, o sistema interamericano tem a força catalizadora de promover avanços no regime de direitos humanos. Permitiu a desestabilização dos regimes ditatoriais; exigiu justiça e o fim da impunidade nas transições democráticas; e, agora, demanda o fortalecimento das instituições democráticas com o necessário combate às violações de direitos humanos e a proteção aos grupos mais vulneráveis.

Considerando a atuação da Corte Interamericana no processo de justiça de transição no contexto sul-americano, destaca-se, como caso emblemático, o caso Barrios Altos *versus* Peru⁵ – massacre que envolveu a execução de 14 pessoas por agentes policiais. Em virtude da promulgação e da aplicação de leis de anistia (uma que concede anistia geral aos militares, policiais e civis, e outra que dispõe sobre a interpretação e alcance da anistia), o Peru foi condenado a reabrir investigações judiciais sobre os fatos em questão, relativos ao “massacre de Barrios Altos”, de forma a derrogar ou a tornar sem efeito as leis de anistia mencionadas. O Peru foi condenado, ainda, à reparação integral e adequada dos danos materiais e morais sofridos pelos familiares das vítimas⁶.

.....
4 Ver Democracy and the downturn: The latinobarometro poll, The Economist, 13 de novembro de 2008.

5 Caso Barrios Altos vs Peru. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf

6 Barrios Altos case (Chumbipuma Aguirre and others vs. Peru). Judgment of 14 March 2001.

A Corte Interamericana realçou que, ao estabelecer excludentes de responsabilidade e impedir investigações e punições de violações de direitos humanos como tortura, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados, leis de anistia são incompatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos. No entender da Corte: *“La Corte, conforme a lo alegado por la Comisión y no controvertido por el Estado, considera que las leyes de amnistía adoptadas por el Perú impidieron que los familiares de las víctimas y las víctimas sobrevivientes en el presente caso fueran oídas por un juez, conforme a lo señalado en el artículo 8.1 de la Convención; violaron el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención; impidieron la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos ocurridos en Barrios Altos, incumpliendo el artículo 1.1 de la Convención, y obstruyeron el esclarecimiento de los hechos del caso. Finalmente, la adopción de las leyes de autoamnistía incompatibles con la Convención incumplió la obligación de adecuar el derecho interno consagrado en el artículo 2 de la misma”*.

Conclui a Corte que as leis de “autoanistia” perpetuam a impunidade, propiciam uma injustiça continuada, impedem às vítimas e aos seus familiares o acesso à justiça e o direito de conhecer a verdade e de receber a reparação correspondente, o que constituiria uma manifesta afronta à Convenção Americana. As leis de anistiam configurariam, assim, um ilícito internacional e sua revogação uma forma de reparação não pecuniária.

Esta decisão apresentou um elevado impacto na anulação de leis de anistia e na consolidação do direito à verdade, pelo qual os familiares das vítimas e a sociedade como um todo devem ser informados das violações, realçando o dever do Estado de investigar, processar, punir e reparar violações aos direitos humanos. Foi a primeira vez, no Direito Internacional contemporâneo, que um Tribunal internacional determinou que leis de anistia eram incompatíveis com tratados de direitos humanos, carecendo de efeitos jurídicos.

No mesmo sentido, destaca-se o caso *Almonacid Arellano versus Chile*⁷ cujo objeto era a validade do decreto-lei 2191/78 – que perdoava os crimes cometidos entre 1973 e 1978 durante o regime Pinochet – à luz das obrigações decorrentes da Convenção Americana de Direitos Humanos. Para a Corte Interamericana: *“La adopción y aplicación de leyes que otorgan amnistía por crímenes de lesa humanidad impide el cumplimiento de las obligaciones señaladas. El Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe sobre el establecimiento del Tribunal Especial para Sierra Leona, afirmó que [a]unque reconocen que la amnistía es un concepto jurídico aceptado y una muestra de paz y reconciliación al final de una guerra civil o de un conflicto armado interno, las Naciones Unidas mantienen sistemáticamente la posición de que la amnistía no puede concederse respecto de crímenes internacionales como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad o las infracciones graves del derecho internacional humanitario. (...) Leyes de amnistía con las características descritas conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad de los crímenes de lesa humanidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana e indudablemente afectan derechos consagrados en ella. Ello constituye per se una violación de la Convención y genera*

.....
 7 Ver caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C n. 154. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf (acesso em 27/12/08). Ver ainda as sentenças proferidas nos seguintes casos: a) caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4 - disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf; b) caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf; c) caso *La Cantuta Vs. Peru*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf; d) caso de la *Comunidad Moiwana Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp1.pdf; e) caso *Castillo Páez Vs. Peru*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_43_esp.pdf

responsabilidad.” Acrescenta a Corte: “*En consecuencia, dada su naturaleza, el Decreto Ley N. 2.191/78 carece de efectos jurídicos y no puede seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso, ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni puede tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en Chile*”.

Por fim, por unanimidade, concluiu a Corte pela invalidade do mencionado decreto lei de “autoanistia”, por implicar denegação de justiça às vítimas, bem como por afrontar os deveres do Estado de investigar, processar, punir e reparar graves violações de direitos humanos que constituem crimes de lesa humanidade.

Em direção similar, adicione-se o caso *La Cantuta versus Peru*⁸, referente à execução sumária de um professor e nove estudantes da Universidade de La Cantuta, em 1992, perpetrada por um “esquadrão da morte” denominado “Grupo Colina”, também responsável pelo assassinato de 14 vítimas no caso *Barrios Altos*, em 1991. Neste caso, sustentou a Corte Interamericana que “o aparato estatal foi indevidamente utilizado para cometer crimes de Estado, constituindo inadmissível violação ao *ius cogens*, para, depois, encobrir tais crimes e manter seus agentes impunes. (...) O *ius cogens* resiste aos crimes de Estado, impondo-lhe sanções.”

Ressalte-se que, à luz dos parâmetros protetivos mínimos estabelecidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos, destacam-se quatro direitos: o direito a não ser submetido à tortura; o direito à justiça (o direito à proteção judicial); o direito à verdade; e o direito à prestação jurisdicional efetiva, na hipótese de violação a direitos (direito a remédios efetivos).

Os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos estabelecem um núcleo inderrogável de direitos, a serem respeitados seja em tempos de guerra, instabilidade, comoção pública ou calamidade pública, como atestam o ar-

8 Caso *La Cantuta versus Peru*, sentença de 29 de novembro de 2006.

tigo 4º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o artigo 27 da Convenção Americana de Direitos Humanos e o artigo 15 da Convenção Europeia de Direitos Humanos⁹. A Convenção contra a Tortura, de igual modo, no artigo 2º, consagra a cláusula da inderrogabilidade da proibição da tortura, ou seja, nada pode justificar a prática da tortura (seja ameaça ou estado de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública). Todos estes tratados convergem ao endossar a absoluta proibição da tortura. Isto é, o direito a não ser submetido à tortura é um direito absoluto, que não permite qualquer exceção, suspensão ou derrogação.

A racionalidade adotada pela Corte Interamericana é clara: a) as leis de anistia violam parâmetros protetivos internacionais; b) constituem um ilícito internacional; e c) não obstam o dever do Estado de investigar, julgar e reparar as graves violações cometidas, assegurando às vítimas os direitos à justiça e à verdade.

Note-se que, no sistema global de proteção, cabe menção à Recomendação Geral n. 20, de abril de 1992, adotada pelo Comitê de Direitos Humanos, a respeito do artigo 7º do Pacto de Direitos Civis e Políticos, concernente à proibição da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, que ressalta: “*As anistias são geralmente incompatíveis com o dever dos Estados de investigar tais atos; para garantir a não ocorrência de tais atos dentro de sua jurisdição; e para assegurar que não ocorram no futuro. Os Estados não podem privar os indivíduos de seu direito a um recurso eficaz, inclusive a possibilidade de compensação e plena reabilitação.*”¹⁰

No mesmo sentido, destaca-se a Recomendação Geral n. 31, adotada pelo Comitê de Direitos

9 Ver também a Recomendação Geral n.29 do Comitê de Direitos Humanos, que esclareceu acerca dos direitos inderrogáveis e identificou os elementos que não podem ser sujeitos à suspensão.

10 Recomendação Geral n. 20, do Comitê de Direitos Humanos da ONU, sobre o artigo 7 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, disponível em: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/6924291970754969c12563ed004c8ae5?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/6924291970754969c12563ed004c8ae5?Opendocument)

Humanos, em 2004, ao afirmar: “O artigo 2, parágrafo 3, requer que os Estados partes proporcionem a reparação aos indivíduos cujos direitos do Pacto forem violados. Sem reparação aos indivíduos cujo direito foi violado, a obrigação de fornecer um recurso eficaz, que é central à eficácia do artigo 2, parágrafo 3, não é preenchida. (...) O Comitê ressalta que, quando apropriada, a reparação deve abranger a restituição, a reabilitação e as medidas da satisfação, tais como pedidos de desculpas em público, monumentos públicos, garantia de não repetição e mudanças em leis e em práticas relevantes, assim como conduzir à justiça os agentes de violações dos direitos humanos. (...) Os Estados partes devem assegurar que os responsáveis por violações de direitos determinados no Pacto, quando as investigações assim revelarem, sejam conduzidos aos tribunais. Como fracasso na investigação, o fracasso em trazer os agentes violadores à justiça poderia causar uma ruptura do Pacto. (...) Dessa forma, onde os agentes públicos ou estatais cometeram violações dos direitos do Pacto, os Estados partes envolvidos não podem aliviar os agressores da responsabilidade pessoal, como ocorreram com determinadas anistias e as imunidades e indenizações legais prévias. Além disso, nenhuma posição oficial justifica que pessoas que poderiam ser acusadas pela responsabilidade por tais violações permaneçam imunes de sua responsabilidade legal. Outros impedimentos à determinação da responsabilidade legal também devem ser removidos, como a defesa por devido cumprimento do dever legal ou aos períodos absurdamente curtos da limitação estatutária nos casos onde tais limitações são aplicáveis. Os Estados partes devem também ajudar a conduzir à justiça os suspeitos de cometimento de atos de violação ao Pacto, os quais são puníveis sob a legislação doméstica ou internacional”¹¹.

11 Recomendação Geral n. 31, do Comitê de Direitos Humanos da ONU, sobre a natureza da obrigação geral imposta aos Estados partes do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, disponível em: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.En?Opendocument).

Proteção dos Direitos à Justiça e à Verdade

A análise da experiência sul-americana quanto à proteção dos direitos à justiça e à verdade no marco da *transitional justice* será concentrada no estudo de casos envolvendo a experiência da Argentina e do Brasil. Três são os fatores a justificar este critério seletivo:

- a) ambos países transitaram de regimes autoritários ditatoriais para regimes democráticos, adotando leis de anistia – no caso argentino, as leis de ponto final (Lei n.23.492/86) e obediência devida (Lei n.23.521/87); no caso brasileiro, a lei n.6683/79;
- b) adotaram novos marcos normativos (a reforma de 1994 na Constituição Argentina e a Constituição Brasileira de 1988); e
- c) conferem aos tratados de direitos humanos um status privilegiado na ordem jurídica (nos termos do artigo 75, inciso 22 da Constituição Argentina e do artigo 5º, parágrafos 2º e 3º da Constituição Brasileira).

Nesta análise comparativa, o foco será avaliar:

- a) a incorporação da jurisprudência da Corte Interamericana por decisões judiciais relativas às leis de anistia¹²;
- b) o alcance de proteção dos direitos à justiça e à verdade nas experiências da Argentina e do Brasil.

12 Como enfatiza a Corte Interamericana de Direitos Humanos: “Quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato do Estado, também estão submetidos a ela, o que lhes obriga a zelar para que os efeitos dos dispositivos da Convenção não se vejam mitigados pela aplicação de leis contrárias a seu objeto, e que desde o início careçam de efeitos jurídicos. (...) o poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle da convencionalidade das leis” entre as normas jurídicas internas que aplicam nos casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve ter em conta não somente o tratado, mas também a interpretação que do mesmo tem feito a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana”. (Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*, sentença de 26 setembro de 2006).

Argentina

Aditadura na Argentina estendeu-se pelo período de 1976 a 1983. Estima-se que houve o desaparecimento forçado de 18 mil pessoas (dados oficiais da Secretaria de Direitos Humanos) a 30 mil pessoas (de acordo com estimativas de organizações não governamentais, como Las Madres de la Plaza de Mayo).

Quanto ao direito à justiça, decisão da Corte Suprema de Justiça de 2005 no caso Simón, Héctor e outros anulou as leis de ponto final (Lei 23.492/86) e obediência devida (Lei 23.521/87) – ambas obstavam o julgamento das violações ocorridas de 1976 a 1983, durante a “guerra suja” – adotando como precedente o caso Barrios Altos. A jurisprudência desenvolvida pela Corte Suprema de Justiça Argentina expressamente reconhece que: “a jurisprudência da Corte Interamericana deve servir de guia para a interpretação dos preceitos convencionais, sendo uma imprescindível diretriz de interpretação dos deveres e das obrigações decorrentes da Convenção Americana”¹³.

No caso Mazzeo, Julio Lilo e outro, decidido em 2007, a Corte Suprema Argentina invalidou decreto adotado pelo presidente Menem em 1989, que concedeu indulto a 30 ex-militares acusados de crimes de lesa humanidade, amparando-se na jurisprudência da Corte Interamericana, em especial nos casos Velásquez Rodríguez e Barrios Altos.

Quanto ao direito à verdade, em 6 de janeiro de 2010, a presidente da Argentina determinou a abertura dos arquivos confidenciais referentes à atuação das Forças Armadas na ditadura militar no país, no período de 1976 a 1983. O fundamento do decreto é que “a atuação das Forças Armadas durante a vigência do terrorismo de Estado demonstra que a informação e a documentação classificadas como confidenciais não estiveram destinadas à proteção dos interesses legítimos próprios de um Estado Democrático, mas, ao

13 Ver casos Giroldi H. s/recurso de casación, CSJN, julgados: 318:514 (1995); Acosta, Claudia Beatriz y otros/habeas corpus, CSJN, julgados 321:3555 (1998); e Simon, Julio Hector y otros s/privación ilegítima de libertad, CSJN, julgados, S.17768, XXXVIII, (2005).

contrário, serviram para ocultar a ação ilegal do governo. Manter o sigilo dos documentos é contrário à política da memória, verdade e justiça”. Observe-se que o Decreto destaca expressamente, em seus considerandos, o caso Simón, Julio Héctor e outros, que determinou a reabertura de causas de violações de direitos humanos durante o “terrorismo de Estado”, demandando uma grande quantidade de informação e documentação sobre a atuação das Forças Armadas. Adiciona que, limitar o acesso à informação e à documentação, de forma a impedir uma investigação completa e o esclarecimento de fatos, com o julgamento e a sanção dos responsáveis, seria atentar às obrigações assumidas pelo Estado Argentino no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

À luz da experiência argentina, conclui-se que há: a) a plena incorporação da jurisprudência da Corte Interamericana e dos parâmetros protetivos internacionais pela Corte Suprema Argentina; b) uma explícita e firme política de Estado em prol da memória, verdade e justiça; e c) a devida proteção dos direitos à verdade e à justiça.

Brasil

Aditadura no Brasil estendeu-se pelo período de 1964 a 1985. Estima-se que houve o desaparecimento forçado de 150 pessoas, o assassinato de 100 pessoas, ao que se soma a denúncia de mais de 30 mil casos de tortura.

Quanto ao direito à justiça, decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.153, em 29 de abril de 2010, manteve a interpretação de que a lei de anistia de 1979 (Lei n. 6683/79) teria assegurado anistia ampla, geral e irrestrita, alcançando tanto as vítimas como os algozes. O argumento central é que a lei de anistia teria sido expressão de um acordo político, de uma conciliação nacional, envolvendo “diversos atores sociais, anseios de diversas classes e instituições políticas”. Acrescentou o Supremo Tribunal Federal que não caberia ao Poder Judiciário “rescrever leis de anistia”, não deven-

do o Supremo “avançar sobre a competência constitucional do Poder Legislativo”, tendo em vista que “a revisão da lei de anistia, se mudanças do tempo e da sociedade a impuserem, haverá de ser feita pelo Poder Legislativo e não pelo Poder Judiciário”. Observou, contudo, a necessidade de assegurar “a possibilidade de acesso aos documentos históricos, como forma de exercício fundamental à verdade, para que, atento às lições do passado, possa o Brasil prosseguir na construção madura do futuro democrático”. Concluiu afirmando que “é necessário não esquecermos, para que nunca mais as coisas voltem a ser como foram no passado”.

Com esta decisão, o Supremo Tribunal Federal denegou às vítimas o direito à justiça – ainda que tenha antecipado seu endosso ao direito à verdade. Não apenas denegou o direito à justiça, como também reescreveu a história brasileira mediante uma lente específica, ao atribuir legitimidade político-social à lei de anistia em nome de um acordo político e de uma reconciliação nacional.

Contudo, como realça Paulo Sergio Pinheiro, prevaleceu uma contrafação histórica, eis que “a lei de anistia não foi produto de acordo, pacto, negociação alguma, pois o projeto não correspondia àquele pelo qual a sociedade civil, o movimento de anistia, a OAB e a heroica oposição parlamentar haviam lutado. Houve o Dia Nacional de Repúdio ao projeto de Anistia do governo e manifestações e atos públicos contrários à lei – que, ao final, foi aprovada por 206 votos da Arena (partido da ditadura) contra 201 votos do MDB (oposição)”¹⁴.

Em 24 de novembro de 2010, no caso Gomes Lund e outros *versus* Brasil, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Brasil em virtude do desaparecimento de integrantes da guerrilha do Araguaia durante as operações militares ocorridas na década de 1970. O caso foi submetido à Corte pela Comissão Interamericana, ao reconhecer que o caso “representava uma

oportunidade importante para consolidar a jurisprudência interamericana sobre leis de anistia em relação aos desaparecimentos forçados e às execuções extrajudiciais, com a consequente obrigação dos Estados de assegurar o conhecimento da verdade, bem como de investigar, processar e punir graves violações de direitos humanos”.

Em sua histórica sentença, a Corte realçou que as disposições da lei de anistia de 1979 são manifestamente incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação de graves violações de direitos humanos, nem para a identificação e punição dos responsáveis. Enfatizou a Corte que leis de anistia relativas a graves violações de direitos humanos são incompatíveis com o Direito Internacional e as obrigações jurídicas internacionais contraídas pelos Estados. Respaldou sua argumentação em vasta e sólida jurisprudência produzida por órgãos das Nações Unidas e do sistema interamericano, destacando também decisões judiciais emblemáticas, invalidando leis de anistia na Argentina, no Chile, no Peru, no Uruguai e na Colômbia. A conclusão é uma só: as leis de anistia violam o dever internacional do Estado de investigar e punir graves violações a direitos humanos.

A respeito da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, entendeu a Corte que “afeta o dever internacional do Estado de investigar e punir graves violações a direitos humanos”, afrontando, ainda, o dever de harmonizar a ordem interna à luz dos parâmetros da Convenção Americana. Adicionou a Corte Interamericana: “Quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato do Estado, também estão submetidos a ela, o que lhes obriga a zelar para que os efeitos dos dispositivos da Convenção não se vejam mitigados pela aplicação de leis contrárias ao seu objeto, e que desde o início carecem de efeitos jurídicos. (...) o poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle da convencionalidade das leis” entre as normas jurídicas internas que aplicam nos casos concretos e a Convenção Ame-

.....
14 Paulo Sérgio Pinheiro, O STF de costas para a humanidade, Folha de S. Paulo, 30 de abril de 2010.

ricana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve ter em conta não somente o tratado, mas também a interpretação que do mesmo tem feito a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana¹⁵. Concluiu a Corte que “não foi exercido o controle de convencionalidade pelas autoridades jurisdicionais do Estado brasileiro”, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal confirmou a validade da interpretação da lei de anistia sem considerar as obrigações internacionais do Brasil decorrentes do Direito Internacional, particularmente aquelas estabelecidas nos artigos 1, 2, 8 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

No que se refere ao direito à verdade, até então, estava em vigor a Lei n.11.111/05, ao prever que o acesso aos documentos públicos classificados “no mais alto grau de sigilo” poderia ser restringido por tempo indeterminado ou até permanecer em eterno segredo, em defesa da soberania nacional. Esta lei violava os princípios constitucionais da publicidade e da transparência democrática, negando às vítimas o direito à memória e às gerações futuras a responsabilidade de prevenir a repetição de tais práticas¹⁶. Para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é fundamental respeitar e garantir o direito à verdade para o fim da impunidade e para a proteção

.....
15 Este entendimento já havia sido firmado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*, sentença de 26 setembro de 2006.

16 A respeito, ver parecer que, na qualidade de perita, elaborei sobre a inconstitucionalidade da Lei n.11.111/05, no caso *Gomes Lund e outros versus Brasil* (abril de 2010). Para o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas: “O direito à verdade abrange o direito de ter um conhecimento pleno e completo dos fatos ocorridos, das pessoas que deles participaram, das circunstâncias específicas, e, em particular, das violações perpetradas e sua motivação. O direito à verdade é um direito individual que assiste tanto às vítimas como aos seus familiares, apresentando ainda uma dimensão coletiva e social. No último sentido, o direito à verdade está estritamente relacionado ao Estado de Direito e aos princípios de transparência, responsabilidade e boa gestão dos assuntos públicos em uma sociedade democrática. Constitui, com a justiça, a memória e a reparação, um dos pilares da luta contra a impunidade das violações graves aos direitos humanos e das infrações ao Direito Internacional Humanitário”. (Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, *El Derecho a la verdad*, Conselho de Direitos Humanos, quinto período de sessões, A/HRC/5/7, 7 de junho de 2007).

dos direitos humanos. Acentua a Comissão: “*Toda sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en la que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos ecos vuelvan a ocurrir en el futuro*”. É, assim, dever do Estado assegurar o direito à verdade, em sua dupla dimensão – individual e coletiva – em prol do direito da vítima e de seus familiares (o que compreende o direito ao luto) e em prol do direito da sociedade à construção da memória e identidade coletivas.

Atende-se que, em 21 de dezembro de 2009, foi lançado o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos, que, entre suas metas, ineditamente estabelece a criação de uma Comissão Nacional da Verdade, com o objetivo de resgatar as informações relativas ao período da repressão militar. Tal proposta foi causa de elevada tensão política entre o Ministério da Defesa (que acusa a proposta de revanchista) e a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério da Justiça (que defendem a proposta em nome do direito à memória e à verdade), culminando inclusive com exoneração do general chefe do departamento do Exército, por ter se referido à “comissão da calúnia”.

À luz da experiência brasileira, até final de 2011, conclui-se que: a) não havia incorporação da jurisprudência da Corte Interamericana e dos parâmetros protetivos internacionais pelo Supremo Tribunal Federal¹⁷; b) havia uma tensão intra-

.....
17 Escassa ainda é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que implementa a jurisprudência da Corte Interamericana, destacando-se até março de 2010 apenas e tão somente dois casos: a) um relativo ao direito do estrangeiro detido de ser informado sobre a assistência consular como parte do devido processo legal criminal, com base na Opinião Consultiva da Corte Interamericana n.16 de 1999 (ver decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 2006, na Extradicação n.954/2006); e b) outro caso relativo ao fim da exigência de diploma para a profissão de jornalista, com fundamento no direito à informação e na liberdade de expressão, à luz da Opinião Consultiva da Corte Interamericana n.5 de 1985 (ver decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 2009, no RE 511961). Levantamento realizado acerca das decisões do Supremo Tribunal Federal baseadas em precedentes judiciais de órgãos internacionais e estrangeiros constata que 80 casos aludem à jurisprudência da Suprema Corte dos EUA, ao passo que 58 casos aludem à jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha – enquanto, reitera-se, apenas 2 casos →

governamental a respeito da política de Estado em prol da memória, verdade e justiça; e c) havia a afronta aos direitos à verdade e à justiça.

Finalmente, em 18 de novembro de 2011, foram adotadas duas leis de profunda relevância para a justiça transicional brasileira: a) a Lei n.12.527, que regula o acesso à informação; e b) a Lei n. 12.528, que cria a Comissão Nacional da Verdade. É evidente o elevado impacto da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (no caso *Gomes Lund versus Brasil*) para o advento destes dois avanços democráticos.

A Lei n.12.527, que regula o acesso à informação, limita o prazo de sigilo de documentos classificados como “ultrasecretos”. Inova ao estabelecer que tais documentos sejam mantidos em segredo até 25 anos, renováveis por, no máximo, mais 25 anos. A proposta sofreu forte resistência de parlamentares que defendem o sigilo eterno destes documentos.

Com efeito, a questão central atinha-se aos documentos considerados “ultrasecretos” e ao poder da autoridade pública de decidir o que é “ultrasecreto”, impondo tal classificação, com a prerrogativa de prorrogar e estender o sigilo de informações eternamente. O ato de classificar permite à autoridade pública atribuir o grau de sigilo a documento, culminando, na prática, com a delegação ao Executivo do poder de definir o núcleo essencial do direito constitucional à informação. O risco era que tal sistemática fomentasse a discricionariedade e o arbítrio do Estado no ímpeto abusivo de classificar como “ultrasecretos” documentos públicos, privando-os do acesso à

sociedade, sobretudo quando referem-se a graves violações a direitos humanos.

À luz dos parâmetros constitucionais e internacionais, ao direito à informação corresponde o dever do Estado de prestá-las de forma ampla e efetiva, sob pena de responsabilidade. No regime democrático a regra é assegurar a disponibilidade das informações com base no princípio da máxima divulgação das informações; a exceção é o sigilo e o segredo. As limitações ao direito de acesso à informação devem se mostrar necessárias em uma sociedade democrática para satisfazer um interesse público imperativo.

No atual contexto brasileiro, o interesse público imperativo não é o sigilo eterno de documentos públicos, mas, ao contrário, o amplo e livre acesso aos arquivos. O direito ao acesso à informação é condição para o exercício de demais direitos humanos, como o direito à verdade e o direito à justiça, sobretudo em casos de graves violações de direitos humanos perpetradas em regimes autoritários do passado.

Não há como conciliar o direito à verdade com o sigilo eterno. A luta pelo dever de lembrar merece prevalecer em detrimento daqueles que insistem em esquecer. Não há como conciliar os princípios constitucionais da publicidade e da transparência com o sigilo eterno. Para Norberto Bobbio, a opacidade do poder é a negação da democracia, que é idealmente o governo do poder visível ou o governo cujos atos se desenvolvem em público, sob o controle democrático da opinião pública.

O sigilo eterno afrontava o direito à informação, o direito à verdade, bem como os princípios da publicidade e da transparência essenciais à consolidação do Estado Democrático de Direito.

Na mesma data de 18 de novembro de 2011, foi adotada a Lei n. 12.528, que cria a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de elucidar as graves violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 a 1988. Caberá à Comissão promover o esclarecimento circunstanciado de casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria,

→ amparam-se na jurisprudência da Corte Interamericana. Nesse sentido, ver Virgílio Afonso da Silva, *Integração e Diálogo Constitucional na América do Sul*, In: Armin Von Bogdandy, Flavia Piovesan e Mariela Morales Antoniazzi (coord.), *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*, Rio de Janeiro, ed. Lúmen Júris, 2010, p.529. Apenas são localizados julgados que remetem à incidência de dispositivos da Convenção Americana – nesta direção, foram localizados 79 acórdãos versando sobre: prisão do depositário infiel; duplo grau de jurisdição; uso de algemas; individualização da pena; presunção de inocência; direito de recorrer em liberdade; razoável duração do processo; entre outros temas especialmente afetos ao garantismo penal.

identificando e tornando públicos as estruturas, os locais e as instituições envolvidas.

A proposta contou com o apoio do Ministério da Defesa, tendo o aval dos comandantes das três Forças. Em julho de 2011, o Ministério da Justiça já havia garantido a um grupo de 12 familiares de mortos e desaparecidos políticos o acesso irrestrito a todos os documentos do Arquivo Nacional. A esta conjuntura nacional adicione-se a histórica condenação do Brasil pela Corte Interamericana no caso Gomes Lund. Reitere-se: para a Corte, as disposições da lei de anistia de 1979 são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação de graves violações de direitos humanos, nem para a identificação e punição dos responsáveis.

Neste contexto, a instituição da Comissão da Verdade simboliza um extraordinário avanço na experiência brasileira, ao consagrar o direito à memória e à verdade, permitindo a reconstrução histórica de graves casos de violações de direitos humanos.

Desafios e perspectivas da justiça de transição no contexto brasileiro

A justiça de transição lança o delicado desafio de como romper com o passado autoritário e viabilizar o ritual de passagem à ordem democrática.

Nas lições de Kathryn Sikkink e Carrie Booth Walling¹⁸, a justiça de transição compreende: o direito à verdade; o direito à justiça; o direito à reparação; e reformas institucionais¹⁹.

Como evidenciado por este artigo, a jurisprudência do sistema interamericano e do sistema global de proteção reconhece que leis de anistia violam obrigações jurídicas internacionais no campo dos direitos humanos, adotando como perspectiva a proteção aos direitos das vítimas (“*victim centric approach*”).

Estudos demonstram que a justiça de transição tem sido capaz de fortalecer o Estado de Direito, a democracia e o regime de direitos humanos, não representando qualquer ameaça ou instabilidade democrática, tendo, ainda, um valor pedagógico para as futuras gerações. Como atentam Kathryn Sikkink e Carrie Booth Walling: “O julgamento de violações de direitos humanos pode também contribuir para reforçar o Estado de Direito, como ocorreu na Argentina. (...) os cidadãos comuns passam a perceber o sistema legal como mais viável e legítimo se a lei é capaz de alcançar os mais poderosos antigos líderes do país, responsabilizando-os pelas violações de direitos humanos do passado. O mais relevante componente do Estado de Direito é a ideia de que ninguém está acima da lei. Deste modo, é difícil construir um Estado de Direito ignorando graves violações a direitos civis e políticos e fracassando ao responsabilizar agentes governamentais do passado e do presente. (...) Os mecanismos de justiça de transição não são apenas produto de idealistas que não compreendem a realidade política, mas instrumentos capazes de transformar a dinâmica de poder dos atores sociais”²⁰.

Constata-se na experiência de transição brasileira um processo aberto e incompleto, na medida em que tão somente foi contemplado o direito à reparação, com o pagamento de indenização aos familiares dos desaparecidos políticos, mediante a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos pela Lei n. 9.140 de 1995 e da Comissão de Anistia pela Lei n. 10.559 de 2002. Diversamente dos demais países da região, como conclui Anthony Pereira, “a justiça de transição no Brasil foi mínima. Nenhuma Comissão da Verdade até o momento foi instalada, nenhum dirigente do regime militar foi levado a julgamento e não houve reformas significativas nas Forças Armadas ou no

18 Ver o artigo “*The Effect of Trials on Human Rights in Latin America*” de Kathryn Sikkink e Carrie Booth Walling.

19 As reformas institucionais devem ser, sobretudo, endereçadas ao aparato de segurança e Forças Armadas, sendo inaceitável que perpetradores de atrocidades no passado permaneçam com o monopólio das armas no país.

20 Kathryn Sikkink e Carrie Booth Walling, *The Emergence and Impact of Human Rights Trials*, p.20-21. A reduzida densidade do Estado de Direito no Brasil é evidenciada pela pesquisa Latinobarômetro (2009), na qual 44% dos brasileiros concordam que, em face de uma situação difícil, seria justificável ao Governo não respeitar as leis, o Parlamento e as instituições – na Argentina este universo é de 18%.

poder Judiciário”²¹. Emergencial é assegurar o direito à verdade e o direito à justiça, viabilizando reformas institucionais. Na experiência argentina, os direitos à justiça e à verdade têm sido plenamente assegurados.

Ao endossar a relevante jurisprudência internacional sobre a matéria, a inédita decisão da Corte Interamericana no caso Gomes Lund *versus* Brasil irradia extraordinário impacto na experiência brasileira. Traduz a força catalizadora de avançar na garantia dos direitos à verdade e à justiça na experiência brasileira. De um lado, contribuirá para a instalação da Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de resgatar as informações relativas ao período da repressão militar, em defesa do direito à memória coletiva. Por outro lado, garantirá o direito à justiça, combatendo a impunidade de graves violações de

.....
21 Anthony Pereira, *Political (In)justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina, 2010*, p.172.

direitos humanos, que alimenta um continuísmo autoritário na arena democrática.

Sob a ótica republicana e democrática, considerando ainda as obrigações internacionais do Estado brasileiro em matéria de direitos humanos, implementar os mecanismos da justiça de transição é condição para romper com uma injustiça permanente e continuada, que compromete e debilita a construção democrática. A absoluta proibição da tortura, o direito à verdade e o direito à justiça estão consagrados nos tratados internacionais, impondo ao Estado brasileiro o dever de investigar, processar, punir e reparar graves violações a direitos humanos, especialmente em se tratando de crime internacional. Leis de anistia não podem autorizar a manifesta violação a *jus cogens*, como a absoluta proibição da tortura, no plano internacional. Assegurar os direitos à verdade e à justiça é condição essencial para fortalecer o Estado de Direito, a democracia e o regime de direitos humanos no Brasil.

Cem Mil Bolsistas no Exterior

.....

CLAUDIO DE MOURA CASTRO/HÉLIO BARROS/
JAMES ITO-ADLER/SIMON SCHWARTZMAN

O Programa Ciência sem Fronteiras

Em 2011, o governo brasileiro anunciou o lançamento do programa *Ciência Sem Fronteiras (CSF)*, que, ao longo de quatro anos, prevê a concessão de cerca de 100 mil bolsas de estudos para alunos brasileiros de graduação e pós-graduação, técnicos e professores. Aproximadamente 75 mil benefícios serão proporcionados pelo governo e mais 26 mil por parte de empresas privadas. O programa também pretende atrair pesquisadores do exterior, interessados em trabalhar no Brasil, bem como brasileiros formados no exterior que queriam retornar ao país.¹ O custo estimado do programa é da ordem de R\$ 3,2 bilhões. Além da grande expansão no número de brasileiros estudando no exterior, as grandes novidades do programa são a ênfase em bolsas para alunos em cursos de graduação – quando até aqui a prioridade sempre

foram as bolsas de pesquisa e pós-graduação. Soma-se a isto a ênfase na formação técnica, com a participação do setor privado. O programa trabalha, sobretudo, com bolsas, com os objetivos de elevar a capacidade científica brasileira e aumentar o poder competitivo do setor produtivo nacional.

O programa é uma iniciativa da presidente da República, Dilma Rousseff, que convocou a Fundação Capes e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico para gerenciá-lo. O envolvimento pessoal da presidente, ao mesmo tempo em que eleva o status do programa e garante a existência de recursos, gera um desafio, pela urgência imposta.

Diante da nossa crônica escassez de capital humano, o programa é mais do que bem-vindo. Mas não são poucas as perplexidades, diante do desafio de multiplicar por quatro o número de bolsistas estudando a cada ano no exterior e de mudar a ênfase tradicional. Apesar do otimismo, as agências revelam temor, pela dimensão e pelas dificuldades decorrentes das novas modalidades de bolsas e pelo baixo conhecimento em línguas estrangeiras dos estudantes brasileiros.

O objetivo deste artigo é mostrar o que se pode saber sobre o programa e colocá-lo em contexto. Qual será o seu impacto no cenário brasileiro? Como garantir que os resultados justifiquem os investimentos? Como serão recrutados os candidatos? Para onde irão? Para onde voltarão? Como será gerenciado? Que arranjos podem ser

.....
¹ <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf>

.....
CLAUDIO DE MOURA CASTRO é economista, assessor da presidência do Grupo Positivo.

HÉLIO BARROS é consultor, ex-secretário SESU/MEC e ex-secretário da Ciência e Tecnologia, Estado do Ceará. JAMES ITO-ADLER é antropólogo, diretor-presidente da Cambridge Institute for Brazilian Studies. Cambridge, Mass.

SIMON SCHWARTZMAN é cientista político, presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade no Rio de Janeiro.

feitos com instituições e universidades no destino dos bolsistas? Como atender as necessidades de outras áreas não cobertas pelo CSF? E quem vai dizer, mais adiante, se deu certo ou não?

Os números

O quadro abaixo permite comparar os dados disponíveis sobre bolsas no exterior em 2009 com as projeções do CSF, juntando as bolsas a serem oferecidas pelas principais agências, Capes e CNPq.

Não é uma comparação precisa, porque os dados do CNPq e Capes se referem à bolsa/ano (sendo que uma bolsa de doutorado pode durar quatro anos), enquanto que os números anunciados do CSF se referem a bolsistas, independentemente da duração em anos. O quadro também não inclui as 26 mil bolsas a serem proporcionadas pelo setor empresarial, concentrado em federações e empresas estatais e semiestatais. No caso, Federação Brasileira de Bancos, Febraban, 6,5 mil; Confederação Nacional da Indústria, CNI, 6 mil; Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base, ABDIB, e Petrobras, 5 mil cada; Eletrobrás, 2,5 mil; Vale, mil; British Gas/BG, 450 bolsas e SAAB, cem bolsas. Todas essas bolsas serão administradas pela Capes e pelo CNPq, havendo um plano de trabalho para cada empresa.

De qualquer forma, o novo programa, se cumprido plenamente, multiplicará por quatro o número de bolsistas brasileiros no exterior. A tendência, entre 1997 e 2009, foi de um aumento gradual do número de bolsas, com a significativa redução do número de bolsas plenas de doutora-

mento (de cerca de 1300 ao ano em 2001-2002 para cerca de 800 em 2007-2009), a eliminação das bolsas de mestrado e o aumento importante das bolsas de doutorado-sanduiche. No novo programa, a maioria das bolsas, sobretudo de estágio e graduação, é de curta duração.

Esses dados não incluem informações sobre bolsas de outras instituições, como Fapesp e fundações privadas, nem sobre estudantes que viajam com bolsas proporcionadas por governos ou universidades de outros países, nem dos que viajam para estudar no exterior por conta própria.

Os Estados Unidos são o principal destino dos estudantes brasileiros que vão para o exterior. Dados do Institute of International Education (IIE) indicam que 8.777 brasileiros estudavam naquele país em 2010-2011, número muito aquém de países como China (158 mil), Índia (104 mil), Coreia (73 mil) ou México (13 mil).

Pano de fundo: A inserção internacional na educação, ciência e tecnologia brasileiras

O Brasil chegou tarde ao mundo da educação superior, ciência e tecnologia e, quando o fez, foi sempre importando pessoas e ideias da Europa e, mais tarde, dos Estados Unidos. Os espanhóis criaram universidades nas colônias no século 16 (México, República Dominicana, Peru e Colômbia) e outras no século 17. Em contraste, Portugal não permitiu a abertura de instituições de estudos superiores no Brasil até a vinda da família real. Todas foram moldadas nos modelos franceses.

Ano	Doutorado sanduiche no exterior	Doutorado pleno no exterior	Pós-doutorado no exterior	Graduação sanduiche no exterior	Estágio Sênior no exterior	Jovem Cientista de grande talento (no Brasil)	Pesquisador Visitante especial (no Brasil)	Total
2009	1.910	783	1.067	-	-	-	-	3.760
2011	2.700	390	1.240	600	2.100	200	60	7.290
2012	5.000	2.300	2.120	3.100	3.500	220	100	16.340
2013	7.600	2.900	2.600	3.900	5.100	220	110	22.430
2014	9.300	4.200	3.600	4.700	6.800	220	120	28.940
Total Brasil sem Fronteras	24.600	9.790	9.560	12.300	17.500	860	390	75.000

A matrícula total no país não passaria de algumas centenas e, ao longo do século 19, essa realidade pouco mudou. A nobreza e a nova burguesia, se interessadas em um ensino melhor, enviavam seus filhos para a Europa. O principal destino era a França, vista como o modelo de civilização e cultura que nossas elites deveriam emular, apesar da maior preeminência britânica no Brasil na área econômica.²

Ao longo do século 19, as primeiras instituições de pesquisa e tecnologia criadas no Brasil foram lideradas por estrangeiros, que vieram para cá trazidos por D. Pedro II. Vários outros vieram na primeira metade do século 20, escapando das guerras na Europa. É desta combinação de imigrantes, brasileiros educados no exterior e seus discípulos no país que se desenvolvem a ciência e a tecnologia brasileiras, que se ampliam cada vez mais, a partir da Segunda Guerra Mundial.³

A partir dos anos 1940, aumenta muito o número de estudantes e instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas. No entanto, as áreas de pós-graduação, ensino e pesquisa crescem muito lentamente. Em 1945, havia 40 mil estudantes de ensino superior no Brasil; em 1960, eram cem mil, chegando a cerca de 6 milhões na atualidade.⁴ Esta rápida expansão revelou cedo a inexistência de professores qualificados para todos os alunos e fez com que os cursos e universidades se abrasileirassem em seus conteúdos e maneiras de funcionar, perdendo grande parte dos vínculos com as tradições culturais e científicas europeias que tiveram em suas origens.

A reconhecida escassez de professores e pesquisadores no Brasil levou o governo federal, em

2 Carvalho, José Murilo de. 1980. *A construção da ordem, a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Needell, Jeffrey D. 1987. *A tropical belle époque elite, culture and society in turn-of-the-century Rio de Janeiro*. Cambridge: Cambridge University Press.

3 Schwartzman, Simon. 2001. *Um espaço para a ciência - a formação da comunidade científica no Brasil*. Brasília: Ministério de Ciência e Tecnologia, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Centro de Estudos Estratégicos.

4 Durham, Eunice R. 2005. *O ensino superior no Brasil: público e privado*, em C. Brock e S. Schwartzman, *Os desafios da educação no Brasil*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

1951, a criar dois órgãos com funções complementares e dedicados à formação de recursos humanos em geral. A Capes, Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, e o CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

O sistema acadêmico de pesquisa e pós-graduação se organiza com a reforma universitária de 1968, que cria os departamentos e institucionaliza a pós-graduação no modelo americano. Com os recursos provenientes do Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico, da Fapesp, do CNPq e da própria Capes, o sistema se consolida, expandindo a sua atuação.

Instituições estrangeiras também trouxeram contribuições importantes. A Fundação Rockefeller começou a atuar no Brasil desde 1913, colaborando com instituições educacionais de saúde, em São Paulo, e com o Instituto Manguinhos (hoje Oswaldo Cruz) na área da saúde pública, enviando um número significativo de pessoas para se formar no exterior. Essa cooperação foi decisiva para o início do tempo integral na educação superior brasileira.⁵ O mesmo caminho foi seguido, mais tarde, pela Fundação Ford. Além de apoiar pessoas, estas fundações tiveram sempre o cuidado de apoiar instituições e introduzir novas práticas e formas de trabalho profissional e científico. Muito importante foi o fortalecimento do sistema de mérito na seleção dos bolsistas, prática depois incorporada pelas instituições brasileiras.

As duas fundações inauguraram um círculo virtuoso de seleção meritocrática dos primeiros bolsistas, bem como a política de envio de estudantes para as melhores universidades, sobretudo nos Estados Unidos. O processo incluía a prática de selecionar os agraciados por comitês de pares, que tinham total independência no seu julgamento. É mesmo curioso notar que tais comitês, no caso da Fundação Ford, começaram no Brasil e foram exportados para outros países.

5 Marinho, Maria Gabriela S.M.C. 2001. *Norte-americanos no Brasil: uma história da Fundação Rockefeller na Universidade de São Paulo (1934-1952)*. Editora Autores Associados/FAPESP. São Paulo.

Muitas áreas do conhecimento foram revolucionadas pelos ex-bolsistas (Agronomia, Ciências Básicas, Ciência Política, Antropologia, História, Economia). Esse esforço de formação científica avançada contribuiu também para gerar massa crítica no topo das hierarquias políticas, econômicas e empresariais da sociedade brasileira, dentro e fora das áreas científicas. Em um caso curioso, foi inestimável o papel da Fundação Rockefeller e do programa Fulbright no desenvolvimento das artes na Universidade Federal da Bahia. Apesar dos fracassos em outros departamentos, foi designado o melhor do país pela Capes.⁶

Em maior ou menor grau, agências governamentais de outros países, como a USAID, o British Council, o DAAD alemão e a cooperação francesa (convênio Capes-Cofecub) adotaram também sistemas de seleção por mérito, ampliando e diversificando as experiências iniciais da Ford e Rockefeller.

Um ponto que chama atenção na tradição das agências brasileiras é a continuidade. Ainda que o Brasil nunca tenha tido um programa da magnitude do CSF, é possível afirmar que nenhum outro país manteve, sem interrupção (desde os anos 1970) e com recursos unicamente do Tesouro, programas de bolsas. Esta continuidade, tão pouco usual na nossa administração pública, tem resistido à alternância de governos e aos vícios patrimonialistas de boa parte de nosso serviço público. Graças a este esforço, o sistema brasileiro de pós-graduação e pesquisa é hoje o maior e o melhor estruturado da América Latina.

Ainda assim, comparações internacionais revelam que a educação brasileira permanece isolada. Diferentemente de outros países, onde as famílias enviam seus filhos para cursos de graduação no exterior (asiáticos liderando as estatísticas), poucos brasileiros vão estudar fora com recursos próprios. Comparado com China, Índia e Coreia, o Brasil ainda tem um fluxo limitado de intercâmbios com o exterior. O número de professores e pesquisadores estrangeiros no país é pequeno. To-

6 Coleman, James S. and David Court. 1993. University development in the third world: the Rockefeller Foundation experience. Oxford, New York: Pergamon Press.

dos os cursos superiores e mesmo de pós-graduação são dados em português e, embora o inglês seja cada vez mais requerido, o número de pessoas fluentes em língua estrangeira no país é muito reduzido. Portanto, todo esforço no sentido de reduzir o isolamento da educação, da ciência e da tecnologia em nosso país é muito bem-vindo e deve ser apoiado.

Estudos no exterior e fuga de cérebros

Uma das críticas que costuma ser feita a programas de estudos no exterior é que eles fariam com que o país perdesse seus talentos para universidades e empresas estrangeiras. De fato, para muitos países, os estudos no exterior resultam na emigração de talentos, uma fuga de cérebros que atinge justamente as pessoas nas quais o país mais investiu em termos de educação. No Brasil, no entanto, ao longo de muitas décadas, pesquisas mostram ser ínfimo o número de pessoas altamente educadas, perdidas pelo país. A Capes e o CNPq sempre tiveram regras estritas, punindo os bolsistas que não regressam ou não completam seus estudos. Mais importante do que estas regras é o fato de que a maioria dos que saem do país com bolsas públicas já têm um vínculo de trabalho, para o qual retornam mais tarde. Ademais, sendo um país com bom ritmo de desenvolvimento e expansão do sistema educativo, as perspectivas de absorção dos que retornam têm sido bastante elevadas, quando comparadas aos mercados de trabalho altamente competitivos no exterior.

As experiências recentes da China e Índia mostram que, mesmo quando existe substancial *brain drain*, os países podem se beneficiar no longo prazo das redes de cooperação e contatos com a sua diáspora no exterior. Ademais, a emigração de talentos é, em grande parte, reversível, quando o país passa a oferecer a seus nacionais condições de trabalho e perspectivas profissionais atrativas em seu próprio território.⁷ Por exemplo, o Brasil se beneficiou com

7 Robertson, Susan L. 2006. "Brain drain, brain gain and brain circulation." *Globalisation, Societies and Education* 4. 2006. Francisco Marmolejo, "International Migration Outlook: →

a repatriação de pesquisadores para a Unicamp, responsáveis pelo programa de comunicação ótica, desenvolvido a partir dos anos 1970.

Ainda que o Brasil não tenha, em termos agregados, problemas significativos de *brain drain*, as universidades públicas têm dificuldades em contratar com salários e condições de trabalho internacionalmente competitivos brasileiros e estrangeiros de alto nível formados no exterior.

Existe hoje um mercado internacional de talentos, bem organizado e extremamente competitivo. Algumas instituições privadas brasileiras na área da economia e da administração têm conseguido trazer profissionais de alto nível para seus quadros, mas as normas burocráticas e os níveis salariais rígidos das instituições públicas, mesmo as melhores, não permitem que elas façam o mesmo.

O que podemos aprender com outros países?

Antes de tomar decisões intempestivas, é sempre boa ideia revisar o que fizeram países com alguma semelhança com o Brasil. Como dizia Otto von Bismark, o melhor não é aprender com os próprios erros, mas com os dos outros.

Venezuela: Fundación Gran General Ayacucho

Nos anos 1970, a *Fundación Gran Mariscal de Ayacucho*, da Venezuela, chegou a oferecer 15 mil bolsas anuais para venezuelanos estudarem no país e no exterior. O programa contemplava áreas prioritárias como petróleo, petroquímica, agricultura, ciências, educação e engenharia. Havia uma preocupação especial em apoiar estudantes com poucos recursos e de regiões menos favorecidas do país. Uma análise detalhada, feita em 1982, identificou uma série de problemas não resolvidos e que terminaram por frustrar os objetivos maiores do programa, apesar dos reais benefícios privados obtidos pelos bolsistas.

→ Lessons and Experiences for International Education” The Chronicle of Education. 2010. July 26 [online edition].

Entre os problemas encontrados estavam: (i) A falta de compreensão acerca dos sistemas de credenciamento e medidas de qualidade, bem como da natureza das instituições chamadas de *Liberal Arts*, nos Estados Unidos. (ii) A falta de preparação dos estudantes para estudar no estrangeiro. (iii) A má qualidade das relações entre a instituição patrocinadora das bolsas e os alunos. (iv) As percepções de isolamento por parte dos estudantes nos Estados Unidos. (v) A não absorção dos bolsistas pelo mercado de trabalho, ao voltar. (vi) Problemas de revalidação de diplomas. (vii) A falta de relação entre as teses dos estudantes e as necessidades da Venezuela.⁸ É uma lista de problemas conhecidos de quem quer que tenha lidado com a questão de estudos no exterior, agravada pelo fato de que a Venezuela não desenvolveu um sistema sólido de pesquisa e pós-graduação que pudesse absorver os bolsistas que quisessem voltar. A Fundação continua existindo nos dias de hoje, como agência do governo venezuelano. Contudo, seu site na Internet não dá informações sobre o número de bolsistas financiados e menciona poucos programas de bolsas e cooperação internacional, nenhum deles sendo com os Estados Unidos ou com universidades de primeira linha em outros países.⁹

Becas Chile

Uma experiência mais recente é o programa Becas Chile, que foi objeto de uma análise detalhada, por uma equipe de especialistas da OCDE e do Banco Mundial.¹⁰ Para 2010, estavam previstas 1.200 bolsas para estudos de pós-graduação, 900 bolsas técnicas e 245 bolsas em pedagogia, refletindo a preocupação dos governos chilenos com a melhoria da qualidade de sua educação básica.¹¹ O relatório elogia bastante a

8 Mauch, James E. 1982. Studying Abroad: The Fundación Gran Mariscal de Ayacucho. in Latin American Studies Association (Washington. Washington, DC: ERIC - Education Resources Information Center

9 “Fundayacucho, Formando para el Socialismo”, <http://www.fundayacucho.gob.ve/vistas/index.php>

10 ECD and The World Bank. 2010. Chile’s International Scholarship Programme. Paris: OECD and the World Bank.

11 http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4658.html

iniciativa, sinalizando seus pontos positivos, mas chama também a atenção para eventuais problemas e dificuldades:

“El PBC es innovador en varios aspectos. Ofrece una cobertura mucho más extensa (once tipos de becas) que los programas anteriores (cinco tipos de becas). Por primera vez, se incluye en el programa a técnicos y educadores, y hay paridad de trato entre los empleados públicos y los privados. Se ha actuado intencionalmente para ampliar la participación de personas que provienen de estratos menos favorecidos, entre ellas las mujeres, las poblaciones indígenas, los discapacitados, los habitantes de regiones distintas de la Metropolitana, y personas que no han tenido la oportunidad de aprender un idioma extranjero. Se ha tomado medidas para ofrecer a los participantes un marco integrado, incluso la centralización de trámites. Una campaña concertada de comunicaciones avisó e informó a los participantes en potencial a respecto del nuevo abanico de oportunidades, por ejemplo, mediante ferias regionales de información y visitas promocionales, un sitio web de Becas Chile y un centro de llamados. Por último, se han firmado varios convenios internacionales con gobiernos o instituciones de educación superior para reducir el costo del programa (por reducción de la colegiatura) y elevar el acceso de estudiantes a instituciones extranjeras (mediante cursos de idioma gratuitos fuera del país, cubiertos por las instituciones extranjeras receptoras).”¹²

Ao mesmo tempo, o relatório chama a atenção para diversos aspectos que, se não forem atendidos de forma adequada, podem fazer com que os resultados do programa não sejam alcançados. Estes aspectos são: (i) a integração estratégica do programa com as prioridades nacionais, (ii) cuidar da atração e reinserção dos graduados no país, (iii) manter a integridade operacional e a eficiência do programa e, (iv) integrar o programa com os demais programas de formação de recursos de alto nível existentes no país.

.....
12 Do Sumário Executivo, p. 12 da versão espanhola.

Os desafios do Ciência Sem Fronteiras

Os principais desafios do Ciência sem Fronteiras são a grande escala em que pretende operar e as novas modalidades de bolsa que estão sendo introduzidas. Ao longo dos anos, instituições como a Capes e o CNPq desenvolveram uma excelente capacidade de administrar bolsas de pós-graduação no Brasil e no exterior. Os resultados alcançados parecem satisfatórios, embora inexistam avaliações sistemáticas e independentes. Mas, se a experiência é bastante boa em pós-graduação clássica, é ainda muito pequena em bolsas de graduação, de curta duração e voltadas para a área tecnológica, que são ênfases importantes do novo programa. Fortalecer a P&D empresarial é uma questão ainda mais nebulosa no CSF.

Faltam dados que permitam avaliar os resultados acadêmicos, medidos, por exemplo, pela conclusão dos programas de doutoramento, pela absorção dos estudantes por uma instituição brasileira e pela continuidade de seu trabalho profissional e intelectual. Seria oportuno investir nesse tipo de informação e análise. Não obstante, ao longo do tempo, não faltaram cuidados para garantir bons resultados para as bolsas de doutoramento. A primeira delas foi impedir que as bolsas fossem concedidas por critérios políticos ou por “quotas” políticas. A segunda foi garantir que o estudante seja admitido por uma universidade respeitada e com orientador que se responsabilize pelo trabalho do aluno.

O terceiro cuidado foi com as diferenças entre os países recipientes. Nos Estados Unidos, os programas de doutorado são estruturados como cursos regulares nos primeiros dois anos, com sistema de créditos e exames. Já na Europa, a tradição é que o aluno estude com bastante autonomia, até o momento de apresentar e defender sua tese. Por isso, é mais fácil acompanhar o desempenho de um estudante nos Estados Unidos do que na França ou na Inglaterra. Para reduzir o problema, experimentou-se com um orientador na instituição estrangeira, encarregado de acompanhar e se res-

pensabilizar pelo desempenho do aluno, mantendo a agência financiadora informada. Convênios propondo pesquisas conjuntas e acompanhamento institucional também mostram bons resultados.

Línguas estrangeiras

Este talvez seja o principal problema que o CSF terá de enfrentar. Nos programas tradicionais, os candidatos precisam demonstrar domínio da língua dos países onde pretendem estudar. Um programa do porte do CSF – e voltado para alunos de graduação – precisa lidar com o fato de que a formação em língua estrangeira é muito precária no ensino brasileiro. Precisam ser recuperadas e ampliadas as experiências anteriores de ensino intensivo de línguas, em grande escala.

Existe o risco de que os estudantes acabem optando por estudar em países onde o obstáculo da língua é menor (como os de língua castelhana), em vez de irem para as melhores instituições. As duas agências contemplam soluções dentro e fora do Brasil. No Brasil, as universidades montam grandes projetos para oferecer cursos intensivos em períodos de férias. No exterior, as instituições parceiras estão organizando programas complementares de língua, alguns dos quais concomitantes aos cursos e de longa duração. Na Inglaterra, por exemplo, o curso proposto será de um ano. O fato concreto é que se esses programas de língua não funcionarem bem o CSF dificilmente atingirá a escala pretendida.

Admissão nas universidades no exterior

Outra dificuldade séria é que, considerando a expansão no número de candidatos, a maioria não terá os conhecimentos necessários para escolher uma boa universidade no exterior e candidatar-se com sucesso.

Selecionar alunos não é difícil para as agências nacionais. Seguramente, serão capazes de aumentar a sua capacidade de processar candidatos. O grande problema é obter aceitação dos alunos nas

boas universidades estrangeiras. Portanto, será preciso desenvolver novos métodos de seleção, recrutamento e encaminhamento dos selecionados, sempre para instituições de primeira linha. Não estaremos, com isso, desbravando território virgem, pois há e houve muitas iniciativas, em ambas as agências, nessa direção. No passado, foram conduzidos muitos programas, com diferentes patrocinadores e diferentes fórmulas para aconselhamento, seleção e *placement* dos candidatos. Nos Estados Unidos, instituições como Laspau e IIE, que serão mencionadas mais adiante, acumulam décadas de experiência com programas desse tipo. A Fundação Ford, através do International Fellowship Program, buscou colocar um grande número de estudantes de setores minoritários em cursos de alto nível, uma experiência que precisaria ser melhor conhecida. Capes e CNPq têm experiências importantes de trabalhar em conjunto com agências governamentais de outros países, como, por exemplo, com o DAAD da Alemanha e o acordo Capes-Cofecub com a França. O CNPq trabalha com a Fraunhofer. Outro exemplo é o programa FIPSE-Capes, administrado conjuntamente pelo Fund for Improvement for Post-Secondary Education nos Estados Unidos e pela Capes para estudos em pecuária e outras áreas – hoje prejudicado por dificuldades financeiras, devido à crise norte-americana.¹³

De modo geral, no entanto, universidades de primeira linha não delegam a seleção de seus estudantes a outras instituições, sejam elas públicas ou privadas. Instituições de menos prestígio e mais premidas por dinheiro podem fazê-lo, mas isto pode significar também uma degradação na qualidade da experiência de estudos no exterior.

As bolsas sanduíche e de curta duração

Atendência das agências brasileiras, nos últimos anos, tem sido de reduzir o número de bolsas para doutorado pleno, dando preferência às chamadas “bolsas sanduíche”, em que o aluno

.....
¹³ http://fipse.tamu.edu/#project_description

viaja, em geral por um ano, como parte de seu doutorado no Brasil. A justificativa para esta mudança era que, com a expansão da pós-graduação no Brasil, já não se justificava tanto enviar pessoas para doutoramentos plenos no exterior, cujo custo total pode atingir cerca de US\$ 200 mil por pessoa, ao longo de quatro anos (na prática, esse custo poderia ser bem menor, já que bolsas de doutoramento de dois anos permitiriam que os estudantes completassem seus estudos trabalhando no exterior como assistentes de ensino ou de pesquisas, reduzindo à metade seu custo). Outra justificativa, defendida por parte da comunidade brasileira, era que o Brasil tinha doutorados de padrão internacional, na maioria das áreas de conhecimento. Para terem qualidade esses programas precisavam reter seus melhores talentos. Contudo, sabe-se que a formação no exterior é insubstituível pelo contato com nova cultura, pelo ganho de conhecimentos tácitos e da integração ao circuito internacional de conhecimento.

O CSF não só continua como expande as bolsas sanduíche para alunos de graduação, sem que essa experiência tenha sido avaliada. Se existem sólidas razões para crer que as bolsas de doutorado, quando bem gerenciadas, dão resultados compensadores, existem também razões para duvidar da eficácia das bolsas de tipo “sanduíche”, em que o aluno de doutoramento no Brasil vai passar um ano em uma universidade no exterior e volta para completar sua tese no país. Não estando formalmente matriculado em algum curso, o estudante corre grande risco de ficar solto, sem orientação personalizada, conseqüentemente, aproveitando muito pouco da sua estada. Para evitar estes problemas, é importante que vá trabalhar em um projeto bem especificado e com um orientador que tenha interesse em seu trabalho.

Os eventuais problemas com as bolsas sanduíche de doutorado e pós-doutorado são ainda mais preocupantes para bolsas sanduíches de graduação, especialmente na hipótese de o aluno ficar somente um semestre. Contudo, há sinais de que as agências trabalham para ampliar o tempo de permanência no exterior, porque a curta permanência

em uma instituição estrangeira pode ter ínfimos resultados. É necessário, pelo menos, seis meses a um ano para que um estudante se oriente e organize a vida em um país estrangeiro. Quando começa a aprender, já está na hora de voltar. Uma pesquisa detalhada feita com estudantes norte-americanos no exterior confirma que, de fato, os benefícios só se tornam consistentes após períodos de um ano, considerando o domínio da língua estrangeira, resultados acadêmicos mensuráveis, desenvolvimento intercultural e pessoal. Em síntese, estágios curtos só têm resultados significativos quando minuciosamente planejados e realizados de forma intensiva.¹⁴ Mais um motivo para que as agências se preocupem com a internacionalização de convênios institucionais e a escolha de bons parceiros.

Bolsas acadêmicas ou de formação profissional?

Embora preocupados sempre com a importância da formação profissional e tecnológica, tanto a Capes como o CNPq sempre se orientaram por critérios acadêmicos na escolha de seus bolsistas, escolhidos entre os melhores candidatos nacionais e enviados às melhores universidades estrangeiras. O CSF tem um viés técnico e profissional muito mais forte, ao abrir espaço para estágios profissionais, estimular a participação de empresas no programa, criar bolsas curtas para alunos de graduação e excluir as ciências sociais e as humanidades.

No passado, Capes e CNPq financiavam bolsas de mestrado em áreas pouco desenvolvidas no Brasil, mas estas bolsas desapareceram nos últimos anos e o CSF não as reconsidera. Isto pode ser um equívoco, que se explica, talvez, pelo entendimento diferente sobre o que são os mestrados no Brasil e no exterior. No Brasil, os mestrados tendem a ser vistos como primeiro passo em uma formação acadêmica que culmina com o doutorado. Nos Estados Unidos e na Europa, os

.....
¹⁴ Dwyer, Mary M. 2004. “More Is Better: The Impact of Study Abroad Program Duration.” *Frontiers: The Interdisciplinary Journal of Study Abroad* 10:151-163.

mestrados, cada vez mais, são uma alternativa de formação profissional, fortemente orientada para o mercado de trabalho. Dadas as intenções do programa, seria importante abrir um espaço razoável para mestrados profissionais, pois os doutorados são programas para a docência e a pesquisa.

Para os alunos de graduação, as bolsas do CSF têm a duração de seis meses a, no máximo, um ano e requerem que o aluno já esteja matriculado em um curso superior no país e tenha participado ou participe de um programa de iniciação científica ou semelhante. A dificuldade aqui é diferença de natureza e concepção entre os programas de graduação no Brasil, orientados para a formação profissional, e os programas *undergraduate* nos Estados Unidos, na Inglaterra e demais países europeus (que estão adotando o chamado “processo de Bolonha”), que são de formação geral ou, muitas vezes (sobretudo nos *community colleges* americanos) voltados para a formação para o mercado de trabalho. Facilita tudo se houver um acordo entre a faculdade que manda e a que recebe, pelo qual a instituição recipiente se comprometa a orientar e colocar os alunos estrangeiros em cursos adequados e os créditos obtidos no exterior sejam reconhecidos automaticamente pelos cursos de origem no Brasil.

Uma parte muito significativa do CSF seria a da formação tecnológica, para a qual o financiamento de empresas parece se justificar. Aqui, o CSF é pouco claro. Sem discutir como as bolsas poderão servir diretamente à P&D empresarial, no momento, preferimos nos limitar à simples questão dos cursos tecnológicos. A formação tecnológica no Brasil, de dois anos de duração, se desenvolveu muito pouco, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, onde os cursos de dois anos dos *Community Colleges* (que dão o título de “associate”) formam mais que a graduação clássica. O papel do parceiro americano, principalmente no que se refere à graduação, será decisivo para que o CSF consiga bons resultados.

Além de não termos professores com o perfil prático para esses cursos, ainda não sabemos bem como operá-los. Portanto, esse poderia ser um

dos carros-chefes do programa, enviando alunos para estes cursos e, talvez mais interessante, enviando professores já formados e dirigentes escolares para entender melhor como funcionam, a fim de trazer a experiência para o Brasil.

Não devemos nos esquecer das imensas possibilidades de estágios em empresas americanas, para engenheiros brasileiros. Ademais, a área de P&D poderia se beneficiar de seminários em regiões de alta tecnologia, explorando o cotidiano das relações entre universidades e empresas. Seria de se esperar que as bolsas oriundas do setor empresarial se orientassem para esse tipo de atividades, mas não há nenhuma clareza com relação a elas até o momento.

A exclusão das ciências sociais e humanidades

Outra diferença entre os programas anteriores e o atual é que o CSF não inclui as Ciências Sociais e Humanidades que, nos programas tradicionais, correspondiam a cerca de 25% das bolsas (714 nas ciências humanas, 401 em ciências sociais aplicadas e 299 em letras e artes, em 2009). A ênfase nos campos STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) faz sentido, pois as carências brasileiras são bem conhecidas. No entanto, devemos nos lembrar que as outras áreas também têm carências, além do arguido fundamento básico na formação geral dos estudantes – que precisam conhecer a cultura e a sociedade em que vivem. De fato, existem lacunas importantes nos campos do direito (patentes, legislação antitruste e mercado de capitais para inovação), governança, empreendedorismo, política econômica, política urbana, política educacional e política cultural.

Uma coisa é dar ênfase a uma área. Outra é asfixiar a gama mais ampla de tudo mais que pode ser útil ao desenvolvimento nacional. Por isso, assegurar que os programas regulares de bolsas no exterior serão mantidos é fundamental para o próprio sucesso do CSF. A informação disponível nas agências é que os programas tra-

dicionais de bolsa continuarão contemplando estas áreas, mas tem sido comum ver as bolsas concedidas pela Capes e o CNPq sendo contabilizadas como parte do novo programa, uma situação que precisa ser melhor esclarecida.

A visão desde os Estados Unidos

O anúncio do CSF ganhou muito espaço na mídia americana e nos círculos educativos daquele país. Inicialmente ligada à visita de Obama ao Brasil, a notícia foi logo associada à nova imagem do país como potência emergente e despertou grande interesse pelos recursos que as bolsas poderiam trazer às universidades americanas que recebessem os alunos. Além do número (100 mil) fala-se da participação de cem universidades americanas em 42 estados. Pouco noticiado foi o fato de que a expectativa é de que somente 40% destas bolsas iriam para os Estados Unidos e que o programa depende muito de acordos governamentais que são, geralmente, mais fáceis de negociar com a Europa, pela natureza mais centralizada dos seus governos. Também se falou pouco do fato de que o governo brasileiro tem a expectativa de que governos e instituições estrangeiras compartilhem os custos do programa, reduzindo, desta forma, as vantagens financeiras para as instituições locais.

As informações fragmentárias disponíveis até agora não permitem saber com clareza quantos recursos virão do lado americano nem quais universidades participarão. Embora o CSF possa tornar a presença brasileira nos Estados Unidos a maior da América Latina, ela continuará, com 20 mil estudantes anuais, sendo pequena, se comparada com os mais de 100 mil estudantes de China e Índia e ficando próxima à do Canadá e de Taiwan.

A expectativa brasileira seria que os estudantes fossem somente para universidades de primeira linha, as que aparecem bem colocadas nos *rankings* internacionais. Mas, de fato, muitos dos primeiros 650 alunos da primeira leva de bolsas sanduíche de graduação estão indo para institui-

ções bem mais modestas, para as quais a vinda destes estudantes pode ser financeiramente significativa, independentemente do resultado de seus estudos. Universidades melhores e mais consolidadas, normalmente, não concordariam em receber estudantes escolhidos por governos e organizações externas e fora de seus procedimentos regulares de seleção. Isto significa que pode haver uma seleção adversa de instituições recebendo os estudantes brasileiros, uma questão a merecer cuidados.

O governo brasileiro optou por contratar os serviços do Institute of International Education (IIE) para gerenciar o processo de colocação dos estudantes nos cursos de graduação. Trata-se de uma organização não governamental, baseada em Nova Iorque e que, habitualmente, trabalha com o governo americano e com fundações e governos internacionais na gestão de programas acadêmicos. Existe a intenção de que outra instituição, a Academic and Professional Programs for the Americas (Laspau), menor e com mais tradição de atenção individualizada aos candidatos, possa vir a participar do gerenciamento dos programas de doutoramento. Essas instituições podem ajudar no trâmite de papéis e a negociar reduções das anuidades escolares para os bolsistas, mas não têm, em geral, capacidade de influenciar nas decisões de admissão das instituições mais consolidadas. Neste aspecto as agências precisarão redobrar a atenção em todos os países.

O governo brasileiro precisa usar o CSF para fortalecer suas agências, que têm um sólido passado no financiamento à formação de doutorado. A vantagem brasileira é que não existe, como em relação aos estudantes asiáticos, o temor de que estamos tomando o lugar dos estudantes locais, usando recursos de impostos pagos pelas famílias para o financiamento das universidades públicas. Reagindo a isto, muitas universidades públicas estão passando a ter três níveis de cobrança: *in-state tuition* para residentes do estado, *out-of-state* para americanos de outros estados, e *foreign* para estrangeiros. Em princípio, na graduação de curta duração não seremos pro-

blema, mas ainda não se sabe como os bolsistas brasileiros serão enquadrados. Existe também na opinião pública americana o fantasma da espionagem industrial, que estaria reduzindo a competitividade do país. Ainda não sabemos como as bolsas empresariais do CSF serão manejadas. Ainda assim, não devemos comparar estudantes asiáticos em cursos avançados de tecnologia com estudantes brasileiros em cursos de graduação, gozando de bolsas integrais, pagas pelo governo do Brasil.

As universidades americanas estão fazendo grandes esforços para se tornarem mais globais, e o Brasil é visto como um parceiro de importância crescente neste movimento. Algumas estão até exigindo que todos os seus alunos participem de programas de estudo no exterior. Centros de estudos brasileiros estão sendo criados nas principais universidades com apoio brasileiro e local, seja governamental ou privado. Por exemplo, o MIT, recentemente, passou a oferecer até 100% de subsídios para estágios de seus estudantes no Brasil. Há aproximadamente dois anos, o MIT não tinha nenhum curso sobre Brasil, não ensinava português e deixava nas mãos de professores qualquer iniciativa nessa linha. Existem, assim, possibilidades crescentes de criação de programas regulares de intercâmbio de estudantes entre universidades brasileiras e norte-americanas, que deveriam ser incentivados com os recursos do CSF.

Um tema mais amplo é que o Brasil precisa internacionalizar suas universidades. O CSF é a primeira chance real para que se adote uma postura mais firme nesse sentido.

Conclusão: o começo de um novo tempo?

Tanto pelo seu tamanho como por sua orientação, o programa Ciência sem Fronteiras pode significar uma virada importante para a educação superior e a ciência e tecnologia do país. Ele rompe com um certo provincianismo que parecia ter se acentuado no setor, nos últimos

anos, confirma a vocação do país em ter uma participação cada vez maior, mais competente e mais competitiva no mundo atual, onde os conhecimentos de alto nível são o fator mais escasso. Enfatiza também a importância da formação técnica, profissional e científica, ao lado da formação acadêmica mais tradicional. O fato de ser um programa implantado “de cima para baixo”, pela Presidência da República, ao mesmo tempo em que lhe dá força e visibilidade, traz também riscos importantes.

Decisões de alto nível e negociações intergovernamentais só são bem-sucedidas quando se institucionalizam em agências capazes de acumular experiências ao longo do tempo e contar com o apoio e a participação dos setores da sociedade com os quais trabalham. A história da Capes e do CNPq mostra que sabem como trabalhar de forma individualizada com professores universitários de pós-graduação e cientistas, mas sabem muito menos como operar em grande escala e trabalhar com o setor empresarial e com cursos de formação geral.

Falta muito por esclarecer sobre como será a parte propriamente empresarial do programa, responsável por um quarto das bolsas previstas. As instituições que aparecem até agora como financiadoras podem ter, simplesmente, respondido a um apelo presidencial, ao qual não poderiam se furtar. No entanto, falta que se envolvam no processo de seleção de bolsistas e no estabelecimento de parcerias com outras empresas no exterior. Visto em seu conjunto, o programa Ciência sem Fronteiras parece ter seu resultado assegurado na linha mais tradicional, de ampliação da formação de alto nível no exterior. Não obstante, há dúvidas cada vez maiores na medida em que nos afastamos deste núcleo duro e entramos nas áreas prioritárias, mas mais incertas, dos estágios de curta duração e da formação técnica e profissional. É, sobretudo, nessas áreas que o programa precisa se fortalecer.

Finalmente, embora o aumento de recursos para a fixação de jovens talentos e de professores visitantes estrangeiros seja um passo no bom

sentido, ainda existe muito a ser feito para tornar o Brasil um país realmente atrativo para estudantes, professores e pesquisadores internacionais que possam trazer para o país suas experiências, culturas e contribuição. As melhores universidades brasileiras não estão preparadas nem têm estímulos para receber estudantes internacionais. Os concursos, estritamente tradi-

cionais para professores, os níveis salariais definidos burocraticamente e a rigidez do serviço público limitam fortemente, embora não impeçam totalmente, que as universidades brasileiras compitam internacionalmente pelos melhores talentos. Para que a ciência brasileira se torne realmente sem fronteiras, é preciso que desbrave novos caminhos em todas as direções.

Os Governos do PT e o Desenvolvimento do Brasil

.....
JOSÉ DIRCEU

Nas três últimas décadas, quando iniciamos o atual período democrático e promovemos a abertura de nossa economia, os destinos de nossa política econômica têm sido disputados na sociedade com larga vantagem dos que atuam para manter o *status quo*, porque detêm mais e melhores ferramentas de exercício de pressão. Isso começou a mudar com a chegada do ex-presidente Lula e do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, quando se iniciou a implantação de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil, pautado pelo aumento e distribuição da renda, pela geração de empregos, pelo crescimento econômico e pela formação de um mercado interno de massas.

Essas diretrizes conduziram as políticas públicas e os programas adotados desde 2003 de tal maneira que, ao término do governo Lula, o país era conduzido em sua economia de forma diversa da orientação predominante no período anterior. As políticas desenvolvimentistas realizadas nos governos do PT e dos partidos aliados redimensionaram o papel e a importância das empresas estatais, dos bancos públicos e dos fundos de pensão, que têm sido vitais para estimular e direcionar o desenvolvimento nacional. São políticas que atuam de forma consistente e articulada no fortalecimento e na expansão do mercado interno de massas, um dos eixos estruturantes do nosso crescimento.

.....
JOSÉ DIRCEU é advogado, ex-ministro da Casa Civil, membro do Diretório Nacional do PT.

De fato, o desenvolvimentismo que praticamos combina transferência de renda, aumento da renda do trabalho (via uma política transparente e sólida de elevação do salário mínimo e pensões), ampliação em larga escala do acesso ao crédito, alta nos gastos ligados à área social (especialmente, Educação e Saúde), melhora no nível de investimento público e medidas de proteção e apoio ao setor industrial, que cada vez mais se destinam a estimular um imprescindível salto em tecnologia e inovação. Experimentamos, em decorrência dessas opções políticas, a construção de uma consciência nacional que se revela em outro patamar de autoestima, orgulho e esperança no futuro que os brasileiros nutrem atualmente. Essa consciência resulta de um processo de via dupla em que a nova imagem do país se constrói de dentro para fora, com a massificação do acesso a direitos e bens básicos à cidadania que amplia a confiança na melhoria das condições de vida. E, também, se alimenta do novo *status* internacional, que emerge da reorientação da política externa para o eixo Sul-Sul e abre espaço para intensificar a integração regional – processo que não está desligado da nossa visão desenvolvimentista.

O momento inédito que o Brasil vive hoje é fruto desse período de mudanças cuja marca maior é a dos avanços sociais jamais experimentados – e que terão concluído uma primeira etapa importante ao final de 2014, com a meta de erradicar a pobreza extrema. Apesar de superarmos alguns obstáculos e criarmos oportunidades de

país desenvolvido, seguimos com velhos desafios a amarrar nosso desenvolvimento. De modo que o país está, por assim dizer, no “meio do caminho” entre seu passado de atrasos e seu futuro desenvolvido: se, de um lado, colhe frutos das políticas públicas inauguradas a partir do governo Lula e projeta as medidas capazes de dar continuidade a esse processo de mudança no governo da presidenta Dilma Rousseff, de outro lado, ainda convive com uma série de obstáculos e entraves historicamente enraizados.

A título de exemplificação, na área da Educação, a associação dos programas Ciência sem Fronteiras – que prevê mais de 100 mil bolsas de estudos até 2014 para promover intercâmbio de estudantes universitários brasileiros em centros no exterior reconhecidos nas áreas de tecnologia e inovação – e Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego) – com estimativa de capacitar tecnicamente 8 milhões de trabalhadores e estudantes do ensino médio até 2014 – visa superar entraves de qualificação profissional. Porém, o país ainda convive com as necessidades de universalização do acesso ao ensino fundamental e de sua qualificação, etapas que demandam uma geração inteira de políticas de incentivo e de investimentos ininterruptos para apresentarem resultados. Ou seja, os novos desafios se somam aos velhos obstáculos que estão em nossa pauta, exigindo criatividade e versatilidade na implantação das políticas públicas.

No plano internacional, mantém-se o horizonte de indefinição e turbulências, especialmente no que se refere à Europa. A mais grave crise do capitalismo, cujo marco se fixou na quebra do banco norte-americano Lehman Brothers, em 2008, colaborou para ampliar as incertezas na economia com evidentes impactos no cenário interno. Em um ambiente de retração dos grandes centros econômicos, uma das consequências da crise, as disputas comerciais se intensificam. E nos afetam cada vez mais diretamente, na medida em que ampliamos nossa participação e importância como ator influente no jogo de poder internacional. Polos do potencial crescimento mundial nos pró-

ximos anos, os países emergentes estão se transformando no tabuleiro das disputas comerciais.

Tal imprevisibilidade no plano externo, somada à complexidade no âmbito interno, tende a se transformar em terreno fértil para a apropriação dos discursos pelos interesses especulativos (mais uma vez!), com o intuito de influenciar os movimentos econômicos na direção de resultados que lhes sejam mais rentáveis, mas que se distanciam dos interesses da sociedade brasileira e contra os quais o governo federal deve atuar. Se o ideograma oriental de “crise” é a junção dos ideogramas “perigo” e “oportunidade”, convém ao Brasil se conscientizar de que todos os agentes econômicos – sejam eles nações ou grupos de interesse que atuam para além deles – operam neste momento sob essa lógica. É preciso saber que, muitas vezes, nossa oportunidade é o perigo deles, e vice-versa.

O Impasse

Em dois momentos ao longo do ano passado, esta revista Interesse Nacional publicou reflexões sobre os caminhos para uma política econômica desenvolvimentista. Primeiramente, com o ex-ministro da Economia (1987) e professor da Fundação Getúlio Vargas, Luiz Carlos Bresser-Pereira, autor do artigo “O Novo Desenvolvimentismo” (número 13, abril-junho de 2011); em seguida, com o economista e ex-presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) Luiz Carlos Mendonça de Barros, que publicou “Revisitando o Desenvolvimentismo Tucano” (número 15, outubro-dezembro de 2011).

De fato, este tem se constituído um tema relevante em diversos círculos e ganhou maior dimensão com a derrocada do receituário neoliberal dominante na década de 1990 e que culminou na profunda crise que o mundo vivencia hoje¹. Em solo nacio-

.....
1 Premiado com o Oscar 2011, o documentário “Inside Job” (2010), entre outras contribuições, é altamente esclarecedor quanto ao papel da desregulamentação do sistema financeiro internacional na formação da bolha imobiliária que estourou nos EUA e contaminou as demais economias. Esta desregulamentação é estimulada e compreendida como necessária pelos ditames neoliberais.

nal, esse modelo foi abraçado com fervor pelo então governo do PSDB. Como forma de promover um salto de crescimento a partir da expansão da taxa de investimento, Bresser propõe um conjunto de medidas que classifica como “neodesenvolvimentistas”. Assim, dissiparíamos o impasse entre a orientação neoliberal (ou ortodoxia liberal) herdada da década de 1990 – que nos prescreve utilizar poupança externa para financiar nosso crescimento e lançar mão de altas taxas de juros, que apreciam o câmbio, para controlar a inflação – e a orientação desenvolvimentista.

“Se o País seguisse outra política econômica, se adotasse de forma decidida os princípios do novo desenvolvimentismo, ao invés de ficar dividido entre este e o Consenso de Washington, poderia aumentar sua taxa de investimento e estar crescendo a uma taxa pelo menos duas vezes maior do que a lograda desde que, em 1994, a alta inflação inercial foi controlada, ou um terço maior do que a taxa média dos anos 2000”, escreveu Bresser. “Estou propondo uma estratégia nacional de desenvolvimento, que denomino *novo desenvolvimentismo*, que é substancialmente mais austera e responsável e leva a uma taxa de crescimento substancialmente maior do que aquela proporcionada pela ortodoxia convencional.”

Política e tecnicidade

Mas, antes de adentrar no debate nos termos em que Bresser apresenta, é salutar identificar que o artigo de Mendonça de Barros é peça altamente esclarecedora sobre as sucessivas vitórias do grupo neoliberal no interior da administração Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que acabaram por caracterizar o governo tucano em sua direção maior, afastando-o do viés desenvolvimentista com o qual Mendonça de Barros é comumente identificado. Certamente, foram as sucessivas derrotas nas “quedas-de-braço” com os neoliberais que o levaram a afirmar que “caracterizar a política oficial de hoje como uma continuidade do desenvolvimentismo tucano não é, para mim, correto”. Uma constatação verda-

deira, primeiramente, porque o modelo levado adiante pelos tucanos não foi desenvolvimentista, mas alinhado ao Consenso de Washington.

Ainda que não aborde a questão nesses termos, o próprio Mendonça de Barros constata essa natureza da gestão do PSDB na prorrogação do tempo em que o país conviveria com câmbio fixo atrelado ao dólar, que deveria se manter até a estabilização do real, mas que foi prolongada até se tornar insustentável nos estertores da crise financeira russa de 1999.

O que Mendonça de Barros não nos narra é que a opção teve cálculo eleitoral, pois o impacto do fim do câmbio fixo nas eleições de 1998 poderia arriscar o projeto de reeleição de FHC, o que não estava no horizonte dos planos tucanos. Talvez seja esse debate que queira afastar quando afirma que “a questão política não faz parte do escopo” de seu artigo, o que seria o mesmo que admitir que as opções tomadas pelos governos no campo econômico são desprovidas de conteúdo político. Ora, toda opção é animada por critérios políticos, afinal, é a política que orienta governos, de qualquer matiz ideológico. Por isso, chamamos de “política econômica” o conjunto de linhas-mestras que orientam a adoção de instrumentos no campo econômico. Nesse sentido, a pretensão de uma decisão exclusivamente técnica, alheia às escolhas políticas, revela-se uma tentativa de ocultar quais são as reais motivações políticas.

O discurso da tecnicidade das decisões recrusce toda vez que os agentes financeiros vislumbram perda de espaço – e, portanto, de ganhos – com determinadas diretrizes governamentais. Mas notem que a tecnicidade não se aplica, por exemplo, à defesa de uma política econômica de juros baixos, portanto, só é “técnica” a decisão que se alinha a um tipo específico de política econômica, notadamente, a ortodoxa². Por outro lado, o discurso da tecnicidade não impede a apropriação política dos temas em de-

.....
2 Pouco importam também as evidentes contradições que o discurso da tecnicidade expõe, como defender uma política fiscal mais rigorosa sem tocar na questão dos custos com o pagamento de juros.

bate. Exemplo máximo disso é a versão de que as turbulências econômicas do período eleitoral de 2002 deveram-se, supostamente, aos riscos identificados pelo mercado de uma vitória de Lula. Essa versão é alimentada até os dias de hoje, mas não abarca a fragilidade de nossa economia à época, fruto de uma condução equivocada que, por oito anos a fio, levou a cabo os planos desenhados no Consenso de Washington contra os quais os “desenvolvimentistas do governo FHC” não se insurgiram de forma eficaz —ou capitularam ante o discurso da tecnicidade que sempre apoiou as políticas neoliberais e seguiu apoiando-as. De fato, o contexto de baixo crescimento, desequilíbrio cambial, inflação acelerando, elevada relação dívida pública líquida/PIB e alto desemprego³ eram terreno fértil para a montagem da peça de campanha eleitoral que difundiu o “risco Lula” – mesmo tendo o país quebrado por duas vezes sob a administração do PSDB.

A estratégia diversionista dos tucanos não evitou a eleição de Lula, mas cristalizou a versão de que não foram os erros da política econômica tucana que levaram às turbulências em 2002, mas a possibilidade de vitória de um candidato opositor. De pronto, é uma tese a ser rechaçada por operar sob a lógica antidemocrática de interditar as chances de vitória de um dos postulantes ou de favorecer candidatos alinhados aos interesses do mercado. Contudo, essa versão cristalizada só demonstra o grau de captura dos rumos do governo FHC pelos interesses que temiam perder espaço com a chegada ao poder de um representante das classes trabalhadoras. Ademais, tendo em vista a opção estratégica do projeto de país que a candidatura Lula representava, orientado pelo desenvolvimento nacional a partir do crescimento econômico com aumento e distribuição de renda e geração de empregos, foi preciso desatar os nós deixados pelos tucanos para:

.....
3 Foi em 2002 que o dólar e a inflação efetiva (IPCA) chegaram aos seus ápices na década, com cotação de R\$ 3,80 e taxa de 12,53% de inflação. Naquele mesmo ano, o crescimento ficou em 1% do PIB, a taxa de desemprego medida pelo IBGE era de 10,5% e a relação dívida pública/PIB era de 50,5%, segundo dados do Banco Central.

1. Reorganizar o Estado, recuperando sua capacidade de planejar, implantar e gerir políticas públicas alinhadas ao projeto consagrado nas urnas;
2. Redirecionar as ações de governo para estimular a geração de emprego, fator-chave para a formação de um mercado interno de massas que reunisse condições de suportar taxas de crescimento mais elevadas, consistentes e duradouras; e,
3. Criar condições para a superação do receituário neoliberal que, em 2002, legou ao país uma economia altamente fragilizada ante os movimentos especulativos internacionais e de baixa capacidade de resposta – devido à opção pelo modelo de crescimento com poupança externa relatado por Bresser.

Vale lembrar que um grande complicador para o terceiro item era o ambiente de regozijo com a orientação neoliberal que dominava o debate econômico internacional nos anos 1990, com forte predomínio no governo tucano de FHC, que esprou para a sociedade a primazia da tecnicidade como salvaguarda das decisões políticas no campo econômico. Assim, era preciso caminhar com cautela no desarme dessas “bombas-relógios” e driblar o pensamento único engendrado por uma década no país⁴, tarefa que se mostrou mais árdua porque, ao contrário do que se difunde no senso comum, os rumos de um governo de alianças no regime político brasileiro se definem a partir das tensões entre as diferentes visões e concepções políticas e entre estas e as forças da sociedade.

Ora, governar é se confrontar diariamente com questões concretas que muitas vezes se apresentam em equações inteiramente distintas das que concebemos quando travamos o debate teórico sobre os caminhos a serem percorridos. Convém, portanto, não perder de vista as discussões teóricas que nos norteiam e devem orientar nossas escolhas, mas ao mesmo tempo ter habilidade e sensibilidade para os problemas reais que se nos apresentam. E boa parte deles se revela em equa-

.....
4 Essa construção do pensamento único sob o véu da técnica econômica é dissecada no livro “Cabeças-de-planilha”, de Luis Nassif, Ediouro (2007).

ções políticas próprias devido às peculiaridades de nosso sistema. As disputas entre os grupos de pressão para fazer valer suas convicções no processo de tomada de decisão – que se desenrola na sociedade, na relação desta com as instituições e no interior das administrações – são inevitáveis e é por meio delas que os governos caminham⁵.

Talvez esse seja o motivo principal de haver tamanho espaço para as avaliações “técnicas” (neoliberais de fundo) no debate sobre a economia brasileira⁶. Esse “reinado”, que cria a miragem de que é possível excluir a política da economia, só sofre abalos estruturais com a eclosão da crise financeira de 2008. Esse é um diagnóstico partilhado por Bresser em seu artigo. Diz ele: “Nos anos 1990, a hegemonia do império foi quase absoluta e as elites brasileiras foram dependentes. Nos anos 2000, elas avançaram na direção da independência nacional e este avanço foi em parte sancionado pelo governo Lula. Isto ocorreu, de um lado, porque o Consenso de Washington fracassou nos países em desenvolvimento aos quais se destinava, e porque, no Norte, o neoliberalismo globalista, ao desregular os mercados, promoveu enorme concentração de renda nos 2% mais ricos da população e desembocou na crise financeira global de 2008 e na grande recessão que hoje enfrentam os países ricos”. A despeito disso, até hoje vicejam os “analistas” que propagam as vozes do mercado com o discurso da tecnicidade, uma herança que se arraigou profundamente e contra a qual a superação do impasse entre desenvolvimentismo e neoliberalismo deve caminhar.

Paralelamente, desde que o governo Lula se iniciou, há um movimento político que busca

misturar as diferenças de concepção sobre a condução da economia e que procura projetar a gestão tucana de FHC para além de seu tempo. Nesta investida, inúmeros expoentes do tucanato passaram a maior parte do governo Lula apregoando que os êxitos alcançados eram meras consequências das decisões da administração anterior ou então resultado do bom momento internacional, jamais pela opção por uma nova política econômica orientada pela introdução de preocupações sociais e voltada ao desenvolvimento produtivo nacional. Um discurso que se revelou impossível de ser mantido com o tempo: de um lado, conforme foram sendo desatados os nós, restou claro que os bons frutos advinham das novas medidas na economia tomadas em um ambiente internacional positivo e propício; de outro lado, a crise econômica internacional foi divisor de águas sobre como o Brasil deveria se comportar, contrapondo governo Lula e oposição.

Mas os tucanos seguem a trilha de reivindicar os bons feitos do governo Lula como ideias nascidas no governo FHC, numa tentativa de projetar a gestão do PSDB indefinidamente no tempo. Nessa esteira, apregoam que medidas bem-sucedidas tomadas já no governo Dilma são consequência ou “resgate” de proposições das gestões do PSDB. Recentemente, por ocasião dos leilões de concessão dos três principais aeroportos do país, difundiram, tendo a imprensa como amplificadora, a ideia de que se tratava de um processo de privatização tal qual o promovido nos governos tucanos. Mas a dilapidação do patrimônio público realizada pelo PSDB foi tão acintosa que nas campanhas de 2002 e 2006 sequer foi defendida, quando não envergonhadamente condenada, pelos candidatos que o partido lançou à Presidência da República.

Os ativos da União leiloados pelos governos tucanos só retornam às mãos do Estado em caso de estatização, enquanto os aeroportos concedidos neste início de 2012 poderão voltar ao controle estatal ao término da concessão, em 20 ou 30 anos, a depender do terminal. O sucesso das concessões dos três aeroportos é mensurável, de

5 Sobre esse aspecto, Mendonça de Barros dá sua visão de como se posicionaram, nos anos FHC, os desenvolvimentistas e os ortodoxos, como ele chama.

6 Um dos efeitos desse processo é o que o professor de economia da USP, Mackenzie e PUC-SP Roberto Luis Troster classificou, em artigo no jornal Valor Econômico (1/02/2012), de “A ‘Copomização’ do debate do sistema bancário”, ou o vício de reduzirmos o debate da oferta de crédito e do sistema bancário como um todo apenas à discussão sobre a taxa Selic.

um lado, pelo ágio conseguido, muito acima do esperado, especialmente para o aeroporto de Brasília (DF); e, de outro lado, pelo volume de investimentos previstos para os próximos anos, da ordem de R\$ 16,1 bilhões no total e de R\$ 2,8 bilhões até a Copa do Mundo de 2014.

São investimentos que atuarão para resolver esse importante ponto de estrangulamento e de elevação dos custos da produção, aumentando nossa competitividade e reafirmando nossa segurança institucional. Portanto, as tentativas de associação entre as duas formas distintas de estabelecer a relação entre o Estado e a iniciativa privada se prestam apenas aos objetivos de tentar confundir a opinião pública e também o de superar o incômodo e desagradável debate sobre como essa relação se deu nos governos do PSDB.

O papel do Estado

Nos termos em que o debate se desenrola, o que determina tanto o que se constitui neoliberalismo, quanto as clivagens do que se denomina desenvolvimentismo, são as concepções sobre o papel do Estado numa economia emergente e peculiar como a brasileira. De fato, Bresser distingue o neodesenvolvimentismo que propõe do desenvolvimentismo formulado por Celso Furtado pela presença do Estado no setor produtivo, o que não ocorre em sua proposição, de um Estado cujo papel na área econômica é “apenas estratégico ou indutor”.

O papel do Estado era o fiel da balança também na separação entre desenvolvimentistas e ortodoxos na gestão FHC: “O corolário mais importante deste pensamento na economia [o neoclássico] é o de que a ação do indivíduo e das empresas é sempre mais eficiente do que as ações do Estado e precisam ser estimuladas e permitidas livremente. Para nós – os chamados “desenvolvimentistas” –, o *Homo economicus* não existe nesta forma simplista e a intervenção do Estado é necessária para estabelecer limites à ação privada e corrigi-la em certas circunstâncias. Se isto não for feito podem ocorrer situações-limite

de risco sistêmico e, de tempos em tempos, crises econômicas gravíssimas”, escreveu Mendonça de Barros nesta *Interesse Nacional*, apontando, de maneira indireta, que as derrotas dos desenvolvimentistas no governo tucano desembocaram nas crises que o Brasil enfrentou ao longo de todo o segundo mandato de FHC.

De fato, essa é uma diferença central nas concepções e práticas entre os governos tucanos e os liderados pelo PT. Mas, ante a surrada compreensão de que é o tamanho do Estado que vale, nossas administrações vêm demonstrando que é a força e a capacidade do Estado que definem a orientação do governo. Aos olhos tucanos, o papel do Estado, no máximo, deve ser o de árbitro – mesmo a “intervenção para estabelecer limites à ação privada” que Mendonça de Barros menciona e que, na prática, acabou por não acontecer nos governos do PSDB mesmo quando as circunstâncias exigiam.

Mais uma vez, o comportamento do Estado brasileiro durante a crise internacional – que mobilizou todas as ferramentas à sua disposição e, conseqüentemente, a sociedade – para erguer barreiras ao maremoto que abalou a economia mundial mostrou-se um caso digno de estudo sobre as diferenças de concepção desenvolvimentista entre tucanos e petistas. Aliás, o conjunto de medidas anticíclicas administradas durante a crise, com claro objetivo de facilitar o acesso ao crédito, estimular o consumo e impedir o desaquecimento da economia, só foi factível porque se tratava de um governo de orientação de esquerda, que se utilizou do arsenal do Estado para atenuar os impactos da crise —vide as ações dos bancos públicos para elevar o crédito, além das medidas de redução de impostos e de injeção de liquidez via liberação de reservas (US\$ 50 bilhões) e do compulsório (R\$ 100 bilhões). Fossem os tucanos governo em 2008 e 2009, o Brasil teria recorrido ao receituário que hoje faz a Europa patinar em sua capacidade de recuperação econômica e provoca profundos cismas sociais. Esse potencial de intervenção, altamente positivo para delimitar a crise e para conduzir os

agentes econômicos na direção desejada, foi conquistado graças ao resgate do Estado que havia sido desmontado nos governos tucanos, revelando a distância entre os desenvolvimentismos do PT e do PSDB.

Esse é, inclusive, um dos saldos da crise que ainda assombra a economia internacional: a desregulamentação do sistema financeiro e a aceitação do dogma da autorregulamentação dos mercados são incompatíveis com o modelo de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda que almejamos e estamos experimentando. Essencialmente, porque trabalham em favor da concentração de renda e poder e contra mecanismos estatais que possam freá-los. Felizmente, com o novo rol de políticas implantadas na última década, nosso país viu crescer a capacidade de reação do Estado aos fluxos econômicos que podem comprometer nossa trajetória rumo ao desenvolvimento com justiça social.

Estratégias neodesenvolvimentistas

Em muitos aspectos, essa retomada do papel do Estado como formulador, executor e gestor se aproxima do que propõe Bresser como neodesenvolvimentismo. Em linhas gerais, ao rechaçar a opção desenhada pelo Consenso de Washington de crescer com poupança externa e déficit em conta corrente, suportados por altas taxas de juros e câmbio apreciado, Bresser sustenta que nos países em desenvolvimento, a taxa de câmbio é controlada pelas crises de balanço de pagamento, não pelo mercado, como acreditam os neoliberais (ortodoxos). Essa tendência resulta de quatro causas: 1) a doença holandesa; 2) o “fetiche da poupança externa”; 3) reduzir a inflação à custa da apreciação cambial; e 4) o “populismo cambial”.

Conforme Bresser assinala no artigo citado, o receituário neoliberal não redundava em uma elevação duradoura dos investimentos e da poupança total do País. Ao invés disso, faz aumentar o consumo e a dívida externa. Isto porque, por um lado, a entrada de capitais externos cessa quando

há esgotamento das oportunidades de investimento nos setores voltados à exportação e, por outro lado, ao apreciar o câmbio, o mercado doméstico amplia seu consumo de bens e serviços importados. Portanto, ampliam-se a dívida externa e o consumo, mas não necessariamente os investimentos e a poupança interna. Este problema, para o Consenso de Washington, inexistente, já que os capitais, sejam eles produtivos ou especulativos, são sempre recursos financeiros e o que importa é manter seu fluxo para o equilíbrio das contas externas, mesmo que o efeito colateral seja a elevação dos juros que limita a capacidade produtiva nacional.

O desafio, portanto, é criar condições para o aumento da poupança externa e dos investimentos, o que, de maneira generalizada, se consegue encontrando a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. “Quando as entradas de capitais que o acompanham não vêm para financiar déficit em conta-corrente e apreciar o câmbio, mas para trazer tecnologia, não há nada a objetar”, sustenta Bresser. Trata-se, fundamentalmente, de criar estratégias de captura de capitais externos e de destiná-los para o financiamento dos setores de tecnologia e inovação, capazes de projetar o país para o futuro.

Sobre a pertinente preocupação com a doença holandesa, é preciso lembrar que o modo em que o agronegócio se desenvolveu no País permitiu que agregássemos valor a esses setores da economia. É importante destacar que mais da metade, às vezes dois terços, da produção de alimentos é industrializada e consumida no País. Logo, o caráter primário exportador de *commodities* tem que ser atenuado. O alto grau de desenvolvimento tecnológico e toda a cadeia logística do processo de exportação conferem um novo caráter a esses produtos primários que não podemos desprezar. O mesmo vale para a produção de petróleo, por exemplo, que requer um elevado grau de sofisticação para se concretizar. Portanto, é preciso relativizar a afirmação de que corremos risco de desindustrialização no novo cenário econômico internacional, marcado pelas guerras comerciais e cambiais.

Isso vale também porque o governo federal tem deflagrado medidas de estímulo à produção industrial, redução da taxa de juros e reequilíbrio cambial, sem se desvencilhar das preocupações inflacionárias (sob controle desde meados de 1994), da distribuição de renda e da geração de empregos formais. Esse conjunto de políticas – presentes no programa Brasil Maior, que combina também desonerações tributárias dirigidas a setores específicos, como os de componentes da indústria de Tecnologia da Informação – atuará para atrair capitais externos na forma de investimento⁷. Ao mesmo tempo, beneficiará os setores de exportação de manufaturados, num duplo movimento de valorização da nossa indústria. Essas medidas levam o Banco Central a projetar crescimento de 3,7% do setor industrial em 2012, acima dos 3,5% previstos para o conjunto da economia.

Além disso, o perfil da dívida pública tem sido alterado⁸ mirando o objetivo de trazer a relação dívida líquida/PIB para a casa dos 30%. Para tanto, o governo quer destinar o esforço fiscal mais rigoroso que tem feito para possibilitar cortes nas taxas de juros, atuando para derrubar a dívida⁹ e retirar amarras ao crescimento. Esse universo de políticas públicas, associado ao fortalecimento do mercado interno de massas e ao fato de que seremos sede dos dois maiores eventos mundiais, a Copa do Mundo-2014 e as Olimpíadas-2016, fazem do Brasil um polo de atração

7 A respeito desse potencial brasileiro, vale destacar o interesse de empresas nacionais e estrangeiras de tecnologia no mercado nacional em formação, atraídas pelas isenções fiscais à produção cuja maior parte dos componentes é fabricada aqui. Pelo menos seis empresas, três delas nacionais, já se enquadraram no Processo Produtivo Básico para terem direito às isenções. Mas há uma dezena de outras empresas interessadas em produzir componentes de Tecnologia da Informação em solo brasileiro.

8 Em 2011, obtivemos o melhor resultado do estoque da dívida em títulos desde 1994, com mais de 65% de títulos prefixados e corrigidos pela inflação. É uma mudança importante do perfil da dívida, que vê cair o volume de títulos atrelados à taxa básica Selic.

9 De fato, segundo o Banco Central, a variação de um ponto percentual na Selic impacta anualmente 0,29% na relação dívida líquida/PIB. Enquanto isso, o impacto do mesmo ponto percentual por um ano de inflação é de 0,12% na dívida líquida/PIB.

e promissor: até 2014, a previsão de alta no volume de investimentos em infraestrutura é de 57,5% em relação ao período 2006-2010, perfazendo um total de R\$ 3 trilhões¹⁰.

Desafios

Nosso momento é, portanto, de abertura de oportunidades, cenário que se originou dos êxitos das políticas desenvolvimentistas dos governos do PT e partidos aliados. E o maior desafio que o País tem na próxima década é perseguir um salto de educação, ciência, tecnologia e inovação, a exemplo do que fizeram os tigres asiáticos que hoje exportam produtos de alto valor agregado na área tecnológica. Nesse sentido, precisamos também agregar valor à produção, aumentar a produtividade e a competitividade de nossa indústria e intensificar os programas de qualificação e educação do nosso capital humano. Fora deste caminho, não será possível a sobrevivência de nossa indústria, mesmo com todas as medidas de defesa comercial e cambiais que o governo federal tem utilizado, pois o mundo nos próximos anos será marcado pela competição sob direção estatal, ainda que venha disfarçada como ocorre com os EUA.

Há outro desafio crucial na nossa pauta econômica, com o qual o governo Dilma tem demonstrado firmeza em resolver: desmontar a armadilha dos juros altos e não permitir que se reproduza no Brasil o modelo desregulamentado do capital financeiro que hoje predomina no mundo. Neste capítulo, é preciso realizar uma reforma no mercado de capitais e no sistema bancário para devolver seus papéis de financiadores do nosso desenvolvimento, a exemplo do que foi feito com os bancos públicos. Afinal, não há como aumentar os investimentos públicos e privados com as atuais taxas de juros, pois a combinação dos altos custos do serviço da dívida interna e dos investimentos fi-

10 Dados presentes em estudo da Abimaq (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos) revelam que a previsão de alta nos investimentos se aplica a quase totalidade dos ramos ligados à infraestrutura.

nanciados na banca privada é um dos principais pontos de estrangulamento do nosso desenvolvimento. Ademais, nossos juros fora do lugar interferem negativamente no câmbio, colaborando para apreciar nossa moeda e prejudicando o setor industrial. Este é um dos campos de debate no Brasil em que há alta contaminação da visão neoliberal herdada do período histórico imediatamente anterior e no qual devemos atuar para introduzir definitivamente a visão desenvolvimentista. É verdade que o patamar da Selic caiu drasticamente desde 2003, mas isso não significa que o problema já tenha sido debelado ou que não exija ser enfrentado com mais ênfase. Também não podemos esperar a maturação dos investimentos do pré-sal, que ainda levará alguns anos para ocorrer. Assim, cortar os juros é um caminho para am-

pliar nossa capacidade de investimento antes de uma reforma tributária que mude o atual modelo centralista e regressivo para um modelo federativo e progressivo, faça justiça fiscal e permita a realização de políticas de desenvolvimento regional, mas que é de difícil obtenção de consenso entre os atores envolvidos.

Finalmente, é preciso seguir essa trajetória sem perder de vista os objetivos, traçados desde o governo Lula, de manter elevadas a geração de empregos e a distribuição de renda. Dar continuidade a essa orientação na condução de nossa política econômica, construindo um Estado com capacidade de atuar na economia para atender os objetivos de crescer, gerar e distribuir renda, é o caminho desenvolvimentista que o PT e o governo Dilma Rousseff trilham neste momento.

Poder e Riqueza do Mercado Financeiro

.....

LUIZ GONZAGA BELLUZZO

Desde a dissolução, nos anos 80 do século passado, do assim chamado “Consenso Keynesiano”, as reformas preconizadas pela economia de Reagan e Thatcher foram executadas de modo a remover quaisquer obstáculos à expansão dos mercados, particularmente os financeiros. Liberalizados e desregulamentados, os mercados financeiros lograram capturar os controles da economia e do Estado. Mas essa façanha não é nova.

As crises financeiras do século XIX e da primeira metade do século XX já eram interpretadas como fruto da conspiração entre banqueiros gananciosos, não raro fraudulentos, e políticos corruptos. Ainda que tais personagens tenham protagonizado episódios cruciais na construção da bolha imobiliária dos anos 2000, as recentes peripécias da finança e de suas políticas respondem a razões mais profundas.

Não há como esconder que o poder social da finança está inscrito no DNA da acumulação de riqueza no capitalismo investido em todas as suas formas. Imagino que alguns olhares ainda reconheçam no ciclo e na crise recentes os movimentos da economia capitalista ou da *economia monetária da produção*, como Keynes a qualifi-

cava. Nela imperam o avanço da divisão do trabalho entre grandes, médias e pequenas empresas privadas, a ampliação das relações de assalariamento em suas várias formas, o impulso à expansão ilimitada da produção à escala global e a dominância da moeda bancária produzida e reproduzida pela generalização e globalização das operações de débito-crédito.

Essa economia pode ser concebida como grande painel de balanços inter-relacionados. Observados em suas inter-relações, os balanços dos bancos, empresas, famílias, governos e setor externo registram, em cada momento, os resultados das decisões de financiamento e de gasto tomadas privadamente por cada um dos participantes do jogo do mercado. As decisões privadas de gasto apoiadas no crédito (e, portanto, no endividamento) são as variáveis independentes que determinam a criação de empregos e, portanto, a formação da renda. Assim, na medida em que o pagamento de salários e as compras entre as empresas criam o *fluxo de renda agregada* da economia, as operações de débito-crédito modificam a distribuição dos *estoques de direitos sobre a riqueza* e, portanto, a situação patrimonial dos protagonistas. Na fase ascendente do ciclo, o fluxo de lucros, a poupança das famílias e as receitas do governo cuidam de garantir o serviço e estabilidade do valor das dívidas e dos custos financeiros. As *poupanças* decorrentes do novo fluxo de renda constituem o *fundão* do sistema bancário e do mercado de capitais. Estes últimos, em sua função de intermediários, promovem a validação do crédito e da liqui-

.....
LUIZ GONZAGA BELLUZZO é economista. Foi secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (1985-87). Professor aposentado da Unicamp e diretor da Facamp. Em 2001, foi incluído no Biographical Dictionary of Dissenting Economists entre os cem maiores economistas heterodoxos do século 20.

dez (criação de moeda) “adiantados” originariamente pelos bancos para viabilizar os gastos de investimento e de consumo.

Os gastos de empresas, famílias e governo dependem das avaliações do sistema de crédito – aí compreendidos os bancos comerciais e os demais intermediários financeiros. A efetivação do gasto gera um *rastro* de direitos de propriedade e de títulos de dívida, *estoques de riqueza mobiliária* avaliados diariamente em mercados organizados. Os cuidados típicos da era keynesiana, da “repressão financeira”, estavam voltados sobretudo para a atenuação da instabilidade dos mercados de negociação destes títulos representativos de direitos sobre a riqueza e a renda.

Grandes negócios e política

Tratava-se de evitar ciclos de valorização excessiva e desvalorizações catastróficas *dos estoques da riqueza já existente*. Ironicamente, as políticas anticíclicas da era keynesiana cumpriram o que prometiam ao sustar a recorrência de crises de “desvalorização de ativos”, mas, ao garantir o valor dos estoques da riqueza já existente, ampliaram o seu peso na composição da riqueza total e investiram os bancos e demais instituições dos mesmos poderes que exibiam no capitalismo da Belle Époque.

Na esteira da desregulamentação, os direitos sobre a riqueza e a renda não só ganharam maior participação na riqueza total ao longo dos sucessivos ciclos de criação de *valor*, como passaram a integrar o patrimônio da massa de pequenos e médios *poupadores*, agora incluídos no rol dos beneficiários da valorização dos estoques de riqueza financeira.

A dominância dos Mercados da Riqueza foi acompanhada por um intenso e criativo desenvolvimento das inovações financeiras. As técnicas de proteção mediante o uso de derivativos – associadas à intensa informatização – permitiu que se acelerasse o volume de transações e, ao mesmo tempo, tornou os mercados mais sensíveis à busca de liquidez por parte dos investidores. Essas

características, combinadas com a expansão das relações de débito-crédito entre as próprias instituições financeiras, explicam o enorme potencial de realimentação dos processos altistas (formação de bolhas), assim como a ampliação das oportunidades de ganhos patrimoniais mediante fusões e aquisições. Os fundos de pensão, fundos mútuos e fundos de hedge são criaturas dos conglomerados bancários. Operando em várias praças, essas megainstituições usam intensamente a alavancagem para concentrar em suas mãos grandes massas de riqueza financeira.

A “impotência política” dos governos tem origem na ocupação do Estado e de seus órgãos de regulação pelas tropas da finança e dos graúdos interesses corporativos. Nos anos 1990, sob a forte e notória influência dos lobistas das grandes instituições financeiras, o Congresso americano acelerou as reformas da legislação para abrir caminho às práticas agressivamente “inovadoras” dos mercados. A lei Gramm-Leach-Bliley foi aprovada no governo Clinton, com as bênçãos dos economistas ligados ao Partido Democrata. Ela permitiu a criação dos supermercados financeiros, grandes demais para falir, protagonistas maiores da crise iniciada em 2007. Enquanto secretário do Tesouro de Clinton, Lawrence Summers trabalhou intensamente para a aprovação no Congresso dos Estados Unidos do Gramm-Leach-Bliley Act. Como é de conhecimento geral, a nova lei derogou a legislação dos anos 1930, o Glass-Steagall Act que separava os bancos de depósito, os bancos de investimento, seguradoras e instituições voltadas para o financiamento imobiliário e “fundeadas” na poupança das famílias.

Robert Kaizer, no livro *So Damn Much Money* listou 188 ex-congressistas registrados oficialmente como lobistas em Washington. A pesquisa de Kaizer revela como funciona a porta giratória entre os grandes negócios e a política. Estudo realizado por um grupo de advogados que se associam no Public Citizen, flagrou na nobre ocupação de lobistas metade dos senadores e 42% dos deputados que deixaram o Congresso entre 1998 e 2004.

No período 1998-2011, o setor financeiro gastou US 84,5 bilhões com essa turma. Não escasseiam relatórios oficiais, depoimentos, documentários e livros de gente oriunda dos mercados a respeito da invasão da *Haute Finance* na cidadela da política e das políticas. A revista *Business and Politics* estampada no site *Berkeley Electronic Press* publicou um artigo sobre os retornos excepcionais auferidos pelos portfólios de ações adquiridos por deputados americanos entre 1985 e 2001. Os pesquisadores – Alan Ziobrowski, James Boyd, Ping Cheng e Brigitte Ziobrowski – já haviam investigado o desempenho dos rendimentos incorridos nos portfólios de ações adquiridos pelos senadores entre 1993 e 1998.

Elaborado com o cuidado e o rigor exigidos por tal empreitada, o estudo avalia a evolução dos rendimentos dos parlamentares ao longo do tempo-calendário e conclui que as ações adquiridas pelos membros da Câmara dos Deputados (House of Representatives) auferiram retornos “anormais” estatisticamente significantes. Os ganhos dos deputados com suas carteiras de ações bateram a evolução dos índices do mercado em torno de 6% ao ano. Os rendimentos anormais obtidos pelos deputados foram, no entanto, substancialmente menores do que os auferidos pelos senadores, considerados os mesmos períodos. Os autores do estudo supõem que o diferencial de rendimentos deva ser atribuído “à menor influência e poder dos deputados”. Seja como for, o estudo encontrou “fortes evidências de que membros da Câmara de Deputados têm acesso a algum tipo de informação não disponível publicamente, utilizada para obter vantagem pessoal”.

Ziobrowski e Cia, para definir “retornos anormais, adotam a Hipótese dos Mercados Eficientes, que afirma a impossibilidade da realização de estratégias “ganadoras”, acima da média. Mas a experiência demonstra à saciedade que os mercados financeiros estão povoados de agentes que se valem de assimetrias de informação e de poder. Os protagonistas relevantes nestes mercados são, na verdade, os grandes bancos, os fundos mútuos e a tesouraria de empresas.

Estes agentes formulam estratégias baseadas numa avaliação “convencionada” sobre o comportamento dos preços. Dotados de grande poder financeiro e de influência sobre a “opinião dos mercados”, eles são formadores de convenções, no sentido de que podem manter, exacerbar ou inverter tendências. (Suas estratégias são mimetizadas pelos investidores com menor poder e informação, ensejando a formação de bolhas alistas e de colapsos de preços).

Enquanto os parlamentares americanos ganham sistematicamente a dianteira na corrida pelos rendimentos, os trabalhadores com mais de 50 anos suportam as agruras da posteridade do *crash* e as dores da economia anêmica. Uma pesquisa do Public Policy Institute revela que os veteranos não têm vida fácil na América de Obama. Estão compelidos a conviver com o aumento da taxa de desemprego, as aflições de período maior na fila dos desocupados, e, derradeira desgraça, enfrentar o encolhimento das contas de poupança, as 401K, destinadas a prover sua aposentadoria.

Inovações financeiras e instabilidade

Apenas 8,9% dos entrevistados numa amostra de 5.027 homens e mulheres afirmaram uma recuperação do valor dessas aplicações para o nível anterior à crise. Dos consultados, 49,3% começam a se recuperar das perdas impostas pela crise financeira e 41,4% não se recuperaram dos prejuízos incorridos pela queda dos preços das ações e ativos tóxicos com classificação AAA e, posteriormente, pela redução dos rendimentos dos títulos de dívida pública e privada.

No relatório do Congresso produzido sob o impacto da crise econômica de 2007, um grupo de congressistas democratas conseguiu romper as barreiras dos lobistas e impor suas conclusões aos republicanos, que se recusaram a assinar o documento. O percurso em direção ao infausto desfecho é analisado mediante a narrativa de episódios esdrúxulos e de depoimentos patéticos de banqueiros, altos executivos e autoridades. A articulação entre as falas e as narrativas permite

uma avaliação do papel desempenhado pelos vários fatores e protagonistas que levaram à economia global da euforia e da depressão: as inovações financeiras geradoras de instabilidade, a omissão sistemática das autoridades encarregadas de supervisionar os mercados de hipotecas e, finalmente, a farra da emissão de *securities* lastreadas em empréstimos imobiliários.

O episódio Ed Parker é emblemático. Parker era chefe do Departamento de Investigação de Fraudes da Ameriquest, então líder no mercado de financiamento de hipotecas. Em 2003, um mês após sua contratação, o diligente funcionário detectou fraude nos empréstimos efetuados pela companhia. Comunicou à administração superior da empresa, mas os relatórios foram ignorados. Enquanto isso, os demais departamentos queixavam-se da excessiva preocupação do chefe de investigação de fraudes com a qualidade dos empréstimos. Em 2005, Parker foi rebaixado de *manager* a supervisor. Em maio de 2006, recebeu um aviso, outrora chamado de “bilhete azul”.

Em 2003, o subprocurador geral de Minnesota, Prentiss Cox, pediu informações à Ameriquest sobre os empréstimos hipotecários realizados pela empresa. Recebeu dez caixas de documentos. Examinou aleatoriamente os contratos e, perplexo, observou que em quase todos eles os tomadores eram designados como “corretores de antiguidades”, um eufemismo para designar a condição de desempregados dos pretendentes ao crédito. Essas falsificações empalidecem diante da descrição do emprego de um senhor de 80 anos que só conseguia se locomover com o auxílio de um andador. Profissão? “Trabalhos Leves na Construção.”

Cox indagou-se das razões que levaram uma empresa de tal porte ao cometimento de malfeitorias. Um amigo atilado sugeriu: “olhe para cima”. Cox acordou para a “realidade”: as instituições que concediam créditos hipotecários estavam simplesmente gerando produtos para Wall Street empacotar e distribuir mundo afora.

As instituições federais bloquearam sistematicamente as tentativas de regulamentar e coibir a

multiplicação de empréstimos irregulares. No pelotão de frente estavam duas autoridades federais : o Office of the Controller of the Currency (OCC), encarregado de fiscalizar os bancos comerciais nacionais – incluído o Bank of America, o Citibank e o Wachovia; e o Office of Thrift Supervision (OTS), incumbido de vigiar as instituições nacionais de poupança. Em 2001, Julie Willians, chairman do conselho do Controller of de Currency ministrou uma palestra para as autoridades estaduais. Em sua arenga, Willians advertiu os presentes que iria “aniquilar” quem insistisse na investigação das práticas das instituições nacionais de crédito.

Before Our Very Eyes. Assim é denominado o primeiro capítulo do Relatório do Congresso. Em linguagem popular, significa “Estava na Cara”. É difícil negar que ao longo dos anos de gestão da crise, os olhos – os da mídia incluídos – estiveram vendados pela trava que os hipócritas apontam na visão alheia. (Palavras de Cristo, de admirável sabedoria.). Já no caso de muitos economistas eminentes, sempre procurados para opinar, os olhos estavam travados, mas as imagens e palavras do documentário de Charles Ferguson, *Inside Job*, sugerem que os bolsos estavam arranhados para a grana que escorria das faixas da *haute finance*. O depoimento mais constrangedor, entre tantos de *Inside Job*, é prestado pelo economista Frederick Mishkin. Ex-membro do Federal Reserve, Mishkin não consegue explicar porque às vésperas do colapso dos bancos da Islândia produziu um relatório que assegurava a estabilidade do sistema financeiro do país, mediante o estipêndio de US\$ 124 mil.

Ian Fletcher, autor do livro *Free Trade Doesn't Work* descreve formas mais sutis de cooptação dos economistas. Tais métodos, diz ele, não frequentam o ethos de bordel, com propostas do tipo “Diga X e lhe pagarei Y”. Mas na faina de conseguir clientes, muitos economistas devem cultivar a reputação de sempre dizer aquilo que o freguês quer ouvir. “Certas ideias, como o aumento da desigualdade, problemas acarretados pelo livre-comércio devem ser evitadas. Elas não são *economi-*

camente corretas.” A mídia, em seus trabalhos de purificação da opinião pública, cuida de retirar tais “excentricidades” de circulação, assim como a polícia leva a enxovias os manifestantes de Ocupe Wall Street, uma súcia de desordeiros desatinados e desordeiras de barriga de fora.

A finança e sua lógica notabilizaram-se por sua capacidade de impor vetos às políticas macroeconômicas. Os interesses da finança subordinaram a política fiscal à sua “disciplina” e deram uma nova conformação à gestão da moeda e do crédito, agora comprometida exclusivamente com as metas de inflação, política que exclui liminarmente a hipótese de “ineficiência” dos mercados financeiros.

Desordem do sistema social

A despeito do desemprego e da desigualdade escandalosa, as ações compensatórias dos governos sofrem fortes resistências das casamatas conservadoras. A globalização, ao tornar mais livre o espaço de circulação da riqueza e da renda dos grupos privilegiados, desarticulou a velha base tributária das políticas keynesianas, nas quais prevaleciam os impostos diretos sobre a renda e a riqueza.

A ação do Estado, particularmente sua prerrogativa fiscal, é contestada pelo intenso processo de homogeneização ideológica de celebração do individualismo que se opõe a qualquer interferência no processo de diferenciação da riqueza, da renda e do consumo efetuado através do mercado

capitalista. Os programas de redistribuição de renda, reparação de desequilíbrios regionais e assistência a grupos marginalizados têm encontrado forte resistência dentro das sociedades. Mais um ardil da razão: o novo individualismo construiu sua base social na grande classe média que emergiu da longa prosperidade e das políticas igualitárias que predominaram na *era keynesiana*.

Agora em escombros, as classes médias, sobretudo nos Estados Unidos, zigzagueiam entre os fetiches do individualismo e as realidades do declínio social e econômico. A individualização do fracasso já não consegue ocultar o destino comum reservado aos derrotados pela desordem do sistema social. O reconhecimento da crise como um fenômeno social é inevitável. E esse reconhecimento torna-se mais disseminado quando o desemprego e a desigualdade prosperam em meio à teimosa celebração do sucesso de alguns indivíduos. Na crise, restou ao governo arcar com déficits fiscais graúdos produzidos por gastos rígidos e receitas cadentes, em meio ao esforço para manter os bancos pecadores à tona.

A conversa mole de transparência e austeridade encobriu o movimento real das relações sociais sob o império da finança desregulada. Sob o véu da racionalidade econômica esgueirava-se a mão que iria pilhar o emprego e a renda dos desavisados. Os gênios da nova finança estão dispostos a utilizar quaisquer métodos para desqualificar as resistências aos seus anseios. Imobilizaram homens e mulheres nas teias do pensamento uniformizado e repetitivo: “não há alternativa”.

Novo Mundo, Velha Ordem: e o Brasil com isso?

.....
GUILHERME DE AGUIAR PATRIOTA

O “pós-guerra” some no retrovisor

A história do mundo evoluiu de forma acelerada na virada do século, expondo sinais de envelhecimento da ordem internacional estabelecida no pós-guerra.

Os países em desenvolvimento (muitos ainda colônias) eram menos importantes quando da criação do sistema das Nações Unidas e passaram mais de meio século subrepresentados nos mecanismos mais importantes de governança mundial – tanto aqueles responsáveis por questões de paz e segurança, quanto aqueles com mandatos nos campos econômico, financeiro, comercial e de desenvolvimento.

Hoje, a dissociação crescente entre a ordem do pós-guerra e a nova correlação de forças no cenário mundial dificulta o enfrentamento eficiente dos grandes temas da agenda internacional. Esse fator, de natureza essencialmente política, explicaria, em parte, a crise financeira internacional por que passamos, que poderia ter sido evitada se houvesse coordenação mais ampla de políticas macroeconômicas. Tampouco facilita a resolução de impasses diante de novos desafios, como, em particular, a questão do desenvolvimento sustentável, a convivência harmoniosa

.....
GUILHERME DE AGUIAR PATRIOTA é embaixador e integra a Assessoria Especial de Política Externa da Presidência da República. Serviu nas Missões do Brasil junto à ONU, em Nova York, OMC, em Genebra, OEA, em Washington, e na Delegação junto à ALADI/Mercosul, em Montevideu.

entre culturas, a segurança alimentar e energética e a justiça social.

Em apenas 20 anos, vimos o fim da era bipolar, com a dissolução da União Soviética, em 1991. Nesse movimento, veio onda de mudanças nos países integrantes da nova Comunidade de Estados Independentes, ansiosos por afirmarem um projeto nacional com identidade própria.

A Alemanha reunificou-se, criando condições para seu ressurgimento como a maior potência econômico-industrial da Europa. Esta, expandiu-se rumo ao norte, ao mediterrâneo e ao leste, incorporando de uma só vez à União, em 2004, dez países do antigo bloco soviético (possivelmente estendendo-se além da capacidade de alinhamento macroeconômico dos novos membros).

Presenciamos transformações impressionantes no poder relativo da Ásia – da China em particular, que embarcou em uma forma de capitalismo de estado e ascendeu à posição de segunda maior economia mundial.

Vimos o fim da projeção da guerra-fria na América do Sul, onde desvaneceram governos militares ditatoriais, desprovidos de sustentação interna e externa. Abriu-se o caminho para o retorno da democracia, com desenvolvimento, inclusão social e integração.

A África voltou-se para a superação do nefasto legado colonial, buscando em novas parceiras e na União Africana base para a afirmação de uma solidariedade continental, capaz de proporcionar soluções regionais para conflitos e de promover um renascimento africano, muito desejado e necessário.

Desmentindo previsões quanto à emergência de uma única hiperpotência estadunidense (candidata a “polícia do mundo” após a dissolução da União Soviética), testemunhamos, pelo contrário, o surgimento de ordem internacional cada vez mais multipolar. Este processo ganha corpo com a inesperada queda relativa do crescimento nos países da OCDE, em decorrência da crise financeira de 2008.

Na esteira desses megaeventos, presenciamos, mais recentemente, o despertar de aspirações por liberdade e cidadania nos países do norte da África e do Oriente Médio, a chamada “primavera árabe”. Trata-se de mais uma transição repentina e não prevista, que altera substancialmente a equação de poder e estabilidade naquela região estratégica e no mundo.

O pêndulo das ideologias econômicas, que se havia movido à direita, sobretudo a partir dos anos 1970, afirmando o neoliberalismo como virtual pensamento único (poder e liberdade para o capital globalizado em detrimento do Estado e das políticas públicas), começa a voltar-se para o centro. O retorno ao poder de políticos vinculados à direita na Europa, em alguns casos com o propósito de implementar programas duros de ajuste econômico, não desmente a percepção hoje menos favorável do *laissez faire* na origem da crise. Também é verdade que as esquerdas nesses países ou se deixaram levar pela ideia de um imperativo do mercado ou não souberam formular crítica renovada ao processo.

Os próprios países formuladores da doutrina do “Consenso de Washington”, diante da incalculável magnitude da crise financeira que sobre eles se abateu, foram buscar, em suas respostas, recurso a políticas intervencionistas e estatizantes (compra de ativos tóxicos pelo Estado, expansão monetária, refinanciamento de dívidas soberanas).

Os ganhos financeiros concentrados durante anos em reduzida elite de especuladores não serão reapropriados em benefício da sociedade como um todo. Os lucros ficarão com essa elite; as dívidas e passivos, porém, tenderão a ser repassa-

dos à esfera pública, socializados junto à indefesa maioria da população trabalhadora assalariada.

Os lucros desproporcionais obtidos em operações desconectadas da economia real, deram-se, inclusive por viés ideológico, à custa do Estado de bem-estar. O colchão da proteção social nos países desenvolvidos é hoje, portanto, bem menor para enfrentar um cenário de estagnação, recessão e desemprego. As populações grega, islandesa, portuguesa, espanhola, irlandesa e dos EUA, infelizmente, já sentem na pele. Surpreende que somente no terceiro ano de agravamento da crise tenham surgido movimentos contra Wall Street, de teor reivindicatório ainda indefinido.

Presenciamos, no apogeu neoliberal, uma corrida por acordos de livre comércio em diversas configurações, em especial a proposta dos Estados Unidos de um tratado que abarcasse as Américas, “do Alasca à Terra do Fogo”. Um dos objetivos declarados dessa proposta, lançada ainda no governo do presidente Bush pai, era “trancar” (*lock-in*) os países da América do Sul, Central e do Caribe, recém-redemocratizados, em uma área de influência econômica e financeira estadunidense. O controle desses países deixaria de dar-se por procurações a regimes militares e passaria a efetuar-se por meio de obrigações jurídicas profundas. A Alca teria mais de 1500 páginas de compromissos com valor de tratado, todas elas restritivas das políticas públicas dos Estados.

Hoje, não se fala mais nisso. Pelo contrário, as potências econômicas tradicionais hesitam na assunção de compromissos jurídicos comerciais relevantes, o que explica o impasse na Rodada Doha de negociações multilaterais no âmbito da OMC, a demora na ratificação de novos acordos bilaterais pelo Congresso dos EUA (cinco anos para decidir-se sobre os acordos com a Coreia, Colômbia e Panamá), e as dificuldades nas negociações bi-regionais Mercosul-União Europeia.

Ou seja, em prazo relativamente curto, toda uma ordem internacional baseada na “paz dos vencedores” das Grandes Guerras, da qual a ONU e as instituições de Bretton Woods são símbolos maior, ficou de cabeça para baixo.

Diante das profundas transformações em curso, essa ordem envelheceu e deixou de ser fórmula adequada de representação dos interesses da comunidade internacional diante dos múltiplos desafios apresentados no início do século XXI.

Mas o “clube nuclear” segue formalmente no comando

Como se sabe, o sistema das Nações Unidas articula-se em seu ápice pelo Conselho de Segurança, no qual apenas cinco potências nuclearmente armadas possuem assentos permanentes e poder de veto em qualquer decisão do órgão (os P5). Como possuem presença garantida (não precisam eleger-se ou passar períodos fora do órgão, como os demais membros da ONU), e têm direito à palavra final em qualquer debate sobre paz e segurança, esses cinco países, em última instância, controlam formalmente a agenda internacional.

Dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, três pertencem à aliança transatlântica – EUA, Reino Unido e França –, e assumiram, no pós-guerra, papel de representantes, ou líderes, do mundo “ocidental” desenvolvido (o que significa ser “ocidental” é toda uma outra questão).

Os dois outros membros permanentes, a então União Soviética (hoje Federação da Rússia) e a República Popular da China, passaram por transformações profundas, mas continuam a participar do Conselho sem estabelecer, entre si, necessariamente, grau elevado de coordenação. Embora localizados no “oriente” geográfico do mundo, não atuam em nome de uma aliança “oriental”, que se defina por oposição à “ocidental”, transatlântica.

Em 1997, a Rússia ingressou no clube reduzido das oito maiores economias, o G-8 (considerações geopolíticas pesaram mais do que as econômicas). Sua assimilação nunca chegou a ser perfeita. De qualquer forma, o grupo agora perde impulso diante do G-20 financeiro, o novo “fórum privilegiado para desenvolvimento

econômico internacional”, onde se discute uma saída para a crise do capitalismo financeiro e se avança nas reformas da governança econômica internacional.

A China, por sua vez, associou-se ao G-77 (“G-77 e China”) nos anos 1980, e segue operando na ONU dentro dessa configuração diversa de países em desenvolvimento, com 131 membros, o que não deixa de ser surpreendente no contexto de uma multipolaridade cada vez mais diversa.

A relação EUA-URSS estabeleceu o eixo estruturante do mundo bipolar característico da guerra fria, definido não pela paz e a cooperação, mas pela rivalidade e permanente ameaça de guerra. Aquela era a essência do conflito leste-oeste (expressão hoje fora de moda) apoiado no frágil e insensato equilíbrio do terror nuclear, que quase chegou às vias de fato na crise dos mísseis, em Cuba, no ano de 1962.

As regiões na periferia sofreram as consequências da divisão do mundo em duas áreas de influência. Na América Latina, ditaduras foram instaladas e mantidas com apoio do já referido “ocidente”, que, dessa forma, postergou, em algumas décadas, a construção de democracias funcionais em nossa região.

Por sua vez, a divisão do mundo em blocos culturais distintos, o “ocidente” e o islã, constitui fenômeno mais recente, indicativo de mudança fundamental no eixo das preocupações políticas que orientaram a ordem do pós-guerra¹. Esta buscava lidar com divisões, ou rivalidades, entre as ideologias e os sistemas político-econômicos emanados dos grandes movimentos revolucionários do fim do século XIX e início do século XX; não tinha sido articulada para enfrentar “choques de civilizações”, alimentados por uma espécie de “guerra santa” protagonizada pelos membros da aliança transatlântica, que a partir dos ataques, unanimemente condenados, do 11 de setembro, tenderam a associar o terrorismo internacional ao islã.

.....
¹ O cientista político Samuel P. Huntington refere-se ao choque das civilizações em artigo para a revista *Foreign Affairs*, de 1993, e no seu livro, de 1996, intitulado *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*.

Que direção os P5 imprimem ao sistema?

O sistema das Nações Unidas foi concebido a partir do poder desigual entre Estados; nele não há verdadeira interdependência, pois isto pressuporia relação simétrica de todos com todos. As potências nucleares possuem direitos que são somente delas – o direito ao veto. Sendo assim, não se submetem aos demais. O subproduto desse modelo é a formação de alianças entre “membros comuns” e “membros-potência”, as quais isolam e castigam atuações independentes, que desconsiderem os interesses dos cinco grandes. E por quê?

Embora a resposta seja politicamente incorreta, o fato é que os P5 controlam o sistema para manter uma ordem mundial que, em primeiro lugar, proteja seus interesses geopolíticos: de segurança, de acesso a recursos minerais e energéticos.

Utilizam-se do privilégio da palavra final sobre o uso da força e a aplicação de sanções para afirmar e manter o predomínio de suas visões geopolíticas, extraindo de cada crise ou da manutenção do *status quo* (conforme o melhor custo-benefício) uma “arbitragem política” que lhes seja, na medida do possível, sempre favorável.

Pode-se citar, nesse contexto, a manutenção de uma ordem (ou desordem) no Oriente Médio propícia ao fornecimento de petróleo, ou ações em favor de regimes pró-ocidente ou favoráveis aos negócios ocidentais. Esse sistema internacional, comandado pela lógica da defesa em primeira instância dos interesses dos grandes, impediu, em múltiplas ocasiões históricas, que sociedades marcadas por diferenças brutais de renda trilhassem rumo próprio na procura por modelos mais justos e sustentáveis de produção e distribuição da riqueza.

Tal sistema desigual de representação dos interesses da comunidade internacional sofre questionamentos crescentes. Pode-se dizer, nesse particular, que a ONU está sendo vítima do seu sucesso relativo. Graças ao trabalho da organização, o mundo beneficiou-se de período de crescimento

e certa estabilidade. A comunidade internacional pôde levar adiante processo de descolonização, de mitigação de conflitos e de cooperação para o desenvolvimento que, a despeito de retrocessos e fracassos, criou novas oportunidades e elevou a qualidade de vida de pessoas em muitas regiões do planeta.

Em um mundo hoje mais complexo, diverso e próspero, um diretório de apenas cinco membros permanentes do Conselho de Segurança já não consegue produzir consensos amplos o suficiente para o enfrentamento dos desafios do século XXI. Temos, portanto, grave problema de insuficiente representatividade nas Nações Unidas, que a Assembleia Geral da Organização não é capaz de corrigir.

Com seus 193 membros (incluindo o Sudão do Sul), a Assembleia seria foro universal por excelência, mas quando se trata de decidir sobre o uso da força, a aplicação de sanções econômicas ou condenar membros da comunidade internacional apenas cinco votos no Conselho de Segurança continuam a ser decisivos. Em realidade, a Assembleia-Geral está impedida, estatutariamente, de deliberar sobre temas da agenda do Conselho.²

A propalada universalidade da AGNU, assim como a igualdade soberana dos Estados, são construções políticas formais, que ocultam as assimetrias de voz e representação, incorporadas, de cima para baixo, no sistema internacional em que ainda vivemos.

O reconhecimento claro dessa realidade ajuda-nos a identificar as raízes políticas da crise econômica e financeira internacional. As decisões necessárias para evitar sua ocorrência não puderam ser tomadas devido à composição parcial e assimétrica dos órgãos deliberativos da ONU e de seu braço econômico-financeiro, que são as instituições de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial e GATT/OMC).

.....
2 Carta das Nações Unidas, Artigo 12º: 1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver a exercer, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança o solicite.

Não é comum o estabelecimento de vínculo direto entre essas duas esferas decisórias – uma geopolítica e a outra econômica e comercial. Embora sempre tenham pertencido a um mesmo sistema (da ONU) a percepção pública é de que os âmbitos não se intercomunicam, com as instituições de Bretton Woods assumindo ao longo dos anos crescente autonomia de ação e formulação, valendo-se de prerrogativas especiais em suas esferas respectivas de competências. Mas não se deve esquecer: a manutenção de uma ordem econômica que promove o desenvolvimento e a riqueza em dois tempos e por vezes acentua a escassez e a desigualdade nas periferias nacional e internacional requer o braço forte da chamada “segurança coletiva”, que lhe dê sustento, sobretudo onde essas políticas são contestadas.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, que deveria formular modelos alternativos de desenvolvimento, mais favoráveis aos países em desenvolvimento, nunca teve peso suficiente para impor-se às agências multilaterais de Washington.

Estas abraçaram o neoliberalismo, a despeito de inexistirem fatos objetivos que comprovassem sua eficácia no terreno, e sob protestos das sociedades nos países submetidos aos seus programas de ajuste de índole recessiva, antiestatal, antissocial e pró-mercado.

Na ausência de um sistema de governança mais amplo, transparente e representativo, o sistema de Bretton Woods deixou-se cooptar pelo poder econômico do mercado e passou a atuar de forma complacente, quando não conivente, em relação aos excessos do capitalismo financeiro na origem do problema atual do mundo.

Estamos agora sem saber que rumo tomar diante da perspectiva de grave recessão global e em pleno processo de modificação do poder relativo dos membros da comunidade internacional.

Vivemos um contexto histórico muito diferente daquele que deu origem ao sistema mundial de governança da ONU/Bretton Woods, corroído em seus alicerces e valores pela financeirização

extrema das economias, que não foi capaz de evitar, ou controlar (na verdade, ajudou a promover).

Sem reformar profundamente a velha ordem, que insiste em comandar um mundo bem diferente daquele que lhe deu origem e fundamentação, não conseguiremos produzir os importantes consensos internacionais necessários para lidar com a agenda do século XXI.

Quem é responsável?

Uma resposta adequada à crise exige acordo político de base social ampla nos países afetados, com vistas a definir quem deve pagar a conta dos excessos cometidos: os Estados? Os especuladores? Os bancos privados? Os trabalhadores? Os países periféricos?

As potências ocidentais utilizam o conceito de “responsabilidade” como referência para que outros Estados, menos poderosos, demonstrem compromisso com uma ordem internacional baseada em valores e princípios definidos à luz dos interesses e visão de mundo daquelas mesmas potências. Por terem vivido processos históricos de construção da paz e cooperação por meio de guerras prolongadas e sangrentas, essas potências privilegiam o uso da força, a intervenção e as sanções como forma de lidar com conflitos, inclusive os de natureza interna em terceiros países (sempre que seus interesses estiverem em jogo). “Eles têm uma única receita para resolver conflitos: sanções”, confirma, por experiência própria, a representante permanente do Brasil, embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, ao término do mais recente período de dois anos em que o Brasil, pela décima vez, ocupou assento não permanente no Conselho.³

Lidar com o mundo pelo arco-reflexo da ação militar-punitiva gera menos estabilidade, não mais. Pode ampliar catástrofes humanitárias ao invés de mitigá-las. E o pior de tudo, alija das decisões sobre paz e segurança a maioria dos países sem capacidade militar ofensiva, que deixam de

3 Título de artigo publicado em O Globo, em 2 de janeiro de 2012.

ser ouvidos em suas considerações e em seus esforços diplomáticos.

As potências ocidentais, em particular os membros permanentes ocidentais do Conselho de Segurança (os P3), buscam legitimidade para suas ações internacionais a partir da noção de que representam democracias aperfeiçoadas. São crescentes contudo os sinais de dificuldades na operação de seus sistemas políticos.

Há impasses e polarizações importantes com respeito a questões fundamentais, como a negociação do limite do endividamento no Congresso dos Estados Unidos – tema crítico para a superação da crise naquele país, com graves repercussões globais.

Algo similar ocorre com respeito às medidas necessárias para a superação da crise financeira nas democracias europeias. Políticas cada vez menos humanas são adotadas para lidar com os problemas econômicos que afligem a região. Vide ações contra migrantes e indocumentados, os altos níveis de desemprego, a chamada “flexibilização” do trabalho ou a cobertura cada vez menor dos sistemas públicos de saúde.

A mera ideia, aventada pelo primeiro-ministro grego, de um referendo popular sobre o programa de ajuste preparado para a Grécia em troca do apoio europeu à crise da dívida soberana do país foi considerado inaceitável exercício de democracia pelos demais estadistas da União.

O aprofundamento desse tipo de conservadorismo político e econômico, estimulado pela influência do poder financeiro sobre as políticas públicas, tem feito retroceder continuamente nas últimas décadas o projeto europeu do Estado de bem-estar social.

Assim como a assimetria de poder no Conselho de Segurança da ONU permitiu a captura da governança política global pelos interesses geoestratégicos, eleitorais e visão de mundo de apenas cinco países nuclearmente armados, a assimetria de voz e representação nas organizações de Bretton Woods facilitou a captura dessas instituições pelos interesses do capital privado globalizado, cada vez mais poderoso nos países ri-

cos. Ambas tendências estão na raiz da crise financeira e econômica nas economias centrais e da persistente instabilidade nos chamados *hot spots* do mundo.

A velha ordem do pós-guerra torna-se incapaz de lidar com os desafios da nova ordem multipolar pelo diálogo e cooperação. Essa dificuldade, tanto no plano econômico quanto no da paz e segurança, é consequência de um mesmo processo de concentração de poder formal em poucos atores, de falta de transparência nos mecanismos decisórios e de aversão ao pluralismo. Em suma, trata-se de grave déficit de democracia a acometer os mecanismos de governança global tal como foram concebidos no pós-guerra.

Pior: em contexto de degradação da qualidade do debate político interno, governos-chaves no concerto das nações passam a definir suas posições sobre o uso da força no tabuleiro internacional, sucumbindo a considerações eleitorais domésticas de curto prazo.

É desconfortável reconhecer e descrever sem subterfúgio essa realidade, mas o fato é que esse tipo de comportamento tem sido exibido com clareza em exemplos ainda recentes (na guerra do Golfo e na invasão do Iraque, para citar apenas dois).

É difícil argumentar que uma intervenção militar decidida com base em perspectivas eleitorais internas constitua exemplo de comportamento internacionalmente “responsável”. Especialmente quando praticado por líderes de países com capacidade nuclear globalmente destruidora.

A agenda do combate ao terrorismo agrava esse quadro ao agregar elementos de tensão entre o mundo ocidental e o mundo islâmico e ao amplificar a incompreensão e a intolerância em escala global. Essa visão distorcida também pode ser considerada resultado do comando da governança mundial por reduzido grupo de potências nucleares.

O clamor popular, nos países do norte da África e do Oriente Médio, por mais liberdades individuais, antepôs as sociedades nacionais desses países a governos ditatoriais que manti-

veram estreita relação com as grandes potências ao longo de anos, quando não foram por elas mantidos no poder.

Não obstante esse histórico de intimidade com regimes opressores – na Ásia, na África e na América Latina –, defensores no “ocidente” da “Responsabilidade de Proteger” (*Responsibility to Protect*, ou “R2P”) propõem intervenção militar seletiva, arguindo ser necessário qualificar a soberania dos Estados em prol do objetivo maior de evitar tragédias humanitárias em conflitos domésticos. Acreditam que a Resolução 1973 do Conselho de Segurança, sobre a situação na Líbia, constitui tradução prática do conceito, mencionado pela primeira vez de maneira muito vaga, em dois parágrafos do documento da cúpula das Nações Unidas de 2005.⁴

Até hoje, não há conceito de R2P acordado entre os membros da ONU, nem mesmo visão compartilhada a respeito do seu significado, o que não impediu que se fizesse um primeiro ensaio prático da controversa doutrina em ações armadas na Líbia.

A incorporação de referência à R2P à Resolução 1973 não foi predominantemente humanitária. Sua aplicação demonstra como é fácil para detentores de poder militar ignorar os limites de um mandato sobre o uso da força. O argumento da proteção humanitária rapidamente transformou-se em intervenção militar com o fim de promover mudança de governo. Em nome da R2P foram organizados ataques à infraestrutura do país (civil e militar) e a destruição de suas forças aéreas e terrestres. Forneceram-se armas, munições, treinamento e apoio militar a uma facção nacional de um país em estado de guerra civil. O abuso do mandato contido na Resolução 1973 é evidente e gera muita incerteza e insegurança sobre como deve a comunidade internacional proceder diante de casos similares no futuro.

Esperemos que a nova Líbia viva em paz e prosperidade, mas não teremos base para avaliar

.....
4 2005 World Summit Outcome: documento adotado em 24 de outubro de 2005 no âmbito da Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/60/1, parágrafos 138 e 139.

quantos inocentes civis foram mortos pelas ações das forças interventoras, ou em que medida houve responsabilidade *ao* proteger, para utilizar a fórmula pronunciada pela presidenta Dilma Rousseff em seu discurso de abertura dos trabalhos da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas⁵. A medida do sucesso desse novo conceito ainda indefinido, porém claramente perigoso, não pode ser simplesmente a vitória do mais forte. Não podemos deixar que predomine nesse particular a lógica da velha ordem sobre o que nos parecia ser um mundo novo de aspirações mais elevadas na condução de processos democráticos de transição. Quem é responsável ao proteger?

E o Brasil com isso?

Não é possível dissociar a ordem do pós-guerra da crise do capitalismo financeiro que vivemos. O arranjo político para a paz e segurança também cumpre a função de implementar determinada visão econômica específica, e as instituições de Bretton Woods são um componente do sistema hierarquizado de poder articulado pela ONU.

Quando foi o caso de controlar os países na periferia, o sistema de Bretton Woods não hesitou em recomendar programas de ajustes estruturais extremamente duros em seus efeitos econômicos e sociais. Dos países desenvolvidos exigiram pouco, ou quase nada. Sequer eram efetivamente supervisionados, como aprendemos a partir de 2008 ao custo de uma crise financeira mundial sem proporções.

Não deixa de ser irônico ver anunciado como resultado importante de uma cúpula do G-20 (a de Cannes) que a Itália aceitou passar a ser monitorada pelo FMI, em uma tentativa, talvez tardia, de convencer mercados, a qual desmerece o compromisso político-democrático do próprio

.....
5 Discurso da presidenta Dilma Rousseff no debate geral da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 2011: “Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos”.

país com seu destino em um momento de crise. Este tipo de situação costumava ocorrer apenas em países em desenvolvimento; nunca, até a crise de 2008, em um país-chave da OCDE.

Com o beneplácito das instituições de Bretton Woods e a convivência das agências de avaliação de risco, um tipo de capitalismo financeiro, irracional, cresceu nos países mais avançados, assumindo forma de bolha multiplicadora da renda especulativa e redutora do valor do trabalho remunerado.

Quando o sistema explode todo mundo é chamado a pagar o preço dessa “exuberância irracional”, para citar o subterfúgio utilizado por Alan Greenspan ao referir-se à falta de controle que favoreceu a bolha das empresas de tecnologias da informação nos anos 1990 – justamente ele que era um dos maiores defensores da desregulamentação à frente do Banco Central dos Estados Unidos.

Atingimos agora uma situação de alto risco, com depreciação de ativos, queda do dinamismo econômico e desemprego.

O que acontecerá? As decisões que terão de ser tomadas diante da atual conjuntura negativa, seja na ONU, seja nas instituições de Bretton Woods, seja no G-20 ou nos próprios países afetados, definirão, essencialmente, quem serão os ganhadores e os perdedores no processo de enfrentamento e superação da crise.

Esperemos que os custos dos ajustes não sejam também repassados aos países em desenvolvimento. Uma maneira de fazer isto seria pelo que o Brasil chamou de “guerra cambial”⁶. Nesse cenário, os países centrais buscam reativar suas economias por desvalorizações competitivas de suas moedas, fruto de expansionismo monetário, repassando a carga da perda de competitividade em preços relativos a países como o Brasil, cuja moeda sofre, em consequência, aguda valorização.

.....
6 O termo “guerra cambial” tem sido utilizado tanto pelo ministro da Fazenda do Brasil, Guido Mantega, quanto pela própria presidenta Dilma Rousseff. O Brasil é autor de proposta de consideração, na OMC, dos impactos das desvalorizações cambiais competitivas como instrumento de protecionismo comercial.

As empresas transnacionais são outro canal de transmissão da crise. O ritmo de produção e de investimentos em subsidiárias localizadas nos países em desenvolvimento pode sofrer importantes reduções como consequência da concentração de esforços nas matrizes, e das políticas de estímulo nos países desenvolvidos em processo de ajuste (o resgate da GM nos EUA, com pesados subsídios destinados às operações em território norte-americano, é um exemplo). Há o perigo da súbita reversão dos fluxos de capitais em busca da melhor arbitragem ou de maior segurança, assim como a constante ameaça de saída de divisas por remessas intrafirmas no quadro das movimentações financeiras entre matrizes e subsidiárias de transnacionais.

Temos ainda o conceito das empresas grandes demais para falir (*too big to fail*), praticamente todas, vale registrar, pertencentes a países ricos. Esperemos que, como contraponto, as empresas dos países médios ou pobres não venham a sofrer a sina de serem pequenas demais para salvar.

Os bens e serviços anteriormente produzidos ou exportados para os mercados dos Estados Unidos e Europa sofrem redução de demanda devido ao endividamento privado, ao desemprego, à falta de confiança e à queda do consumo.

Os países mais estáveis e protegidos da crise por suas políticas econômico-financeiras prudentiais, e que continuam crescendo na periferia do sistema internacional, como o Brasil, tornam-se mais atraentes nesse contexto. Viram alvos das estratégias comerciais dos grandes exportadores e passam a enfrentar avalanche de produtos importados, conforme alertou a presidenta Dilma por ocasião da Cúpula da Unasul de 2011, em Lima.

Essa avalanche de produtos constitui séria ameaça ao sistema nacional de produção, construído com sacrifício ao longo de difícil processo de industrialização tardia e que agora se robustece a partir das políticas de inclusão social financiadas com dinheiro público, que ampliam e aquecem o mercado consumidor doméstico. Esse mercado, portanto, precisaria ser tratado como verdadeiro ativo nacional, cuja função pri-

mordial deve ser a de alavancar o desenvolvimento produtivo e a geração de empregos dentro do País, não fora.

Países como o Brasil, cujos fundamentos macroeconômicos seguem estáveis, cujos regimes cambiais se mantêm flexíveis, e que não estão recorrendo ao protecionismo de índole monetário-cambial empregado pelos países desenvolvidos em suas respostas à crise, precisam estar atentos.

Em suma, a primeira resposta à pergunta sobre o que o Brasil tem a ver com o cenário desenhado acima é que o envelhecimento da ordem do pós-guerra e sua incapacidade de lidar com os desafios de um novo mundo em crise e em transformação prejudica todos, inclusive países em desenvolvimento na periferia, como o Brasil, que precisam crescer para levar adiante seus projetos de consolidação democrática com inclusão social.

Mas podemos ir mais longe em nossa resposta

O Brasil não é uma potência militar, em qualquer sentido da expressão. Em termos absolutos ou relativos, apresentamos um dos menores índices mundiais de dispêndio nessa área. É de surpreender que seja assim, consideradas as dimensões continentais do país e os enormes desafios que deve enfrentar para assegurar a integridade de seu território e proteger sua numerosa população, seus abundantes recursos (acrescidos dos depósitos do pré-sal). Nosso projeto nacional de defesa tem caráter estritamente dissuasório, e essa continua a ser a convicção do País para o futuro, conforme determinou o então presidente Lula ao aprovar, em dezembro de 2008, a mais recente atualização da estratégia.⁷

O Brasil renunciou ao uso da energia nuclear para fins não pacíficos. Aderimos ao TNP. Em 1988, incorporamos à Constituição nacional dispositivo cabal sobre o assunto. Construimos esquema bilateral de contabilidade e controle com a Argentina. Contribuímos para expandir a toda a

.....
⁷ Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

região da América Latina e Caribe o compromisso de que a nossa será sempre uma área do mundo livre de armas de destruição em massa.

Se o Brasil se encontra deslocado do centro no contexto da velha ordem – ainda dominada pela afirmação de poder militar, sobretudo nuclear –, em uma nova ordem, mais adequada aos desafios do século XXI, o País certamente poderia aspirar a reconhecimento internacional bem maior, porém de outra natureza. Ou seja, a reforma da governança global não pressupõe apenas um lugar ao sol para os novos países emergentes ou para um número maior de países em desenvolvimento. Ela requer mudança qualitativa dos preceitos de projeção internacional dos atores estatais. Não podemos continuar a viver em um sistema que, em última análise, só valoriza e ouve países nuclearmente armados.

Nos últimos anos, especialmente a partir do governo do presidente Lula, o Brasil passou a firmar-se como polo irradiador de um modelo alternativo de desenvolvimento: democrático, diplomático, social, desenvolvimentista, integracionista, sustentável, solidário, progressista.

Em quase todos os temas da agenda internacional o Brasil vem-se consolidando como mediador relevante, com capacidade própria de formulação e mobilização. Hoje, este fenômeno ocorre em grau maior que no passado, quando nossa base de relacionamento com o mundo apoiava-se em agenda e rede diplomáticas significativamente menores, seja do ponto de vista temático seja do geográfico.

Nosso corpo de funcionários e rede de representações do serviço exterior aumentaram em cerca de 50% nos últimos nove anos de governos Lula e Dilma. Nas três décadas anteriores à eleição do presidente Lula, a capacidade instalada da diplomacia nacional praticamente não mudara de tamanho. Um total de apenas mil diplomatas e rede menor de postos no exterior concentrados nos países do Norte traduzia, em termos concretos, as dimensões bem mais modestas das nossas aspirações.

O Brasil tornou-se hoje um dos países mais bem representados na África, o terceiro com

maior cobertura dentre os próprios africanos, depois da África do Sul e Egito. No sentido contrário, existem atualmente mais embaixadas residentes de países africanos em Brasília do que em Londres. Passamos a contar, dessa forma, com instrumental diplomático mais adequado à execução da renovada e ampliada agenda de política externa do País, a qual é menos mediada pela visão de mundo e preceitos (quando não preconceitos) das grandes potências sobre os temas da agenda internacional.

No plano da substância, somos identificados pela independência de ação, o que valoriza o posicionamento brasileiro diante de cada questão relevante da agenda internacional. Sem alinhamentos preestabelecidos, assumimos, não obstante, posicionamentos crescentemente “progressistas”, refletindo cada vez mais a riqueza do exercício democrático desenvolvido no plano doméstico e uma concepção singular de regionalismo e cooperação solidários. Nesse papel, assumimos a vanguarda da opção pelo diálogo e diplomacia como armas de manutenção da paz.

Somos sistematicamente o país que procura explicitar o vínculo (para nós evidente) entre paz, segurança, conflito e desenvolvimento socioeconômico – tema tratado em sessão de alto nível do Conselho de Segurança realizada em fevereiro de 2011 por iniciativa brasileira. Não há um sem os demais.

Em um mundo transformado pelas tecnologias da informação e comunicações, interligado pelas redes sociais que encurtam o espaço global e amplificam a força democrática das vozes individuais em todos os rincões, temos à disposição recursos eficazes para melhor conhecermos uns aos outros e reduzir tensões. Esta é a meta apaziguadora de exercícios como a Aliança das Civilizações, Governo Aberto e tantos outros em que o Brasil vem atuando com desenvoltura.

Por sua vez, entendam-se por posições progressistas: a liderança brasileira no processo negociador que levou à Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, em um enfrentamento construtivo de interesses estabelecidos pela indústria

do fumo, que são notoriamente deletérios à saúde e à qualidade de vida humanas; a criação de um grupo negociador funcional de países em desenvolvimento para reforçar a perspectiva do desenvolvimento nas negociações do comércio agrícola internacional na OMC, impedindo que acordos da Rodada Doha contribuíssem para a deterioração da segurança alimentar nos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo; iniciativas similares na OMPI, OMS e OMC em torno de uma agenda para o Desenvolvimento em direitos de propriedade intelectual, na qual o acesso à saúde, aos medicamentos, às tecnologias e ao conhecimento seja devidamente levado em conta; as posições brasileiras favoráveis à liberdade de movimento e ao tratamento digno das massas de migrantes, deslocados e indocumentados; a defesa da diversidade cultural e dos acordos internacionais que a sustentem de fato, como o da Unesco; nossas políticas sociais e de inclusão que lidam com dimensões fundamentais dos direitos humanos (a fome, a miséria e a pobreza) frequentemente relegadas a segundo plano na esteira da politização do tema pela geopolítica das grandes potências; a projeção internacional dessas políticas por iniciativas como a Ação contra a Fome e a Pobreza, lançada pelos presidentes Lula e Chirac em janeiro de 2004; nosso apoio à cobertura ampla de programas públicos de assistência em saúde; a participação brasileira na revolução da sociedade do conhecimento e da informação e nossa defesa de seu uso para a inclusão digital e o exercício da cidadania; nossa previdência social ampla, que hoje se estende aos trabalhadores rurais aposentados nas áreas mais remotas do país.

Em quase todos os campos, despontamos como país formulador de soluções alternativas. Defendemos e implementamos concepção própria da integração – profunda e solidária – na América do Sul. Exemplos concretos podem ser invocados, como as negociações que remuneraram a preços mais elevados a compra do gás da Bolívia e levaram à triplicação do valor pago ao Paraguai pela energia de Itaipu, no entendimento de que

essas ações contribuem para uma base mais ampla de relacionamento e aumentam a prosperidade dentro de toda a região.

O Brasil tornou-se uma força importante nas negociações internacionais sobre o desenvolvimento sustentável e a mudança do clima. Em Copenhague, comparecemos com posições significativas em termos da assunção de compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa estipulados em lei nacional⁸. Ajudamos a dar maior concretude a esse difícil processo negociador em Cancún, posteriormente, quando foram desenhados elementos adicionais de um compromisso amplo, como o Fundo Verde para financiamento de ações de mitigação e adaptação. Em Durban, o Brasil sobressaiu-se como elemento chave de um acordo para estender o período de aplicação do Protocolo de Quioto. Seremos sede da Rio+20 em meados de 2012, quando pretendemos impulsionar uma definição consensual do que seja uma “economia verde”, nela resguardando a agenda do desenvolvimento sustentável com matriz energética limpa, segurança alimentar e inclusão social, que constituem elementos do próprio modelo brasileiro.

Trabalhamos para substituir acordos que priorizavam a abertura comercial assimétrica, típicos do chamado “regionalismo aberto” (subproduto do “Consenso de Washington”), por arranjos de base mais ampla, que abarquem a integração política, energética, de infraestrutura, legislativa e nos campos social, educacional, da saúde e da cidadania. Essa mudança importante de enfoque confere novo impulso e maior equilíbrio a projetos como o Mercosul, hoje em processo de ampliação temática e em vias de fortalecimento institucional. Para tanto, o mecanismo já conta com o reforço político do cargo de Alto Representante e com o Parlamento do Mercosul, cujo *modus operandi* e fórmula eleitoral, por voto direto, foram definidos em 2011.

Temos políticas públicas originais em muitos sentidos que constituem exemplos atraentes para

.....
8 Lei No. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a política nacional sobre mudança do clima.

debate e consideração em escala multilateral, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, responsável pela transformação do país em grande produtor e exportador agropecuário tropical. O mesmo se pode dizer dos programas de combate ao HIV/AIDS mediante distribuição gratuita de medicamentos. Pela relevância para outros países em desenvolvimento, estas iniciativas integram o receituário nacional de “melhores práticas públicas” e, reconhecidas também no exterior, motivam número crescente de convites para que representantes brasileiros discorram sobre elas em painéis e conferências internacionais. São políticas em geral vinculadas à construção de um estado de bem-estar social no contexto de um país em desenvolvimento. Nesse particular, caminhamos, positivamente, na contramão da experiência hoje vivida por algumas nações, inclusive do Norte, cujos mecanismos de proteção social viram-se erodidos pelas forças do neoliberalismo e a preponderância do capitalismo financeiro, que fincou raízes mesmo em países de forte tradição trabalhista.

A experiência brasileira é também única pelo fato de não se reproduzir em outros países do nosso próprio agrupamento de emergentes, os quais em geral apresentam índices de crescimento e condições de comércio e industrialização melhores do que os brasileiros, e portanto poderiam realizar políticas sociais igualmente abrangentes, mas ainda não o fazem. Temos nossas políticas de proteção aos idosos, com um dos mais generosos sistemas de remuneração de funcionários públicos aposentados. Possuímos políticas indigenistas que, apesar de suas limitações sempre debatidas internamente, resguardam vastas parcelas do território nacional para estas comunidades; políticas de gênero e contra a discriminação racial, que incorporam dispositivos de ação afirmativa, como quotas educacionais.

Nossa ação no campo da redução e eliminação da fome e da pobreza tem produzido resultados impactantes nacionalmente, angariando, em decorrência, grande notoriedade e projeção internacional, a ponto de a presidenta Dilma ter exa-

minado no G-20, em Cannes, a ideia de uma bolsa família global. Tornamo-nos país relevante para a segurança alimentar e energética do mundo – papel que em nada desmerece a especialização do país na produção de *commodities*, hoje amparada em acúmulo de conhecimentos científico-tecnológicos de relativa sofisticação.

O Brasil tem feito progressos consideráveis em seu modelo doméstico de desenvolvimento com justiça e inclusão social, no contexto de uma democracia plena e pujante, com liberdade de imprensa, transparência na gestão da coisa pública e ampla participação da sociedade civil. Desafios abundam para que se alcance o objetivo de uma sociedade equitativa com altos níveis de educação, saúde e segurança. Os problemas endêmicos brasileiros não desmentem, porém, a natureza transformadora do nosso projeto nacional.

Muitos observadores dos temas internacionais, não brasileiros, têm apontado para o Brasil do período Lula e Dilma como um modelo interessante, por exemplo, para os países do norte da África e do Oriente Médio em processo de transição da “primavera árabe” – o próprio presidente Barack Obama em sua visita ao Brasil fez essa ilação⁹. Analistas reconhecem no modelo brasileiro “à la Lula” referência relevante em processos político-eleitorais de outros países da região. Segundo a imprensa e analistas políticos peruanos, Ollanta Humala teria fortalecido sua candidatura vitoriosa à presidência ao assumir de forma explícita um viés “lulista”.

O que tem o Brasil a ver com este impasse entre a anacrônica ordem do pós-guerra e o novo mundo do século XXI é que representamos um modelo de país democrático, inclusivo, solidário e nuclearmente desarmado. Um país que possui características e qualidades desejáveis do ponto de vista de qualquer outro Estado-Nação e mereceria, portanto, ser adequadamente reconhecido em uma nova estrutura global de governança, cuja construção não podemos protelar. Queremos ser uma voz da racionalidade comprometida com

.....
9 Conferir discurso do presidente Obama ao povo do Rio de Janeiro, proferido em 20 de março de 2011.

o desenvolvimento sustentável e a paz. Apostamos em uma ordem fundada no direito internacional, no diálogo e na cooperação, capaz de sintonizar as instituições criadas no século passado com os desafios e realidades do século XXI.

As qualidades que embalam esse novo Brasil não escondem os enormes desafios ainda por superar em uma nação, afinal, em desenvolvimento, cujo passivo social da sua história constitutiva, afetada pela escravidão, espoliação externa, discriminação e desigualdade, nunca conseguiu superar. Mas a ideia essencial é que as metas perseguidas de forma explícita pelo Brasil, cada vez mais claramente articuladas em sua política externa, são positivas em si mesmas. Na medida em que ganham corpo e aceitação em uma nova ordem mundial reformada e atualizada, podem produzir um sistema internacional que se poderia chamar de “segunda geração”, mais equânime, pacífico e estabilizado por valores positivos; não pelo temor, pelo maniqueísmo ou pela ameaça da guerra e do conflito.

Em sua batida sólida no plano da inflexão social e da dinamização interna, porém moderada em termos de desempenho econômico em valores absolutos, o Brasil ainda assim encerrou o ano de 2011 em grande estilo graças à previsão do Centro de Pesquisas para Economia e Negócios (Ceber) de que o país teria ultrapassado a Inglaterra e seria agora a sexta maior economia do mundo. As reações no plano interno foram positivas e negativas ao mesmo tempo, a depender sobretudo da inclinação político-ideológica do observador, alguns considerando o copo meio vazio, outros o vendo meio cheio.

Realisticamente, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, expressou o quanto o governo e a sociedade brasileiros tinham presentes as limitações para o futuro. Mencionou os desafios para que se melhore o padrão de vida da população, sua saúde, sua educação.

Para a presidenta Dilma, em 2011, o Brasil transformou um momento de crise em momento de oportunidade e entrou em uma nova era de prosperidade. Oxalá esse prognóstico se confirme, pois o sucesso do Brasil será o sucesso do

modelo brasileiro e este, na medida em que progrida, poderá ser base (entre outras) de uma nova ordem internacional do pós-pós-guerra.

O fundamental nessa conjuntura é que tudo se passa sob o signo da democratização do Brasil e

da América Latina e, como diria Marco Aurélio Garcia, “os avanços econômicos e sociais dos últimos anos, ainda que lentos e desiguais, apontam para nova e promissora realidade. Hoje, é difícil tratar a região como simples quintal (...)”.¹⁰

.....
10 Marco Aurélio Garcia, “O Lugar do Brasil no Mundo: a política externa em um momento de transição”, publicado em “Brasil, entre o Passado e o Futuro”, Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial, fevereiro de 2010.

A outra história de Itaipu

ARTUR OLIVEIRA

Na década de 1960, o Brasil começou a realizar estudos para o aproveitamento hidrelétrico na região das Sete Quedas, na divisa entre o Paraná e o estado do Mato Grosso. O Paraguai logo percebeu que a construção dessa hidrelétrica inviabilizaria outra mais a jusante, no trecho do rio que divide Paraguai e Brasil, porque não há desnível suficiente no rio Paraná para duas usinas. Para o Paraguai, que não tem reservas de hidrocarbonetos ou carvão e tampouco potencial hidrelétrico de monta, exceto no rio Paraná, na fronteira com Brasil e Argentina, isso seria um grande problema. Para impedir a construção da usina brasileira, somente havia uma saída: provar que parte do trecho que seria aproveitado pertencia ao Paraguai, o que não ocorria. Isso, no entanto, não foi um impedimento, e aquele país “inventou” uma questão de fronteira.

Segundo o tratado de limites de 1872, jamais questionado pelo Paraguai, a fronteira entre os dois países passa pelo leito do rio Paraná desde a foz do rio Iguaçu até o Salto Grande das Sete Quedas, quando passa a correr “pelo mais alto da Serra de Maracaju”. O Paraguai, na época presidido pelo General Stroessner, passou a defender que o setor mais alto da serra seria sua vertente norte, que termina *antes* de chegar ao rio Paraná,

a montante das Sete Quedas. Para o Brasil, o que valia era a vertente sul, que termina em frente ao Salto Grande. Sustentam a posição brasileira coordenadas geográficas do Salto Grande, jamais contestadas pelo Paraguai. Consciente de que seria difícil refutar os argumentos brasileiros em discussão técnica, Stroessner apelou para outros meios e orquestrou virulenta campanha antibrasileira, apresentando o Brasil como expansionista e truculento.

As negociações sobre a fronteira e o aproveitamento hidrelétrico foram difíceis, e o impasse somente foi superado quando as duas partes chegaram à conclusão de que a construção de uma hidrelétrica na fronteira entre os dois países resolveria a questão ao submergir a zona contestada pelo Paraguai. O resultado da negociação foi a Ata das Cataratas, também conhecida como Ata do Iguaçu, firmada em 22 de junho de 1966, na qual se lê que “a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países”, tendo cada país a preferência para adquirir a energia não utilizada pelo outro. Detalhe curioso: a Ata do Iguaçu foi assinada sem o conhecimento do presidente da Eletrobras¹.

Apesar de o Chanceler Juracy Magalhães afirmar que o encontro terminou “com êxito”, até

ARTUR OLIVEIRA é diplomata de carreira e serviu em La Paz, Miami e Assunção. Todas as informações utilizadas na elaboração do artigo são de domínio público. O autor escreve a título pessoal e suas opiniões não necessariamente refletem as do Itamaraty.

¹ Debemardi, Enzo. Apuntes para la Historia Política de Itaipu. Assunção: Editora Gráfica Contínua, S.A, 1999. p. 76.

hoje não foi possível resolver a questão de limites. O lago de Itaipu, que deveria solucionar o problema, inundou apenas 10% da área disputada pelo Paraguai. A solução paliativa foi transformar o local em refúgio biológico, administrado pela empresa Itaipu Binacional desde 1984. O Brasil nega que haja um litígio, mas jamais conseguiu convencer os paraguaios a demarcar a fronteira na região.

Para o Paraguai, a Ata das Cataratas foi uma vitória, mas ainda havia obstáculos a transpor. O principal era a oposição de vários setores no Brasil, que preferiam construir hidrelétricas inteiramente em território nacional. Já havia àquela época vários locais identificados para construção ou ampliação de usinas existentes, como Jupuí, Furnas, Estreito, Cubatão III, Cachoeira Dourada, Jaguará, Ilha Solteira, Três Irmãos, Ilha Grande, Itumbiara, Capim Branco, Igarapava, Canoas, Taquaruçu, Segredo, Santiago, Pinheiro, Itaúba e Dona Francisca, além de Ilha Grande e Porto Primavera, com capacidade total superior à de Itaipu².

Energia com Itaipu versus energia sem Itaipu

O grande potencial hidrelétrico brasileiro é a maior resposta aos que afirmam que não havia alternativa à construção de Itaipu. Como se nota, o dilema nunca foi Itaipu x falta de energia, mas sim energia com Itaipu x energia sem Itaipu.

A opção de construir várias hidrelétricas teria algumas vantagens. Teria sido possível distribuir as obras por todo o país, levando empregos e renda a vários estados, além de permitir uma “sintonia fina” que evitasse excesso de oferta, como ocorreu durante os primeiros anos de operação de Itaipu, quando o Brasil teve de adquirir energia daquela central em razão da chamada “lei de Itaipu”, sancionada pelo presidente Médici.

Voltando aos que eram contra a construção de uma usina binacional, havia outro grupo que favorecia a opção nuclear, além dos que apontavam que o Paraguai não dispunha dos meios para

.....

2 Debernardi, op.cit. p. 131.

financiar uma hidrelétrica cuja capacidade instalada original de 12,6 GW equivalia a 75% da capacidade de geração elétrica do Brasil em 1973. A título de comparação, a capacidade instalada do Brasil, em 2010, era de 112,4 GW. Setenta e cinco por cento de 112 é 84, o equivalente a seis Itaipus com a potência atual de 14 GW. O fato de que, do ponto de vista técnico, o local mais apropriado para a construção de uma hidrelétrica seria em águas na fronteira entre os dois países não influía nas críticas, uma vez que o fulcro da questão era que o Brasil arcaria com a totalidade dos custos e riscos, mas somente colheria metade dos resultados.

Apesar das muitas críticas, os defensores de Itaipu conseguiram impor sua vontade, em razão de conjunção de fatores internos e externos. No front externo, pesou a disputa geopolítica travada com a Argentina e a questão da fronteira com o Paraguai. Outra justificativa seria a suposta dívida moral que o Brasil teria com o Paraguai em razão da guerra. E aqui cabe um pequeno parêntese.

Não é objetivo deste artigo discutir a Guerra da Tríplice Aliança, abordada por Francisco Doratioto, Boris Fausto, Ricardo Salles, Vitor Izecksohn e outros. Convém, no entanto, esclarecer que a visão de que o Paraguai era um país progressista e que teria sido vítima de complô orquestrado pela Inglaterra é cada vez menos aceita. Não é verdade, por exemplo, que o Paraguai era uma sociedade igualitária. Apesar de uma lei de ventre livre haver sido promulgada em 1842, a escravidão no Paraguai somente foi extinta pela Constituição de 1870. O próprio Solano López era dono de escravos³.

É comum atribuir-se ao Itamaraty a principal responsabilidade pela construção da usina. Segundo o diretor-geral brasileiro de Itaipu, Jorge Samek, Itaipu foi “a única obra do setor hidrelétrico brasileiro que não foi concebida originalmente pela Eletrobras nem pelos órgãos de planejamento do setor. Sua gênese está associada à resolução definitiva de uma disputa de fronteira

.....

3 Rodríguez Alcalá, Guido. *Ideología Autoritaria*. Assunção: Editora Servilibro, 2007.p. 51

entre Brasil e Paraguai, que se arrastava desde o período colonial. A ideia de construir Itaipu, como um instrumento de desenvolvimento e integração, foi arquitetada pelas chancelarias brasileira e paraguaia⁴.

Repete-se à exaustão que a decisão de construir Itaipu foi política. Tendo em vista a magnitude da obra, é difícil crer que fatores políticos tenham sido preponderantes. Por mais importante que fosse a disputa geopolítica com a Argentina ou a questão de fronteira com o Paraguai, nenhuma seria suficiente para levar o Brasil a construir usina com produção equivalente a 75% de toda a capacidade instalada do país.

Principais motivos para a construção da usina

Os dois principais motivos que levaram à construção de Itaipu foram deficiência de planejamento do governo federal e interesse das empreiteiras. Indício desse interesse encontra-se em pesquisa realizada pela revista Exame, em 1976, com três ministros e 12 empresários, na qual estes apontam Itaipu como primeira prioridade para o governo, enquanto os ministros defendiam a exploração de petróleo, cabendo à hidrelétrica o décimo lugar⁵. Seria ingênuo negar a influência das empreiteiras na definição de prioridades de investimento do governo brasileiro, especialmente quando atuam juntas. Citando Antonio Leite, Victorio Oxilia narra como houve um impasse logo na primeira licitação internacional, quando o lado brasileiro apontou a Andrade Gutierrez como vencedora e o paraguaio, a

4 Samek, Jorge. Palestra na Comissão de Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca, do Parlamento do Mercosul. Brasília, dez 2007. Disponível em: <http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/samek-defende-itaipu-como-modelo-de-integracao?page=63>. Acesso em 13/7/2009.

5 Oxilia, Victorio. Raízes Socioeconômicas da Integração Energética na América do Sul: análise dos projetos Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes. p. 189. Disponível em <http://www.iee.usp.br/biblioteca/producao/2009/Teses/Victorio%20Oxilia.pdf>. Acesso em 17/1/2002

Camargo Corrêa. A solução encontrada foi “a formação de um consórcio com os cinco postulantes da licitação, com a sigla Unicon, que passou a ser o único executor de todas as obras civis, por parte do Brasil. Do lado paraguaio o executor foi o consórcio Conempa⁶”.

Um dado que não é levado em conta pelos paraguaios que acusam seus negociadores de subserviência ante o Brasil é que o Paraguai soube se valer da disputa que Argentina e Brasil travavam pela liderança na região para obter vantagens. Stroessner exigiu, por exemplo, que o Paraguai não arcasse com qualquer custo, que tivesse igualdade de direitos e que não oferecesse garantia pelos empréstimos. Até os US\$ 50 milhões da metade paraguaia do capital social da empresa Itaipu Binacional foram emprestados pelo Brasil com prazo de 58 anos, com oito de carência e juros de 6% ao ano⁷, sendo que o Anexo C do Tratado estipulou a remuneração do capital em 12%, possibilitando a amortização do empréstimo com os dividendos obtidos do próprio empreendimento.

Compensação pela cessão de energia

Stroessner tampouco se contentou em esperar até que o investimento se amortizasse; recebendo apenas o pagamento de *royalties*, que em Itaipu são duas vezes e meia superiores à média dos pagos em hidrelétricas brasileiras⁸. No seu entender, como os *royalties* fariam parte do custo da energia a ser adquirida, não seria justo que o Paraguai pagasse pelos *royalties* ao comprar energia (ainda que isso fosse vantajoso para aquele país, que compra cerca de 10% da energia, mas recebe a metade dos *royalties*). Foi então criada a “compensação pela cessão de energia”, que é um custo adicional pago pelo Brasil diretamente

6 Oxilia, Victorio. Op.Cit. p. 189.

7 Debernardi. Op.cit. p. 284.

8 Samek, Jorge. Itaipu hoje. Disponível em: <http://www.h2foz.com.br/modules/noticias/article.php?storyid=11380> Acesso em 11/VIII/2009

ao Paraguai. Em linguagem leiga, é o equivalente a comprar um produto, pagar o seu preço e depois ainda pagar uma quantia extra ao vendedor por ele ter vendido a mercadoria. A situação, aparentemente esdrúxula, começa a fazer sentido quando se encara a compensação pela cessão de energia como uma maneira encontrada para transferir dinheiro diretamente do Brasil ao Paraguai, sem passar pela empresa Itaipu Binacional, uma vez que as rendas obtidas por aquela empresa se destinam aos dois donos em partes iguais.

Não se deve confundir a compensação pela cessão de energia com o preço da energia como se faz deliberadamente no Paraguai. Em 2008, o Paraguai recebeu cerca de US\$ 218 milhões por *royalties* (de Itaipu) e US\$ 120 milhões por compensação pela cessão de energia (do Brasil), num total de aproximadamente US\$ 338 milhões. Naquele ano, a receita operacional de Itaipu foi de US\$ 3,4 bilhões, sendo 66% destinados para pagamento da dívida, 17% para *royalties* e encargos do anexo C, e 17% para despesas operacionais⁹. Não é correto afirmar que o Brasil pagou US\$ 120 milhões de dólares pela energia que comprou. Na verdade, em 2008, o Brasil gastou US\$ 3,244 bilhões para comprar energia de Itaipu a um custo médio de US\$ 36,10/MWh, enquanto o custo médio da energia vendida ao Paraguai foi de US\$ 23,14MW/h¹⁰.

A compensação pela cessão de energia poderia ser vista como um prêmio pago pelo Brasil para que o Paraguai não vendesse sua energia a outros países. Essa possibilidade, presente na Ata das Cataratas, mas vedada no Tratado de

.....

9 Samek, Jorge. Itaipu: um modelo de integração. Disponível em: http://www.fiesp.com.br/irs/coinfra/pdf/transparencia_reuniao_coinfra_22_08_08_jorge_m_samek_comissao_minasenergia.pdf. Acesso em 13/7/2009.

10 Instituto Acende Brasil. Tratado de Itaipu e a Ameaça aos Consumidores e Contribuintes Brasileiros. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/2010/30-06-2010-esclarecimentos-sobre-a-revisao-do-tratado-de-itaipu/acende-brasil>. Acesso em 8/3/2011.

Itaipu, é uma das principais queixas do Paraguai. Contudo, estudadas as condições em que foi negociado o tratado, percebe-se que a exigência não é draconiana, uma vez que a obrigação de venda ao Brasil está atada à obrigação de compra pelo Brasil. Sem a garantia do mercado consumidor brasileiro, teria sido praticamente impossível obter os recursos para a construção de Itaipu.

Outro fator a ser ponderado quando se estuda o porquê de o Paraguai ser obrigado a vender a energia que não usa ao Brasil é que nosso país construiu Itaipu com o objetivo de garantir suprimento de energia para sua industrialização. O Brasil jamais teria aceito arcar com os custos da obra se não pudesse dispor da energia.

A queixa paraguaia de que o tratado de Itaipu é injusto por impedir a venda a terceiros pode ser questionada com um argumento simples: não existe mercado significativo para a energia paraguaia de Itaipu que não o Brasil. Em 2008, Itaipu produziu 94,68 milhões de MWh. Segundo o “World Fact Book”, da CIA, naquele ano, o consumo estimado da Argentina foi de 104,7 milhões de MWh, o do Chile, 56,35 milhões e o do Uruguai, 7,57 milhões (em 2010). Ou seja, a metade paraguaia de Itaipu equivalia a 45% do consumo anual argentino, 84% do chileno e 625% do uruguaio. O Paraguai, que consome 8,5 milhões de MWh, também é dono de metade de Yacyretá que, em 2011, produziu 20,86 milhões de MWh, dos quais 18,69 milhões foram exportados à Argentina.

Para vender a chilenos e uruguaios existe o complicador adicional de que a energia teria de passar pela Argentina, país que já cortou o fornecimento de gás ao Chile, atrapalhou o financiamento de linha de transmissão entre Brasil e Uruguai pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul e tem colocado obstáculos para a exportação de energia da hidrelétrica paraguaia de Acaray ao Uruguai. Esse pode ser problema maior do que a ausência de linhas de transmissão para levar a energia paraguaia de Itaipu a outros mercados, obra jamais empreendida pelo Paraguai.

O Tratado de Itaipu foi assinado seis anos após a Ata das Cataratas, em 26 de abril de 1973, e a primeira turbina entrou em operação em 1984. Em 1991, entrou em operação a 18ª e última das previstas inicialmente e, em 2005, foram acrescentadas duas mais, elevando a potência da usina para 14 GW. Essa potência é alcançada graças à gestão de reservatórios de mais de 40 represas situadas em território brasileiro, que garantem uma vazão superior a 8 mil m³/s, durante 90% do tempo e fazem com que Itaipu seja considerada usina a fio d'água¹¹ e possa manter produção anual de energia superior à da usina de Três Gargantas, na China, com capacidade instalada de 18.200 MW.

A análise das negociações sobre Itaipu faz com que alguns estudiosos, geralmente brasileiros, pensem como Maurício Tolmasquim, presidente da Empresa de Pesquisa Energética do Ministério das Minas e Energia, e defendam que “o Paraguai nesse processo entrou apenas com a água”¹². Esse tipo de observação, que ofende os paraguaios, talvez preste tributo aos negociadores guaranis.

Custo da usina e razão do crescimento exponencial da dívida

O investimento físico para a construção de Itaipu foi de US\$ 12 bilhões e as captações de empréstimos alcançaram US\$ 27 bilhões. Os pagamentos já realizados somam US\$ 47 bilhões, com saldo de US\$ 19 bilhões e pagamentos a fazer de US\$ 28 bilhões¹³.

A estrutura financeira que viabilizou a construção de Itaipu foi muito “alavancada”, produzindo endividamento que atingiu 99,2% do in-

11 Marcato, Miracyr, Itaipu, energia e diplomacia. Disponível em www.engenhoeditora.com.br/ed/589/Art_Energia.pdf. Acesso em 5/3/2011.

12 Folha de S. Paulo 24/4/08. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u395309.shtml>. Acesso em 13/5/2010.

13 Cordeiro, Enio. O Tratado de Itaipu e os Acordos Alcançados com o Paraguai. Disponível em: http://interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=53. Acesso em 8/3/2011.

vestimento direto¹⁴. O Paraguai afirma que grande parte do passivo da empresa deve-se a que, em 1986, o Brasil conseguiu que o preço pago pela energia baixasse de US\$ 16,50 KW/mês para US\$ 10,00 KW/m, indo de encontro ao Anexo C do Tratado, que estipula que o preço da energia tem de ser igual a seu preço de custo. O barateamento da energia teria gerado uma dívida adicional de US\$ 4,19 bilhões, que foi encampada pela empresa Itaipu Binacional na renegociação promovida em 1997. Segundo os paraguaios, ao somar-se a essa quantia os juros chega-se ao total de US\$ 17 bilhões de “dívida espúria”¹⁵.

Em depoimento ao Senado do Brasil, o diretor-geral brasileiro reconheceu que “o crescimento exponencial da dívida resultou da combinação de dois fatores adversos: a escalada dos juros internacionais, durante o auge da construção, e a geração insuficiente de caixa líquido para o pagamento dos juros e amortizações dos empréstimos até o início dos anos 1990, obrigando a empresa a recorrer a novas captações para rolagem da dívida e pagamento de encargos financeiros”¹⁶.

Samek afirma que a dívida, de US\$ 4.193,6 milhões, em 31/12/1996, já teria sido quitada integralmente em setembro de 2001, com juros de 4,4% ao ano mais inflação norte-americana, num total de cerca de US\$ 4,7 bilhões. O diretor-geral brasileiro também toca num ponto crucial: o consumidor brasileiro arcou com 94,6% dessa quantia, uma vez que o Brasil compra a maior parte da energia.

A dívida de Itaipu foi renegociada em 1997 e adotou taxa fixa de juros indexada à inflação dos EUA, em substituição ao índice anterior, o IGP-M da FGV, que era superior. A dolarização da dívida

14 Itaipu Binacional. Nota oficial enviada ao jornal paraguaio ABC Color. Disponível em http://www.itaipu.gov.py/index.php?q=en/node/413&id_noticia=1448. Acesso em 29/9/2009.

15 Abc Color, 8/III/2009. Disponível em <http://200.3.249.91/2009-03-08/articulos/502119/la-deuda-espuria-de-itaipu-ronda-hoy-los-17-000-millones-de-dolares>. Acesso em 7/3/2011

16 Itaipu Binacional. Samek apresenta números da Itaipu no Senado. Disponível em <http://www.itaipu.gov.br/xvsnptee/xvsnptee/stc/index.php?q=node/436&nid=1394>. Acesso em 29/9/2009.

unificou a contabilidade da empresa, que até então tinha receitas em dólares e despesas em moeda brasileira, o que ocasionava uma série de inconvenientes. No período entre julho de 1994 e novembro de 1995, por exemplo, a variação do dólar foi de 3,32%, enquanto a do IGP-M foi de 102,11%¹⁷. Essa renegociação foi conduzida pelos governos eleitos de Juan Carlos Wasmosy e Fernando Henrique Cardoso. Com isso, a crítica feita por alguns paraguaios de que o Tratado de Itaipu seria ilegítimo por ter sido assinado pelas ditaduras de Stroessner e Médici não se aplica à renegociação de 1997.

Com o aumento da inflação norte-americana, o Paraguai começou a reclamar do que chamava de “dupla indexação”, que consistia na soma da taxa de juros de 7,5% ao ano mais a inflação dos EUA, que podia chegar a 6%. O Brasil então concordou em eliminar a indexação da dívida paraguaia de Itaipu. O consumidor brasileiro, no entanto, não foi contemplado com a benesse e continua a arcar com os custos na sua conta de luz.

O Paraguai também se queixa de que as reduções obtidas na dívida externa brasileira no Plano Brady e em outras negociações não teriam sido repassadas à dívida de Itaipu. Portanto, o Tesouro brasileiro, principal credor da empresa, estaria embolsando a diferença entre a dívida original e o que cobra de Itaipu. A empresa, por sinal, é a maior contribuinte individual para o superávit primário do Tesouro brasileiro, depois que a Petrobras foi excluída do cálculo. Pela proposta de orçamento de 2011, Itaipu deveria contribuir para o superávit das estatais com R\$ 5,7 bilhões, 75% do total de R\$ 7,6 bilhões¹⁸, sendo elemento essencial para o governo alcançar a meta nas contas públicas.

Caso a alegação paraguaia seja verdadeira, as consequências são distintas para o Paraguai e o Brasil. Para o Paraguai, significa esperar mais alguns anos até poder embolsar o valor integral da venda de energia. Para o consumidor brasileiro

17 Gazeta Mercantil, 9/12/1996.

18 Agência Brasil. Disponível em: http://acritica.uol.com.br/noticias/Economia-Industria_0_331166885.html. Acesso em 8/3/2011.

ro, significa que o governo descobriu outra maneira de arrecadar, onerando ainda mais as taxas pagas sobre energia elétrica, que representam quase 45% do total da conta de luz.

Custo para a sociedade brasileira

Aspecto importante de Itaipu que não é discutido foi seu custo para a sociedade brasileira. Uma boa maneira de se ter ideia aproximada desse custo é imaginar a construção de Itaipu nos dias de hoje. Imagine o leitor, por exemplo, que o Paraguai inventasse uma questão de fronteira e que o Brasil decidisse “afogar o problema” construindo seis Itaipus (75% da capacidade instalada brasileira atual) em Foz do Iguaçu, sendo que três pertenceriam ao Paraguai. Imagine que a maioria das obras fosse dada às principais empreiteiras brasileiras e paraguaias reunidas em consórcio. Imagine que isso se desse em regime de ditadura, sem imprensa livre ou órgão de controle para fiscalizar os gastos e falcatruas. Imagine que o Brasil importasse 90% de seu petróleo e que, durante a construção da usina, houvesse dois choques de preço, como houve em 1973 e 1979. Imagine que o Brasil tivesse uma grande dívida externa e que o FED subisse os juros para perto de 20%, como ocorreu. Imagine que nos primeiros anos de operação das usinas houvesse excesso de produção no Brasil, mas fosse obrigatório comprar energia dessas usinas, deixando as nacionais sem ter como vender sua produção. Imagine se seria possível construir Santo Antonio, Jirau, Estreito e Angra III, para citar apenas quatro usinas. Imagine quantas universidades, hospitais, ferrovias e portos em todo o país poderiam ser construídos com esse dinheiro. Imagine o efeito nas contas públicas. Pois isso aconteceu. E você, leitor, pagou a conta, e continuará a pagar até 2023, quando Itaipu estará paga e o Paraguai poderá dispor da sua metade de usina que vale US\$ 60 bilhões¹⁹ sem ter colocado um centavo para sua construção.

19 Samek, Jorge. Disponível em: <http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/samek-defende-itaipu-como-modelo-de-integracao>. Acesso em 17/1/2012.

Todo esse sacrifício não sensibiliza os paraguaios que, estimulados pela imprensa e sucessivos governos, em sua maioria, acreditam que o Brasil tem sistematicamente explorado seu país. Lugo, que já se referiu à data de assinatura do Tratado de Itaipu como “dia negro” e “símbolo do entreguismo”²⁰, utilizou a hidrelétrica como um dos eixos de sua campanha eleitoral. Segundo o analista paraguaio Alfredo Boccia, “*Fue el mayor acierto de su campaña electoral. Allí estaba una reivindicación colectiva atragantada por décadas*”.

Após a posse, Lugo imediatamente exigiu renegociar os valores recebidos de Itaipu. Em reunião dos ministros das Minas e Energia, Relações Exteriores e Fazenda dos dois países, em janeiro de 2009, o Brasil propôs a duplicação do pagamento pela compensação de energia, para cerca de US\$ 240 milhões anuais; um crédito do BNDES de até US\$ 1 bilhão, para construção de linha de transmissão até Assunção, e o estabelecimento de fundo de desenvolvimento de US\$ 100 milhões. O Paraguai recusou as ofertas brasileiras e condicionou praticamente toda a agenda bilateral à questão de Itaipu.

Foram congeladas as iniciativas de cooperação técnica. O depósito do instrumento de ratificação dos Acordos de Residência e Regularização Migratória do Mercosul, de grande relevância para a comunidade brasiguiaia, foi engavetado. Houve ameaças de multilateralizar a questão e recorrer à Corte Internacional de Justiça, em Haia. Cresceu, igualmente, o tom das declarações à imprensa, com acusações duras de que o Brasil somente dava “*espejitos*” ao Paraguai. A escalada de tom repetiu, com as devidas proporções, o ocorrido na época de Stroessner, quando se negociavam a Ata das Cataratas e o Tratado de Itaipu.

O Brasil dava sinais de que não flexibilizaria sua posição. Em audiência na Comissão de Infraestrutura do Senado, a então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, afirmou que “não há da nossa parte nenhuma disposição de negociar o Tratado de Itaipu”, que “foi realizado de forma

absolutamente legal, correta e vigente”²¹. O Itamaraty afirmou que Lugo havia sido “mal assessorado” durante a campanha e que era “no mínimo injusto jogar em Itaipu a culpa pelos problemas internos do Paraguai”²². O ministro das Minas e Energia, Edison Lobão, e o diretor-geral brasileiro de Itaipu, Jorge Samek, também deram várias declarações à imprensa nessa linha.

Em maio de 2009, o então presidente Lula convocou reunião de ministros e técnicos do governo brasileiro para elaborar uma proposta a ser feita aos paraguaios. A ideia de estender o prazo final de quitação da dívida paraguaia, de 2023 para 2040, encontrou resistências no Ministério da Fazenda. Outra, que previa antecipar a compra da energia excedente de Itaipu, foi descartada. O governo reiterou, ainda, a inviabilidade de quaisquer alterações que exigissem a aprovação do Congresso²³.

No dia 7 de maio de 2009, Lugo visitou Brasília e não houve acordo. A cerimônia prevista para a assinatura de 14 convênios e acordos de cooperação foi cancelada. Lugo foi incisivo e declarou que “*el Paraguay no ha renunciado a ninguna de sus reivindicaciones*”. O jornalista paraguaio Cristian Cantero resumiu a situação: “*Brasil es el principal socio comercial de Paraguay, así que a este país no le conviene que se lleven mal. Sin embargo, el reclamo de Itaipú ha sido la bandera de Lugo desde su campaña. En tanto, Brasil no quiere perder liderazgo en la región o aparecer como el malo de la película, pero Lula tiene mucha presión en su país para no ceder ante los reclamos de Paraguay*”²⁴.

.....
21 Agência Brasil. Disponível em: <http://www.votebrasil.com/noticia/politica/dilma-reefirma-que-governo-brasileiro-nao-vai-alterar-o-tratado-de-itaipu>. Acesso em 16/1/2012.

22 O Estado de S. Paulo, 6/5/2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,lugo-esta-numa-saia-justa-com-itaipu-diz-diplomata,168262,0.htm>. Acesso em 16/1/2012.

23 Folha de S. Paulo, 6/5/09. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u561658.shtml>. Acesso em 21/9/2009.

24 BBC. Disponível em http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/05/090508_1903_lula_lugo_jg.shtml. Acesso em 23/9/2009.

.....
20 Presidencia de la República. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=64590>. Acesso em 4/5/2011.

Lugo, intransigente

Havia duas explicações para a atitude intransigente de Lugo. A primeira era a de que o presidente realmente apostava em um endurecimento nas negociações com o Brasil. Os defensores dessa linha apontavam a Bolívia como exemplo a ser seguido, tendo em vista a semelhança dos casos. Do mesmo modo que Evo Morales, Lugo era um governante “progressista” que negociava com uma empresa cujo controle estava nas mãos do governo brasileiro, sendo, portanto, mais suscetível a considerações ideológicas e políticas. Nem o discurso antibrasileiro de Morales havia impedido desfecho positivo nas negociações com o Brasil, que encarava as concessões que fazia como modo de promover a estabilidade e o progresso no entorno, mesmo que isso significasse prejuízo financeiro e a flexibilização da posição de que contratos devem ser respeitados.

A segunda explicação para a atitude de Lugo era que não havia alternativa politicamente aceitável. Naquele momento, o escândalo de sua paternidade estava no auge. Três mulheres afirmavam ter tido filhos com o presidente, e havia especulação sobre vários outros. Sem condições de apresentar nenhuma grande realização na esfera econômica ou na política interna, o presidente estava na defensiva. Nessas condições, firmar um acordo com o Brasil muito distante das exigências iniciais paraguaias, mesmo que fizesse sentido do ponto de vista pragmático, seria visto como derrota, que seria explorada pela oposição. Lugo encontrava-se prisioneiro da armadilha que ele mesmo criara ao insistir em exigências elevadas.

Último vagão do trem Brasil

Após o fracasso da visita em maio de 2009, foi possível perceber que a divisão no lado paraguaio crescia. Algumas vozes mais pragmáticas e menos radicais defendiam projeto mais amplo, que transcendesse a questão de Itaipu e fosse capaz de transformar o Paraguai no “último vagão do trem Brasil”. Uma maneira de alcançar esse objetivo

seria alterar o modelo econômico tradicional, forjado ainda na época de Stroessner, baseado no tripé i) exportações de commodities agrícolas (sobretudo soja e carne), ii) “triangulação comercial” ou “reexportação”, e iii) rentismo proporcionado pela venda de energia. Essa transição poderia ser feita valendo-se das vantagens comparativas do país, que incluem energia abundante e barata, baixa carga tributária, proximidade com as áreas mais ricas e populosas de Argentina e Brasil e agricultura competitiva em terras férteis e de baixa densidade demográfica. O setor moderado apostava num aprofundamento do relacionamento com o Brasil, que não deveria ser encarado como adversário, mas sim como parceiro.

Entre maio e julho, data da Cúpula do Mercosul em Assunção, o setor radical paraguaio passou a segundo plano. Declarações de autoridades brasileiras não provocaram réplicas. As ameaças de recorrer à Corte Internacional de Justiça praticamente sumiram do noticiário. Aparentemente, parte do governo e da opinião pública paraguaia temia que o Brasil se mantivesse inflexível, o que poderia ser grave para o Paraguai.

O grande trunfo paraguaio era Itaipu ser essencial para o Brasil. Contudo, não se cogitava a hipótese de simplesmente interromper o abastecimento de energia como forma de pressão, o que poderia provocar alguma retaliação, além de interromper o repasse de recursos ao governo paraguaio, que não pode abrir mão da renda proporcionada pelas hidrelétricas porque tem arrecadação da ordem de 11% do PIB. Também se levava em consideração que, à medida que se constroem novas usinas geradoras de energia no Brasil, a importância de Itaipu diminui. Se, em 2000, Itaipu respondia por 25% do consumo brasileiro²⁵, hoje os 50% paraguaios são responsáveis por 8,2% do total²⁶. O Brasil também

.....
25 Itaipu Binacional. Itaipu alcanza récord histórico de producción. Disponível em http://www.itaipu.gov.br/index.php?q=es/node/435&id_noticia=2444. Acesso em 24/9/2009.

26 Itaipu Binacional. Itaipu bate o recorde histórico de produção de energia em janeiro. Disponível em <http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/itaipu-bate-o-recorde-historico-de-producao-de-energia-em-janeiro>. Acesso em 6/3/2011.

promoveu a interligação de sua rede elétrica, tornando possível transferir excedentes de um ponto a outro do país.

Enquanto isso, o Brasil também discutia que posição tomar. No dia 21 de julho de 2009, o chanceler Celso Amorim declarou que o governo brasileiro aceitava a proposta paraguaia de discutir a venda de energia diretamente ao mercado brasileiro. O Ministério de Minas e Energia, que sempre afirmara que a venda direta era impossível porque requereria uma alteração do Tratado de Itaipu, divulgou nota afirmando desconhecer qualquer nova proposta. Em Itaipu, a assessoria da hidrelétrica explicou que como a decisão era política, a empresa não iria se pronunciar²⁷.

Lula: decisão favorável ao Paraguai

Área técnica, a exemplo do que já ocorrera durante as negociações da Ata das Cataratas e do Tratado de Itaipu, mostrava-se contrária a concessões que julgava excessivas, o que encareceria o custo da energia pago pelo consumidor no Brasil. A área responsável pela diplomacia acrescentava outras variáveis à equação. Os modos de raciocinar dos dois setores podem ser bem percebidos na questão da Corte Internacional de Justiça.

A área técnica via com bons olhos a ameaça paraguaia de recorrer à Corte. Fundamentada na convicção de que o Tratado de Itaipu era instrumento jurídico perfeito, a área técnica enxergava na proposta saída conveniente, que transferiria para terceiro corpo o ônus da decisão, de modo a que não pairasse dúvida a respeito de um acordo distante das pretensões paraguaias. Já o setor a cargo da política externa era contrário à ideia, que cristalizaria situação de confronto no seio do Mercosul.

A decisão final foi do ex-presidente da República, que deixou de lado o aspecto técnico da questão e optou por dar seguimento à política de apoiar governos “progressistas” do entorno, o que poderia ser alcançado por meio do aumento da

transferência de recursos de Itaipu. Os paraguaios reconheceram o papel do então presidente Lula para o desfecho das negociações. O diretor-geral paraguaio de Itaipu, Carlos Mateo Balmelli, reconheceu que “se não tivesse saído de um político como Lula, que reconhece o efeito político de uma obra de infraestrutura, o problema não seria resolvido”²⁸.

A posição brasileira foi divulgada em Assunção, durante visita bilateral do então presidente Lula, após a Cúpula do Mercosul de julho de 2009. O Brasil concordou em estudar a liberação gradual da venda da energia excedente do Paraguai no mercado brasileiro diretamente pela Ande, a estatal paraguaia, e em triplicar a quantia paga como compensação pela cessão de energia, de uns US\$ 100 milhões para US\$ 300 milhões ao ano. Os números não são exatos porque dependem do consumo interno paraguaio, que ditará o disponível para ser exportado, e da produção anual de Itaipu, que sofre alterações em razão do volume de água disponível.

O Brasil também concordou na construção, pela Itaipu Binacional e sem custo ao Paraguai, de linha de transmissão de energia de 500 kV, no valor aproximado de US\$ 450 milhões, até Assunção. O acordo prevê, ainda, a construção de obras civis e eletromecânicas que ficaram pendentes do lado paraguaio da usina, como seccionamento de linhas de transmissão e uma torre turística com mirante e teleférico, estimadas entre US\$ 80 milhões e US\$ 90 milhões, e estudos para a construção de eclusas.

O resultado das negociações, amplamente percebido como vitória de Lugo, não satisfaz os paraguaios, que continuam a reclamar da “dívida espúria” e do baixo preço da energia. A decisão do então presidente Lula não foi encarada como ato de generosidade, mas como reconhecimento tardio e parcial de injustiça histórica. O acordo também fortaleceu a ala radical do governo paraguaio e cristalizou a convicção de que a melhor maneira de negociar com o Brasil é radicalizan-

27 Jovem Pan. Disponível em <http://jovempan.uol.com.br/noticia/itaipu+brasil+espera+acordo+com+paraguai-167655,,0>. Acesso em 25/9/2009.

28 Folha de S. Paulo. 24 jul. 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u599624.shtml>. Acesso em 25/9/2009.

do, inclusive valendo-se dos brasiguaios como instrumento de pressão, o que pode ter graves consequências para aquela comunidade.

Um ponto a ser estudado é o porquê de Lugo ter obtido o que seu antecessor Nicanor Duarte, que governou durante cinco anos (2003-2008), tendo o ex-presidente Lula como homólogo no Brasil, jamais obteve. A resposta pode ter sido dada na cerimônia de formatura da turma Zilda Arns, do Instituto Rio Branco, quando o então presidente Lula afirmou que as diferenças com o Paraguai somente foram resolvidas “porque encontrou um presidente de esquerda no Paraguai”.

Sem se questionar o senhor ex-presidente da República, pode-se acrescentar que a atitude brasileira de ceder em pontos, que do ponto de vista técnico não fazem sentido, é parte de uma política de Estado, aceita por todo o espectro político, de promover o desenvolvimento e a estabilidade no entorno. O que poderá vir a ser questionado é se esse objetivo será alcançado, aumentando as transferências de dinheiro ao Paraguai.

Itaipu já custou US\$ 47 bilhões. Benefícios para o Brasil?

Itaipu já custou US\$ 47 bilhões. Como o Paraguai é dono de metade do empreendimento, deduz-se que US\$ 23,5 bilhões foram gastos com aquele país. Acrescentem-se a essa quantia os US\$ 5 bilhões que o Paraguai já levou em *royalties* e compensação pela cessão de energia e chega-se à conclusão de que já foram gastos US\$ 28,5 bilhões com o Paraguai. Pode-se então perguntar: que benefícios a sociedade brasileira obteve por ter deixado de investir esse dinheiro no Brasil? O que teria sido possível?

Os 6 milhões e meio de paraguaios representam um mercado atraente para nossa indústria? O contrabando diminuiu? O tráfico de drogas e armas foi efetivamente combatido? Os brasiguaios têm sido respeitados ou são vítimas de preconceito e xenofobia? A imagem do Brasil é de país amigo ou espoliador?

E Lugo? Será diferente de seus antecessores?

Vai procurar usar as vantagens comparativas do país para promover um novo modelo de desenvolvimento ou continuará a apostar no rentismo das hidrelétricas e na “triangulação comercial”? Tentará garantir a titularidade das terras dos brasiguaios ou continuará a utilizá-los como instrumento de barganha para arrancar mais concessões do Brasil? Vai abandonar a retórica xenófoba e deixar de culpar nosso país por males que são de responsabilidade dos próprios paraguaios? Isso somente o futuro dirá, se é que o presente já não está dizendo.

É comum ler em textos brasileiros sobre Itaipu que a usina promoveu um “casamento indissolúvel” entre Brasil e Paraguai. O problema é que o casamento não é harmonioso. O Paraguai, seja por tática de negociação, pela conveniência de ter um bode expiatório para suas mazelas, ou por simples diferença de percepção, acusa o Brasil de agir de má fé. O que deveria unir separou e poderá separar ainda mais. Vide, por exemplo, a questão do preço da energia. O que ocorrerá em 2023, quando a empresa estiver amortizada? O custo da energia baixará para 40% do que é cobrado hoje? Essa é apenas uma das muitas diferenças que terão de ser resolvidas.

Uma sugestão é que se acabe com a “compensação pela cessão de energia” e que eventuais lucros sejam auferidos apenas por meio da empresa Itaipu binacional, o que seria mais justo. O Paraguai já ganhou muito dinheiro com Itaipu e não há justificativa para que essa “compensação” continue a onerar a sociedade brasileira, que suporta carga tributária três vezes superior à paraguaia. O que se percebe é que a renda de Itaipu não serviu para desenvolver o Paraguai, mas sim para reforçar a mentalidade rentista que, juntamente com a “triangulação comercial”, tem sido obstáculo à transformação do modelo de desenvolvimento daquele país.

Eclusas podem ser marco de união

Por sorte, há um aspecto de Itaipu que pode colaborar para que a empresa deixe de ser um foco de desentendimento para transformá-la num

verdadeiro marco de união entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai: suas eclusas.

O último estudo sobre o tema foi feito pelo Instituto de Logística e Supply Chain Management (Ilos), que apresentou conclusões preliminares em março de 2011. O estudo, ao qual o autor do artigo não teve acesso, analisou quatro cenários: sistema de eclusas na margem direita (do Paraguai) e esquerda (Brasil) e polos intermodais, também em ambas as margens do rio. Dos quatro cenários estudados, o que se mostrou mais próximo de um ponto de equilíbrio financeiro, com menor investimento inicial e menor restrição socioambiental, seria o sistema de eclusas na margem paraguaia, com custo de R\$ 4,2 bilhões²⁹.

A construção das eclusas proporcionaria escoamento alternativo para grande parte da produção agrícola brasileira, aliviando o tráfego em ferrovias, rodovias e portos brasileiros saturados. A possibilidade de exportar via portos na Argentina ou Uruguai teria profundos efeitos no frete dentro do Brasil. Como os produtores agrícolas do Mato Grosso podem atestar, a existência de ferrovia não significa barateamento automático nos preços. Prova disso são as tentativas do governo brasileiro de introduzir o direito de passagem nos ramais ferroviários que foram privatizados na década de 1990.

Exemplo da competitividade da hidrovia se vê no caso do álcool. Segundo o presidente da Transpetro, Sérgio Machado, “o modal hidroviário gasta em torno de quatro litros de combustíveis para carregar uma tonelada do produto a cada mil quilômetros, enquanto por via férrea seriam seis litros, e por via rodoviária, 15 litros. Além disso, para transportar o mesmo volume de um comboio seriam necessários 86 vagões em um trem, ou 172 carretas de caminhão”³⁰. As vantagens para a

29 Itaipu Binacional. Disponível em: http://jie.itaipu.gov.br/print_node.php?secao=turbinadas1&nid=19875. Acesso em 14/5/2011.

30 O Estado de S. Paulo. Disponível em: <http://m.estadao.com.br/noticias/impresso,transpetro-tera-novos-comboios-para-hidrovia,496559.htm>. Acesso em 16/1/2010.

indústria automobilística, para citar outro exemplo, seriam imediatas e provocariam substancial diminuição no uso de caminhões cegonhas. Seria possível carregar numa só barcaça automóveis prontos, motores e peças, unificando o transporte, o que é impossível no momento. É bom também recordar que, em razão de desconfianças históricas, não há trânsito ferroviário entre Brasil e Argentina porque as bitolas são diferentes.

Críticas pertinentes, como a de que obra financiada por Itaipu teria reflexos na conta de energia, podem ser matizadas quando se atenta para o fato de que 60% do preço da energia de Itaipu destina-se ao pagamento da dívida, que estará completamente amortizada em 2023. A empresa estaria em condições de absorver o custo extra da construção das eclusas, que poderiam, a exemplo da energia vendida, operar a preço de custo ou próximo dele.

Para o Paraguai, a obra seria uma chance de reviver os períodos de construção de Itaipu e Yacyretá, com grande entrada de divisas e geração de empregos. Para o Brasil, seria uma oportunidade de promover o entorno sem o ônus de arcar com a transferência direta de recursos a governos estrangeiros.

No tocante a custos, os R\$ 4,2 bilhões representam menos de dez vezes o que se espera gastar com o trem bala, com custos estimados em até R\$ 50 bilhões. Ao contrário do trem bala, que poupará algumas horas de viagem entre dois estados vizinhos já ligados por rodovia, ferrovia e ponte aérea, a hidrovia teria reflexos positivos em vários setores da economia em uma área muito mais extensa que inclui Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais e Goiás, podendo ser instrumento poderosíssimo para baixar o “custo Brasil”, com consequências imediatas na geração de empregos e riqueza.

Como se vê, é possível que Itaipu deixe de ser motivo de discórdia e passe a ser instrumento de progresso e desenvolvimento para milhões de pessoas nos quatro países do Mercosul. Caberá aos governos de Brasil e Paraguai mostrar que essa mudança é possível.

Democracia Terceiro-Mundista e Doente

.....

MARIO CESAR FLORES

A democracia da cultura ocidental transcende a eleição e se estende ao *como* é praticada: Legislativo e Judiciário atuantes e não tutelados pelo Executivo, protagonismo da lei, segurança jurídica, respeito aos direitos civis, políticos, sociais e individuais, serviço público competente e correto, liberdade de opinião, mídia responsável, embora não controlada. Mas a eficácia desses princípios básicos depende de requisitos concretos que, se insatisfatórios, prejudicam o funcionamento da democracia. Esboçemo-los, referenciados ao Brasil.

Primeiramente, para que a democracia seja viável é preciso que não existam dissensões inconciliáveis de religião, de cultura e de raça. É preciso que haja um mínimo razoável de tolerância e de consenso coletivo, que faça os vários segmentos da população se sentirem tranquilos em seus valores culturais básicos que, se não os mesmos, pelo menos não podem ser drasticamente conflitantes. Este requisito, influente na consciência de unidade nacional solidária, não tem sido problema preocupante no Brasil, embora algumas medidas *antropoideológicas* recentes, que vêm acordando o racialismo até agora inexpressivo, possam vir a exigir alguma atenção no futuro. Como pode vir a exigí-la a emersão e, principalmente, *o uso eleitoral* de dissensões sociopolíticas entre as camadas superiores e inferiores da pirâmide social.

Em segundo lugar, a abundância reduz as tensões sociais e favorece a democracia. Já a escassez

.....
MARIO CESAR FLORES é almirante-de-esquadra (reformado)

alimenta as tensões e enseja a fê no messianismo salvacionista, ilusoriamente visto como provedor onipotente e magnânimo, capaz de eliminar a miséria pela vontade política. Para evitar a ameaça da escassez à normalidade democrática ou até mesmo à própria democracia, faz-se necessário, portanto, que haja desenvolvimento econômico e que seus frutos cheguem a todo o povo, atendendo a dinâmica demográfica. A supressão da pobreza excludente é imprescindível, a insegurança alimenta a sedução do impositivo salvacionista. Deficiências neste requisito (refletidas na iniquidade social) perturbaram o Brasil do passado (Canudos, por exemplo) e perturbam – ainda que moderadamente – o atual.

O terceiro requisito influi em dois planos do poder público da União, Estados e Municípios, nos quais o Brasil sempre deixou e continua deixando *muito* a desejar:

- no plano político, uma organização política e um processo eleitoral que ajudem a formatar o poder político com atores probos, dotados de sentido de missão cívica e preparo intelectual adequado aos problemas nacionais e da inserção internacional do país. Atores não contaminados pela cultura patrimonialista, com seu corolário, a ânsia pelo poder e pela permanência nele, a obsessão da reeleição, que sempre foi forte no Brasil e é hoje expressivamente forte. Em síntese: no plano político, uma organização e um processo que favoreçam o protagonismo da ética e da competência;
- no plano jurídico e administrativo, estruturas organizacionais probas e capazes. A administrati-

va, organizada para atender competentemente as várias responsabilidades do poder público e apta a conduzir a máquina pública com a flexibilidade adequada a responder às metas e prioridades dos ideários vencedores nas eleições – na alternância democrática no poder –, obviamente desde que não revolucionários. A jurídica, capaz de funcionar pautada pela lei, independentemente das junções dessa alternância.

Em quarto lugar, sensivelmente insatisfatório no Brasil, vem um universo eleitoral razoavelmente preparado para votar apoiado na capacidade de perceber e avaliar problemas, propostas e candidatos (transparece aí a essencialidade da educação: para que o voto tenha consistência crítica há que se respaldá-lo na educação e na informação, na conscientização responsável), além de provido da segurança socioeconômica necessária ao exercício da cidadania política com independência. Em suma: um universo eleitoral dotado de sensibilidade cívica e não deformado pela pressão da miséria e pelo correlato fascínio vulgar das imagens mitificadas e seus artifícios assistencialistas. Sem um grau minimamente satisfatório de educação e segurança de vida digna o homem não é efetivamente livre em seus direitos e deveres da cidadania. É vulnerável à influência do fanatismo, político ou religioso. Há alguns anos, em programa cultural, a TV apresentou esse quadro: numa praça de Oslo, um pai *operário* zela por seu filho, enquanto lê teatro; ao repórter respondeu em inglês. Comparemo-lo com esse: na fila de votação, em 2010, um eleitor pergunta: qual é mesmo o número da mulher do Lula? Resposta: a mulher do Lula não é candidata. Reformulação: o número daquela mulher que o Lula mandou votar nela. Onde a democracia pode funcionar melhor?

Eleitores vulneráveis

O comportamento humano (no caso, o comportamento político) é condicionado pela razão e pela fé ou paixão. Em países desenvolvidos e de democracia consolidada esse condicio-

namento vem sendo razoavelmente atendido na prevalência da razão – ainda que não rigorosamente sempre, haja vista a reação popular e de políticos oportunistas a medidas saneadoras necessárias, em alguns países europeus em crise econômica (2011). Mas preocupa no Brasil, onde as condições do quarto requisito (eleitorado) frequentemente comprometem a qualidade do terceiro (corpo político), cuja atuação pela melhora do quarto – de que resultaria a dele próprio – é inibida *também* pela inapetência: a fragilidade dos alicerces da consciência cívica favorece a eleição e reeleição de candidatos nem sempre (?) promissores.

Os ideários dos partidos e as ideias dos candidatos, as diferenças na identificação e a interpretação dos problemas, são influência legítima no voto, que deve ser alicerçado em alguma lógica, correta ou equivocada, mas nunca simplesmente na fé e na paixão ou no fascínio do assistencialismo que, mesmo quando racional ou impositivo, avilta a dignidade cidadã, alimenta a indiferença pela ética na política e gera a gratidão vassala e complacente. Eleitores vulneráveis ao circo político ilusório e/ou no limiar da vida digna ou dela excluídos – quando, compreensivelmente, a vida sofrida é hierarquizada acima da preocupação política –, não têm condições de votar pautados pelo cuidado criterioso e frequentemente consideram um aborrecimento a eleição, *ressalvada a do messias executivo* do imaginário mítico. Eleições desfiguradas pelo *marketing* vulgar que estimula a fé e a paixão acima da razão, em vez de referendarem ideias, acabam plebiscitando imagens, mitos e ilusões.

Em suma: nas últimas décadas nossas eleições não têm sido garantia de boa qualidade do padrão da política. Políticos aquém do conveniente são eleitos e reeleitos, mesmo depois de mostrarem suas deficiências. Bem disse um deputado federal (*O Estado de S. Paulo*, 7 / 5 / 2009): “...estou me lixando para a opinião pública...você (a mídia) batem, mas a gente se reelege... tenho sete mandatos...”. Palavras de despreço pelo povo que, por seu lado, não dá alto

valor, ou não tem condições de dá-lo, ao seu dever cívico responsável. O político se *lix*a para o povo e o povo se *lix*a para a política. A lei da ficha limpa em tese seria dispensável porque o eleitor consciente e responsável rejeitaria candidatos de ficha suja, mas a realidade brasileira a exige, como medida profilática, contraposta à indiferença de parte expressiva do eleitorado.

Modelo ao estilo populista

Nossos políticos íntegros e competentes não têm sido maioria segura sobre os menos preparados ou motivados por interesses nem sempre virtuosos, que praticam a política sem compromisso com ideários e programas, ajustados conjunturalmente em função da conveniência, com vistas à participação no poder. Parte dos eleitos carece de visão cívica, capacidade intelectual e sentido de missão para participar ativamente no encaminhamento das questões maiores, de complexidade crescente no cenário nacional e internacional do século 21. Parte dos eleitos tende a conviver, conformada ou mesmo prazerosamente, com essa ideia de conveniência: os grandes temas internacionais e de defesa seriam da alçada de especialistas. Errado: são também da responsabilidade dos políticos, inclusive dos que evitam se engajar neles porque despreparados ou porque esses temas não entusiasмам a massa eleitora e são de escasso retorno eleitoral. Se não também porque política externa e defesa são fontes de diminuto retorno clientelista – os cargos comissionados, por exemplo.

Essa fragilidade sociopolítica “facilita a vida” de modelo político novamente em ascensão na América do Sul, inclusive no Brasil: o modelo ao estilo populista, em que políticos hábeis na eloquência oportunista ajustada à plateia do momento e na cooptação mais emocional que racional, vendem o futuro com promessas fantasiosas e protegem-se criando bodes expiatórios (bancos, elites, capital, FMI, países ricos, globalização, Consenso de Washington, o nebuloso neoliberalismo). Seus *aiatolás* maiores, em geral ca-

rismáticos, não costumam ameaçar a ordem estabelecida com ideias *revolucionárias*. Pragmáticos, tampouco se prendem a diagnósticos, soluções e projetos racionalizados por ideologias ou programas. “Namoram” sem compromisso nem escrúpulos com o conjunturalmente útil ao projeto de poder, tanto do arsenal marxista como da direita nacionalista. Induzem a crença no redentorismo da vontade política, preconizam utopias mistificadas e objetivos fantasiosos, criam aparências simpáticas e alimentam esperanças que camuflam a realidade e respondem à necessidade popular do entusiasmo extasiante.

O Brasil continua vulnerável ao culto do personalismo – é bem verdade que hoje predominantemente urbano – sem a sujeição da época do “coronelismo” da Primeira República majoritariamente rural – vassalagem ao “coronel” na mistura de patriarcalismo, ignorância e gratidão –, porque a cidade dilui controles. O patriarcalismo rural decresceu e cresceu a força do populismo, também nutrida na fragilidade cultural e socioeconômica, esquema que, tal como o do “coronelismo rural”, não assegura a inclusão cidadã. Aspecto instigante da evolução é que à época do “coronelismo” oligárquico o processo eleitoral, embora viciado pela fraude, produzia *razoável* proporção de representação de bom nível, coerente, é claro, com a ordem socioeconômica de então. No pós-1930, a indústria e os serviços se somaram à agricultura, ampliando-se assim as classes média e proletária urbanas, hoje majoritárias. Com a migração do campo para as cidades, “na onda” nacional-desenvolvimentista, a tradição personalista mudou do patriarcalismo rural para o populismo, com algum comprometimento da qualidade da representação.

A interação insatisfatória dos terceiro e quarto requisitos da democracia é alimentada pelo circo da propaganda moderna, que confere ao processo eleitoral uma conotação mais de disputa publicitária manipuladora da ilusão do que de disputa política pautada por ideias. O sensacionalismo midiático afeta sensivelmente o mercado político, hoje mais a TV que, combinando imagem e texto

de precários níveis mental e estético, influencia por impacto visual-auditivo sem exigir saber ler, cria mitos e coopta usando recursos sedutores – dos impulsos primitivos (emoção, esperança mítica, enaltecimento da imagem) até simplesmente às estultices simpáticas à cabeça folgazã de parte do eleitorado. A mistificação leva os vulneráveis a ela a abdicarem de sua soberania mental ao fascínio da bufonaria, que atende a necessidade psíquica de ilusão. Já no eleitor judicioso, seu disabor estético é acompanhado pelo receio de desastre caso os autores das estultices sejam eleitos e isso frequentemente acontece.

Além de deturpado pela propaganda, o mercado político brasileiro também o é pelos comícios apoteóticos, que são hoje praticamente espetáculos alienantes, de espalhafatoso ritual coreográfico, em que as ideias propositivas, na verdade de fraco interesse para a maioria dos presentes, são substituídas por slogans, ilusões e fetiches vazios da acrobacia retórica ilusionista e por apresentações musicais do teatro vulgar. No fundo, é a política travestida de diversão, a ética e a responsabilidade ausentes do enredo lúdico e fantasioso.

Nossa (des) organização partidária se soma a esse quadro distópico. A prática política coerente e programática é difícil, se não impossível, com o caleidoscópio partidário brasileiro, em que os partidos (quando não ficções partidárias corretoras de legenda eleitoral) estão menos condicionados por ideários, programas, diagnósticos e soluções (eles se assemelham no vazio óbvio e simpático) e mais pelas coalizões do mercado político, adequadas à ascensão ao poder, ou ao menos à participação nele. Em vez de sistematizarem perspectivas, valores e interesses da sociedade ou de setores dela – o que é natural e legítimo na democracia –, a aliança eleitoral com vistas ao poder prevalece sobre a aliança política fundamentada em ideários nacionais. O funcionamento do sistema se assemelha a um jogo de oportunismo conjuntural em que as ideias pouco pesam.

Note-se: a ascensão ao poder ou a participação nele são pretensões partidárias inerentes à política, racionais e legítimas se visam à conse-

cução de ideários e programas, mas erradas quando os partidos os ignoram ou os mutilam (quando os têm...) e se acomodam em conluios amorfos e vazios de conteúdo, visando à participação no poder. Isso vem sendo comum no Brasil, onde até partidos que se pretendem doutrinária e programaticamente consistentes ajustam-se às contingências das coalizões da participação no poder. Na verdade, nenhum se conduz rigorosamente consistente, embora possa haver uma ou outra exceção *em tema específico – o meio ambiente, por exemplo*.

“Sobram partidos, faltam alternativas”

Nossos atores políticos se distribuem em quase 30 partidos ideológica, doutrinária e programaticamente informes, até porque é inviável formular tantos ideários e doutrinas, tantos programas com objetivos e prioridades diferentes. Seria possível existir, aqui ou em qualquer país, 30 (ou quase isso...) ideários suficientemente distintos para justificar 30 partidos? Não se trata de distinções radicais, à Marx e Hayek: mesmo em gradações intermediárias entre esses extremos não há espaço ideológico e programático para mais do que quatro ou cinco partidos consistentes. Da esquerda à direita: socialista (verdadeiro, não o engodo retórico), socialdemocrata, liberal e nacionalista de direita, talvez mais um ao centro, combinando facetas da socialdemocracia e do liberalismo. Nossos partidos misturam flexivelmente tudo isso em função da conveniência do cenário eleitoral. Como disse um analista político brasileiro, “sobram partidos, faltam alternativas”.

Num quadro dessa natureza é compreensível a fragilidade da filiação partidária, a migração praticada no despreço pelos ideários dos partidos (frágeis, quando existem) e pelo respeito ao eleitor que ainda acredita na sistemática democrática em tese fundamentada nos partidos, seus ideários e programas. É compreensível o político filiar-se ao partido que lhe convém para eleger-se e, de conformidade com a evolução das circunstâncias, transferir-se para o que lhe propicie par-

ticipação no poder. Mas é justo reconhecer: a prática migratória, um tanto moderada por jurisprudência que vincula o mandato ao partido, não chega a ser uma aberração ideológica ou programática, já que os partidos se assemelham na vaguidão frouxa. Ademais, é coerente com nossa cultura em que a relação *político-eleitor* pressupõe o sucesso do político no papel de lobista junto ao Executivo e, para isso, por vezes, convém a troca de partido.

Corolário natural desse cenário é a tendência à precedência da relação político-eleitor, sobre a relação partido-eleitor. A vinculação de fato mais importante deixa de ser à “causa” *em tese* refletida no ideário do partido – que, quando existe, é flexível com a conveniência – e passa a ser aos personagens fortes. Os políticos que puxam o carro partidário no processo eleitoral são enaltecidos acima do partido, sejam eles probos e competentes ou demagogos carismáticos, de discurso condicionado pela conveniência eleitoral. Essa deformidade é refletida na dependência do PT à popularidade do ex-presidente Lula e no caso emblemático do PFL/DEM, na Bahia: partido de destaque quando vivia Antônio Carlos Magalhães; com o falecimento desse líder, definiu no Estado. Note-se: é da natureza dessas personagens não estimular a emergência de lideranças alternativas, quando desaparecem, deixam o vácuo. Nas democracias saudáveis, imagens e carismas evidentemente ajudam, mas não prescindem do amparo em ideias.

Marqueteiros da imagem

A pesar das inconsistências doutrinária e programática, e mesmo quando carentes de personagens de realce nacional, alguns partidos são bem organizados sob a perspectiva de seu projeto principal: o poder ou, ao menos a participação nele. Conseguem se acomodar confortavelmente em coalizões frágeis no tocante às ideias, nas quais fazem valer seus pesos numéricos no mercado da ocupação da máquina pública, das nomeações no butim da vitória eleitoral. Competência e mérito são quesitos sem peso decisivo, nesse

processo surrealista em que os partidos constroem o titular executivo na formação de sua equipe e condicionam seu apoio no correr do governo, ao atendimento de suas pretensões, com risco para a eficiência administrativa e até para a probidade no trato da “coisa pública”. O camaleônico PMDB, bem estruturado para a participação no poder e sistematicamente bem-sucedido, é comumente citado como exemplo, mas, guardadas as proporções, outros partidos incidem na mesma prática. Esse padrão político está refletido nessas frases emblemáticas publicadas na mídia, de desprezo pela decência na política e de preocupante sabor aético, proferidas por líderes partidários na montagem do governo federal no início de 2011: “a gente vale quanto pesa...” e “vamos pedir algo que condiga com a força que temos...”!

O nível insatisfatório dos terceiro e quarto requisitos da democracia e as disfunções da moldura organizacional da sistemática política (partidos, coalizões...) explicam a eleição de políticos em geral restritos às questões que rendem dividendos eleitorais. Explicam porque os *marketeiros* dos circos publicitários da imagem e da fantasia são mais importantes para o sucesso eleitoral do que os programas (quando existem) e por isso bem pagos... Explicam a dimensão macunaíma da eleição de personagens exóticas, beneficiárias do desinteresse ou do protesto emocional que, antes da urna eletrônica, induziam desabafos zoológicos – roncote *cacareco*, macaco *tião*, votos então nulos, ao contrário dos desabafos atuais, que elegem os próprios e os rebocados na legenda. Explicam a ascensão política de religiões que auferem o apoio da massa sofrida oferecendo compensação na “vida futura”. Explicam a reeleição de políticos de deméritos conhecidos, que faz do cargo legislativo o emprego da vida, exercido de forma a não pôr em risco sua continuidade. E explicam alguns destemperos políticos legais ou consuetudinários, assimilados pelo povo que, em geral, sequer os entende ou por eles se interessa. Vejamos uns poucos exemplos úteis à compreensão da variedade do quadro (sem esgotá-lo), selecionados para este texto em razão da influência na política brasileira:

- a cooptação (cargos públicos, liberação de recursos paroquial-eleitoreiros...) de congressistas pelo poder executivo, que confere o “amém” congressual aos desígnios do voluntarismo presidencialista – em consonância, diga-se de passagem, com a cultura do povo, que hierarquiza alto o messias executivo. Em última análise, o *check and balance* republicano desvirtuado pela chave do cofre e pelo poder de nomear, o apoio ao estilo ARENA construído hoje não mais pelas injunções do regime autoritário, e sim pela cooptação de discutível virtude;
- a deturpação das eleições pelas coligações de conveniência conjuntural. A posição do TSE – a coligação federal impondo parâmetros às estaduais –, já politicamente superada, foi resistida pelas *facções* estaduais dos partidos, que pretendem liberdade para as coligações adequadas à conjuntura do Estado. No que lhes assiste alguma razão, já que os ideários e programas partidários, semelhantes no vazio dos lugares comuns simpáticos, não justificam rigor na fidelidade vertical;
- os partidos oferecem ao eleitorado candidaturas não resguardadas por cuidados rigorosos quanto à conduta ética e tampouco à qualificação para os cargos pretendidos, do que decorrem fatos deprimentes e/ou o descompasso entre a demanda de aptidão e o desempenho, desabonadores dos Legislativos e Executivos federal, estaduais e municipais, haja vista a miríade de escândalos, de presença dramática no cotidiano da mídia;
- a suplência de senador, que gera senadores desconhecidos, não eleitos se eles próprios fossem candidatos efetivos. Em 2010, chegamos a ter 17 senadores suplentes, num total de 81. E nas eleições proporcionais, a eleição de candidatos, tampouco da preferência do povo, beneficiados pelos puxadores de legendas. Ambas as distorções são logros eleitorais. A primeira pode ser dirimida pelo fim da suplência. Já a correção da segunda é complexa e seja qual for a versão adotada será obstaculizada pelos beneficiários do sistema atual;
- herança do regime de 1964, arquitetada para reduzir o peso relativo do Sul e Sudeste mais reativos àquele regime, mantida na democracia pela Assembleia Constituinte de 1987/88, eleita pela regra anterior. A super-representação de alguns Estados, que confere pesos desiguais à cidadania política: um deputado de Roraima representa 28 mil eleitores e um de São Paulo, 305 mil (*O Estado de S. Paulo*, 8/10/2010) . Talvez convenha mesmo alguma concessão na proporcionalidade, mas a distorção atual aparenta ser excessiva. Sua redução depende também do voto das representações infladas, de Estados onde a política é atividade cobiçada; e
- o foro especial e a licença das casas legislativas para processar congressistas por crime *sem* conotação política – o que, obviamente justifica a excepcionalidade, salvo quando o interesse político e o impactante sensacionalismo – logo esquecido pela mídia e pelo povo – induzem à concessão da licença. A eleição é transformada em passaporte para a impunidade. Frase (de memória) de suplente de senador, em evento social em Brasília: ajudei (financeiramente) a eleger *fulano* e, se eu me complicar (o que seria isso?), ele se licencia e eu assumo.

Insatisfação

Embora o povo brasileiro seja um tanto permissivo e ludicamente tolerante, em alguns segmentos da sociedade as manifestações de incompetência e os escândalos já vêm criando insatisfações, percebidas nas pesquisas de opinião que situam sistematicamente baixo os políticos e à reboque, as instituições da democracia, principalmente os partidos e o poder legislativo. O poder executivo ou, pelo menos, seus titulares maiores e populares, são em geral protegidos pela cultura sebastianista. O julgamento negativo acontece por motivos que de fato o justificam – incompetência e malfeitos –, mas sem que se reconheça seu complemento lógico: a responsabilidade do eleitor. Os incompetentes e os carentes de virtude ética são eleitos, não se autoneameiam,

os “pecados” na esfera pública são cometidos por pessoas escolhidas pelo povo ou escolhidas (cargos de nomeação) por essas pessoas. A “culpa” começa no voto.

Mais dia, menos dia, a insatisfação pode vir a aluir o entusiasmo pela democracia. Pode vir a dar algum espaço à tolerância esperançosa em desvios não rigorosamente nos parâmetros democráticos. Hoje inverossímil, o autoritarismo explícito, sem clima interno e sujeito a sanções internacionais, mas não tanto o voluntarismo presidencialista forte, que se vale de meandros legais ou assim tendenciosamente interpretados e da cooptação, para deturpar a democracia representativa. Presidencialismo forte que, na contramão da lógica democrática, privilegia a relação tótemica direta entre massa e liderança personalista (à Hitler e Mussolini, à Vargas, Perón, Chávez e Lula...) acima da mediação das instituições e tende a ver na eleição o aval para o salvacionismo messiânico. Visão refletida emblematicamente na declaração de militante político publicada na mídia, referida ao decurso de 40 dias do governo iniciado em 1/1/2003: “a hora da insurreição está passando” – delírio ideológico, porque a eleição não é mandato para a insurreição.

Na democracia voluntarista de presidencialismo forte é comum a delegação ao Executivo do direito de legislar, como foi o caso das “leis habilitantes” úteis ao Presidente Chávez para mudar a estrutura político-jurídica da Venezuela e governá-la a seu critério, 70 anos depois de delegação similar na Alemanha, onde serviu à extinção da frágil democracia de Weimar e à institucionalização do Nazismo. Nossas medidas provisórias, supostamente para uso em situações especiais, sistematicamente interpretadas e aceitas nos últimos anos com tolerância permissiva, são uma modalidade de delegação – é bem verdade que sujeitas à ratificação, modificação (que dá espaço às *emendas piratas* paroquial-eleitoreiras alheias às razões da medida) ou negação pelo Congresso. A DRU (Desvinculação da Receita da União), recentemente *renovada*, embora racional se bem usada, também se insere nesse esquema.

Outro artifício do presidencialismo messiânico é a pressão típica da “democracia do berro”, das manifestações orquestradas, corporativas (inclusive greves) ou populares. A configuração psicossocial folgazã do povo brasileiro abre o país às práticas da “democracia do berro”, e João Goulart as tentou – a exemplo do comício esfuizante na Central do Brasil no Rio de Janeiro em 16 de março de 1964, cujo resultado foi o inverso do pretendido: a reação de parte da sociedade e das Forças Armadas.

Redentorismo messiânico

Sintetizando: a democracia bem-sucedida exige povo capaz de compreendê-la e de atuar nela, quadro político talentoso e ético, respeito pelas diferenças culturais e de opinião, economia compatível com a população, com a eliminação da miséria excludente, instituições jurídicas e administrativas íntegras e competentes. A fragilidade desses alicerces acaba favorecendo alguma modalidade de voluntarismo praticante de formulações salvacionistas, sedutoras da massa vulnerável à ilusão.

O Brasil corre esse risco. Nossa normalidade democrática processual formal não está ameaçada, mas as razões políticas, econômicas, sociais e culturais perturbadoras do quadro político no passado ainda existem e algumas, incidentes nos terceiro e quarto requisitos básicos da democracia, vêm sendo até agravadas, em detrimento da qualidade da democracia e do entusiasmo popular por ela. Hoje em realce, por seus reflexos no encaminhamento de tudo mais, a política tem se manifestado aquém do nível necessário ao país. Com o passar do tempo poderá vir a crescer o sentimento de que as relações entre sociedade e Estado não estão sendo eficientemente intermediadas pelos instrumentos da democracia e poderá vir a crescer a simpatia pelo redentorismo populista messiânico ao gosto sul-americano, que já vivemos com Getúlio Vargas e cujos contornos transpareceram, comedido, no período 2003-10.

A tão falada quanto procrastinada reforma po-

lítica é, portanto, a evolução crucial hoje exigida. Há que estabelecer parâmetros condicionadores de partidos de fato consistentes, aperfeiçoar a fidelidade partidária, disciplinar a grilagem eleitoral (suplência, sobra da legenda) e fazer valer a barreira da idoneidade, regular as coligações, exigindo-lhes coerência, estabelecer representação proporcional menos desarrazoada dos Estados (preferencialmente sem aumento do total: nos EUA são 435 deputados para uma população de 310 milhões, aqui são 513, para 193 milhões. Nos EUA são dois senadores por Estado, aqui, três e ninguém diz que nos EUA há menos democracia do que no Brasil) e rever a pleora de vantagens corporativas, que fazem dos políticos cidadãos especiais (na opinião do Senador José Sarney, *mídia*, 11/10/2011, elas *homenageiam* a democracia!). A menção ao número de congressistas sugere uma pergunta: o aumento de cerca de 7 mil vereadores já em 2012 decorre da necessidade de mais representação, alguém, além dos postulantes ao cargo, sente falta de vereadores em seus municípios? Em alguns municípios já vêm ocorrendo manifestações contrárias ao aumento.

Essa reforma será útil à emersão de Executivos e Legislativos coerentes com a complexidade brasileira nos três níveis da federação, de brasileiros de boa estatura intelectual e cultural, íntegros e competentes, aptos a “construir condições para tornar possível o desejável” (frase de Fernando H. Cardoso). Na mão contrária, será útil à redução da atração do oportunismo pela política, dos que fazem da política, de sacerdócio cívico, meio de vida. Será possível chegar a algo efetivamente profundo nas comissões congressuais de reforma política ora em curso que, diga-se de passagem, sensacionalizadas no início da legislatura em 2011, já entraram em discreto segundo plano, mas aparentemente já tendentes ao *lampedusiano* “mudar para que tudo continue o mesmo”?

Se a reforma política não acontecer, provavelmente ainda assim a economia do país continuará avançando, aos tropeços e em ritmo aquém de seu potencial – se não com quedas setorializadas. O povo talvez continue (por quanto tem-

po...?) na ilusão do consumismo a crédito, da dívida como meio de vida e de uns tantos indicadores positivos inseguros. Mas, se ela ocorrer na dimensão necessária, viveremos um resgate salutar das instituições democráticas. Estar-se-á propiciando ao Brasil a política capaz de “tocar” o processo revisor que o país precisa, de planejar e executar democrática e competentemente projetos e programas. Capaz, enfim, de conduzir o Brasil a novo patamar de satisfação nacional e de presença internacional, no mundo integrado em que emergirão no correr deste século problemas exigentes de competência excepcional. Vivemos *democraticamente* a ruptura modernizadora exigida pelas circunstâncias do país e dele no mundo, similar à que vivemos – então *revolucionariamente* – em 1930.

Reformas necessárias

No elenco do “processo revisor que o país precisa”: a reforma tributária, com a racionalização do atual mosaico fiscal e do dilema federativo “encargos x receitas”. A da previdência (INSS e serviço público) com vistas a um futuro seguro, sem os traumas que a Europa vive hoje. A da saúde, caótica no atendimento ao povo. As da CLT e da organização sindical, que as adaptem ao mundo atual. A do serviço público, que dignifique o mérito, discipline o comissionamento, regule o direito de greve (preceito constitucional) tendo presente os direitos do povo. A da educação, que eleve o ensino fundamental ao nível necessário à redução do descalabro social e à qualidade da cidadania política, que reverta a mediocrização transparente no precário nível cultural médio dos detentores de formação superior (exemplo emblemático: 12 de outubro não é referenciado à descoberta da América, irrelevante diante do consumo propiciado pelo dia da criança...).

Concluindo: nossos maiores óbices são internos. O principal é que as disfunções na organização e na prática da política dificultam o encaminhamento de tudo mais. Se soubermos superá-lo,

o acerto dos outros virá naturalmente. Se não soubermos, o Brasil econômico ainda assim irá em frente, como tem ido, mas iria em frente em ritmo e em qualidade social mais coerentes com seu potencial se seu desenvolvimento econômico e social fosse mais bem apoiado na política. Continuará satisfeito com seu destaque num psicodélico terceiro mundo, conformado (novamente, por quanto tempo...?) nas limitações da felicidade social e sem a presença internacional que deveria caber ao país.

Território, recursos naturais e clima favorável o país tem. Mas a transformação do “gigante

pela própria natureza” em “impávido colosso” – das imagens poéticas do hino nacional –, depende da atividade do povo, e essa, da orientação e condução da política. Se pretendermos um futuro de progresso com satisfação social e democracia saudável, o Brasil relevante como ator internacional, convém que, de esperança, a elevação da política passe à realização concreta. A democracia brasileira terá, então, superado suas mazelas terceiro-mundistas e o país estará politicamente equipado para o progresso em harmonia social, apto a exercer a influência que lhe cabe na sua região e se fazer sensível e respeitado no mundo.

Críticas e Comentários

.....

O dia 2 de fevereiro de 2012 foi uma data histórica para o Poder Judiciário brasileiro, pois o Supremo Tribunal Federal (STF), por 6 votos a 5, confirmou o poder do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de investigar juízes. Os ministros Gilmar Mendes, José Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Carlos Ayres Britto, Rosa Weber e Joaquim Barbosa derrubaram a tese de que o CNJ só pode agir após o trabalho de corregedorias locais. O STF julgou ação da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) que defendia que o CNJ só poderia investigar juízes após concluídos processos nas corregedorias dos tribunais estaduais.

O dia 2 de fevereiro também foi uma data importante para a Revista Interesse Nacional, pois a sua edição 16 foi dedicada integralmente à discussão sobre o papel do CNJ na democracia brasileira. O tema mostrou como a revista está discutindo o que realmente é considerado

de interesse nacional, e de forma oportuna, em cima dos fatos. A reprodução dos oito artigos da edição 16 em inúmeros blogs e sites e as manifestações dos leitores também revelam o acerto temático da edição.

No dia 2 de fevereiro, registramos 454 acessos ao site da revista – <http://interessenacional.com>, número acima da média de 400 acessos desde que começou a circular a edição 16, em meados de janeiro. No dia 19 de janeiro, um dia após o jornal Folha de S. Paulo ter publicado a reportagem ‘Juiz critica corporativismo de corregedorias estaduais’, sobre o tema do CNJ na revista, verificamos 854 acessos. A Folha de S. Paulo referiu-se ao artigo de Mozart Valadares Pires, ex-presidente da AMB, que defendeu o CNJ e disse que as corregedorias dos tribunais estaduais atuavam de forma ineficiente e corporativista.

Blogs como os que listamos abaixo se referem ao artigo de Mozart Valadares Pires:

<http://www.osconstitucionalistas.com.br/cnj-limites>

<http://processoemdebate.wordpress.com/2012/01/30/revista-interesse-nacional-aborda-o-poder-judiciario-e-o-cnj-fgv/>

<http://www.oabmt.org.br/Noticia/Noticia.aspx?id=1344>

<http://boletimdehistoria-ricardo.blogspot.com/>

<http://renataaspra.blogspot.com/2012/01/juiz-critica-corporativismo-de.html>

<http://www.vgnews.com.br/index.php?mega=noticia&cat=Not%EDcias&cod=13647>

<http://180graus.com/aquiles-nairo/juiz-critica-corporativismo-de-corregedorias-estaduais-489484.html>

<http://www.motocustom.com.br/forum/viewtopic.php?p=164956&sid=e536376828c16727a17c81f6339be3ef>

<http://www.midianews.com.br/?pg=fogoamigo&idnota=10200>

Outros blogs comentaram o artigo de Nelson Jobim na edição 16 e as suas declarações à imprensa no final do ano passado. A Folha de S. Paulo do dia 26 de dezembro publicou reportagem intitulada ‘Esvaziar o CNJ é um retrocesso, diz Jobim’. Blogs como os que mencionamos abaixo aludiram a essa notícia:

<http://cnj.myclipp.inf.br/default.asp?smenu=ultimas&dtlh=208052&iABA=Not%EDcias&exp=>

http://www.bahiareporter.com.br/ultimas_noticias.php?codnoticia=17030

<http://www.givva.com.br/?p=37762>

<http://www.brasildiario.com/noticias/politica-e-economia/nelson+jobim+avalia+esvaziar+o+cnj+como+um+retrocesso+/0001,0028976,index.html>

<http://mauroazeredo.blogspot.com/2011/12/falsa-querela-do-cnj.html>

http://www.migalhas.com.br/mobile/mig_materia.aspx?cod=147296

O artigo da corregedora nacional de justiça, Eliana Calmon, recebeu o seguinte comentário:

“Excelente matéria. Parabéns, Eliana. Confio demais em você. Vejo em você a vontade de tornar o nosso país mais limpo. Que Deus continue a te dar força. Sei que você irá vencer, é uma questão da vida. Esta é quem não aguenta mais tanta hipocrisia no judiciário.” (Aderbal Cavalcante Neto).

Eliana Calmon escreveu à revista: “Com muita satisfação recebi comunicação da moção de apoio ao trabalho que venho desenvolvendo à frente da Corregedoria Nacional de Justiça. O apoio e solidariedade dos cidadãos de bem servem de incentivo à continuidade a minha caminhada em prol de um Judiciário transparente, eficaz e respeitado. Agradeço as palavras elogiosas e incentivadoras.”

O leitor Carlos Vasconcelos comentou o artigo “O Diálogo entre o CNJ e o Supremo”:

“Parabéns aos ilustres juristas pelo significativo momento de serenidade, sensatez e lucidez na atual queda de braço entre órgãos constitucionais do judiciário. Do Prof. Joaquim Falcão, que há mais de uma década me impressionou com seu artigo “Lawyers in Brazil”, de estilo seme-

lhante ao ora comentado, e que pude conhecer pessoalmente enquanto Conselheiro do CNJ há pouco mais de um ano, não esperava nada menos. Passo também a admirar e me interessar pelos trabalhos dos professores Diego Arguelhes e Pablo Cerdeira, que não conhecia até aqui, mas que certamente não ensinam na FGV Direito Rio por acaso. O trabalho de vocês faz-me lembrar de outra obra-prima de análise do judiciário, produzida pelo eminente jurista argentino Zaffaroni, o “Estructuras Judiciales”, que faz abordagens semelhantes sobre o judiciário e os juízes brasileiros. Também me faz lembrar de outras apreciações do judiciário brasileiro, provenientes de observadores internacionais qualificados, a exemplo do Relator Especial das Nações Unidas para a Indep do Judiciário, os quais registram sua perplexidade em encontrar um judiciário que, de certa forma, peca pelo excesso e não pela falta de independência. Parabéns e que não falem aos julgadores as luzes deste artigo!

O debate sobre o Conselho Nacional de Justiça poderá ultrapassar as páginas da revista, dos blogs e sites e convergir para um fórum que a Interesse Nacional e a Folha de S. Paulo têm a intenção de organizar proximoamente.

↙ A via da comunicação corporativa



no século XXI passa necessariamente

pelo



Procura modernidade e referência em

que os olhos veem e os dedos tocam, 'voceiam', digitam...



qualidade? Estamos prontos a atendê-lo

Via | corporativa
C O M U N I C A Ç Ã O

+55 11 4327-1000

No futuro, até a menor das empresas será multinacional.



Os mercados globais estão se abrindo para todos. Com o expertise do HSBC em comércio internacional, câmbio e mercado de capitais, a sua empresa pode se conectar instantaneamente a novas oportunidades em todos os continentes e em diversas moedas. Um mundo novo está emergindo. Faça parte dele.

Saiba mais em hsbc.com.br/nofuturo

HSBC 