

# INTERESSE NACIONAL

ANO 5 • NÚMERO 19 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2012 • R\$ 25,00

[www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com)

## LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

**Impacto sobre a Diplomacia Brasileira**

JOÃO PEDRO CORRÊA COSTA

**Transparência no Controle das Compras Públicas**

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO

ARTHUR LIMA GUEDES

DANIEL VIEIRA BOGÉA SOARES

**Renovação Administrativa do Poder Judiciário**

LUIZ ARMANDO BADIN

## A POLÍTICA ECONÔMICA DE DILMA ROUSSEFF

**Brasil Precisa Retomar Agenda de Reformas**

AFFONSO CELSO PASTORE

**Mudanças Quebram Tabus**

YOSHIAKI NAKANO

## MERCOSUL E INTEGRAÇÃO REGIONAL

**A Transição para uma Nova Etapa**

FÉLIX PEÑA

**Brasil, Paraguai e as Questões Regionais**

RICARDO SENNES

**Direitos Humanos nas Empresas**

DANIELA CARBOGNIN

HAROLDO TORRES

ISSN 1982-8497



91771982184919211

**Itaú. O único banco latino-americano presente no Índice Dow Jones pelo 13º ano consecutivo.**

A gente acredita que é possível um banco ser transformador e, mais do que isso, mudar a forma como enxerga o seu negócio e o seu papel na sociedade. Para nós, sustentabilidade é construir relações equilibradas todos os dias, gerando valor compartilhado e promovendo assim o desenvolvimento do nosso negócio, das pessoas, da sociedade e do país. E é por isso que mudamos e nos reinventamos a todo momento. Para transformar o amanhã, hoje. E para continuar sendo o banco feito para você.

**O mundo muda.**

**O Itaú muda com você :-)**

**O que sustentabilidade tem a ver com**

# **transformação?**

**Para o Itaú, tudo.**

**Itaú. Feito para você.**



AFRICA

# INTERESSE NACIONAL



A **Revista Interesse Nacional** oferece agora o seu conteúdo impresso na plataforma tablet. Essa inovação digital beneficia o leitor, pois permite o acesso aos artigos com total mobilidade e interatividade.

A atualização no formato é necessária para acompanhar nossos leitores onde eles estiverem. Para nós, o importante é a qualidade do conteúdo, sem descuidar dos recursos visuais inovadores.

# INTERESSE NACIONAL

Ano 5 • Número 19 • Outubro-Dezembro 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	Luis Fernando Figueiredo
Demétrio Magnoli	Raymundo Magliano
Eugênio Bucci	Renato Janine Ribeiro
Fernão Bracher	Ricardo Carneiro
Gabriel Cohn	Ricardo Santiago
João Geraldo Piquet Carneiro	Roberto Pompeu de Toledo
	Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates  
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.  
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

Av. Brigadeiro Faria Lima, 2413, sobreloja, cj. B

01452-000 · 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 Trevor Hammonds (www.sxc.hu)

# Sumário



ANO 5 • NÚMERO 19 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2012

## 5 Apresentação

### ARTIGOS

## 7 A Lei de Acesso à Informação e a Diplomacia Brasileira

JOÃO PEDRO CORRÊA COSTA

*Com menos de 1% do total de pedidos, o Ministério das Relações Exteriores não figura entre as instituições públicas que mais receberam solicitações de informação no contexto da Lei nº 12.527/2011, que entrou em vigor em 16 de maio último. A nova legislação reduziu os prazos de manutenção de sigilo e estabeleceu, como norma, procedimentos transparente e ágeis. O Serviço de Informação ao Cidadão do Itamaraty recebeu, até o momento, mais de 230 demandas, que incluíram, entre outros, pedidos de documentos históricos, despesas realizadas por postos, custos de viagens oficiais (diárias e passagens) e remuneração dos diplomatas.*

## 14 Impactos da Lei de Transparência no Controle das Compras Públicas

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO

ARTHUR LIMA GUEDES

DANIEL VIEIRA BOGÉA SOARES

*Diante da corrupção praticamente generalizada em certas atividades-fim da administração, duas indagações são inevitáveis: será que a implantação da Lei de Acesso à Informação e a*

*adoção de políticas de transparência se coadunam com o sigilo exigido pela Lei de Licitações e Compras Públicas? Supõe-se que o regime de licitações é suficiente para assegurar a lisura integral do processo, bastando, para tanto, que sejam rigorosamente observados todos os trâmites previstos na legislação. Há, no entanto, uma etapa prévia que se passa praticamente sem qualquer transparência. Trata-se da fase em que o órgão público decide pela necessidade de construir uma determinada obra pública ou adquirir determinado produto.*

## 23 A Renovação Administrativa do Poder Judiciário pela Cultura da Transparência

LUIZ ARMANDO BADIN

*A Lei nº 12.527 deu sentido mais concreto à regra constitucional da publicidade. O acesso à informação é tanto um direito fundamental do cidadão como um dever legal imposto a todos os órgãos do Estado – inclusive ao Poder Judiciário. É fato que, nessa esfera, já havia iniciativas em curso, como a Resolução nº 102, de 2009, que o Conselho Nacional de Justiça expediu para disciplinar a divulgação de informações relativas à gestão financeira e orçamentária dos tribunais. Porém, seria falso afirmar que a nova lei não teve impacto algum. O STF, por unanimidade, resolveu divulgar informações ainda não disponíveis em seu site: a remuneração de ministros e servidores judiciários.*

32 Política Econômica em Tempos de Crise Externa

AFFONSO CELSO PASTORE

*Seria ingênuo atribuir ao contágio da economia mundial o medíocre desempenho do PIB brasileiro, que ficou contido em apenas 2,7% em 2011 e que deverá ser ainda pior em 2012, num patamar próximo de 1,5%. O baixo crescimento mundial não afeta somente o Brasil, mas também muitos países emergentes. Estes têm mostrado desempenhos bem melhores do que o nosso. Se o Brasil quiser voltar a crescer a taxas mais próximas dos seus pares, terá que retomar a agenda de reformas que foram completamente abandonadas nos últimos anos.*

42 A Política Econômica de Dilma Rousseff

YOSHIKI NAKANO

*As mudanças na política macroeconômica promovidas pela presidente Dilma Rousseff estão quebrando tabus, como o de que a taxa de juros não poderia cair no Brasil para níveis internacionais. A nova política para a infraestrutura, se for acompanhada do controle de gasto corrente do governo e da ampliação dos investimentos públicos, será mais um passo na direção da verdadeira mudança de regime de política macroeconômica. A transição definitiva para esse novo regime precisa, além de taxa de câmbio competitiva, de um regime cambial que garanta a estabilidade e a sua sustentabilidade durante o horizonte temporal dos investimentos produtivos.*

52 O Futuro do Mercosul após a Cúpula de Mendoza

FÉLIX PEÑA

*O Mercosul se encontra em um momento de fim de uma etapa e de trânsito para uma nova, ainda não definida com precisão. Nessas circunstâncias, três parecem ser as condições mais relevantes e necessárias, visando a um salto para uma construção mais sólida e eficaz, com potencial de captar o interesse dos cidadãos: a estratégia de desenvolvi-*

*mento e de inserção internacional de cada país participante, a qualidade institucional e das regras de jogo, e a articulação produtiva de alcance transnacional. As três condições mencionadas estão estreitamente vinculadas entre si. Somadas, permitem imaginar uma estratégia realista de negociações comerciais com outros países e regiões.*

60 Brasil, Paraguai e as Questões Regionais Recentes

RICARDO SENNES

*A presença e a política regional do Brasil passaram por uma nova turbulência em junho passado, derivada do impeachment do então presidente paraguaio Fernando Lugo. Novamente, ocorreu um grande dissenso sobre as posturas internacionais do país, tanto dentro como fora do governo, e voltou-se a discutir a natureza do engajamento do Brasil na região. A análise do autor revela que a estratégia e as estruturas que moldam as relações regionais do Brasil não correspondem ao grau de relacionamento e, em alguns casos, de interdependência que o país tem com seus vizinhos, nem aos interesses de longo prazo do país.*

71 O Tema de Direitos Humanos nas Empresas

DANIELA CARBOGNIN

HAROLDO TORRES

*O artigo busca estimular o debate sobre como as organizações brasileiras podem incorporar os temas de justiça e direitos humanos à sua agenda, adotando práticas saudáveis e adequadas e mudando o panorama atual de forma significativa. Diagnósticos recentes trazem à tona questões concretas de violações – como assédio e discriminação – no ambiente corporativo, e os resultados são alarmantes. Em pesquisa realizada em 2010, e divulgada pela BM&FBovespa, o Instituto Norberto Bobbio identificou que 43% dos trabalhadores de empresas médias e grandes do RJ e de SP declararam ter sido vítimas de violações de seus direitos humanos dentro das firmas.*

# Apresentação



**M**etade desta edição – ou quatro artigos – trata de temas que dizem respeito diretamente ao cidadão brasileiro: seu direito ao livre acesso à informação – um dos princípios mais valorizados do moderno Estado democrático –, e a necessidade de empresas brasileiras incorporarem as questões de justiça e direitos humanos à sua agenda, adotando práticas saudáveis e adequadas no convívio com funcionários.

Os outros quatro artigos deste número se dividem em dois tópicos: a discussão sobre se o governo Dilma Rousseff está mudando os rumos da política macroeconômica empreendida por seus antecessores, e para onde aponta o desenvolvimento do Brasil; e o debate sobre o futuro do Mercosul e a política externa brasileira para a região, tendo como pano de fundo a crise provocada pelo *impeachment* do presidente paraguaio, Fernando Lugo, e a entrada da Venezuela no bloco.

Como sempre, Interesse Nacional aborda esses assuntos da conjuntura com a colaboração de especialistas convidados pelo Conselho Editorial da revista.

O tema do livre acesso à informação esmiúça os efeitos da Lei nº 12.527/2011, que entrou em vigor em 16 de maio último. A nova legislação reduziu os prazos de manutenção de sigilo e estabeleceu, como norma, procedimentos transparentes e ágeis. Segundo a Controladoria Geral da União, nos três primeiros meses de vigência da lei, foram recebidos mais de 30 mil pedidos de informação em todos os órgãos públicos.

O diretor do Departamento de Comunicações e Documentação do Ministério das Relações Exteriores, João Pedro Corrêa Costa, escreve sobre a lei de acesso à informação e a diplomacia brasileira. Ele revela que o Serviço de Informação ao Cidadão do Itamaraty recebeu, até o momento, mais de 230 demandas, que incluíram pedidos de documentos históricos, despesas realizadas por postos, custos de viagens oficiais (diárias e passagens), remuneração dos diplomatas, relação das obras de arte localizadas em embaixadas e trocas de comunicações sobre temas bilaterais e multilaterais específicos.

João Geraldo Piquet Carneiro, Arthur Lima Guedes e Daniel Vieira Bogéa Soares, integrantes do escritório Veirano & Piquet Carneiro Advogados, assinam o artigo “Impactos da Lei de Transparência no Controle das Compras Públicas”. Eles discutem se a implantação da Lei de Acesso à Informação e a adoção de políticas de transparência se coadunam com o sigilo exigido pela Lei de Licitações e Compras Públicas. A boa notícia, segundo os autores, é que, agora, toda a etapa prévia das licitações estará submetida às regras de transparência instituídas pela nova lei e, portanto, poderão ser acessadas livremente por qualquer cidadão.

Fechando o bloco temático relacionado à Lei de Acesso à Informação, Luiz Armando Badin, que foi secretário de assuntos legislativos do Ministério da Justiça, entre 2005 e 2006, analisa a “Renovação Administrativa do Poder Judiciário pela Cultura da Transparência”.

A regra da transparência vem prevalecendo sobre a exceção do sigilo, apesar das resistências, escreve o autor. “Podemos afirmar que existe, hoje, uma tendência de garantir o pleno acesso às informações administrativas, no âmbito do Poder Judiciário. Sinal dos tempos: a própria Justiça vem admitindo o direito dos cidadãos de conhecer quanto pagam aos seus juizes. Manifestação de maturidade institucional no processo de afirmação da ética republicana em nosso país”.

Dois renomados economistas – Affonso Celso Pastore, ex-presidente do Banco Central do Brasil (1983-85), e Yoshiaki Nakano, professor e diretor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, escrevem sobre a política macroeconômica do governo Dilma Rousseff.

Para Pastore, “seria ingênuo atribuir ao contágio da economia mundial o medíocre desempenho que tivemos em 2011, quando o crescimento do PIB brasileiro ficou contido em apenas 2,7%, e ainda pior em 2012, quando deverá ficar próximo de 1,5%”. Ele avalia que o efeito quantitativo vindo da economia mundial “é muito pequeno em relação ao efeito do aumento do custo unitário do trabalho, perto de 15%, em termos reais, desde o início de 2010”. Isso foi suficientemente grande para anular totalmente o estímulo da queda contínua e forte da taxa real de juros, e é a variável predominante na explicação tanto do comportamento da produção industrial quanto do comportamento dos níveis de utilização da capacidade instalada da indústria, segundo Pastore.

Yoshiaki Nakano observa que as mudanças na política macroeconômica promovidas pela presidente Dilma Rousseff estão quebrando tabus, como o de que a taxa de juros não poderia cair, no Brasil, para níveis internacionais. “A nova política para a infraestrutura, se for acompanhada do controle de gasto corrente do governo e da ampliação dos investimentos públicos, será mais um passo na direção da verdadeira mudança de regime de política macroeconômica”,

diz. A transição definitiva para esse novo regime precisa, além de taxa de câmbio competitiva, que está ainda apreciada, de um regime cambial que garanta a estabilidade e a sua sustentabilidade durante o horizonte temporal dos investimentos produtivos, de acordo com Nakano.

“O Futuro do Mercosul após a Cúpula de Mendoza”, que consolidou a entrada da Venezuela, é o tema de Félix Peña, que foi negociador pela Argentina no bloco. “A transição do Mercosul para uma nova etapa, com perfis institucionais e métodos de trabalho ainda incertos, aumenta a necessidade de se pensar de que maneira é possível ter acesso, com base na experiência adquirida, e capitalizando os ativos acumulados, a uma nova etapa do processo de integração, na qual os benefícios que forem gerados possam ser percebidos como vantajosos pelos diferentes países e, em particular, por seus cidadãos”, escreve o especialista.

Ricardo Sennes, coordenador geral do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP, destaca em seu artigo que o despreparo do Brasil para lidar com situações de instabilidade política na região, antes que ela avance para situações de crise, e a forma como o país operou seu interesse de ampliação do Mercosul, com a entrada da Venezuela no bloco, indicam uma fragilidade de Brasília para estruturar um espaço regional estável, equilibrado e avançado economicamente.

Fechando a edição, Daniela Carbognin, consultora em gestão de talentos e desenvolvimento de lideranças, e Haroldo Torres, economista e diretor de Análise e Disseminação da Fundação Seade, e pesquisador sênior do Cebrap, escrevem sobre “O Tema de Direitos Humanos nas Empresas”, tendo como base os resultados de uma pesquisa, realizada em 2010 pelo Instituto Norberto Bobbio, e divulgada pela BM&FBovespa, segundo a qual 43% dos trabalhadores de empresas médias e grandes do Rio de Janeiro e de São Paulo declararam ter sido vítimas de violações de seus direitos humanos no ambiente corporativo.

# A Lei de Acesso à Informação e a Diplomacia Brasileira

.....  
JOÃO PEDRO CORRÊA COSTA

## Acesso à informação. Três palavras inofensivas.

*“Acesso à informação. Três palavras inofensivas. Eu olho para essas palavras enquanto as escrevo e tenho vontade de balançar minha cabeça até que ela caia. Seu idiota. Seu ingênuo, tolo e irresponsável ignorante. Não há realmente descrição para essa estupidez”.*

Tony Blair, *The Journey*, 2010.

No Reino Unido, a lei de acesso à informação (*Freedom of Information Act*, 2000) foi aprovada, em 2000, no governo de Tony Blair. O Partido Trabalhista chegou ao poder em 1997, e essa havia sido uma de suas promessas de campanha. Em suas memórias, no entanto, Tony Blair lamentou ter promovido a transparência: esse declarado arrependimento deveu-se ao fato de que a existência da lei permitiu serem reveladas posições conflitantes do ex-primeiro-ministro entre sua reticência pessoal e o apoio público à invasão do Iraque, em 2003. Desde outubro de 2001, pouco depois dos ataques de 11 de setembro nos Estados Unidos, o governo britânico adiará a implementação de elementos essenciais da lei, estendendo por cerca de cinco anos o prazo

para adaptar-se às novas exigências legais, que finalmente entraram plenamente em vigor em 2005.

Apesar de as declarações do ex-chefe de governo do Reino Unido refletirem, de forma ilustrativa, as hesitações de entidades públicas frente à ideia de liberdade de acesso à informação oficial, o fato é que as legislações de um número crescente de países têm passado a estipular proteção específica ao direito à informação. Essa preocupação encontra paralelo em organizações intergovernamentais, que, durante a maior parte de sua existência, operaram em segredo ou divulgaram informações a seu exclusivo critério. Um marco notável neste processo de transparência foi a adoção, pelos países membros das Nações Unidas, do Princípio nº 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, pelo qual os Estados se comprometem a divulgar informações que detenham sobre o meio ambiente<sup>1</sup>. Desde a adoção da Declaração do Rio, o Banco Mundial e todos os quatro bancos regionais de desenvolvimento (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento)

.....  
1 Princípio 10: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”.

.....  
JOÃO PEDRO CORRÊA COSTA, diplomata, é diretor do Departamento de Comunicações e Documentação do Ministério das Relações Exteriores, desde 2011. Serviu na Delegação Permanente do Brasil em Genebra, embaixadas em Assunção e Washington, e no Consulado-Geral do Brasil em Tóquio. É autor do livro “De Decasségui a Emigrante”, de 2007, sobre a comunidade brasileira no Japão.

adotaram políticas de divulgação de informações sobre políticas, processos e recursos.

No caso específico da América Latina, as constituições tendem a concentrar-se em um aspecto importante do direito à informação, qual seja, a petição de *habeas data*, ou o direito de acesso à informação sobre a própria pessoa. No Brasil, a Lei 9.507, de 1997, regulamentou tal direito, já previsto no Art. 5º, LXXII, "a" da Constituição Federal de 1988.

O México e o Chile foram países pioneiros na América Latina em aprovar leis mais amplas sobre o direito de acesso à informação, respectivamente a *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, de 2002, e a *Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado*, de 2009. Hoje, 13 dos 19 países latino-americanos contam com leis de acesso à informação, aos quais se juntou mais recentemente o Brasil, com a promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. A lei brasileira está entre as mais avançadas do mundo e contempla, ademais do direito de solicitar acesso à informação pública, obrigações proativas de divulgação, possibilidade de recursos administrativos independentes, no caso de negativas de acesso, e medidas institucionais de promoção da abertura.

Pelas obrigações e demandas sobre o serviço público que tais regulamentos criam, é fato que os países necessitam de prazo para se adaptarem às obrigações decorrentes dessas leis. Similarmente ao que ocorreu no Reino Unido, por exemplo, nos Estados Unidos, a lei foi adotada em 1966 (*Freedom of Information Act*), mas, apenas em 1974, na esteira do caso Watergate, o acesso a dados públicos passou a vigorar de forma mais abrangente, com a aprovação do *Privacy Act*.

Na América, foi a Colômbia, em 1888, o primeiro país a prever o direito público à informação, com a aprovação do *Código de Organización Política y Municipal*, depois da Suécia e da Finlândia. A Suécia oferece um exemplo particular, já que sua Lei de Liberdade de Imprensa tem

força constitucional e foi adotada em 1766, sendo a mais antiga legislação referente ao tema.

## O direito de acesso à informação: um direito humano fundamental

A tendência à universalização do direito à informação pode ser compreendida tanto a partir dos grandes movimentos de democratização política dos anos 1980 quanto dos avanços tecnológicos recentes, que mudaram por completo a relação das sociedades com a informação e sua utilização. A tecnologia da informação melhorou, em termos gerais, a capacidade do cidadão comum de contribuir para os processos decisórios, investigando, cobrando e fiscalizando as ações de governos.

Organismos e tribunais internacionais, por sua vez, têm manifestado o entendimento de que o direito de acesso à informação deve ser considerado direito humano fundamental. Entre essas afirmações, inclui-se a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 2006, primeira decisão tomada por um tribunal internacional que reconheceu o direito à informação como aspecto do direito geral à liberdade de expressão<sup>2</sup>. Para o referido tribunal, garantir os direitos de buscar e receber informações significa proteger o direito de toda pessoa de solicitar acesso à informação sob o controle do Estado. Nesse sentido, abrange o direito dos indivíduos de receber as referidas informações e a obrigação positiva do Estado de fornecê-las, com as exceções reconhecidas. Entende a CIDH, ademais, que as informações devem ser fornecidas sem necessidade de o solicitante provar interesse direto ou envolvimento pessoal, exceto nos casos em que uma restrição legítima se aplique.

.....  
2 Caso Claude Reyes et al vs. Chile, 19 de setembro de 2006, especialmente o parágrafo 7 da Decisão da Corte: "O Estado adotará, em prazo razoável, as medidas necessárias para garantir o acesso às informações em poder do Estado, de acordo com a obrigação geral de internalizar o estabelecido no Artigo 2º. da Convenção Americana sobre Direitos Humanos." (Pacto de São José da Costa Rica, de 1969)

Fundamenta essa perspectiva a relativa vantagem ou fragilidade do cidadão para dialogar, deliberar e monitorar as ações e decisões dos agentes públicos, fato que provoca uma assimetria da informação. Como assimetria de informação, no contexto da administração pública, entende-se a discrepância que existe entre os agentes do Estado e a sociedade quanto ao conhecimento das ações do governo. Nesse sentido, o direito à informação também pode ajudar a assegurar a participação mais equilibrada dos diversos atores sociais, pois são os próprios agentes do Estado que dispõem das informações a respeito das instituições a que pertencem, e o governo é a principal fonte de informações de interesse público. Melhorias na informação e na regra que rege sua divulgação podem reduzir a abrangência de abusos ou incorreções de vários níveis.

O tema assumiu tamanha relevância que a base para a maior parte das leis de acesso à informação mais recentes tem sido estipulada a partir de fundamentos teóricos e políticos moldados no âmbito da Organização das Nações Unidas. No Relatório de promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão (*The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*), formulado pela ONU, em 2000, foram expressos nove princípios que idealmente deveriam constar de legislações sobre acesso a informações: 1) divulgação máxima; 2) obrigação de publicar; 3) promoção de um governo aberto; 4) abrangência limitada das exceções; 5) procedimentos que facilitem o acesso; 6) custos (os indivíduos não devem se encontrar impedidos de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos); 7) reuniões abertas; 8) precedência legal da divulgação; e 9) proteção para os denunciadores.

Desses nove princípios recomendados pela ONU, a Lei 12.527 brasileira contempla oito em seu texto. Apenas o 7º princípio, relativo à realização de encontros e reuniões governamentais abertos ao público, não está inscrito no texto da nova Lei. Relevantes no novo diploma legal são as disposições relativas à observância da publicidade como regra e do sigilo como exce-

ção, a determinação de prazos para a oferta de informação, o estabelecimento da divulgação de ofício de informações de interesse público e a obrigatoriedade de sua publicação na internet, a promoção da cultura da transparência e a criação de dois novos órgãos: a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) e o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), ambos com atribuições exclusivamente relacionadas ao acesso à informação pública.

## Segredos de Estado: limites e responsabilidades

Existe a percepção comum de que os arquivos do Itamaraty são trancados a sete chaves e de que toda a informação produzida e trocada por agentes diplomáticos brasileiros está envolta em confidencialidade. Antecipava-se que a entrada em vigor, em 16 de maio último, da Lei no. 12.527/2011, que reduziu os prazos de manutenção de sigilo e estabeleceu, como norma, procedimentos transparentes e ágeis, revelaria importantes e impactantes segredos da história diplomática nacional.

O Ministério das Relações Exteriores, no entanto, sempre pautou seus procedimentos de produção, classificação e guarda da informação pelo princípio preconizado no Artigo 3º, item I, da Lei 12.527: “*observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção*”. Tal conduta pode ser atestada pelos números: de 2007 a 2011, o Itamaraty trocou com sua rede de 226 representações diplomáticas e consulares no exterior 1,41 milhão de mensagens eletrônicas ou “telegramas” no tradicional jargão da Casa de Rio Branco, quase 300 mil por ano. Desse total, apenas 10 mil, ou 0,7% foram classificados como “secreto”, e menos de 900 (0,06% do total) como “ultrassecreto”. Acrescidos os expedientes com grau de sigilo “reservado”, não passa de 7,5% do total a média de documentos classificados produzidos anualmente pelo Ministério, confirmando, pois, que a restrição de acesso atribuída a determinadas informações constitui, sim, uma excepcionalidade.

Essa exceção deriva da própria natureza da atividade diplomática, cujo objetivo – em grandes linhas, a promoção, defesa e representação dos interesses estratégicos do País no exterior – é realizado em distintos processos negociadores sobre temas específicos, internamente e com outros Estados soberanos.

Em qualquer processo de negociação, seja entre indivíduos seja entre Estados, é fundamental que haja confiança entre os interlocutores. No caso da diplomacia, essa confiança é forjada na discussão de posições e argumentos, em reuniões bilaterais ou multilaterais e por meio de comunicações escritas entre os participantes, consubstanciadas em relatórios, análises e instruções.

Ainda que, finalmente, essa informação venha a se tornar pública, na forma de acordos e tratados, sua elaboração e tratamento por vezes têm de ser conduzidos de maneira sigilosa, a fim de assegurar a integridade da informação e a credibilidade do agente diplomático, pois, durante o processo, será ele o guardião das informações passadas confidencialmente por seus interlocutores.

Reconhecendo, pois, a necessidade de manter essas ressalvas formais, para a defesa e promoção dos interesses internacionais do País, a própria Lei 12.527 considera que informações “*cujas divulgação ou acesso irrestrito possam prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados ou organismos internacionais*”<sup>3</sup> são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, portanto, passíveis de classificação em um dos três graus de sigilo previstos no referido marco legal<sup>4</sup>. Assim, no Itamaraty, a classificação da informação pode ser determinada, por exemplo, para envio de instruções a uma delegação brasileira presente em reunião internacional; para preservar, como ocorre no meio jornalístico, a fonte da informação; para relatar encontro com autoridades de outros países, cujos

3 Lei 12.527/11, Artigo 23, Inciso II.

4 Reservado: prazo de 5 anos; Secreto, 15 anos; e Ultrassecreto, 25 anos.

termos, uma vez divulgados, poderiam comprometer a credibilidade do interlocutor brasileiro ou do representante estrangeiro; ou para agregar a dados públicos análise, opinião ou informações de terceiros. Ao mesmo tempo, o sigilo temporário é fundamental para garantir a segurança física de altas autoridades brasileiras no exterior ou estrangeiras no Brasil.

Para que se possa melhor compreender como se dá o tratamento da informação no Itamaraty e os primeiros impactos da Lei de Acesso à Informação sobre a atividade diplomática, conviria tecer um breve apanhado histórico sobre a gestão documental do Ministério.

## **Os arquivos do Itamaraty: quilômetros de história preservada e acessível ao público**

Por força do artigo 17 da lei nº 8.159 de 1991, sobre a Política Nacional de Arquivos, o arquivo do Ministério das Relações Exteriores é considerado Arquivo Federal do Poder Executivo, condição reconhecida não somente pela importância de seu acervo, como também pela contribuição dada à historiografia nacional e pela especificidade advinda de o Ministério operar fora do âmbito da soberania nacional.

A atividade arquivística do MRE tem seu marco administrativo inicial surgido na regência do futuro rei D. João VI, no Brasil colônia. Ao longo de todo o Império, surgiram novos marcos legais que aperfeiçoaram não somente a guarda como também a gestão de papéis produzidos e tramitados pelo “Cais da Glória”, a antiga denominação do Ministério de Negócios Estrangeiros. Com a mudança da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, do Rio de Janeiro para Brasília, em 1970, tomou-se a decisão de transferir para a nova capital apenas os documentos produzidos a partir de 1960. No Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro, ficaram os documentos herdados desde a vinda da Corte Portuguesa e os subsequentes registros diplomáticos das relações exteriores do Império e República do Brasil até

1959, além de coleções particulares, dentre as quais os apontamentos do Barão do Rio Branco, do Marechal Floriano Peixoto e de Joaquim Nabuco. No total, esse acervo contabiliza mais de 50 milhões de páginas.

O Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI), no Rio de Janeiro, integra um complexo memorial que abriga o Museu Histórico Diplomático, estrutura responsável pela guarda e conservação de 5.633 itens de inestimável valor cultural, patrimonial e histórico, a Mapoteca do Itamaraty, unidade que custodia mais de 3 mil itens cartográficos, incluindo antiquíssimos esboços que foram trazidos por ocasião da transferência da Coroa portuguesa para o Brasil, em 1808; e uma riquíssima biblioteca, referência histórico-diplomática no país, responsável por um acervo de mais de 70 mil volumes, importante parte vinda com a família real lusitana, no qual se incluem obras raríssimas do século XIV e publicações de Gutenberg.

A documentação constante do AHI já se encontra totalmente desclassificada, sendo de livre acesso a pesquisadores e interessados. Há uma grande mistificação, disseminada de forma equivocada, de que existem “segredos eternos” sob guarda do Ministério, referentes à documentação de diversos períodos históricos, como a Guerra da Tríplice Aliança, a evolução política da fixação das fronteiras – mais especificamente a chamada “Questão do Acre” – e o papel do Brasil no cenário internacional antes da entrada do país na II Guerra Mundial. Se existe alguma restrição àquele acervo hoje, concentra-se no manuseio diretos suportes, por serem antigos e requererem cuidados especiais na hora da seleção para pesquisa.

Em Brasília, o Arquivo Histórico do Itamaraty encontra-se distribuído em aproximadamente 3,8 quilômetros lineares de modernas estantes deslizantes, instaladas em 2007, abrigando documentos de caráter ostensivo, e aproximadamente 1,2 quilômetro linear de prateleiras, abrigando documentos ainda considerados classificados, ou seja, com a menção ultrassecreto, secreto e reservado. O total de documentos alcança a cifra de 30 milhões de faces, acrescido, anualmente,

em cerca de 500 mil documentos, dos quais 60% são expedientes telegráficos trocados com as missões no exterior.

Esse universo documental é destino frequente de pesquisadores, jornalistas e estudantes, que solicitam anualmente – e são prontamente atendidos – cerca de 300 acessos ao arquivo do Rio de Janeiro e de 150 ao de Brasília.

Ademais, o Itamaraty foi o primeiro órgão público a atender à requisição da Casa Civil da Presidência da República, em 2006, de encaminhar ao Arquivo Nacional toda a documentação referente a pessoas, fatos e eventos relacionados aos regimes de exceção no Brasil e em outros vizinhos latino-americanos, no período de 1964 a 1985. Ao todo, foram mais de 120 caixas de documentos, totalizando cerca de quatro toneladas de papéis, enviadas ao Arquivo Nacional em 2007, o que reforça o compromisso da instituição com a transparência e a divulgação de suas informações.

## **A implementação da Lei 12.527 no Itamaraty**

As mudanças mais evidentes nas rotinas e procedimentos internos de tratamento da informação diplomática e consular decorrentes dessa nova regulamentação foram a exigência formal de inclusão, no corpo do documento, da justificativa e base legal para a classificação da informação sigilosa e a paralela elaboração e assinatura do formulário Termo de Classificação da Informação (TCI), que necessariamente é anexado ao documento sigiloso; a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); e a reavaliação de toda a documentação ultrassecreta e secreta desde, respectivamente, 1982 e 1992, processo este já iniciado.

Assim, os diversos modelos de documentos utilizados pelo Ministério foram adaptados para neles constarem os novos campos exigidos pela lei (base legal e justificativa da classificação) e foi elaborado um TCI eletrônico, que inclui um novo código indexador numérico, que será o índice padronizado para a divulgação pública, na

internet, do rol de documentos classificados e desclassificados anualmente.

O Serviço de Informação ao Cidadão, por sua vez, recebeu, até o momento, mais de 230 demandas, que incluíram, entre vários outros temas, pedidos de documentos históricos, despesas realizadas por postos, custos de viagens oficiais (diárias e passagens), remuneração dos diplomatas, relação das obras de arte localizadas em embaixadas e trocas de comunicações sobre temas bilaterais e multilaterais específicos. O Ministério tem-se prontificado a fornecer toda a informação disponível, à exceção daquela que exige compilação, interpretação ou análise de dados ou, evidentemente, a que se encontra classificada sob um dos três graus de sigilo.

Ao contrário do que se podia imaginar, com menos de 1% do total de pedidos, o Itamaraty não figura entre as instituições públicas que mais receberam solicitações de informação. Segundo a Controladoria Geral da União, nos três primeiros meses de vigência da lei, foram recebidos mais de 30 mil pedidos de informação em todos os órgãos públicos, 30% dos quais destinados à Superintendência de Seguros Privados, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Banco Central, à Caixa Econômica Federal e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Além do atendimento a demandas de acesso a informações específicas, a lei determinou a divulgação espontânea de toda a informação produzida ou acumulada pelo órgão público. Trata-se do chamado princípio de transparência ativa. Nesse sentido, segundo o padrão estabelecido pela Controladoria-Geral da União, foi incluída no sítio institucional do Ministério página específica sobre acesso à informação. A mencionada página, disponível no endereço [www.itamaraty.gov.br/aceso](http://www.itamaraty.gov.br/aceso), contém as seguintes seções com informações cuja divulgação passou a ser mandatória: 1) institucional, com organograma, telefones e e-mails e agenda de altas autoridades do Ministério; 2) ações e programas; 3) auditorias; 4) convênios; 5) despesas; 6) licitações e contratos; 7) servidores; 8) perguntas frequentes; 9) sobre a

Lei de Acesso à Informação; e 10) serviço de informação ao cidadão.

Mas não é apenas objetivamente, em termos operacionais e administrativos, que a Lei de Acesso trouxe mudanças à maneira de produção da informação diplomática, sobretudo no que se refere à classificação, ou sigilo. Subjetivamente, também, é possível que ela venha a induzir uma nova e distinta percepção individual dos responsáveis pela elaboração de documentos sobre a necessidade ou conveniência de classificar a informação como sigilosa.

## **Cai o número de telegramas classificados**

**L**evantamento realizado pelo Departamento de Comunicações e Documentação do Ministério das Relações Exteriores revela que houve, nos dois primeiros meses de vigência da lei, redução visível no número de telegramas classificados. No bimestre que antecedeu a implementação da Lei 12.527 (março a maio de 2012), foram produzidos 3.259 expedientes telegráficos reservados e 591 secretos. Nos dois meses subsequentes, essas cifras caíram para 2.333 e 421, ou seja, uma redução de 28% e 29%, respectivamente. Comparativamente, neste mesmo período do ano anterior (junho a julho de 2011), foram produzidos 3.518 telegramas reservados e 665 secretos, números semelhantes àqueles tramitados no bimestre anterior à entrada em vigor da lei.

Embora ainda muito preliminares, essas cifras podem ser explicadas por uma maior seletividade ao classificar a informação, contrastando com o comportamento caracterizado por uma propensão a atribuir confidencialidade a assuntos que não necessariamente mereceriam tal classificação.

Conforme se procurou demonstrar, não há, no Itamaraty, resistência a compartilhar informações de interesse público. Com efeito, os arquivos históricos do Rio de Janeiro, com 150 anos de registros diplomáticos, já há muito estão abertos a pesquisadores e acadêmicos, que deles têm se valido para realizarem importantes estudos das relações externas do Brasil.

Na questão de gastos, 44 postos, que respondem por quase 40% das despesas realizadas, já estão interligados ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo federal, que permite a verificação, pela internet, de sua execução orçamentária por meio do Portal da Transparência, onde também ficam registrados os vencimentos de todos os servidores públicos.

Há projeto em andamento para a digitalização dos acervos documentais, o qual deverá começar pela série histórica da correspondência ostensiva trocada com a Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, desde 1946. Uma vez concluído, este acervo será colocado na internet, à disposição do público, e será progressivamente ampliado para incluir outras Missões e Embaixadas.

Ao mesmo tempo, os procedimentos burocráticos criados pela Lei 12.527, como a exigência de assinatura, pela autoridade classificadora, do formulário TCI para acompanhar cada documento sigiloso produzido, ou a obrigatoriedade de o órgão reavaliar, periodicamente, toda sua documentação classificada, poderá fazer com que muitas das informações que anteriormente eram registradas em documentos oficiais sejam

tramitadas por meios oficiosos, como o correio eletrônico ou telefone. Essa tendência não necessariamente comprometerá o trabalho e os objetivos da diplomacia, mas poderá deixar, no futuro, importantes lacunas nos arquivos sobre os fundamentos, as negociações e as motivações episódicas das relações exteriores do País.

São incipientes, ainda, os elementos concretos disponíveis para que se possa avaliar a efetiva sedimentação das repercussões duradouras da Lei de Acesso à Informação, tanto no que se refere à adaptação dos órgãos públicos a seus dispositivos, como a formação de uma consciência na sociedade brasileira de exigir do Estado a prestação de contas dos mandatos que lhe são conferidos pelo processo eleitoral e pelo pagamento de impostos.

Mas, já se identifica, no Ministério das Relações Exteriores, uma perceptível mudança de cultura, administrativa e política, em linha com as orientações da Lei nº 12.527. Dentro da necessidade institucional e finita de classificar determinadas informações, o que constitui uma das ferramentas indispensáveis da diplomacia de Estado, caminha-se na direção do fortalecimento da gestão transparente de dados e da garantia de sua disponibilidade e integridade.

# Impactos da Lei de Transparência no Controle das Compras Públicas

.....

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO / ARTHUR LIMA GUEDES /  
DANIEL VIEIRA BOGÉA SOARES

**D**o ponto de vista conceitual, o direito à informação é um dos princípios mais valorizados do moderno Estado democrático. Ele é tutelado internacionalmente pela Declaração dos Direitos Humanos, pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos e também por Convenções Regionais de Direitos Humanos. Em todos esses tratados, nos quais o Brasil figura como signatário, prega-se a adoção do princípio da transparência para assegurar ao cidadão administrado a possibilidade de acompanhar e conhecer a atuação estatal, através do acesso às informações sob a guarda do Estado. Trata-se de um princípio fundamental na medida em que, se posto em prática, viabiliza o controle social dos atos estatais e, em especial, de seus processos decisórios.

Na prática, porém, em grande parte do mundo, o direito à informação ainda se encon-

.....  
JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO é advogado, sócio do escritório Veirano & Piquet Carneiro Advogados, presidente do Instituto Helio Beltrão e ex-presidente da Comissão de Ética da Presidência da República (1999-2004). Foi secretário-executivo e coordenador do Programa Nacional de Desburocratização (1982-1985).

ARTHUR LIMA GUEDES é advogado, integrante de Veirano & Piquet Carneiro Advogados, mestre em Direito (LLM) pela Kings College University de Londres e membro fundador do Instituto Brasileiro de Direito e Controle da Administração Pública – IBDCAP.

DANIEL VIEIRA BOGÉA SOARES é advogado, integrante de Veirano & Piquet Carneiro Advogados.

tra em construção. Vale dizer, sua aplicação *in concreto* esbarra em dificuldades de vulto, a começar pela definição do que é acessível à sociedade e do que deva ficar sob a guarda sigilosa do poder público. É uma fronteira móvel a variar em função das circunstâncias políticas. Após os ataques do 11 de setembro, o governo norte-americano aumentou dramaticamente as informações que cidadãos e empresas têm que prestar aos órgãos públicos para prevenção do terrorismo e da lavagem de dinheiro e, de outro lado, passou a tratar com absoluto sigilo informações que se ajustavam aos direitos tutelados com o *US Patriot Act*. No Brasil, parte das informações relativas à Guerra do Paraguai e a outros momentos históricos polêmicos permanece inacessível, mas em relação ao cidadão presume-se que exista um dever de prestar informações a qualquer autoridade, ainda que a requisição não esteja devidamente embasada. A lista de exemplos de tratamentos díspares do acesso à informação é enorme.

Mas, se informação é poder, não basta assegurar ao cidadão o acesso a ela. Também é imprescindível que as próprias autoridades públicas possam consultar informações armazenadas por outros órgãos da administração. É comum se ouvir em Brasília que ninguém sabe o que se faz do outro lado da Esplanada dos Ministérios, o que não está longe da verdade. Pelo menos duas razões óbvias se entrelaçam para criar

reservas de mercado em torno das informações governamentais: uma é a tendência das burocracias de guardar para si, hoje, o que lhes pode ser útil mais à frente; a outra poderosa razão é a manipulação da informação para fins político-eleitorais, quando não simplesmente para fins de corrupção.

Buscando fomentar o acesso à informação, a Constituição de 1988 dedicou vários dispositivos ao tema, dentre os quais se destacam os artigos 5º, inc. XXXIII<sup>1</sup>, 37, § 3º, inc. II<sup>2</sup> e 216, §2º<sup>3</sup>. Em essência, tais artigos estabelecem de maneira inequívoca e como uma garantia fundamental dos cidadãos o direito de acesso às informações que estejam sob a guarda do Estado, ressaltando apenas aquelas sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Essa iniciativa, no final da década de 1980, colocou o Brasil na vanguarda do assunto. Em 1990, somente 13 países haviam adotado leis nacionais relacionadas ao tema<sup>4</sup>. Contudo, essa posição moderna era apenas ilusória, pois na realidade o princípio da transparência não foi efetivamente implementado com tais dispositivos constitucionais.

Apesar de assegurarem de maneira inequívoca o direito de acesso à informação, em obediência ao princípio da transparência, o seu efetivo exercício dependia da promulgação de uma lei federal regulamentando o tema. Eram normas constitucionais de eficácia limitada, as quais não poderiam ser aplicadas plena e efetivamente sem regulamentação superveniente. Na ausência de tal regulamentação, o princípio, apesar de ex-

.....  
1 Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo legal da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

2 O acesso dos usuários a registros administrativos e à informação sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X, e XXXIII.

3 Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

4 MENDEL, Toby. Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. 2a ed. Paris. UNESCO, 2008. p. 3.

presso na Constituição, vinha sendo solenemente ignorado na esfera governamental.

Com efeito, são inúmeros os exemplos de violação ao princípio da transparência (“publicidade” de acordo com o art. 37 da CF). Eles vão desde a dificuldade na obtenção de simples certidões até os processos administrativos que tramitavam sem que as partes tivessem efetivo acesso aos autos, o que, por mais que seja negado, era praxe até bem pouco tempo em algumas agências. Essa dificuldade em obter informações de órgãos públicos sempre foi notória e explica em parte a indústria das certidões, uma forma mais branda de corrupção.

### “Cultura do segredo”

**A**lém de não implementar os preceitos constitucionais, verifica-se que, ao contrário, foram produzidas normas no sentido de burocratizar ou mesmo expressamente vedar o acesso à informação. Na contramão das tendências modernas de tratamento igualitário dos indivíduos, a assimetria de informações entronizou privilégios. E, assim, os privilegiados trataram de assegurar as vantagens dela advindas mediante normas para manter o *status quo*. Paradoxalmente, apesar das disposições expressas na Constituição, antes de efetivar o direito à informação, o legislador nacional consagrou o direito ao sigilo, fomentando a “cultura do segredo”. Nessas circunstâncias, o administrador público atuava sem qualquer possibilidade de controle social. Inexoravelmente, a cultura do segredo alimentou a sensação de impunidade que, somada à disfuncionalidade do sistema político-eleitoral, exacerbaram a corrupção.

Buscando mitigar os efeitos prejudiciais da “cultura do segredo”, finalmente, passados 23 anos desde a Constituição de 1988, foi promulgada em 18 de novembro de 2011 a Lei 12.527, que regula o acesso às informações geridas e tuteladas pelos entes públicos.

A lei em questão representa enorme avanço ao adotar como regra o acesso pleno, imediato

e gratuito às informações sob a tutela do Estado, sendo possível sua recusa somente nos casos excepcionais previstos em lei e mediante decisão devidamente fundamentada. Trata-se de uma quebra de paradigma. Neste artigo, buscar-se-á, inicialmente, fazer uma análise histórica do tratamento legislativo dado ao tema no exterior e no Brasil. Em seguida, serão destacadas as principais inovações e os efetivos méritos da legislação recentemente posta em vigor. Por fim, tentaremos avaliar se a nova legislação poderá melhorar a qualidade ética dos procedimentos aplicáveis às compras públicas.

## O acesso à informação sob uma perspectiva histórica

Há mais de dois séculos, entrou em vigor na Suécia aquele que pode ser considerado o primeiro estatuto sobre acesso a informações públicas. Trata-se da Lei de Liberdade de Imprensa, datada de 1766, que, dentre outros aspectos, regulava especificamente a possibilidade de acesso a documentos oficiais, que teriam natureza pública. Naquela oportunidade, vislumbrava-se a importância do acesso como forma de redução das assimetrias de informação, o que foi visto pelos partidos políticos como algo positivo, especialmente quando não estavam no poder.

Outra norma pioneira sobre o tema foi a Lei de Liberdade de Informação dos Estados Unidos (*Freedom of Information Act*, ou *FoiA*), de 1967, o qual estabelece o acesso às informações de domínio do Estado por qualquer pessoa, exceção feita àquelas justificadamente classificadas como confidenciais. A *FoiA* estabelece, inclusive, a possibilidade de se levar o pleito de acesso aos tribunais judiciais.

Tais exemplos, no entanto, não fomentaram, de imediato, outras iniciativas de vulto. Apenas nas últimas décadas verificou-se um *boom* mundial de legislações de acesso à informação, sendo certo que, hoje, a maior parte dos Estados que advogam a ideia de um moderno Esta-

do democrático já possui lei específica ou está discutindo a implementação de alguma norma para esse fim. Para traduzir em números esse crescimento do tratamento legislativo à matéria, veja-se que, entre os anos de 1990 e 2008, o número de países com normas sobre o tema cresceu de 13 para 70<sup>5</sup>.

Portanto, reforça-se a percepção de que o acesso à informação de domínio público está sendo cada vez mais reconhecido como direito difuso fundamental dos cidadãos. Em um grande avanço rumo à consolidação das instituições democráticas, advoga-se cada vez mais o direito ao acesso amplo a informações públicas, tendo em vista os ganhos para a comunidade de maneira geral. Tal conscientização internacional é fruto, principalmente, do trabalho desenvolvido por organismos internacionais como a ONU e a UNESCO, que difundiram a percepção de que a transparência aumenta a eficiência do poder público, diminui a corrupção e eleva a *accountability*.

Como resultado dessa campanha internacional, legislações sobre o tema proliferaram. Atualmente, os diplomas de relevo não se restringem aos países com economias mais avançadas. Também nossos vizinhos da América Latina passaram por inovações legislativas antes de nós. As leis mexicana e peruana, que entraram em vigor em 2003, são bastante citadas como referências. E a legislação da África do Sul também merece especial menção, tendo em vista sua abrangência ampliada, alcançando até mesmo as empresas privadas que atuam mediante concessão ou se utilizam de verbas públicas.

Na esfera do direito internacional, uma série de pactos foi igualmente firmada para consignar a importância do acesso à informação como requisito essencial à consolidação de regimes democráticos. Esse conjunto de provisões inclui a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual registra em seu artigo 19 que “*toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interfe-*.....”

5 MENDEL, Toby. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. 2a ed. Paris. UNESCO, 2008. p. 3.

*rência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”*, bem como outros diplomas de especial relevo, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos. Tal direito também é assegurado em dispositivos da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos e na Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, que são ainda mais explícitos ao reforçar a caracterização do acesso à informação como um direito humano fundamental<sup>6</sup>.

No Brasil, contudo, o desenrolar histórico foi bastante peculiar. Apesar dos dispositivos modernos inseridos na Constituição Federal de 1988, a carência de uma regulamentação específica apta a conferir efetividade à garantia constitucional fez com que o princípio da transparência não fosse efetivado. Ao contrário, ancorado na “cultura do segredo”, o legislador cuidou de regular primeiro o sigilo, deixando em um segundo plano a iniciativa legislativa necessária para assegurar o efetivo acesso à informação.

Primeiro legislou-se sobre o sigilo oficial de informações antes de serem institucionalizados procedimentos para garantir o amplo acesso às informações de domínio público por parte dos cidadãos comuns. Como exemplo marcante desse movimento, menciona-se o Decreto Presidencial 4.553, de 2002, que estabeleceu um critério de classificação das informações de acesso restrito e ficou conhecido como o “diploma do sigilo eterno”, por ter aberto a possibilidade de se manter o caráter sigiloso de informações classificadas como ultrassecretas por tempo indeterminado. Importante mencionar, ainda, as legislações e regulamentos das Agências Reguladoras e do Tribunal de Contas da União que, a par de lidarem com questões de interesse de toda a população, restringiam sobremaneira o acesso aos processos

.....  
6 A matéria, inclusive, já chegou às cortes internacionais. Em caso paradigmático, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu, no ano de 2007, que a liberdade de informação constitui direito humano básico (vaso *Claude Reyes vs. Chile*).

administrativos, tornando públicas apenas as decisões adotadas.

Antes da promulgação da Lei 12.527/2011, houve iniciativas no sentido de fomentar o acesso a informações sob a tutela do Estado, mas sempre de maneira tímida e de pequeno alcance. Não obstante, nos últimos anos foram criados o Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e o Portal da Transparência. O Siafi permite que se fiscalizem todos os gastos públicos com indicação precisa do seu destino. O Portal da Transparência, como o nome sugere, destina-se a dar mais acesso ao cidadão para acompanhamento do processo decisório governamental. Mas, essas experiências ainda eram incipientes, com efetividade restrita e, muitas vezes, limitadas apenas à esfera interna do próprio governo, não conferindo amplo acesso à sociedade.

## **Cidadãos poderão exercer o controle social?**

**P**or tudo isso, a adoção de um marco regulatório para a matéria no Brasil assume importância ainda maior. Com efeito, a nova Lei de Acesso à Informação (LAI) não representou apenas uma continuidade evolutiva, tal qual sugeriria o contexto internacional. Ao contrário, a nova lei representou uma verdadeira ruptura com o cenário anterior.

A efetivação desse direito fundamental deve ter como ponto de partida a publicização do Estado, em todas as suas esferas e níveis. Aqui, reside o ponto fulcral da nova legislação e o norte que deve guiar a administração pública e o Poder Judiciário.

Vale dizer, a promoção da ética e a ampliação da transparência da administração devem ser consideradas finalidades instrumentais da legislação. Se as novas regras forem efetivamente aplicadas haverá uma redução substancial da atual assimetria de informação que marca a relação entre administrador e administrado no Brasil. Conferindo-se vias adequadas e menos custosas para o acesso à informação, os cidadãos estarão em condições mais propícias para exercer o controle social.

Como dissemos antes, informação é poder e sua disseminação na sociedade é essencial para o exercício efetivo da cidadania de modo compatível com os princípios básicos do moderno Estado democrático.

## **A Lei 12.527/2011 e as principais inovações no ordenamento jurídico nacional**

**A**o regulamentar os dispositivos constitucionais relacionados ao tema, a Lei 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011, representa uma verdadeira ruptura com a até então preponderante cultura do segredo, um paradigma no sentido de implantar no Brasil a cultura do acesso à informação. A grande inovação da norma está em estabelecer, de maneira expressa, o livre acesso à informação pública como regra e o sigilo como verdadeira exceção.

A norma possui abrangência ampla. Trata-se de lei nacional, aplicável a toda a administração pública direta e indireta federal, estadual e municipal. A norma também incide no chamado terceiro setor, ou seja, as entidades que recebem recursos públicos, como as organizações sociais e as organizações civis de interesse público (art. 2º). Contudo, neste caso, sua aplicação restringe-se apenas aos recursos públicos por elas geridos.

Como forma de dar efetividade à publicidade e ao desenvolvimento do controle social da administração pública, a norma criou o que se convencionou chamar de “transparência ativa” e “transparência passiva”. Ativa seria a divulgação de informações por iniciativa da própria administração em meios de fácil acesso ao cidadão (internet, jornais, etc.), enquanto a transparência passiva seria aquela relacionada aos pleitos apresentados pelos cidadãos.

No *caput* do artigo 8º está regulamentada a transparência ativa, quando se estabelece que “*é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito*

*de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*”. Já no artigo 10 e seguintes está regulamentada a transparência passiva, ou seja, os procedimentos e mecanismos vinculados à solicitação de informações por parte dos cidadãos. É importante destacar que as requisições de acesso à informação não precisam ser justificadas e nem há a necessidade de demonstrar interesse (o § 3º do art. 10 é taxativo ao dizer que “*são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público*”). Na verdade, segundo a sistemática da LAI, o Estado assume o ônus de apontar eventual confidencialidade de informações que estão sob sua guarda, sempre de maneira fundamentada.

A fundamentação da denegação deve ser do conhecimento do interessado, pois a ele é facultado recorrer dessa decisão, nos termos do artigo 15 da LAI. O recurso deverá ser dirigido à autoridade hierarquicamente superior. No caso de pedidos endereçados a autoridades federais, depois de interposto o recurso hierárquico, o interessado poderá ainda recorrer à Controladoria Geral da União – CGU e, em caso de nova negativa, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

O princípio que orienta a lei é o da máxima divulgação, devendo sempre se ter em mente o âmbito limitado das exceções. Aliás, todas as possibilidades de restrição ao acesso estão previstas no artigo 23 e seguintes.

Explicitando quais informações são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, a LAI indica que são passíveis de classificação como informações sigilosas aquelas que possam: (i) pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; (ii) prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; (iii) pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; (iv) prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças

Armadas; (v) prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; (vi) pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou (vii) comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Destaque-se que a LAI rechaça qualquer possibilidade de informações serem consideradas sigilosas por prazo indeterminado, estipulando como prazo máximo de sigilo o período de 25 anos para a informação ultrassecreta, 15 anos para a secreta e cinco anos para a reservada.

O cuidado na classificação de informações também constitui uma importante ferramenta para não banalizar a classificação de informações como sigilosas, pois apenas as autoridades listadas no art. 27 da lei é que poderão estabelecer a classificação das normas como ultrassecreta, secreta ou reservada. Por exemplo, a classificação de ultrassecreta apenas poderá ser feita pelo presidente ou o vice-presidente da República, os ministros de Estado e autoridades com mesmas prerrogativas, os comandantes das Forças Armadas e os chefes de Missões Diplomáticas e Consulares. Até mesmo para classificar informações como reservada há a necessidade de alguma graduação (funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5 ou Superior, etc.).

Importante destacar também que a classificação da informação em algum dos graus de sigilo previstos na lei terá de ser feita por decisão fundamentada, com a indicação do prazo de sigilo, o seu termo final e a indicação da autoridade que o classificou. Nestes termos, verifica-se que, efetivamente, a nova regra tratou a confidencialidade como absoluta exceção.

Em um breve resumo, essas são as principais inovações trazidas pela LAI. Obviamente, trata-se de uma grande evolução legislativa, capaz de trazer inúmeros benefícios. Contudo, é preciso reconhecer que sua aplicação também represen-

tará um verdadeiro desafio para o Poder Público e para a sociedade como um todo.

## Os benefícios e desafios da nova Lei

A Lei de Acesso à Informação brasileira consagra o que há de mais moderno em termos de transparência e controle social da administração pública. É um marco histórico da efetivação do direito fundamental ao acesso à informação. Espera-se que a sua aplicação resulte em verdadeiro rearranjo político-institucional na forma de governar o país.

Não raro, o particular encontra tamanho obstáculo para obter informações de órgãos públicos que acaba por não ter os incentivos necessários para insistir no acesso. As barreiras colocadas pela máquina estatal obscurecem não apenas seu passado, mas também seu presente e futuro. Por óbvio, a abertura de documentos e de informações em poder do Estado, que tratam períodos marcadamente autoritários, é de especial relevância para a conformação de uma memória nacional. Esse é um primeiro benefício que promete resultar da nova lei. A conferir.

Igualmente relevante é a abertura das atividades estatais correntes, o que representará uma revolução no processo de tomada de decisão no âmbito administrativo. Isso porque, atualmente, observa-se o funcionamento de uma burocracia complexa e fechada. A abertura, neste sentido, representa não apenas um novo padrão de relacionamento do Estado com a sociedade, como também a adoção de políticas públicas voltadas para a desburocratização de múltiplos procedimentos de modo a reduzir trâmites e papelório desnecessários ou redundantes. Para tanto, será imprescindível uma corajosa reforma legislativa que remova pontualmente os principais entraves. Um deles é a existência de “controles cruzados” de natureza fiscal e tributária. A participação em licitações públicas, por exemplo, demanda certidões negativas variadas, o que também fomenta as fraudes e demoras incalculáveis.

Ocorre que, para abrir a “caixa-preta” do Estado, apenas a lei não é suficiente. Em segui-

mento à nova legislação, devem ser adotadas políticas de sensibilização dos administradores públicos para que estes se tornem instrumentos das mudanças que se fazem necessárias. Isto significa treinamento específico, como ocorreu na Comissão de Ética Pública da Presidência da República que, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), instituiu cursos de formação de gestores da ética.

Especialmente no âmbito dos processos administrativos, deve-se alinhar a atuação do administrador com os princípios que orientam a legislação, de forma que não se utilize dos dispositivos que versam sobre acesso restrito para tornar toda e qualquer informação confidencial. Da mesma maneira que é imprópria e vedada pela legislação a imposição de um pedido de informação justificado, que demonstre algum interesse do particular na sua obtenção, o princípio da máxima abertura impõe ao administrador que qualifique restrições ao acesso apenas em situações extremamente excepcionais, limitando-se àqueles casos em que a segurança de particulares ou do próprio Estado está em jogo.

A transparência na aplicação da lei também é fundamental, sendo certo que o controle social é a forma mais poderosa, eficaz e democrática de fiscalização do Estado, incluindo-se aqui até mesmo os órgãos que exercem o controle público. Entidades sindicais e associações patronais e de trabalhadores também devem ser mobilizadas para ajudar no esforço de viabilização da LAI.

Ao descentralizar sua aplicação por todos os órgãos da Administração Pública, a lei impõe uma completa reestruturação governamental. Do ponto de vista institucional, isto significa a implantação de microestruturas internas destinadas a garantir a efetividade da LAI. Isto é, em cada órgão da administração deverá haver agentes encarregados de atender aos ditames legais de forma objetiva, clara e transparente.

O governo federal parece ter incorporado o espírito da legislação a partir do Decreto no 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo federal. Seus termos

parecem endereçar muitas das preocupações ora destacadas, valendo citar a obrigação estabelecida no artigo 7º, que fixa o “*dever dos órgãos e entidades de promover, independentemente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*”, bem como a obrigação de criação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), dentro de cada um dos órgãos e entidades (art. 9º), que serviria para atendimento e orientação ao público. É uma primeira e salutar resposta ao desafio institucional ora colocado, mas cujos resultados ainda precisam ser avaliados. Merece especial atenção sua aplicação nos processos decisórios das Agências Reguladoras e tribunais administrativos, tendo em vista o histórico de falta de transparência em sua atuação.

Ainda mais preocupante é a aplicação da LAI nas demais esferas da Federação. Como bem aponta Fernando Abrucio, é justamente nos âmbitos estadual e municipal que a dificuldade de aplicação da lei deve ser maior<sup>7</sup>. Não obstante, acreditamos que nos municípios mais desenvolvidos se possam mobilizar escolas e entidades de fins sociais para auxiliar na sensibilização da população e dos administradores municipais.

## Dever de prestar contas

**O**tra preocupação – não menos importante e de solução mais difícil – diz respeito a uma questão eminentemente cultural. O agente público deve abandonar uma postura conflituosa, que muitas vezes marca seu relacionamento com a sociedade, em favor de uma concepção mais transparente e cooperativa. Lembra Roberto DaMatta que “*a concepção que o servidor público tem do papel do Estado interfere na sua capacidade de operacionalizar uma política de acesso*”<sup>8</sup>. Neste sentido,

7 ABRUCIO, Fernando. A Lei de Acesso à Informação e a cidadania. Revista Época, 15 de junho de 2012.

8 DAMATTA, Roberto (Coord.). Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Controladoria-Geral da União, dezembro de 2011.

o dever de prestar contas e de prover o particular de todas as informações públicas solicitadas não deve ser visto como um estorvo, mas, antes, como uma forma de aperfeiçoamento do Estado republicano.

## **Conclusão: transparência nas compras públicas**

**D**iante da corrupção praticamente generalizada em certas atividades-fim da administração, duas indagações são inevitáveis: a) será que a implantação da LAI e a adoção de políticas de transparência se coadunam com o sigilo exigido pela Lei de Licitações e Compras Públicas? b) haveria clima político e de opinião pública para se implantar transparência nos processos de compras públicas?

À primeira vista, os maiores focos de corrupção estariam nas grandes obras públicas. Trata-se, porém, de um equívoco, pois há outras áreas extremamente críticas, como, por exemplo, a de concessões em geral e de compra de medicamentos. Supõe-se que o regime de licitações é suficiente para assegurar a lisura integral do processo, bastando, para tanto, que sejam rigorosamente observados todos os trâmites previstos na legislação.

Há, no entanto, uma etapa prévia, que se passa praticamente sem qualquer transparência. Referimo-nos à fase em que o órgão público decide pela necessidade de construir uma determinada obra pública ou de adquirir determinado produto. Essas decisões são de natureza *interna corporis*, mas muito pouco se sabe como o órgão chegou à conclusão a respeito da necessidade efetiva da obra, qual a razão de se priorizar determinada obra ou aquisição, os motivos da indicação de determinadas características e especificações de determinado objeto, ou seja, quase nada se sabe sobre as causas que levam a administração a intentar determinada compra de produto ou serviço.

Tais atos e informações antes estavam disponibilizados praticamente apenas à própria administração, pois se dificultava o acesso de tais informações por parte dos cidadãos. Agora, contudo, podemos afirmar que, sem dúvida, toda

essa etapa prévia estará submetida às regras de transparência instituídas pela LAI e, portanto, poderão ser acessadas livremente por qualquer cidadão. O benefício, neste caso, é viabilizar um controle social mais efetivo sobre o processo decisório prévio às compras públicas.

Mais uma vez, a grande dificuldade será abrir a “caixa-preta” do processo decisório em si mesmo. Os exemplos estão aí, bem visíveis na multiplicação de “arenas multiuso”, em lugares extravagantes e na certeza de que elas ficarão ociosas depois da Copa do Mundo; ou se os campos de petróleo do pré-sal são tão grandes e valiosos quanto se dizia na hora de valorizar a posição comercial estratégica da Petrobras; ou se as vacinas compradas agora a preço de ouro não chegarão atrasadas para o próximo surto de dengue. O que a LAI poderá fazer é exatamente abrir a porta das *salas de situação* em que tais decisões são tomadas.

Um levantamento das decisões dos últimos anos do Tribunal de Contas da União, que se modernizou e, atualmente, exerce uma função de singular relevância ao Estado brasileiro, mostraria de modo arrasador a quantidade de irregularidades praticadas na etapa preliminar da contratação das obras públicas, inclusive nas importantes obras do PAC. Essas irregularidades, intrinsecamente relacionadas à falta de planejamento e transparência na etapa preliminar das compras públicas, podem ser apontadas como uma das principais razões para o atraso nas obras públicas, já que as impropriedades detectadas em projetos e opções técnicas têm que ser corrigidas no curso da execução dos contratos, importando na necessidade de celebrar aditivos, contratações de preços novos, por exemplo. Com isso, os cronogramas inicialmente idealizados têm de ser abandonados e a execução das obras acaba superando em muito os prazos originais.

O que se tem visto, portanto, é que a pressa em licitar e inaugurar essas obras faz com que o Estado perca muito pouco tempo planejando e estudando efetivamente o que será licitado. Com isso, o planejamento tem de ser feito efetivamente no curso da execução do contrato, o que mul-

tiplica exponencialmente o tempo consumido na sua execução. A fiscalização dessa etapa prévia, se não representa uma solução definitiva, poderá ao menos mitigar significativamente os efeitos perniciosos que escolhas mal feitas resultam para toda a população.

Resta, então, saber se haveria clima político e de opinião pública para levar a transparência aos confins mais remotos e escuros do processo decisório governamental, especialmente aos processos decisórios prévios à realização de qualquer compra pública.

Em nossa opinião, acreditamos que sim e que o exemplo deve ser dado pelo próprio governo federal, mais precisamente pelo Executivo. Reconhecemos, porém, que tal missão demandará esforço, muita paciência e sabedoria política. Está neste exato momento acontecendo o inimaginável: a condenação pelo Supremo Tribunal Federal dos artífices e beneficiários de um dos maiores casos de corrupção política. Tudo indica que, doravante, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União serão importantes aliados na luta que continuará.

---

## Referências Bibliográficas

**ABRUCIO, Fernando.** A Lei de Acesso à Informação e a cidadania. *Revista Época*, 15 de junho de 2012. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/opinioao/fernandoabrucio/noticia/2012/06/lei-de-acesso-informacao-e-cidadania.html>>.

**DAMATTA, Roberto (Coord.)** *Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro*. Controladoria-Geral da União, dezembro de 2011.

**CANELA, Guilherme (Coord.); NASCIMENTO, Solano (Coord.)**. *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009.

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**. *Acesso à Informação Pública: uma introdução à lei 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

**MENDEL, Toby**. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. 2. ed. Paris: UNESCO, 2008.

**PAES, Eneida**. Os desafios da implementação da nova lei de Acesso à Informação - lei 12.527/11. *Revista de Informação Legislativa*, a. 49, n. 193, jan./mar. 2012, pp. 227-244.

**SILVEIRA, Marco Antonio Karam**. Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei nº 12.527/2011) – Democracia, República e transparência no Estado Constitucional. *Revista Jurídica*, a. 60, n. 416, jun./2012, pp. 29-52.

# A Renovação Administrativa do Poder Judiciário pela Cultura da Transparência

.....

LUIZ ARMANDO BADIN

## A administração do Poder Judiciário ainda é uma “caixa-preta”?

*A sedimentação da cultura da transparência no mais hermético dos Poderes*

“**A** transparência não é um favor, mas um dever da administração pública”. A afirmação não causaria qualquer emoção ou surpresa, em um ambiente em que os cidadãos estão acostumados a respeitar a coisa pública e os governantes, a prestar contas de seus atos. A visibilidade é um dos critérios distintivos do governo democrático. Ele já foi definido como aquele no qual o poder público se exerce em público, isto é, à vista dos cidadãos.

Quando a apologia da transparência é feita pelo presidente de uma das mais altas cortes do país, referindo-se à administração da Justiça, faz pensar sobre as transformações que observamos nos últimos anos. Elas renovaram a face daquele que sempre foi considerado o mais hermético dos Poderes da República. Para além do efeito retórico, sinaliza que uma mudança de mentalidade está em curso, embora longe de esgotar seu potencial prático de transformação.

.....  
LUIZ ARMANDO BADIN é advogado. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Público pela Universidade de Paris (Panthéon-Sorbonne). Dirigiu a Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, entre 2003 e 2004. Foi Secretário de Assuntos Legislativos da Pasta, entre 2005 e 2006.

Na administração dos negócios judiciários, a tradicional propensão ao segredo vem cedendo lugar à sedimentação de uma cultura da transparência. As resistências ainda são fortes, mas podemos citar vários exemplos de como o Judiciário está superando um atraso administrativo notável em relação ao Executivo. Como e por que o mais fechado dos Poderes vem se abrindo aos olhos da sociedade?

O marco fundamental é a Reforma do Poder Judiciário, implantada por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 45. A Constituinte já prenunciava o desejo de uma estrutura mais aberta. Mas, o processo de modernização administrativa só recebeu impulso político efetivo em 2004. De lá para cá, podemos observar alguns resultados efetivos do programa institucional da Reforma do Judiciário.

Ao localizar, precisamente, no tempo, as bases fundamentais da mudança, não se desconhece a existência de outros esforços anteriores na direção da transparência. A criação da TV Justiça, em 2002, é um exemplo pontual de iniciativa que contribuiu para aproximar os cidadãos do Judiciário. Alguns críticos afirmam que as lentes das câmaras distorcem o processo de deliberação. De fato, artifícios cênicos poderiam ser evitados. Contudo, o balanço da exibição em tempo real dos julgamentos é positivo, sobretudo, por seu caráter pedagógico.

A diferença do processo iniciado com a Reforma do Judiciário está no seu sentido mais geral e abrangente. Naquele momento, pensava-se

em oferecer respostas estruturais a problemas administrativos históricos. Um dos eixos fundamentais do projeto de modernização era fazer a Justiça mais aberta e acessível ao cidadão, tornando públicas todas as decisões administrativas.

A Constituição foi mudada para dissipar a percepção generalizada de uma instituição distante das pessoas, porque debruçada sobre si mesma. Foram abolidas, por exemplo, as sessões secretas dos tribunais em matéria disciplinar. Imaginou-se um Poder mais próximo do povo ao qual deve servir.

Aquela aura de solene mistério, que alguns antropólogos associam à dissimulação da violência inerente à função judicial, deveria ser conciliada com os anseios democráticos de controle e fiscalização. Era sabido que, à sombra de prerrogativas legítimas para a garantia da independência funcional, vicejavam alguns privilégios abusivos. A essas medidas somaram-se outras destinadas a racionalizar a prestação jurisdicional, como a instituição das súmulas vinculantes.

A pedra fundamental da Reforma do Poder Judiciário, contudo, foi a criação do Conselho Nacional de Justiça. Faltava um órgão de administração superior, capaz de formular estratégias nacionais para um arquipélago de tribunais espalhados por todos os estados da Federação. Boas práticas de gestão poderiam ser agora difundidas e implantadas de maneira mais uniforme. O Conselho é a expressão institucional do desejo da sociedade por maior transparência no Poder Judiciário.

A administração dos tribunais passou a ser fiscalizada por meio de inspeções *in loco*, coisa que antes da reforma não era sequer imaginável. A conduta disciplinar dos juízes mereceu maior atenção. O Supremo Tribunal Federal confirmou que os julgamentos de infrações funcionais precisam ser realizados em sessões públicas, ainda que isso traga constrangimentos pessoais a magistrados acusados, algumas vezes, de forma excessiva.

Mais do que apenas fiscalizar, o Conselho Nacional de Justiça promoveu políticas de incentivo à transparência e procurou dar clareza às regras éticas de conduta dos magistrados. Todas essas medidas encontraram no Conselho o seu ve-

tor privilegiado. Na transição da cultura do sigilo para a cultura da transparência, foi sendo progressivamente aceita a ideia de que a publicidade é uma estratégia eficiente de prevenção dos desvios administrativos. A relação entre o custo e o benefício da política a torna altamente recomendável.

Ao longo de seus poucos anos de existência, o Conselho Nacional de Justiça consolidou o papel de indutor da transparência no Poder Judiciário, legitimando-se pela sua própria atuação. Editou normas administrativas de aplicação geral, que dão forma jurídica à vontade de difundir a todos os tribunais uma política ativa de revelação de informações sobre o real funcionamento da Justiça. Foi regulada a divulgação de dados relativos à gestão financeira e orçamentária dos órgãos judiciários.

## CNJ e política-modelo de transparência

O Conselho Nacional de Justiça propôs-se a atuar não somente como um órgão fiscalizador, mas se colocou na vanguarda dos esforços de atualização das práticas administrativas destinadas a dar maior visibilidade aos assuntos da Justiça. O órgão publica, regularmente, relatórios de suas atividades para, posteriormente, oferecer espaço à divulgação de informações que recebe dos tribunais.

Nas diferentes gestões do Conselho, essas boas práticas foram se firmando, de modo a alcançar uma concepção madura de publicidade. Como é devido, numa democracia aberta, a divulgação ativa de informações públicas estabeleceu-se como regra, restando ao sigilo um lugar residual, desde que justificado por excepcionais razões de interesse público.

O Conselho Nacional de Justiça institucionalizou uma *política-modelo de transparência* para todos os órgãos administrativos do Poder Judiciário. Seu sítio eletrônico é exemplo do que se espera em toda administração da Justiça: informações de fácil acesso, divulgadas ativamente pelo agente público, com espaço reservado à

interação com os cidadãos, por meio de serviços especializados de atendimento. As competências da ouvidoria não são apenas passivas, como o próprio nome – herança da administração colonial – poderia enganosamente sugerir.

Tal como projetado na Reforma do Poder Judiciário, o Conselho se transformou num farol da administração da Justiça, orientando planos de ação com alcance nacional.

A título de registro histórico, é justo destacar o papel desempenhado pelo Ministério da Justiça, desde 2003, como laboratório de experiências em políticas públicas, que orientaram decisivamente o esforço coletivo de transformação do Estado brasileiro, nos anos posteriores.

Em relação ao tema da publicidade, basta lembrar o lançamento do pioneiro programa de transparência, cujo modelo se difundiu por toda a Esplanada; a criação da secretaria de Reforma do Judiciário, que elaborou o primeiro diagnóstico sobre a situação administrativa daquele Poder; a crítica ao “sigilo eterno” de informações de interesse público e a gestação da lei de acesso à informação. Ali foram lançados os fundamentos de um projeto consistente de política pública governamental de transparência.

As sementes renderam bons frutos. No presente ano, por exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral mandou divulgar, pela rede mundial de computadores, as doações feitas a candidatos e partidos políticos já durante o período eleitoral. Um controle que era feito somente depois das eleições pode ser exercido ao longo da campanha, graças à onda da transparência na qual mergulhou o Estado brasileiro. Trata-se de mais uma evolução institucional que merece ser registrada, pelo efeito benéfico que desejavelmente produzirá sobre nossos costumes políticos.

## **O impacto da Lei de Acesso à Informação sobre o Poder Judiciário**

**A** Lei nº 12.527, que entrou em vigor em maio de 2012, deu sentido mais concreto à regra constitucional da publicidade. O acesso

à informação é tanto um direito fundamental do cidadão como um dever legal imposto a todos os órgãos do Estado – inclusive ao Poder Judiciário. A nova lei regulamentou mecanismos que dão maior visibilidade à atuação dos órgãos públicos e proscreeu velhas práticas de segredo, ainda inspiradas pela razão de Estado.

Alguns órgãos que não tinham qualquer política de transparência administrativa estão sendo obrigados a se adaptar ao novo marco legal. No caso do Poder Judiciário, a lei não impactou dessa forma, pois já havia iniciativas em curso. Um exemplo é a Resolução nº 102, de 2009, que o Conselho Nacional de Justiça expediu para disciplinar a divulgação de informações relativas à gestão financeira e orçamentária dos tribunais.

Porém, seria falso afirmar que a nova lei não teve impacto algum. Bastou que transcorresse uma semana de sua entrada em vigor para que o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, resolvesse divulgar informações ainda não disponíveis em seu sítio eletrônico: a remuneração de ministros e servidores judiciários. A decisão administrativa exemplar do órgão de cúpula do Poder Judiciário logo foi adotada por todos os tribunais superiores do país.

Não é de hoje que o Supremo Tribunal Federal entende que a divulgação de vencimentos não viola a intimidade dos servidores. Falar em privacidade, em matéria típica de organização do serviço público, é um contrassenso. Já em 2011, antes mesmo da promulgação da Lei de Acesso à Informação, o Plenário do Supremo havia autorizado o município de São Paulo a divulgar a remuneração dos servidores municipais.

O fenômeno que observamos hoje, contudo, é diferente. Pretende-se generalizar a aplicação de uma iniciativa até então isolada. A transparência da folha de pagamentos custeada pelos esforços da sociedade é instituída como política ativa para todo Judiciário. O Supremo chegou à conclusão de que não deve haver segredo sobre a remuneração dos magistrados brasileiros.

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça criou um grupo de trabalho para verificar como as

inovações da Lei de Acesso à Informação se aplicam ao Poder Judiciário. De suas conclusões parciais, foi editada uma nova norma administrativa para regulamentar a divulgação de vencimentos de magistrados, de acordo com os princípios da lei, em todos os tribunais. O resultado dessa iniciativa é positivo. O Conselho tem ajudado tribunais a superar dificuldades técnicas nessa fase de adaptação. São raros os que ainda não divulgam as informações, na forma determinada pela lei.

O mais importante é que, graças a um grande empenho coletivo, a regra da publicidade vem abrindo o seu caminho, no mais fechado dos Poderes. A cultura da transparência veio para ficar, embora ainda encontre resistências.

## Transparência que ainda incomoda

A mudança de uma praxe secular de obscuridade no trato das informações públicas não acontece da noite para o dia. Trata-se de um lento processo de sedimentação cultural. Há notáveis esforços para afirmar a primazia da regra da publicidade. Os movimentos de mudança sempre encontram resistência. A transparência no Poder Judiciário também tem de superar a reação corporativa de setores da magistratura acostumados a beber a água fresca da sombra.

Desde que o Conselho Nacional de Justiça editou norma administrativa que obriga a divulgação da remuneração dos magistrados, ações têm sido ajuizadas para questionar o dever de prestar informações completas sobre a política remuneratória praticada no âmbito dos tribunais.

A iniciativa do órgão de orientação administrativa do Judiciário vem sendo confirmada pela jurisdição. Os tribunais superiores têm sido unânimes ao afirmar que a medida de transparência remuneratória é legítima e válida. Ela não desrespeita direitos à intimidade dos agentes públicos. Ao contrário, sobreleva o direito fundamental de acesso à informação a respeito de matéria de interesse eminentemente geral.

O exemplo do Supremo Tribunal Federal vem sendo replicado por outros tribunais. Seja

no campo administrativo, seja nos precedentes jurisprudenciais, vem se formando um consenso a favor da mais ampla publicidade das informações que interessam a toda coletividade, e não apenas aos membros da magistratura.

A regra da transparência tem prevalecido sobre a exceção do sigilo, apesar das resistências. Podemos afirmar que existe hoje uma tendência de garantir o pleno acesso às informações administrativas, no âmbito do Poder Judiciário. O esforço do Conselho Nacional de Justiça em prol da transparência já tem seu reconhecimento nos casos judiciais em que ele é contestado.

Sinal dos tempos: a própria Justiça vem admitindo o direito dos cidadãos de conhecer quanto pagam aos seus juizes. Manifestação de maturidade institucional no processo de afirmação da ética republicana em nosso país.

## A administração da Justiça se tornou uma “caixa de vidro”?

*Uma visão prospectiva dos caminhos da transparência no Poder Judiciário*

Obviamente, não estamos em condições de dizer, como cientistas políticos de outros países, “que transparência demais obscurece a transparência”. Ainda não chegamos a esse ponto.

Embora seja justo reconhecer o movimento de abertura que aconteceu nos últimos anos, convém voltar os olhos para o futuro, pensando prospectivamente nos problemas que ainda remanescem. Afinal, outra coisa não é o homem senão um ser permanentemente inacabado. Ao menos, é o que dizem os filósofos para quem o projeto é uma das condições da existência do indivíduo em sociedade.

Seria possível mapear onde estão, hoje, os “pontos cegos”, com vistas ao aperfeiçoamento da instituição judiciária? Alguns temas certamente podem ser colocados em evidência. O dever de publicidade vai muito além das páginas do Diário Oficial, embora, no regime de exceção, nem isso fosse respeitado.

### *Transparência do processo de nomeações de juizes para os tribunais superiores*

A velha questão sobre o modo como são preenchidos os cargos mais altos do Poder Judiciário é um dos temas. O concurso público é a porta de entrada para os estágios iniciais da carreira. As progressões aos níveis de segundo grau se dão por antiguidade na magistratura e pelo merecimento no desempenho da função judicial.

Nos órgãos judiciários de cúpula, como o Supremo Tribunal Federal e tribunais superiores, as nomeações – como é comum em outros sistemas constitucionais – prestigiam critérios de legitimação política.

Os ministros do Supremo, por exemplo, são nomeados pelo presidente da República, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta do Senado Federal. Deles, a Constituição exige notável saber jurídico e reputação ilibada, além da maturidade que se presume alcançar aos 35 anos de idade.

Mas quais são, afinal, os critérios que determinam concretamente a escolha das pessoas que desempenharão funções tão relevantes? Quais são os pretendentes e quem os apoia? Caberia tornar mais rigorosas as arguições públicas realizadas pelo Senado, de modo a buscar mais efetivamente, para além dos rapapés de praxe na vida da Corte, o real sentido político da escolha presidencial? Que mudanças conceituais na jurisprudência sobre temas relevantes trará a nomeação do indicado? Quais são os seus posicionamentos políticos e doutrinários?

O voto aberto dos senadores, seja na Comissão de Constituição e Justiça, seja no Plenário, colaboraria para dar mais transparência ao processo de nomeação? Ou intimidaria os senadores que poderão ser posteriormente julgados pelos ministros cujos nomes têm o encargo de aprovar? É conveniente e necessário gastar energia política para mudar, por emenda constitucional, o processo de nomeação próprio de um regime presidencialista, que está de acordo com uma antiga praxe republicana brasileira? São imprescindíveis as reformas institucionais na essência do modelo constitucional, ou bastaria

que a sociedade se organizasse para acompanhar mais atentamente o processo político de nomeação em lugar de pretender burocratizá-lo?

Em matéria de desenho institucional, formular as questões corretas é o primeiro passo para encontrar as respostas adequadas. O mais é pura especulação. Para além de todas essas indagações, a verdade é que a política judiciária ainda é desconhecida da maioria dos cidadãos. Norberto Bobbio talvez visse aí um daqueles “segredos das arcas do império” que convém desenterrar.

### *Publicação dos critérios de organização das pautas de julgamento*

Mas, nem todas as indagações giram em torno de temas relativos à constituição do centro vital do poder. Para um observador atento, algumas questões cotidianas não podem passar despercebidas. Devemos nos perguntar, por exemplo, como é escolhida a pauta de julgamentos pelo presidente de um Tribunal. Quais critérios ele utiliza para pautar determinados casos, e não outros? Excetuando as obrigações legais e regimentais, podemos ter clareza dos motivos que levam um caso a ser pautado? Trata-se de decisão puramente discricionária ou a construção da pauta é uma matéria de tal forma relevante que deve ser justificada à luz de critérios públicos e transparentes? A evolução da sociedade brasileira no caminho da transparência impõe que essas questões sejam respondidas de maneira mais clara.

### *Ainda há muito campo para pesquisa sobre o comportamento das instituições judiciárias*

Ressalvado o conhecido trabalho da professora Maria Tereza Sadek, entre outros autores, ainda há relativamente poucos estudos aptos a responder, de maneira satisfatória, às questões institucionais que desafiam a organização do Poder Judiciário. Falta, por exemplo, uma pesquisa etnográfica sobre o real funcionamento dos tribunais e do próprio Conselho Nacional de Justiça, como aquela realizada por Bruno Latour, que dissecou os comportamentos e tendências no âmbito do Conseil d'État francês.

*A exceção do sigilo que se justifica para proteger a vida do magistrado não contraria a regra da publicidade*

A Constituição afirma que os cidadãos devem ter amplo acesso à informação pública. Os casos de sigilo, quando constitucionalmente permitidos, são excepcionais. Somente outras razões relevantes de interesse público podem justificar o condicionamento temporário e excepcional à regra da mais ampla publicidade, segundo um juízo público de proporcionalidade e de razoabilidade, sujeito à fiscalização de um terceiro não diretamente interessado na manutenção do segredo.

Com base nessas premissas constitucionais, podemos examinar a nova lei que restringe a divulgação do voto vencido em casos nos quais são julgadas organizações criminosas que coloquem em risco a integridade física do julgador. Em tais circunstâncias, a Lei nº 12.694, de 2012, faculta a constituição de um grupo de juízes de primeira instância. As decisões não são tomadas individualmente, de modo a minimizar a ameaça ao julgador originariamente responsável pelo processo.

Tais limitações legais à publicidade não constituem uma exceção à tendência geral de permitir o amplo acesso dos cidadãos às informações de interesse público, desde que não desvirtuado o propósito de proteger o direito fundamental do magistrado à incolumidade física. As críticas que se pode dirigir à lei dizem respeito à restrição da ampla defesa do acusado, mas essa é outra questão.

*Sobre o dever de fundamentação pública e substantiva das decisões judiciais*

O processo de transparência no Poder Judiciário também deve evoluir qualitativamente, de modo a atingir não apenas a administração da Justiça, mas iluminar a própria fundamentação da decisão judicial.

Quanto à forma da argumentação jurídica, há pelo menos três pontos a ressaltar: (a) convém tornar explícitos todos os motivos determinantes da decisão, recusando o conforto da motivação padronizada e o formalismo meramente ornamental; (b) é preciso comunicar o sentido

das decisões jurídicas de modo preciso e claro, superando as barreiras impostas por vícios da linguagem de boca de foro; (c) observar criticamente as práticas tendentes a escamotear o juízo autônomo e próprio do julgador, em favor das transcrições literais de peças dos autos.

O tema da fundamentação “*per relationem*” – denominação rebuscada do popular “recorta-e-cola” – ainda causa polêmica nos tribunais superiores. Eles vêm firmando entendimento no sentido contrário às mais rigorosas exigências de demonstração do raciocínio jurídico, talvez por razões práticas de conveniência administrativa. A motivação, numa decisão judicial, não é mera formalidade.

A exibição pública do raciocínio do juiz ainda é uma das fontes principais de legitimação de um poder que não haure a sua legitimidade do voto popular, mas diretamente da Constituição. Daí toda a atenção que se dá ao dever substantivo de fundamentar publicamente a resolução dos conflitos, tanto no direito como na prova dos autos.

O Supremo Tribunal Federal aceitou, em algumas decisões, a reprodução literal de trechos de outras peças, como único fundamento da decisão, eximindo o julgador de exibir os motivos próprios pelos quais se convenceu a aderir à tese simplesmente transcrita.

A mitigação prática do dever de fundamentar pode ser compatível com a esperada celeridade das decisões judiciais, mas traz claro prejuízo ao jurisdicionado, que não recebe a atenção devida de um julgador que, em alguns casos, sequer elabora os fundamentos pelos quais diz o direito.

O Direito Constitucional contemporâneo impõe um maior ônus argumentativo a quem tem o poder de restringir a aplicação de direitos básicos do ser humano. Cobra maior transparência e qualidade também na exposição dos fundamentos constitucionais de uma decisão que regulamenta a convivência entre direitos fundamentais.

Um diálogo aberto com a sociedade também pressupõe a adequação de linguagem, sem perder o rigor técnico. Por falar em objetividade, concisão e clareza, Graciliano Ramos recorda,

em suas Memórias do Cárcere, que “nos estreitos limites a que nos coagem a gramática e a lei, ainda nos podemos mexer”.

Entre o hermetismo da linguagem especializada – que tende a distanciar o povo de seu juiz –, e a verbosidade fora dos autos – que enganosamente os aproxima, apelando à vulgaridade dos chavões – há muito que pensar sobre a comunicação dos juizes com a sociedade. Começando pelo cumprimento das regras do Código de Ética da Magistratura Nacional, outra iniciativa louvável do Conselho Nacional de Justiça.

O magistrado tem o dever ético de se comunicar, respeitando o segredo de justiça. É orientado a prestar informações “de forma útil, compreensiva e clara”, valendo-se de “linguagem escurrita, polida, respeitosa e compreensível”.

“Na sua relação com os meios de comunicação social”, deve “comportar-se de forma prudente e equitativa”, “abster-se de emitir opinião sobre processo pendente de julgamento” e respeitar a independência funcional de outros colegas. A liberdade de opinião e de expressão do juiz está sujeita a um regime jurídico diferenciado, tendo em vista a natureza especial da função social que exerce.

De todo modo, o dever de prestar contas não afasta a obrigação “de evitar comportamentos que impliquem a busca desmesurada por reconhecimento social, mormente a autopromoção em publicação de qualquer natureza”.

A relação entre Judiciário e opinião pública precisa encontrar um ponto mais satisfatório de equilíbrio, num momento em que aquele Poder tradicionalmente inerte é chamado a atuar em relevantes questões da agenda nacional. Ao mesmo tempo, dele se espera que cumpra a missão constitucional de proteger os direitos e garantias fundamentais.

Se de um lado deve ser permeável às críticas oferecidas no espaço público do debate com a sociedade, de outro precisa manter saudável independência em relação aos poderes políticos, econômicos, religiosos e até em relação aos próprios meios de comunicação, como é da própria essência da função jurisdicional.

A postura de independente abertura ao diálogo constitucional – observando reserva crítica em relação à opinião majoritária –, é a que mais parece se harmonizar com o papel do Poder Judiciário, quando se trata de garantir a existência dos direitos fundamentais, sobretudo em matéria penal.

Como em tudo o que diz respeito à Justiça, há de ser encontrado um prudente equilíbrio entre a consciência do juiz e a voz da rua; entre atenção devida à crítica social e a relativa autonomia das razões jurídicas. Num regime republicano e democrático, a soberania popular não pode aniquilar os direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. O interesse público se define em função deles, e não o contrário. As razões de Estado cedem lugar, na consciência ética, às razões atinentes à dignidade humana.

O presidente do Supremo Tribunal Federal tinha toda razão quando dizia, na abertura do ano judiciário, que o debate público em torno das questões submetidas à jurisdição constitucional é indispensável. “O aumento da transparência e a abertura do Judiciário às contribuições de outros Poderes e da sociedade estão na raiz do debate sobre a modernização já em curso”. Ou seja, secundando o diagnóstico do Ministro Peluso, “ainda há muito por avançar, mas esse fato não deve obscurecer os progressos já alcançados”.

### *Regulamentação da Lei de Acesso no âmbito do Judiciário*

Além dessa evolução qualitativa na forma de comunicação tradicional, constata-se que o potencial renovador da Lei de Acesso à Informação está longe de exaurir suas possibilidades. No sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, as informações públicas são apresentadas de modo claro e acessível, demonstrando que o órgão de fato implantou uma política ativa de transparência administrativa.

O sistema de atendimento pessoal ao usuário, contudo, pode ser aperfeiçoado. Falta dotar a

ouvidoria dos meios adequados para desempenhar sua importante tarefa. O treinamento adequado desses servidores também deve merecer atenção especial, considerando que a cultura da transparência é recente entre nós.

Nota-se a falta de normas mais claras a respeito dos procedimentos para aplicação da Lei de Acesso à Informação nas varas e tribunais. O próprio Conselho Nacional de Justiça, órgão legalmente responsável por conhecer as decisões administrativas que, em grau de recurso, negam acesso às informações requeridas pelo cidadão, trabalha para produzir uma regulamentação mais completa, mas que ainda não foi editada. O procedimento de recurso ainda não foi regulamentado e as Resoluções nº 102 e 151 do Conselho Nacional de Justiça, as mais importantes em matéria de transparência judiciária, não respondem à questão.

Sabe-se que existe uma demanda dos cidadãos por informações que não são disponibilizadas eletronicamente. A divulgação desses dados é controlada por órgãos administrativos internos. No Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, a ouvidoria divulga relatórios trimestrais com esses números. Esse tipo de publicação é importante para que os interessados recebam informações públicas relevantes. Um exemplo são as estatísticas sobre quanto um determinado órgão tem sido demandado.

Não se divulga, porém, o inteiro teor dos pedidos de informação, nem as respectivas respostas a eles oferecidas. A omissão é criticável ao menos sob dois aspectos. Do ponto de vista da publicidade, não é desejável que matérias de interesse público fiquem reservadas ao âmbito interno de um órgão administrativo.

Os cidadãos têm o direito de saber quais as respostas anteriores e, se o pedido de acesso à informação pública foi negado, por qual razão. Se não conseguem acessar o conteúdo da informação, por alegadas razões de sigilo, devem poder controlar a legitimidade dos critérios empregados para a denegação do pedido de acesso.

Do ponto de vista da racionalidade da organização administrativa, a falta de um banco de dados com orientações concretas sobre acesso à informação também pode gerar trabalhos redundantes. Se houvesse um corpo de decisões publicamente disponível, algumas consultas não precisariam ser repetidas. De resto, o cidadão teria meios de controlar as razões que justificam o alegado sigilo, no âmbito da administração do Poder Judiciário.

Embora o processo eletrônico tenha sido implantado com êxito, o Conselho Nacional de Justiça deverá aperfeiçoar, nos próximos anos, os mecanismos de pesquisa dos seus precedentes administrativos. Falta constituir um banco de dados mais acessível e confiável de suas decisões, em geral, e das orientações sobre acesso à informação, em particular. A direção desse trabalho em andamento é correta.

## Processo de adaptação institucional

Outro tema relevante é a publicidade dos critérios de compartilhamento de dados e informações entre a Corregedoria Nacional de Justiça e os órgãos estatais de repressão e fiscalização, como o Ministério Público, a Polícia e a Receita Federal, ou de inteligência financeira, como o COAF. A quebra indiscriminada de sigilos constitucionais, fora de processos sujeitos a um rigoroso controle de legalidade, é inadmissível no Estado Democrático de Direito.

É ocioso lembrar que ainda está em curso o processo de adaptação institucional aos deveres impostos pela nova lei. O próprio Poder Executivo não instalou, até o momento, a comissão encarregada de decidir, em última instância, sobre a negação dos pedidos de acesso à informação. Também lá não existe uma “jurisprudência administrativa” sobre os critérios objetivos que justificam a restrição proporcional ao direito fundamental.

Na organização administrativa do Poder Judiciário, esse poder deverá ser exercido pelo

Conselho Nacional de Justiça, órgão que já é composto por quadros externos à magistratura (dois cidadãos, dois advogados e dois membros do Ministério Público). O decreto que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo, ao contrário, depositou todo poder de sigilo nas mãos do próprio Estado. A falta do olhar externo da cidadania, na composição da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, mais alta instância da Administração Pública Federal, não deixou de se fazer notar.

Enfim, concluímos que a administração judiciária é hoje um canteiro de obras. As fundações da renovação administrativa foram bem lançadas pela Emenda Constitucional de 2004. A obra de modernização da Justiça superou

etapas importantes, nos anos seguintes, sobretudo em matéria de transparência e gestão. O edifício solene, que parecia sólido e inabalável, soube se beneficiar amplamente do inadiável processo de reforma.

Reconhecer o papel da cultura da transparência, nessa transformação administrativa, não nos impede de esboçar as tendências para sua completa afirmação entre nós. Afinal, “são injustas todas as ações referentes ao direito dos outros homens, cujas razões não se harmonizem com a publicidade”. A exemplar formulação kantiana fez história no mundo das ideias e chegou à Constituição brasileira. Em matéria de transparência, oferece um projeto sempre atual, porque orientado em direção ao futuro, para o aperfeiçoamento de nossas mais respeitáveis instituições.

# Política Econômica em Tempos de Crise Externa

.....  
AFFONSO CELSO PASTORE

## A mudança do quadro mundial

**A**ntes da ocorrência da crise de 2008 e de seus desdobramentos, havia grande otimismo quanto à aceleração do crescimento brasileiro.

Sabíamos que não poderíamos contar com uma grande contribuição da absorção de mão de obra, porque, em pleno emprego no mercado de trabalho, ela está limitada pelo crescimento demográfico, que leva a uma taxa de crescimento de 1,5% ao ano da população em idade ativa. Sabíamos, também, que o crescimento populacional já havia diminuído para próximo de 1% ao ano, e que isto fará com que a contribuição da população em idade ativa continue caindo ao longo dos próximos anos. No entanto, poderíamos ser favorecidos pela contribuição da produtividade total dos fatores, que vinha se elevando nos últimos anos, chegando a uma taxa que, por coincidência, também era próxima de 1,5% ao ano. Dadas as contribuições atuais dessas duas fontes, se o Brasil lograsse manter a taxa de investimentos em torno de 20% do PIB, poderia sustentar uma taxa de crescimento em torno de 4,5% ao ano. Era essa a estimativa mais frequente da taxa de crescimento do PIB potencial no Brasil antes da crise.

.....  
AFFONSO CELSO PASTORE é doutor em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo. Foi secretário da Fazenda do Estado de São Paulo (1979-83) e presidente do Banco Central do Brasil (1983-85). É consultor econômico e presidente da AC Pastore & Associados desde 1993.

A taxa de investimentos de 20% do PIB não é baixa para os padrões brasileiros. Computada a preços constantes do ano 2000, ela nunca ultrapassou este valor desde que o Brasil passou a publicar as contas nacionais trimestralmente, em 1994. Mas, como a poupança doméstica é baixa, para financiar taxas de investimento dessa magnitude o país sempre precisou da complementação das poupanças externas. Nunca vimos indicações de que as autoridades do governo cogitassem medidas estimuladoras das poupanças domésticas, livrando-nos, ainda que parcialmente, da dependência da absorção de poupanças externas. Nos últimos anos, elas frequentemente davam indicações de que talvez pudéssemos esticar um pouco a corda, forçando a taxa de investimentos para 22% ou 23% do PIB. Para isso, teríamos que tirar proveito dos ganhos de relações de troca, gerados pelo ciclo de elevação dos preços internacionais de *commodities*. Os ganhos de relações de troca permitiriam um aumento da contribuição das poupanças externas sem provocar uma elevação maior dos déficits em contas correntes. Estes, por sua vez, poderiam ser facilmente financiados pelo forte ingresso de capitais, propiciado pela extrema liquidez da economia mundial. A liquidez mundial nos ajudava, quer gerando ganhos de relações de troca quer gerando formas de financiar os déficits em contas correntes, e, com isso, acreditávamos que seria fácil acelerar o crescimento econômico do Brasil.

A crise de 2008 interrompeu esse sonho e impôs ao Brasil novos problemas. Mudou o com-

portamento das relações de troca e alteraram-se as perspectivas de ingressos de capitais, mas estes foram os menores problemas que passamos a enfrentar. Logo de início, a crise mostrou a sua violência ao paralisar o crédito bancário em escala global e ao impedir o funcionamento do sistema global de pagamentos. A consequência desses dois fatos foi uma recessão em escala global, com o crescimento do desemprego e o aumento da capacidade ociosa. Sem crédito, e com os pagamentos interrompidos, ocorreu uma queda sem precedentes da produção industrial. Entre o pico e o vale da recessão, que foi atingido em apenas alguns meses, a produção industrial do Brasil declinou 26%; a dos EUA, 20%, a da Europa, 24%; e a do Japão, perto de 50%. A nova realidade imposta ao Brasil não era mais como acelerar o crescimento, mas sim como sair da recessão.

O Brasil reagiu naquela fase da crise estimulando a expansão da demanda agregada, reduzindo o superávit primário e expandindo o crédito por parte do BNDES, ao lado de uma queda mais tímida da taxa de juros, que teve que ser interrompida um pouco mais tarde devido ao exagero dos estímulos fiscais e creditícios, levando a um forte crescimento da inflação. Mas, mesmo com estes defeitos, o país saiu rapidamente da recessão, contrariando o ocorrido na maioria dos demais países. Ao final de 2010, a produção industrial brasileira já havia retornado ao pico prévio, enquanto a dos EUA, da Europa e do Japão até hoje, ainda, não retornaram àquele patamar. O sucesso das medidas contracíclicas no Brasil pode ser atestado pelo crescimento do PIB em 2010, que atingiu 7,5%, com claras evidências de que o país já havia retornado ao pleno emprego no mercado de trabalho. A inflação quase superando o teto de 6,5% do intervalo contendo a meta, em 2011, é uma evidência adicional da forte expansão da demanda agregada.

Uma análise superficial talvez pudesse sugerir que o problema gerado pela crise internacional teria sido superado com a reação brasileira disparando as medidas contracíclicas, e que o

país estaria pronto para retornar ao sonho da aceleração do crescimento. Mas o mundo nos reservava mais surpresas, e a crise mundial prosseguiu, ainda que com características diferentes daquelas da primeira fase.

Primeiramente, a recuperação da economia norte-americana vem sendo mais lenta do que em qualquer outra recessão, com exceção à de 1929. Mesmo admitindo que após as eleições presidenciais ocorra um acordo que prorrogue as isenções tributárias nos EUA, fugindo do penhasco fiscal (*fiscal cliff*), que provocaria uma recessão em 2013, não há perspectivas de aceleração do crescimento. Embora os preços das casas venham mostrando uma pequena elevação, e o índice de confiança dos construtores de casas indique algum crescimento, estes são apenas sinais de vida de um setor que ainda tomará muito tempo para se recuperar. O consumo das famílias, por sua vez, vem crescendo a taxas bem mais baixas do que na saída da recessão de 1980/82, que foi a pior do século passado, excetuando a crise de 1929. Nos anos 1980, nem as famílias estavam excessivamente endividadas nem ocorreu uma destruição de riquezas. Na atual crise, o estouro da bolha imobiliária levou a uma destruição de riqueza que obriga as famílias endividadas a poupar. Dessa forma, o consumo das famílias só pode crescer limitadamente estimulado pela política monetária não convencional do *Federal Reserve* e está longe de ser autossustentável.

## **Na Europa, problemas mais complexos**

**N**a Europa, os problemas são bem mais complexos. Eles se iniciaram bem antes da crise de 2008, com a disparidade gerada entre os países da área monetária pela própria criação do euro. Antes do advento do euro, havia países mais produtivos com uma moeda forte, como a Alemanha, ao lado de países menos produtivos com uma moeda fraca, como Grécia, Portugal e Espanha. O euro tornou ainda mais competitivos os países produtivos e menos competitivos os países da

periferia. Como nos ensina a teoria das áreas monetárias ótimas, as consequências disto somente poderiam ser eliminadas se existisse mobilidade de mão de obra ou se fosse criada uma união fiscal. Os políticos que construíram o euro provavelmente tinham consciência desse problema, mas julgaram que a criação da união fiscal não tinha urgência e poderia ser realizada em algumas décadas. Foram atropelados pela crise de 2008, que encurtou o período no qual os ajustes econômicos teriam que ocorrer, antes de existirem as condições políticas para isso.

Para piorar o problema, os países que mais perderam competitividade com a criação do euro são os que se enredaram em uma crise de dívida soberana ao lado de uma crise bancária. Este é o caso da Espanha, mas não é o único. Próximos da insolvência, não podem capitalizar seus bancos com recursos públicos, porque isso elevaria suas dívidas, aumentando ainda mais os prêmios de risco, tornando a dinâmica da dívida ainda mais perversa. Diante dessa autoalimentação entre as duas crises – bancária e de dívida soberana –, resta-lhes esperar que o BCE compre bônus de dívida soberana. Mas, mesmo que isso ocorra, terão de manter a austeridade fiscal, para evitar um *default* soberano e realizar reformas que aumentem a competitividade, o que significa que as perspectivas são de continuidade de baixos crescimentos alternando-se com recessões.

Quando o mundo se desacelera todas as economias são afetadas, inclusive a China, cujos graus de liberdade vêm diminuindo devido à sua dependência das exportações e às dificuldades – econômicas e políticas – de transitar para uma economia fundamentada na expansão do consumo interno. O quadro pintado acima não deixa esperanças de reversão no curto prazo. Não sabemos quais são os canais através dos quais esse contágio atua sobre a economia brasileira. Mas isso não tem importância, porque sentimos seus efeitos. Na realidade, para sentir os efeitos da gravidade não é preciso saber se ela vem de uma força, como explicou Newton, ou da curvatura do espaço, como explicou Einstein. Quan-

do a economia mundial se desacelera, o Brasil é atingido, entre outros canais, através da piora das exportações, da redução dos fluxos de capitais ou do crescimento da aversão ao risco, derrubando os investimentos e as decisões de consumo.

No entanto, seria ingênuo atribuir ao contágio da economia mundial o medíocre desempenho que tivemos em 2011, quando o crescimento do PIB brasileiro ficou contido em apenas 2,7%, e ainda pior em 2012, quando deverá ficar próximo de 1,5%. O baixo crescimento mundial não afeta somente o Brasil, mas também a grande maioria dos países emergentes, que contrariamente ao Brasil vem mostrando desempenhos bem melhores do que o nosso. Por exemplo, em 2012, o Chile e o Peru deverão crescer acima de 6%; a Colômbia, um pouco abaixo de 6%; e o México, que é uma economia extremamente ligada aos Estados Unidos, e que por isso deveria ser prejudicado pelo baixo crescimento norte-americano, deve crescer em torno de 3,7%, que é uma taxa bem superior à do Brasil. Na realidade, o crescimento brasileiro em 2012, na América Latina, somente deve superar o do Paraguai. Na Ásia, a Índia e a Indonésia vêm crescendo acima de 6%; Malásia e Singapura mostram taxas próximas de 5%; e a Coreia deve crescer em torno de 3,6%.

Certamente todos esses países tiveram uma reação à crise mais eficaz do que a nossa. O que vem se passando com o Brasil?

## **A produção industrial e o custo unitário do trabalho no Brasil**

Já no início de 2010, a produção industrial brasileira havia retornado ao pico prévio. Foi uma reação mais rápida e mais intensa do que em qualquer país industrializado. Mas, do início de 2010 até a metade de 2011, a produção industrial permaneceu estagnada, seguindo-se um período de queda, iniciado na metade de 2011 e que prossegue até hoje. Da mesma forma como durante a fase aguda da crise, iniciada em 2008, atualmente, a produção industrial brasileira é afetada pelo

comportamento da economia mundial. Mas, contrariamente ao que ocorreu na resposta à crise, em 2008, atualmente, a produção industrial não tem respondido aos estímulos vindos da expansão da demanda doméstica.

Talvez a queda da produção industrial, iniciada em 2011, pudesse ser atribuída aos efeitos defasados da elevação de taxas de juros necessária para evitar que a inflação furasse o teto da meta, de 6,5% naquele ano. Em parte isso é verdade. Porém, em agosto de 2011, o Banco Central iniciou um agressivo ciclo de corte da taxa de juros, que trouxe a taxa real de juros de mercado abaixo de 1,5% ao ano e, mesmo tomando em consideração que as defasagens da política monetária são longas, a esta altura do ano de 2012 já deveríamos estar assistindo a uma reversão. Por que a reversão no comportamento da indústria não vem ocorrendo?

Para ensaiar uma explicação temos que olhar para dois lados do problema. O primeiro vem do grau de abertura da indústria ao comércio internacional. O Brasil é uma economia relativamente fechada ao comércio internacional, mas isto somente ocorre porque o setor de serviços (que praticamente não importa nem exporta) é muito grande em proporção ao PIB. Os dados das contas nacionais mostram que o valor adicionado pelo setor de serviços (que inclui o governo), supera 65% do PIB, enquanto o valor adicionado da indústria chega próximo de 25% do PIB. Se dividirmos a média de importações e exportações (excluindo-se os produtos agrícolas) pelo PIB da indústria, veremos que a indústria brasileira mostra um grau de abertura semelhante ao das economias consideradas abertas na economia mundial. Por ser aberta ao comércio internacional, a indústria sofre a competição de produtos importados e exportados, o que limita sua capacidade de elevar preços no mercado interno. Na terminologia dos economistas, a indústria opera “como se” fosse um “tomador de preços” no mercado internacional, ou seja, se tentar repassar os aumentos de custos para preços verá suas vendas domésticas caírem, sendo substituídas por importações.

O segundo problema prende-se ao que vem se passando no mercado de trabalho. Contrariamente ao ocorrido na fase imediatamente posterior à crise de 2008, em 2011 e 2012 todos os sinais são de que, atualmente, estamos em pleno emprego no mercado de trabalho. Atualmente, a taxa de desemprego no Brasil caiu abaixo de 6% da força de trabalho, atingindo os mínimos valores históricos, com um aumento forte dos salários reais ao lado de elevados índices de participação e de ocupação. Estes são, repito, sinais de uma economia operando próximo ou mesmo acima dos níveis de pleno emprego.

Novamente neste ponto entra a diferença entre a indústria e o setor de serviços. Segundo os dados das contas nacionais, em 2009, a indústria empregava em torno de 20 milhões de trabalhadores ante 60 milhões de trabalhadores empregados pelos serviços. Não há dados mais recentes das contas nacionais, mas os dados passados nos mostram que essa proporção de 1 para 3 ocorre também em anos anteriores. Por outro lado, outras fontes de dados, como os fluxos de contratações de trabalhadores formais reportadas pelo Cadastro Geral de Empregos (Caged), indicam que essa é aproximadamente a proporção entre os dois setores. Finalmente, tanto os dados das contas nacionais quanto os do Caged mostram uma clara tendência à equalização de salários. Isso significa que a taxa de salários pagos pela indústria não depende do emprego na indústria, mas sim do emprego no mercado de trabalho como um todo, que é afetado fortemente pelas contratações no setor de serviços.

## **Queda de juros, mais demanda e consumo**

Qual é a consequência deste fato? A queda da taxa real de juros leva ao aquecimento da demanda de consumo, que continua se expandindo, como mostram claramente as taxas de crescimento das vendas reais do comércio. Crescem tanto a demanda de bens quanto a demanda de serviços, e, ainda que a indústria demita devido

à competição das importações, o setor de serviços contrata mão de obra, o que eleva o nível de emprego e os salários reais. Esta é uma boa notícia para quem está preocupado com a ampliação do consumo, porque emprego e salários reais mais elevados aumentam as vendas reais do comércio. Mas, não é uma boa notícia para a produção industrial, porque, com isso, cresce o custo unitário do trabalho na indústria, que é o quociente entre os salários reais e a produtividade média na indústria. Desde o início de 2010, quando a produção industrial parou de crescer, iniciando um ciclo de queda na metade de 2011, o custo unitário do trabalho na indústria elevou-se em mais de 15% em termos reais. Essa elevação vem, em parte, da elevação dos salários reais e, em parte, da queda da produtividade do trabalho na indústria.

Este não seria um problema se a indústria conseguisse repassar esses aumentos de custos para os preços. Por ser um setor fechado ao comércio internacional, o setor de serviços consegue realizar, pelo menos parcialmente, esse repasse, obviamente com reflexos na inflação dos serviços, cujas taxas anuais dentro do IPCA têm oscilado nos últimos dois anos em torno de um patamar muito elevado, próximo de 8% ao ano. Mas, como a indústria é um setor bastante aberto, funcionando próximo de um tomador de preços, não consegue realizar o repasse, e a elevação do custo unitário do trabalho se reflete em redução de margens de lucro, levando ao desestímulo da produção. E para onde vai a demanda não atendida pela produção industrial? Ela vaza para o exterior na forma de aumento das importações líquidas.

Há evidências empíricas muito claras sobre os efeitos da elevação do custo unitário do trabalho sobre a produção industrial (Ver Pastore, Gazzano e Pinotti “Por que a Indústria não Cresce desde 2011” disponível em [www.acpastore.com](http://www.acpastore.com)). Elas mostram que uma pequena parte da estagnação da produção industrial, entre 2010 e a metade de 2011, e da sua queda, na fase posterior à metade de 2011, deve-se ao contágio da crise mundial.

Essas evidências mostram que o efeito quantitativo vindo da economia mundial é muito pequeno relativamente ao efeito proveniente da elevação do custo unitário do trabalho. A elevação do custo unitário do trabalho de perto de 15%, em termos reais, desde o início de 2010, foi suficientemente grande para anular totalmente o estímulo proveniente da queda contínua e forte da taxa real de juros e é a variável predominante na explicação tanto do comportamento da produção industrial quanto do comportamento dos níveis de utilização da capacidade instalada da indústria.

## **Será que a depreciação cambial pode salvar a indústria?**

Obviamente, uma elevação de 15% no custo unitário do trabalho não teria levado a uma contração da produção e do nível de utilização de capacidade instalada na indústria, caso esse setor conseguisse repassar o aumento de custos para os preços. Porém, a competição internacional e o câmbio valorizado impedem esse repasse, estreitando as margens de lucro da indústria, levando à contração da produção e ao aumento da capacidade ociosa.

Note-se que a contração da indústria não vem da falta de demanda doméstica. O governo continuou reagindo a esta fase da crise e de seus reflexos sobre o Brasil como se o país ainda estivesse abaixo do pleno emprego, isto é, estimulando a ampliação da demanda. A prova de seu sucesso é o crescimento robusto das vendas reais do comércio.

Por que não resolvemos este problema depreciando o real? Esta poderia ser uma solução, mas não tão simples quanto parece à primeira vista. O câmbio é um preço esquizofrênico: é, ao mesmo tempo, um “preço de um ativo”, influenciado pelos fluxos de capitais, buscando ganhos financeiros, e, neste caso, estamos falando do câmbio nominal; e um “preço relativo”, entre bens domésticos e internacionais, e, neste caso, estamos falando do câmbio real. Do ponto de vista da determinação da competitividade da indústria,

o que interessa não é o câmbio nominal, e sim o câmbio real, e uma boa medida do câmbio enquanto preço relativo é a relação câmbio/salários.

Para ter o efeito desejado de elevar a competitividade da indústria, é preciso ocorrer uma depreciação do câmbio real, e não apenas do câmbio nominal, o que significa que tem que ocorrer uma elevação da relação câmbio/salário. É somente desta forma que a indústria conseguiria reconquistar um pedaço da competitividade perdida. Se tomarmos o IPCA como indicador da inflação, veremos que as taxas de 12 meses estão convergindo para pouco mais de 5% em 2012, mas com um comportamento muito diferente dos preços livres e dos preços dos serviços e dos bens “domésticos” (não transacionáveis no mercado internacional), que são fortemente influenciados pelos salários. Enquanto os preços dos serviços acumulam taxas de 12 meses em torno de 8% ao ano, os “preços livres” (excluídos os preços “administrados e monitorados”), nos quais predominam os chamados “preços dos bens transacionáveis” (*tradables*), caminham a taxas bem mais baixas. A título de exemplo, as taxas de variação dos preços dos bens duráveis de consumo estão, há algum tempo, no campo negativo. Se quiser recuperar as margens de lucro, a indústria terá que repassar os aumentos do custo unitário do trabalho para os preços, elevando a relação câmbio/salários, o que significa acelerar a taxa de crescimento dos bens transacionáveis, que são exatamente os que vêm mantendo mais baixas as taxas de inflação.

Mesmo reconhecendo que esta ação tem efeitos inflacionários, o Brasil enveredou pelo caminho de alterar o regime cambial. O objetivo é o de favorecer a indústria com um câmbio real mais depreciado. Como isso vem ocorrendo?

## **Intervenções do BC no mercado de câmbio**

**D**esde o início de 2011, as autoridades intensificaram os controles sobre ingressos de capitais, e três medidas mais eficazes (entre

outras) foram tomadas. Primeiramente, foi colocado um recolhimento compulsório de 60% sobre posições vendidas de câmbio por parte de bancos. Em segundo lugar, foi criado um IOF de 6% sobre o financiamento à exportação, taxando inicialmente operações com prazo de 720 dias, que foi aumentado para 1080 dias. Por fim, o governo taxou com IOF empréstimos em bônus de até 1800 dias. A primeira destas três medidas praticamente impede quaisquer ganhos de arbitragem. Anteriormente, os bancos tomavam recursos no exterior à taxa LIBOR, aplicando os recursos no Brasil (no cupom cambial) sem risco de câmbio, e em 2010 ficaram “vendidos em câmbio” (*short*) em torno de US\$ 15 bilhões, que se somaram a outros US\$ 15 bilhões de posições vendidas de estrangeiros. Foram ingressos de US\$ 30 bilhões que ajudaram a valorizar o real. Os exportadores também usaram intensivamente os financiamentos à exportação por prazos elevados. Com isso, compensavam com operações financeiras (que nada tinham a ver com os derivativos alavancados, que em 2008 causaram grandes perdas às empresas) um pedaço da sobrevalorização cambial. A imposição dessas barreiras deu eficácia aos efeitos, sobre a taxa cambial, das compras do Banco Central no mercado à vista de câmbio. Nos primeiros meses de 2012, essas ações depreciaram o real para próximo de R\$ 1,90/US\$. Este foi o início de mudanças, às quais se seguiram outras.

Intervenções do Banco Central no mercado de câmbio sempre existiram, e, por isso, nosso regime cambial nunca foi de câmbio flutuante. Por exemplo, no auge da crise de confiança na transição de FHC para Lula, quando o temor de um *default* levou o real a depreciar-se até atingir perto de R\$ 4,00/US\$, o BC vendeu em torno de US\$ 40 bilhões de *swaps* cambiais. A forma tradicional de evitar a depreciação, naquelas circunstâncias, seria através da venda de dólares no mercado à vista, mas o Brasil naquele momento não tinha reservas suficientes, e teve que intervir com vendas de *swaps* cambiais. Um segundo exemplo são as intervenções depois da fase aguda da crise, quando

ocorreu um retorno intenso dos ingressos de capitais. Entre o início de 2009 e o momento presente, o Banco Central comprou liquidamente perto de US\$ 170 bilhões de dólares de reservas. Se não fossem essas compras intensas, para as quais corresponderam vendas de igual magnitude de títulos públicos (foram, portanto, intervenções esterilizadas), o real teria se valorizado ainda mais.

Ao que assistimos atualmente, contudo, não apenas é mais uma onda de intervenções. Na realidade, atualmente, as intervenções têm sido modestas quando comparadas ao que ocorreu nos dois exemplos acima, concentrando-se mais no mercado futuro e em *swaps* cambiais do que em operações no mercado à vista. O que há é uma sinalização clara de que o governo abandonou o regime de flutuação fortemente manejada, que caracterizava o período anterior, aderindo a um regime de bandas de flutuação cambial, no qual o câmbio nominal somente pode flutuar dentro de uma banda muito estreita. Como ocorreu essa sinalização? O que se objetiva com ela?

Nos últimos meses, sempre que o real ameaça cair abaixo de R\$ 2,00/US\$ o governo impede esse movimento, já tendo ocorrido mais de uma manifestação por parte da diretoria do Banco Central de que o governo não toleraria o real cruzando o limite de R\$ 2,00/US\$. Em contrapartida, sempre que o real se deprecia, ameaçando aproximar-se de R\$ 2,10/US\$, há uma reação impedindo seu prosseguimento, com vendas de câmbio futuro através de *swaps* cambiais. Isso sugere que os limites da banda de flutuação estão contidos entre R\$ 2,00/US\$ e R\$ 2,10/US\$.

Para quem opera no mercado de câmbio foi muito fácil ler a mensagem das autoridades. Em um episódio ocorrido há pouco mais de um mês, o real vinha se aproximando de R\$ 2,10/US\$ quando, em uma quinta-feira, o Banco Central leiloou US\$ 6 bilhões, anunciando um novo leilão na sexta-feira, realizando-o quando o real já havia voltado a R\$ 2,03/US\$. O objetivo era evitar a depreciação e suas consequências inflacionárias. Porém, naquela sexta-feira pela manhã, diante de notícias favoráveis vindas da Espanha, caiu a aversão global ao risco, o

que derrubou os prêmios de risco, reduzindo todos os indicadores de aversão ao risco, o que levou o real a cruzar a barreira de R\$ 2,00/US\$, tocando a marca de R\$1,98/US\$. Não foram necessários mais do que alguns minutos para que em uma entrevista à imprensa o diretor da área externa do Banco Central declarasse que o governo não toleraria que a barreira dos R\$ 2,00/US\$ fosse cruzada. Recentemente, o real teve outro movimento na direção de R\$ 2,00/US\$, e novamente o Banco Central interveio, evitando o cruzamento da barreira.

A conclusão óbvia é que não há disposição de permitir que essa barreira seja cruzada, e isso se explica pela preocupação do governo com o desempenho da indústria. Mas, também não há, neste momento, nenhuma disposição de permitir que o real se deprecie para próximo de R\$ 2,10/US\$, porque isto elevaria ainda mais a inflação, que deverá chegar ao fim de 2012 acima de 5% ao ano, com todas as projeções indicando taxas ainda maiores em 2013.

No novo regime cambial brasileiro aderimos a uma forma de câmbio fixo e distante da flutuação cambial. Em teoria, há quem defenda este regime, mas ele tem consequências importantes sobre a economia. Primeiramente, não poderemos esperar mais que os preços “livres” tenham seu comportamento influenciado pela valorização cambial, o que significa uma alteração no comportamento da inflação. Em segundo lugar, ainda que o governo seja mais tolerante com a inflação, provavelmente procurará evitar que se aproxime do teto de 6,5% do intervalo contendo a meta. Isso significa que não poderá premiar a indústria com uma depreciação maior do que a que já ocorreu. Ou seja, a mudança do regime cambial repôs um pedaço da competitividade perdida da indústria, mas não poderá produzir muito mais do que isso.

## **A queda da taxa de juros e o problema da inflação**

**T**alvez, a maior frustração do governo desde o início de 2010 esteja na ausência de uma

retomada do crescimento diante da queda sensível da taxa real de juros. Em uma atitude crítica à forma como o governo havia reagido à crise em 2008, com uma forte expansão fiscal, o governo que se iniciava em 2011 anunciou sua decisão de cumprir a meta de superávits primários, permitindo ao Banco Central todo o espaço para a redução da taxa de juros. Com isso, acreditava que não somente o consumo seria estimulado, mas o *animal spirit* dos empresários seria libertado, levando à elevação da taxa de investimentos e à retomada do crescimento econômico mais acelerado. A crença era de que o Brasil não crescia mais simplesmente porque os juros eram muito elevados. Usaria a janela de oportunidade vinda da crise internacional para trazer a taxa de juros para próximo de padrões internacionais, e automaticamente o Brasil ingressaria no clube seletor das economias em rápido crescimento econômico.

Devido a vários fatores, alguns permanentes e outros transitórios, a taxa real de juros no Brasil vem declinando gradualmente. Um fator permanente é representado pela queda dos prêmios de risco, que é a responsável pela sustentação de uma tendência de declínio da taxa real de juros desde 2002. Um fator transitório é a crise internacional, que, ao desaquecer a economia mundial, reduz o crescimento da demanda no Brasil. A segunda onda da crise, derivada do lento crescimento dos Estados Unidos com o agravamento da crise na Europa, somado à desaceleração da China, provocou uma nova redução, ainda que transitória, da taxa real neutra de juros. Isto abriu o espaço para que o Banco Central iniciasse um ciclo de queda da taxa real de juros.

Atualmente, a taxa real de juros de mercado (*swaps* de 360 dias deflacionados pela inflação esperada 12 meses à frente) está próxima de 1,5% ao ano, com a taxa Selic real (usando o mesmo deflator) próxima de 2% ao ano. Estas taxas, no passado, levariam a uma explosão inflacionária precedida de uma explosão de crescimento da demanda, mas a queda da taxa neutra de juros impede uma reação maior tanto da inflação quanto da demanda. Onde se situa a

taxa real neutra de juros no Brasil? Não há estimativas precisas, apesar dos vários caminhos para obtê-la. Um exercício recente é o publicado pelo FMI no relatório sobre as consultas com o Brasil de acordo com o Artigo IV, no qual apresenta um intervalo, cujo limite inferior, atualmente, estaria em 4%. Mesmo tomando-se esta estimativa, que é inferior a todas as demais, atualmente, tanto a taxa real de mercado quanto a taxa Selic real estão em patamares mais baixos. Por esta métrica, o estímulo monetário dado à economia brasileira é enorme. Por que, mesmo assim, a economia não reage?

## Motivos para o baixo crescimento

Comecemos olhando para os sinais relativos à atividade econômica. Primeiramente, quem observar os dados referentes ao consumo terá que discordar da afirmação de que a economia não reage. Todos os sinais são indicativos de um consumo com crescimento robusto. É isto que nos mostram as vendas reais do comércio, tanto restritas quanto incluindo automóveis e materiais de construção. Em segundo lugar, quem olhar para o mercado de mão de obra, com todos os sinais de estar em pleno emprego e com salários reais em elevação, também terá que discordar da afirmação de que a economia não reage. O baixo crescimento econômico não vem nem do desemprego, que na realidade é o mais baixo em toda a história brasileira recente, nem do consumo, que continua mostrando uma expansão robusta. Do lado da demanda agregada, ele é proveniente da queda moderada da formação bruta de capital fixo e, do lado da oferta, ele vem da estagnação seguida de queda da produção industrial.

É frustrante que a queda dos juros reais não libertou o *animal spirit*, mantendo contida a taxa de investimentos. Isto é, em grande parte, uma consequência das incertezas vindas do resto do mundo, que inibem as expectativas de lucro nos investimentos em capital fixo. Caiu o custo de oportunidade do capital, mas as incertezas baixaram as expectativas das taxas de

retorno sobre os investimentos, e o governo não fez nada para reduzir estes riscos, além de continuar afirmando que seu objetivo principal é a retomada do crescimento, adotando medidas de estímulo pontuais que exacerbam o clima de incerteza. Em adição, temos que lembrar que uma boa parte da formação bruta de capital fixo é realizada na indústria, e, com este comportamento da produção industrial, certamente não podemos esperar que os empresários sejam otimistas. Se investissem, teriam suas taxas de retorno espremidas pela impossibilidade de repassar os aumentos de custos unitários para preços, combinadas com o aumento do custo unitário do trabalho. Ou “outros custos” se reduzem – como os de logística, de energia elétrica e de tributos –, o que levaria a repor as taxas de retorno em níveis mais elevados, ou, então, o governo continuará se frustrando com a ausência de resposta à queda da taxa de juros.

Neste quadro existe a possibilidade concreta de o Banco Central continuar cortando a taxa de juros. Não terá muito sucesso em estimular a produção industrial, mas colherá uma elevação maior do consumo e uma queda ainda maior da taxa de desemprego. Com isso, as pressões sobre os salários levarão ao aumento da taxa de crescimento dos preços dos serviços, que continuarão a pressionar o IPCA, e se à queda da taxa de juros for adicionado o estímulo vindo de uma maior depreciação cambial, visando com isso acelerar a indústria, estarão sendo adicionadas pressões inflacionárias ainda maiores.

Será que o Banco Central reduziria a taxa de juros, correndo o risco de uma inflação maior? As evidências empíricas mostram que, atualmente, a curva de reação do Banco Central mostra uma tolerância muito maior aos desvios da inflação com relação à meta de inflação do que ocorria antes de 2007. Sua curva de reação, atualmente, se assemelha à curva de reação da administração Arthur Burns, no Federal Reserve, em cujo período a taxa de juros não crescia quando a inflação se elevasse na mesma intensidade em que crescia nas administrações de Paul Volker e de

Alan Greenspan. Não é por acaso que durante a administração Burns as taxas de inflação nos Estados Unidos foram significativamente maiores. A curva de reação do Banco Central do Brasil a partir de 2007 se assemelha à curva de reação do Federal Reserve de Arthur Burns, e não é por acaso que todas as projeções, inclusive as do próprio Banco Central, mostram uma inflação em 2013 acima da de 2012, que também deverá ficar acima da meta. Ao reagir mais suavemente aos desvios da inflação com relação à meta, o país tem que estar preparado para enfrentar um período de inflações mais elevadas.

Essa é a consequência de um governo mais tolerante à inflação. Contudo, isso não significa a aceitação de que a inflação poderá crescer sem limites. Ainda que o grau de tolerância à inflação tenha se elevado, haverá um ponto no qual os estímulos monetários não mais poderão ser usados para induzir o crescimento da demanda agregada. Os dados recentes mostrando o crescimento da inflação e as perspectivas de inflações maiores em 2013 indicam que já atingimos esse ponto, e que daqui para frente os riscos crescerão com maior intensidade.

## O que fazer?

**A** análise anterior mostra que a política monetária foi usada até próximo do limite no qual os riscos crescem acima do tolerável, e que não há um espaço suficientemente grande para usar os estímulos cambiais para produzir a retomada dos investimentos e da produção industrial. Para atingir esse objetivo, o governo teria que usar outros instrumentos de política econômica.

Um caminho seria o de induzir os investimentos em infraestrutura. O Brasil tem uma infraestrutura depreciada, que eleva custos para as empresas. Estes investimentos teriam duas contribuições: primeiramente, elevariam diretamente a formação bruta de capital fixo; em segundo lugar, ao reduzir custos gerariam uma externalidade para o setor privado, tornando mais rentáveis outros investimentos, permitindo ganhos

de produtividade que gradualmente elevariam a produção industrial.

Tais ações teriam que ser complementadas por desonerações tributárias. Teriam que ser reduzidos os encargos e impostos sobre energia elétrica, sobre bens de capital e sobre a folha de salários, e o governo teria que negociar com os estados a transformação do ICMS, junto com outros impostos federais sobre serviços, em um imposto abrangente sobre o valor adicionado, com legislação federal que eliminasse completamente a guerra fiscal.

Esta seria uma agenda de reformas que começaria gradualmente a mudar o quadro. Mas, do ponto de vista dos investimentos em infraestrutura, o governo teria que aceitar as regras

do jogo. Como não dispõe de recursos, os investimentos teriam que ser realizados pelo setor privado, mas para que isso ocorra o governo tem que remover riscos regulatórios e permitir que, nas licitações, ganhem projetos com retornos elevados. Caso contrário, não atingirá o objetivo de mudar a infraestrutura. Do ponto de vista da reforma tributária, teria que conformar-se em perder receitas, o que significa cortar gastos de custeio, e convencer os governos estaduais a se engajarem na reforma que criaria o imposto sobre o valor adicionado.

Se o Brasil quiser voltar a crescer a taxas mais próximas dos seus pares, terá que retomar a agenda de reformas que foram completamente abandonadas nos últimos anos.

# A Política Econômica de Dilma Rousseff

.....  
YOSHIAKI NAKANO

A questão proposta pela Revista Interesse Nacional é se podemos falar em uma nova política macroeconômica da presidente Dilma Rousseff, com a redução na taxa de juro, a desvalorização do real e as mudanças na política monetária, fiscal e cambial. E quais seriam as consequências das mudanças sobre os rumos da economia brasileira no médio e longo prazos? O novo cenário político pode gerar problemas para o país ou trazer a prosperidade?

Para debater esta questão e ter uma estrutura conceitual de referência que permita perceber, mais claramente, se houve de fato mudança ou não na política macroeconômica, vamos recorrer ao conceito de **regime de política**. Redução na taxa de juros e desvalorizações cambiais podem ocorrer sem mudanças na política econômica ou mesmo serem provocadas pelo mercado, a exemplo do que aconteceu com a crise do balanço de pagamentos em janeiro de 1999, no Brasil.

Podemos definir um **regime** como um conjunto de condições e políticas e sua interação,

.....  
YOSHIAKI NAKANO é professor e diretor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EESP), membro do conselho da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e da CSN. Foi Secretário da Fazenda do governo do Estado de São Paulo de 1995 a 2001; secretário especial para assuntos econômicos do Ministério da Fazenda e consultor do Banco Mundial. Formado em administração na Fundação Getúlio Vargas, pós graduação em economia na Cornell University, dos Estados Unidos.

inserido num contexto social e político, com as características estruturais e institucionais historicamente específicas, sujeitas às estratégias dos diversos grupos de interesse e dos formuladores de políticas. Portanto, utilizo o termo **regime** para me referir a um contexto institucional e a condições mais persistentes, e não sujeitas a mudanças de curto prazo na economia, mas estáveis para o médio prazo (de cinco a dez anos). Ou seja, condições e aspectos das políticas com efeitos mais longos do que fases de um ciclo econômico de expansão ou de contração. Desta forma, um **regime** não depende apenas da vontade dos formuladores de política, mas do contexto histórico e de condicionantes sociais e políticas. Neste sentido, com a crise financeira nos Estados Unidos e na Europa, que está desencadeando uma mudança paradigmática com múltiplas dimensões, muda radicalmente o contexto global de inserção da economia brasileira, com importantes desdobramentos internos e no regime de política. Da mesma forma, a ruptura demográfica a que estamos assistindo, desde 2004, que transformou radicalmente o nosso mercado de trabalho, e a ascensão da nova classe média, associada ao novo dinamismo da demanda doméstica, trouxeram rupturas que estão mudando os rumos da economia e da política brasileiras.

Na análise de um **regime**, o foco deve ser o médio prazo, resultado sequencial de curtos prazos e que dependem da correspondente e específica constelação histórica. O longo prazo é tão

incerto que quase sempre traz generalizações inúteis. Por isso, o longo prazo da teoria econômica é uma ficção, sem conteúdo empírico, pois se trata de uma situação ideal ou pura e independente, na qual tudo se ajusta perfeitamente, em equilíbrio.

Na análise a seguir, vamos dar ênfase ao contexto global e às condições nas quais os regimes nacionais de política macroeconômica têm que operar. A escolha de regimes e as suas mudanças, mais do que de governos, dependem das condições objetivas e de respostas imediatas, dados os grandes desafios e crises agudas. Mais do que isso, em uma economia dependente como a nossa, o contexto global contagia, de forma determinante, não só o ambiente doméstico, mas, principalmente, o pensamento econômico dominante, que serve de marco para formular políticas, e se a opinião pública facilitará ou não a operacionalização daquelas políticas. Os componentes básicos de um regime de política macroeconômica que vamos considerar são: 1) o regime de taxa de câmbio e política de balanço de pagamentos; 2) o regime de política monetária; 3) o regime de política fiscal; 4) o regime de política distributiva/salarial; e 5) a estrutura do sistema financeiro.

## O novo contexto global

Como afirmamos acima, uma das condicionantes do regime de política macroeconômica, que é o contexto global, está mudando radicalmente devido à crise financeira de 2007-2008. O colapso do Lehman Brothers, no final de 2008, desencadeou um fenômeno com consequências em múltiplas direções. De início, a crise financeira, que tirou as economias americana e europeia da normalidade, passando a ser regida pela lógica da desalavancagem e do *balance sheet recession*, com persistente incerteza e instabilidade que deverão perdurar por mais uma década.

Uma crise financeira tão profunda como a atual, a exemplo do que aconteceu com a grande crise dos anos 1930, semeará mudanças paradigmáticas impactando a economia mundial

por longo período. Já é visível a crise política e social nos países em crise, pois se rompeu o consenso ou acordo que prevalecia previamente, e o poder hegemônico da plutocracia financeira foi corroído com a perda de legitimidade e força política. O sistema financeiro, o regime de política econômica, as instituições e a ideologia que as justificavam tornaram-se disfuncionais, exigindo constante e crescente intervenção do Estado. O paradigma liberalizante que vigorava desde 1980, entrou em crise e passou a ser questionado pelos fatos, pela necessidade de respostas pragmáticas, não convencionais, rápidas, e pela crescente insatisfação, tanto na academia como na população. A ortodoxia e o pensamento econômico dominantes estão se desfazendo, abrindo espaço para novas ideias e teorias, antes consideradas heterodoxas.

O aspecto mais interessante do ponto de vista de um país periférico como o Brasil é que a atual crise financeira poderá vir a ter um significado histórico similar ao longo período que vai da Grande Depressão do final do século XIX até a crise da década de 1930. Foi neste período que o Brasil desenvolveu o seu projeto de constituição de uma moderna sociedade urbana e industrial, com a abolição da escravatura e proclamação da República, desencadeando transformações sucessivas e fundamentais na economia brasileira.

Esta crise financeira possui, assim, três significados históricos. Primeiro, o início de um processo de declínio da hegemonia política americana, conquistada na Segunda Guerra Mundial, com redistribuição de poder e liderança na economia mundial. Segundo, o declínio de um paradigma econômico que prevaleceu nas últimas três décadas e a ascensão de um novo paradigma econômico; e terceiro, até que se constitua uma nova ordem, viveremos um período de interregno hegemônico, que poderá ser longo.

O PIB da China, candidata ao poder hegemônico, só será maior em dólar corrente do que o dos Estados Unidos em 2018. Estamos ainda nos preparativos do jogo de poder global. Podemos, assim, entender que, pelo menos na próxima década,

teremos um crescente vácuo de poder dominante, com degelo da sua ideologia, seu pensamento econômico e dos consensos de políticas. Vivemos um longo interregno, com a ausência de um centro de poder com hegemonia absoluta que dite as regras do jogo, exerça liderança política e ideológica e imponha um pensamento econômico, funcionando como policial do mundo.

A atual crise está centrada nos Estados Unidos e é uma crise no próprio centro do sistema global de poder e da hegemonia exercida desde os anos 1980 pela sua plutocracia financeira. A ascensão do neoliberalismo, a partir dos anos 1980, significou a retração do Estado-nação na sua função reguladora e controladora e fim do domínio de doutrinas, como a de mercado eficiente, que automaticamente se autoequilibra e sempre está em equilíbrio. Foi também sob o domínio da doutrina de mercado livre que se acelerou a globalização. O mercado transformou-se no princípio de organização da economia capitalista, em contraposição ao Estado-nação.

## **Estado-nação e função reguladora**

**H**oje, a maioria reconhece o absurdo da ideia de mercado eficiente diante do fantástico poder destrutivo que o mercado financeiro desregulado mostrou ter. Se não fossem a massiva intervenção e o socorro prestado pelo Estado, o mercado financeiro desregulado teria adquirido um poder autodestrutivo tão grande que todo o sistema financeiro americano e europeu teriam praticamente desaparecido. Por razões de sobrevivência do próprio capitalismo, o Estado-nação está retomando a sua função reguladora e controladora dos mercados num processo adaptativo e como resposta pragmática, e não ideológica, diante da ameaça maior da crise. Aqui, cabe fazer um paralelo histórico. Depois da fase de liberalismo e de globalização comandada pela hegemonia inglesa, tivemos a ascensão do estado do bem-estar, regulador e controlador, após a crise de 1930.

Esse processo adaptativo entre mercado e estado está em andamento, mas a plutocracia financeira, ainda com poder formidável, resistirá ao avanço da regulação e dos controles do Estado. Mas, quanto maior for a resistência e quanto maior for o período de dominância do mercado livre, como princípio de organização da economia, maior será a crise necessária para que o princípio adaptativo funcione e reestabeleça a nova ordem. Nos Estados Unidos, ainda em 2008, o governo republicano, defensor da ideologia neoliberal, teve que reagir aumentando os seus gastos para salvar o sistema financeiro e, em seguida, com o aumento do desemprego, o governo Bush teve que recorrer fortemente à política fiscal keynesiana para recuperar a demanda agregada, ainda que contra o seu credo. Com o aumento do déficit e da dívida públicos, veio a reação subsequente com a ascensão política da ala mais conservadora dos republicanos, que poderá travar o instrumento fiscal, com grande risco de um segundo mergulho da economia americana.

De qualquer forma, o que estamos sugerindo é que, de uma fase em que o ator que comandava o crescimento e a globalização eram o mercado e as finanças (bancos e instituições financeiras e empresas multinacionais), com a crise, deverá haver oscilação na direção do Estado nacional. Fica, assim, claro que a escolha do regime de políticas não depende tanto de ideologias e interesses políticos, mas das circunstâncias e do próprio pragmatismo adaptativo que abrem espaço para que estas últimas possam atuar.

Mais concretamente, com a ascensão econômica e política da China, temos um candidato natural para o surgimento de um novo modelo econômico dominante nas próximas décadas, um novo capitalismo de Estado, em substituição ao modelo da liberalização global. Em países em crise financeira e nos quais a liberalização avançou excessivamente, o Estado ampliará seu foco de regulação e controle sobre os mercados. Aos poucos, aqueles que acreditam no mercado livre como princípio de organização, diante dos fatos, adaptar-se-ão ao novo mundo, com novos princípios

e novo pensamento econômico dominante. Ao contrário, nos países onde o poder do Estado é o agente e o princípio organizador e controlador da economia, o mercado, enquanto princípio organizador, deverá ser ampliado. Este é o processo adaptativo entre mercado e estado que tomará configurações particulares de acordo com as especificidades históricas de cada país.

Outro aspecto importante dos próximos anos é que tanto os Estados Unidos quanto a Europa deverão ter, como prioridade absoluta, a revitalização das suas economias e a redução do desemprego. Isso torna obrigatória uma volta mais para dentro. Externamente, acabarão utilizando-se de armas como a guerra cambial dissimulada (*quantitative easing*) e medidas protecionistas, como já vêm acontecendo, para resolver problemas domésticos e enfrentar a ascensão da China e dos emergentes.

Anteriormente, nestes países em crise, foi a ascensão da plutocracia financeira, com a aliança do setor industrial, no início dos anos 1980, que trouxe a desregulamentação do sistema financeiro e a introdução de uma variedade de capitalismo organizado sob o princípio de livre mercado, em que a expansão de crédito e a valorização de ativos financeiros comandavam o crescimento da economia. Externamente, a hegemonia financeira desencadeou o processo de liberalização do movimento de capitais, com a abertura das economias e a sua integração ao sistema da globalização financeira. Essa fase chegou ao fim.

## **“Desenvolvimento dependente e associado”**

Neste período, no Brasil, assistimos à implantação de regime de políticas chamadas de neoliberais ou do Consenso de Washington, que tomou sua forma plena depois do Plano Real. Neste regime de política macroeconômica, atendiam-se aos interesses da plutocracia financeira, e o único objetivo era a estabilidade. Daí a política de metas de inflação em que o Banco Central tinha como única meta a taxa de inflação com um único instrumento, a taxa de juros. Crescimento e

emprego estavam riscados como metas de política macroeconômica, pois se acreditava que, como a “taxa natural de juros” no Brasil era muito elevada, 9% a 10% em termos reais, com a abertura da conta de capitais, estes capitais fluiriam para o Brasil, e o crescimento e a geração de empregos viriam da reação espontânea, já que os mercados são eficientes. A rigor, neste modelo de “desenvolvimento dependente e associado”, como não há na periferia, particularmente na América Latina, espaço para Estados nacionais agirem autonomamente, nem burguesia nacional capaz de liderar um processo de desenvolvimento nacional, transfere-se o polo dinâmico para o exterior. Tem-se a liberalização da conta de capitais financeiros e seu fluxo, e o mercado financeiro aloca de forma ótima os recursos. O crescimento econômico seria simples decorrência. Com a livre mobilidade de capitais e o Banco Central controlando a taxa de juros, a única alternativa para a taxa de câmbio deveria ser o regime de livre flutuação pelo mercado. A política fiscal deveria ficar subordinada à monetária e ter como única meta a geração de superávits primários como seguro para os investidores estrangeiros. É esse regime de política macroeconômica, ditado pela plutocracia financeira, que entrou em colapso com a crise financeira, a partir de 2008.

É no contexto global pós-crise financeira que será perfeitamente possível que conceitos como soberania, Estado-nação e nacionalismo, com novos conteúdos, voltem a adquirir força política e movimentem as massas, particularmente nos países emergentes. Este ressurgimento de velhos conceitos está sendo alimentado pelo crescente protecionismo e pelo fato de o problema de desemprego ser sempre um problema nacional. Como a crise afetou em cheio os Estados Unidos, eles deixarão de ser o consumidor ou o importador em última instância financiados pelo poder de senhoriação global, por emissor de moeda reserva. Com isso, a economia mundial perdeu a locomotiva que puxava o crescimento do resto do mundo, desde a II Guerra Mundial. Agora, são os Estados

Unidos, com sua guerra cambial, que precisam aumentar as exportações líquidas para reduzir o desemprego doméstico.

Além disso, o dinamismo econômico, de um lado, está se deslocando para a periferia, para os países emergentes; de outro lado, deixou de ser as importações do centro para ser os mercados domésticos destes países. Uma nova dinâmica global está emergindo, como mostram nitidamente as tendências e projeções de crescimento pós-crise. Desta forma, neste novo contexto global, os modelos chamados neoliberais, como o que vigorou no Brasil até a crise de 2008, perdem totalmente sentido. O novo polo dinâmico se situa na periferia e nos seus mercados domésticos. O novo regime de política tem necessariamente que contemplar estas mudanças.

Podem ser esclarecedores alguns paralelos históricos entre o que está acontecendo na atual crise financeira e o que efetivamente aconteceu no Brasil no período posterior à grande crise financeira de 1873 e a subsequente Grande Depressão dos anos 1890, seguida pela Grande Depressão dos 1930. Nesse período mencionado, o Brasil passou por um profundo processo de mudança e se lançou num projeto de construção de um estado e de uma sociedade moderna e urbana com uma base produtiva industrial. O projeto não foi concluído, pois foi interrompido pela crise da dívida externa, decorrente da dependência externa e, finalmente, pela adoção do modelo de “crescimento dependente e associado”. A presente crise financeira abre efetivamente oportunidade de completar este projeto. Este é o desafio que, efetivamente, a presidente Dilma vem enfrentando.

## **Nova dinâmica do mercado de trabalho**

Vamos rever alguma das condições que deverão compor o contexto doméstico do novo regime de política econômica. Com a grande mudança demográfica de meados da década de 1980, a partir de 2004, a população jovem, que procura o primeiro emprego, passou a se reduzir

em termos absolutos, liberando, assim, o mercado de trabalho dos grilhões que a oferta ilimitada de trabalho impunha, quais sejam os baixíssimos salários aos trabalhadores, principalmente na base da pirâmide. Com a nova dinâmica do mercado de trabalho, agora próximo ao pleno emprego, o salário na base está crescendo mais rapidamente que no topo, promovendo redistribuição de renda e o surgimento de uma “nova classe média” que abrange metade da população. Essas transformações estão na base de uma nova dinâmica da demanda doméstica e voltou a ser o polo de crescimento da economia brasileira.

Todo o processo de desenvolvimento culmina com a constituição de um Estado nacional moderno, com representação política plena dos cidadãos, garantia de direitos civis e sociais. Este é um dos elementos constitutivos das sociedades desenvolvidas. Depois de um longo processo histórico, conquistamos primeiro os direitos políticos, os civis e, depois, os sociais. Com a democratização e as conquistas sociais da Constituição de 1988 aumentando fortemente as transferências sociais pelo governo para as camadas mais pobres da população, tivemos um grande avanço em direção a um Estado moderno, garantidor de direitos sociais. Isto tornou a sociedade brasileira menos dividida e está contribuindo para a paz social, o que torna possível a implementação de um regime de política mais estável, com maior conteúdo de racionalidade. Reforçando esta tendência, temos ainda a emergência da “nova classe média” acima referida, que, com seu pragmatismo político, está dando novo conteúdo à política brasileira, retirando o ideológico. Tudo isso significa que as nossas instituições, ainda que lentamente, estão avançando para que a sociedade coloque realmente o Estado a seu serviço. Na expressão do economista Daron Acemoglu, de instituições extrativistas, estamos caminhando para instituições inclusivas.

Com a crise de 2008, a ortodoxia econômica perdeu espaço, tanto com o retorno do pensamento keynesiano, como com o surgimento de novas ideias e instituições que estimulam o desenvolvimento de pensamentos alternativos. Esta mudança

é visível mesmo em organizações como o FMI. No Brasil, está surgindo também um novo pensamento econômico mais pragmático e priorizando o desenvolvimento econômico. As mudanças na política macroeconômica promovidas pela presidente Dilma inserem-se neste contexto e estão quebrando tabus como o de que a taxa de juros não poderia cair no Brasil para níveis internacionais ou de que o controle de capitais é ineficaz ou o de que não se controla a taxa de câmbio porque esta seria sempre endogenamente determinada na economia.

## **Antecedentes da política econômica do governo Dilma**

**P**ara podermos afirmar que o regime de política macroeconômica mudou no governo Dilma, precisamos definir uma comparação a outro regime. Assim, vamos rever rapidamente os regimes que antecederam o do atual governo, isto é, o regime de política macroeconômica do período FHC e as subsequentes mudanças introduzidas no governo Lula.

Vimos na seção anterior em qual contexto global o regime de política macroeconômica do governo FHC foi implantado. Depois da crise da dívida externa brasileira, em 1980, e a crescente dependência externa, a política macroeconômica deste período culmina no governo FHC com um modelo conhecido como de “crescimento dependente e associado”. Neste modelo, o crescimento seria gerado do exterior, e não pela integração comercial, a exemplo da Alemanha e do Japão, logo depois da II Guerra Mundial, ou da China, mais recentemente, mas pela integração financeira. Afinal, nos centros, o poder hegemônico é o financeiro, e com a globalização são as finanças que movem o mundo. Como afirmava, na época, o então secretário de Tesouro dos Estados Unidos, Lawrence Summers: “o sistema financeiro não é apenas o lubrificante do motor do crescimento, mas é o próprio motor”. Assim, ao abrirmos a conta de capitais e ampliarmos o seu fluxo, é o mercado financeiro que se encarregará de transformá-los

em investimentos produtivos, e, com isso, o crescimento econômico virá espontaneamente. O mercado coordenaria toda esta sequência de eventos melhor do que qualquer planejamento do Estado. Para atrair capitais do exterior é preciso que as taxas de juros domésticas sejam mais elevadas do que no exterior. E, para que os investidores tenham confiança no país, é preciso dar segurança, o que foi feito com a reforma econômica, eliminando qualquer distinção entre capital nacional e estrangeiro e dando acesso a este à riqueza nacional. Posteriormente, com a crise do balanço de pagamentos, em 1999, tornou-se necessária uma nova garantia com a política fiscal de geração de superávits primários. A estabilidade de preços é o grande objetivo final do governo, pois, com estabilidade, o crescimento floresce espontaneamente. Pressupõe-se que a taxa de inflação baixa é condição suficiente para a estabilidade financeira e que mercados eficientes se encarregam de promover o crescimento.

Neste modelo, cabe à política monetária ter uma única meta: controlar a inflação e, para isto, deve utilizar um único instrumento: a taxa de juros. Nada de regulações e controles, muito menos a utilização de outros instrumentos, como os que passaram a ser amplamente utilizados logo após a crise financeira: políticas macroprudenciais e não convencionais. Com o Banco Central restringindo a sua ação ao controle da taxa de juros – portanto, abrindo mão de qualquer outro instrumento – e com a livre mobilidade de capitais, não é possível ter política cambial ativa: deve prevalecer a livre flutuação. A política fiscal deve ter como objetivo a geração de superávits primários e seus gastos devem ser direcionados para promover melhoria dos indicadores sociais. Nada de política industrial ou de promoção do desenvolvimento. Cabe observar também que, do ponto de vista distributivo, neste regime, a política de juros elevados promoveu uma transferência monumental de renda para o setor financeiro, grande parte via juros pagos pelo governo em detrimento da camada mais pobre da popu-

lação, que em cada compra financiada “pagava por dois produtos e levava um para casa, pois o outro é o pagamento de juros”.

O governo Lula muda o discurso, mas mantém o regime praticamente intacto. Antes de sua eleição, com a “Carta ao Povo Brasileiro”, Lula e o PT renegam o seu pensamento econômico anterior e, para recompor a confiança da elite, torna o seu governo prisioneiro do regime de política do governo FHC.

No início de seu governo, Lula faz um ajuste conjuntural. Para afirmar a ortodoxia da política monetária, eleva a taxa de juros além do necessário, pois a apreciação da taxa de câmbio levaria à queda na inflação. Para demonstrar ser prisioneiro do regime anterior, reafirma a política fiscal voltada para gerar superávits fiscais, recebendo aplausos e aprovação do mercado financeiro. A rigor, o núcleo dominante do velho regime de política macroeconômica, a política monetária, torna-se até mais ortodoxo do que no período FHC.

Mas, é verdade que promove algumas mudanças, como a maior expansão de crédito, a começar pelos consignados, estabelece uma nova política de aumento de salário mínimo e canaliza os gastos governamentais para o “Bolsa Família” com maior eficiência, recebendo grande apoio popular.

Não foram os ajustes conjunturais que impulsionaram o crescimento da economia no seu período, que foi muito superior ao do período anterior, mas os choques exógenos. Ou seja, a grande melhoria nos termos de troca com o aumento dos preços das commodities no mercado internacional, a partir do final de 2003. Ainda, o fim da oferta ilimitada de trabalho em 2004, e o consequente virtual pleno emprego, desencadeiam um processo de contínua elevação dos salários, que permite um crescimento econômico mais rápido. Remove-se, portanto, a restrição externa, e a demanda doméstica ganha um novo dinamismo.

Nova mudança é promovida quando, timidamente, o governo passa a estabelecer “expectativas de crescimento” e, para isto, diante do es-

trangulamento exercido pela infraestrutura, elabora o “Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”, que foi mais retórica de crescimento do que ampliação efetiva de investimento público. Assim, na retórica, a aceleração do crescimento passa a ser o objetivo maior do governo, mas, na prática, colhem-se os benefícios da aceleração do crescimento trazida pelo ganho nos termos de troca e pelo novo dinamismo do mercado doméstico. Porém, na realidade, as políticas monetária e cambial travaram o processo de desenvolvimento e aceleraram o processo de desindustrialização precoce.

Com a crise financeira no final de 2008 e em 2009, particularmente a política fiscal sofre mudanças, promovendo uma expansão anticíclica de gastos públicos correntes, com competência, mas esta ação promove a recuperação cíclica da economia para ter estabilidade, e não representa uma mudança de regime. Por exemplo, altera-se a composição dos gastos públicos, reorientando-os para ampliar o investimento público.

Esta mudança na política fiscal está apenas começando a acontecer agora no atual governo. É digno de nota, também, a utilização rápida e eficiente dos bancos públicos com expansão de crédito em contraposição à fortíssima contração de crédito promovida pelos bancos privados. Estes, em pânico diante da quebra do Lehman Brothers, paralisaram completamente a concessão de crédito, cujos efeitos poderiam ter sido ainda mais catastróficos no final de 2008 e início de 2009. Neste evento, o Banco Central, com a crise financeira em pleno andamento, estava ainda elevando a taxa de juros. A ação rápida do governo acionando os bancos oficiais evitou o pior e permitiu a rápida recuperação da economia em 2010.

## **Mudança de regime de política macroeconômica com o governo Dilma**

O governo Dilma, de início, parecia uma continuidade do governo Lula. Mas, a nomeação de Tombini como presidente do Banco

Central, um técnico de carreira e com bom entendimento com a equipe do Ministério da Fazenda, e a saída do chefe da Casa Civil, que era tido como fiador do governo junto aos banqueiros, prenunciavam mudanças. E, assim, efetivamente, iniciou-se uma mudança lenta, gradual, cautelosa e ainda incompleta para o novo regime de política macroeconômica, agora voltado para o crescimento econômico acelerado, mantendo compromisso firme com a estabilidade.

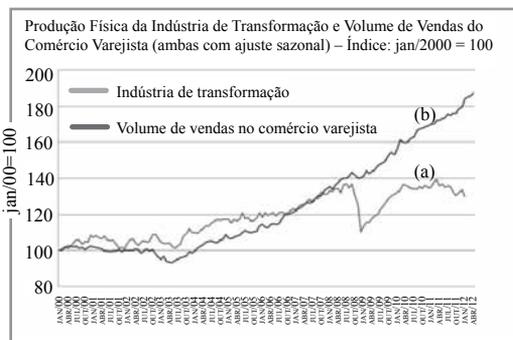
Alguns meses após assumir o governo, a presidente Dilma Rousseff estabeleceu como meta acabar com a pobreza e, explicitamente, estabeleceu a meta de crescimento do PIB de 5% ao ano (a.a.). Assume compromissos de manter o controle fiscal, mas anuncia a intenção de mudar o mix política/fiscal/monetária, anunciando a intenção de reduzir a taxa de juros. Neste novo mix, a política fiscal seria mais restritiva, para abrir espaço para uma política monetária menos restritiva. O governo manifesta preocupação maior com a apreciação contínua do real, levando adiante e aprofundando as ações que o Ministério da Fazenda já vinha tomando timidamente no final do governo Lula, como a tributação da entrada de capitais.

De fato, o Banco Central começa a mudar o regime de sua política no final de 2010, utilizando medidas macroprudenciais para controlar o crédito, em vez da elevação maior na taxa de juros. Efetivamente, no final do mês de agosto de 2011, o Banco Central promove uma verdadeira ruptura com o regime anterior, acabando a relação promíscua que tinha com o setor financeiro, iniciando um processo de redução na taxa de juros contra as expectativas do mercado. A imprensa da época documentou amplamente a fala dos economistas e tesoureiros dos bancos sobre quebra de protocolos e de confiança. Mas, de fato, finalmente, o Banco Central tornou-se *independente* do mercado financeiro. Em seguida, o governo Dilma toma medidas muito bem-sucedidas de retirar o piso da taxa real de juros de 6%, imposto pela caderneta de poupança, herança do período de hiperinflação. Com isso, temos, hoje, uma taxa de juros de 7,5% a.a., a mais baixa, historicamente.

Hoje, nós temos um Banco Central com dois instrumentos: a taxa de juros e a taxa de câmbio; e dois objetivos: a inflação e o crescimento/emprego. Em vez de se ater à elevação da taxa de juros, como no regime anterior, recorre-se, hoje, além dos dois instrumentos clássicos, a medidas macroprudenciais e a outros instrumentos, como controle de capitais e tributação do mercado futuro de taxa de câmbio, para evitar a apreciação cambial. O Banco Central passou a agir de forma simétrica, tanto no mercado de moeda nacional, com operações de mercado aberto, para controlar a taxa de juros, como no mercado de moeda estrangeira, com compra e venda de reserva cambial, para controlar a taxa de câmbio. Temos verdadeiramente uma mudança de regime, ainda que incompleta, porque falta reestruturar o sistema financeiro, com o desenvolvimento de mercado de títulos de longo prazo, devolvendo-lhe a sua verdadeira função de financiar os investimentos produtivos.

Com sucessivos estímulos tributários à demanda agregada e desoneração tributária de alguns setores industriais e dos investimentos produtivos, particularmente nos setores afetados pela concorrência externa, o governo Dilma transformou, inicialmente, a política fiscal num instrumento mais ativo, voltado para tentar estimular o investimento e o crescimento. Muitas dessas ações são ajustes conjunturais ou compensações para tentar neutralizar a superapreciação da taxa de câmbio, que tornou as tarifas de importação altamente negativas. Mas, ainda não podemos falar em verdadeira mudança de regime, pois estas medidas impactam mais a demanda agregada, quando este não é o problema macroeconômico.

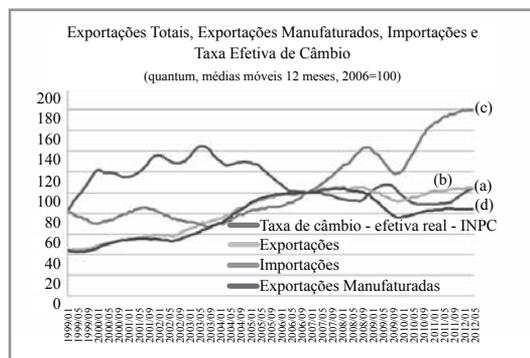
GRÁFICO 1



Observe-se no gráfico 1 que as vendas do varejo, um bom indicador do que está acontecendo com a demanda doméstica, vêm crescendo sistematicamente, desde 2003, entre 6% e 7% a.a., muito acima, portanto, do crescimento da indústria manufatureira e do PIB. Isto ocorre, particularmente, a partir de 2005/2006, quando a tendência de apreciação da taxa de câmbio se agrava. O distanciamento do crescimento da indústria de transformação em relação ao indicador de demanda doméstica se torna dramático no período pós 2008. O gráfico 1 é a “boca do jacaré”, engolindo a indústria de transformação brasileira.

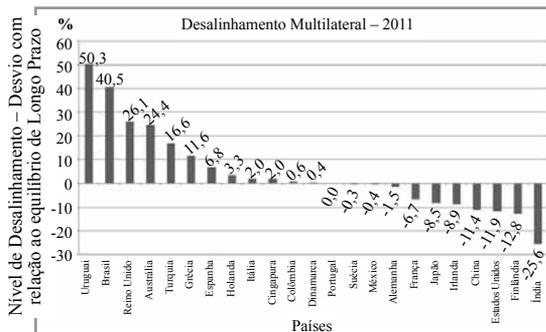
Os gráficos 2, 3 e 4, a seguir, mostram as causas deste fenômeno. A forte apreciação da taxa de câmbio, que faz com que o *quantum* de importações cresça explosivamente, representado pela linha (c). Enquanto isso, a produção da indústria de transformação passa a ser fortemente substituída pelas importações, com o *quantum* de exportações declinando em função da apreciação cambial, representado pelas linhas (b) e (d) (gráfico 2).

GRÁFICO 2



O desalinhamento da taxa de câmbio do Brasil chega a 40,5% em 2011, em relação a uma taxa que traria, no longo prazo, um equilíbrio nas transações correntes, conforme se observa no gráfico 3. No mesmo gráfico, observa-se que os Estados Unidos estão com uma taxa de câmbio depreciada em 11,9%, com sua guerra cambial, mais do que a própria China.

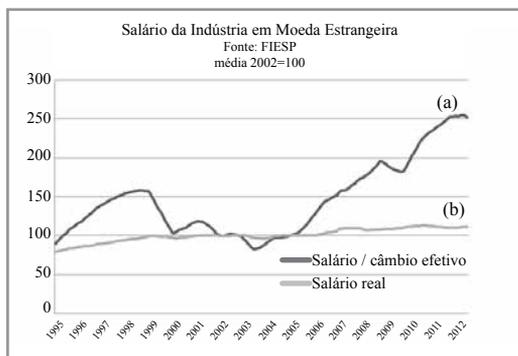
GRÁFICO 3



Fonte: CCGI/EESP – Profa. Vera Thorstensen

No gráfico 4, observa-se que, apesar do salário real, em termos da moeda nacional, crescer apenas 11%, desde 2002, o salário da indústria de transformação, em termos de uma cesta de moeda estrangeira, cresceu 153%.

GRÁFICO 4



Em nenhuma parte do mundo, a indústria pode suportar tamanho aumento de um custo primário sem sofrer sua destruição, como vem ocorrendo no Brasil. De fato, a apreciação cambial muda os preços relativos favoravelmente aos não *tradables*, setores não expostos à competição internacional, como o de serviços, construção civil, entre outros, em detrimento dos *tradables*, setores que competem no exterior, exportando, ou sofrem concorrência das importações, como a indústria de transformação. Enquanto os setores não *tradables* podem repassar as pressões de salários aos preços, os setores de *tradables* não conseguem, em função da competição externa.

Com isso, a inflação do setor de serviços e na construção civil tem sido elevada e ela se transforma em elevação de custos para a indústria de transformação. Este último setor, como não pode repassar estas pressões de custos aos preços pela concorrência externa e dos importados, acaba tendo redução nas margens de lucros. Daí a reduzida taxa de investimento e a incapacidade da indústria de acompanhar o crescimento da demanda doméstica. Se a indústria fosse capaz de investir mais e acompanhar o crescimento da demanda doméstica, a economia brasileira poderia crescer facilmente de 6% a 7% a.a.

### **Atacar a questão da competitividade**

**A**nova política para a infraestrutura recém-anunciada, atraindo investimento privado, criando estatal para fazer planejamento de longo prazo da logística brasileira, se for acompanhada do controle de gasto corrente do governo e da ampliação dos investimentos públicos, será mais um passo na direção da verdadeira mudança de regime de política. A presidente Dilma manifestou aos representantes da sociedade civil, no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a firme determinação do governo em enfrentar a questão da competitividade da indústria brasileira, começando com a redução do custo de energia. Observe-se que muda o regime de política fiscal, mudando a composição dos gastos, de estímulos de curto prazo, com ampliação do gasto corrente, para medidas de longo prazo, ampliando os investimentos públicos. Diante da incapacidade total da nossa burocracia em definir estratégias e fazer planejamento de longo prazo, o governo está contornando este gargalo com a criação de uma empresa estatal de planejamento em logística. A presidente afirmou, também, a determinação em atacar a questão da competitividade, isto é, do custo Brasil, agenda que inclui obrigatoriamente, além do custo de energia,

a carga tributária absurdamente elevada para o seu nível de desenvolvimento, e a taxa de juros do Banco Central, ainda muito acima da internacional. O governo está atacando também a questão do financiamento a longo prazo dos investimentos, com a criação de estímulos para a introdução de novos instrumentos financeiros a serem anunciados após as eleições. Esta questão é mais delicada, pois estamos ainda sob restrição de algumas heranças do período de alta inflação, como a utilização pelo Banco Central do Brasil da taxa de juros de título público (Selic) para fazer operações “overnight”, impossibilitando a criação do mercado de títulos de longo prazo e indexando todo o sistema bancário e mercado de capitais à taxa diária Selic (DI). Portanto, em algum momento, para alcançarmos a mudança definitiva do regime de política, a estrutura do sistema financeiro nacional precisa ser revista, pois ela não foi montada para financiar o investimento produtivo, mas para financiar déficit público, apropriar ganhos de arbitragem de juros e especulação.

Para completar, a transição definitiva para um novo regime de política macroeconômica precisa, além de taxa de câmbio competitiva, que está ainda apreciada, de um regime cambial que garanta a estabilidade e a sua sustentabilidade durante o horizonte temporal dos investimentos produtivos, condições essenciais para recompor a confiança dos empresários e levá-los a retomar os investimentos produtivos na indústria. A poupança do governo também ainda é negativa e a tributação é excessiva. Tudo isto mantém o crescimento da economia brasileira no seu limite inferior. Somente com a transição para um novo regime de políticas macroeconômicas poderemos caminhar para o limite superior de potencial de crescimento da economia brasileira e, se isto ocorrer em menos de três décadas, poderemos atingir o nível de renda *per capita* atual dos países desenvolvidos.

# O Futuro do Mercosul após a Cúpula de Mendoza



FÉLIX PEÑA

## Um debate necessário

Tanto o Mercosul quanto a União Europeia (UE) se encontram em uma complexa transição rumo a novas etapas em seus respectivos desenvolvimentos. Em ambos os casos, parece prematuro aventurar-se em prognósticos sobre como elas serão. Os resultados são ainda incertos, mas tudo indica que serão diferentes das etapas anteriores.

Se tudo saísse bem, muito provavelmente seria porque teriam sido preservados os ativos acumulados e capitalizados os ensinamentos do passado. Do contrário, poder-se-ia estar diante de cenários nos quais resultasse difícil excluir o uso da palavra fracasso e, em especial, afrontar suas consequências. A longa história das relações entre nações que compartilham uma mesma região – especialmente no espaço geográfico europeu – indica que, eventualmente, tais consequências possam ser onerosas.

Para além das enormes diferenças que distinguem os dois processos de integração, bem como suas histórias e realidades regionais, a boa notícia é que se observam em ambos os casos debates, em nível das respectivas sociedades, por momentos intensos e até ríspidos, que mostram dilemas metodológicos e, cada vez mais,

também existenciais. Quanto mais amplos e inclusivos forem estes debates, melhor será para a legitimidade social de seus resultados.

Um elemento comum nestes debates a ambos os lados do Atlântico é o das crescentes dúvidas apresentadas no que diz respeito a que realmente ainda exista possibilidade para a subsistência de uma distinção entre “nós” – sejam os membros da UE ou os do Mercosul – e “eles” – os terceiros países –, o que reflete uma identidade comum enraizada nas respectivas cidadanias. É como se o “cada um na sua” com toda sua crueza, começasse a substituir a ideia-força, um pouco mais romântica, de “juntos até a morte”. Especialmente na Europa, os cidadãos de alguns países não visualizam como próprios os problemas dos outros sócios. Não veem, então, por que deveriam assumir os custos de ajudar a solucioná-los.

Entretanto, ao mesmo tempo, observa-se que inclusive aqueles que pareceriam estar mais frustrados – inclusive “indignados” – pelo fato de que seu país pertença ao respectivo processo de integração, têm fortes dificuldades para explicitar uma opção razoável e crível, que se sustente tanto no plano econômico quanto, principalmente, no político. Isto é, uma opção com a legitimidade social própria de sociedades pluralistas e democráticas, que não supere amplamente os custos de tentar corrigir as deficiências do trabalho conjunto no âmbito dos atuais processos de integração. Se fosse verdade que os países membros – grandes ou pequenos – não têm opções razoáveis para a integração voluntária com seus atuais parceiros, o

FÉLIX PEÑA é diretor do Instituto do Comércio Internacional da Fundação Standard Bank e do curso de Mestrado de Relações Comerciais Internacionais da Universidade Nacional Três de Fevereiro (UNTREF). Foi negociador argentino no Mercosul

debate ficaria em tal caso confinado ao plano metodológico de como trabalhar juntos num espaço geográfico compartilhado – dado da realidade – e nem tanto no mais existencial de por que fazê-lo.

Aprofundar um debate franco e aberto sobre opções possíveis, combinando a perspectiva de estratégias nacionais bem definidas e a aproximação dos diversos interesses nacionais em jogo, no âmbito de um projeto estratégico comum, parece ser o mais recomendável para atravessar o período do desenho de uma nova etapa do Mercosul. O mesmo será preciso no caso da integração europeia. O desenho de uma nova etapa na UE deverá sustentar-se num diagnóstico correto sobre tendências profundas que estão operando no plano global, incluindo o balanço de desafios e oportunidades que resultarão da nova geografia do poder e da concorrência econômica mundial.

## O fim de uma etapa do Mercosul?

**A** pós a Cúpula de Mendoza<sup>1</sup> o Mercosul tem iniciado sua transição rumo a uma nova etapa. Aquela que começou com a sua criação e foi desenvolvida durante os últimos 20 anos pelos quatro países fundadores pode ser considerada como concluída. Parece ainda prematuro diagnosticar quanto durará a transição e como será a nova etapa. O que se observa até agora tem todas as características de uma metamorfose. Como veremos depois, será importante que cada um dos países membros defina bem como imagina e o que espera desta nova etapa.

Para além do ineludível debate sobre as dimensões jurídicas – tanto da suspensão temporária do Paraguai no exercício da sua condição de membro, como da consumação da entrada da Venezuela, sem que se tivessem podido cumprir requisitos que os próprios países membros estabeleceram, e com soluções que se possam encontrar com inteligência e vontade política –, será necessário, então, abordar o desenho das modalidades e dos alcances de uma nova etapa.

.....  
<sup>1</sup> Na Cúpula de Mendoza, realizada no final de junho, consolidou-se a entrada da Venezuela no bloco.

Na etapa que se pode considerar como concluída, após a Cúpula de Mendoza, muitas metas não foram alcançadas, mas, ao mesmo tempo, muitos dos avanços no comércio e na interação econômica entre os países sócios podem ser relacionados com os compromissos assumidos no Tratado de Assunção. Do mesmo modo, nesta etapa foi afirmada a ideia estratégica de cooperação entre nações vizinhas, para além de diferenças de interesses e de conhecidas assimetrias, visando criar um espaço capaz de irradiar efeitos de paz, democracia e estabilidade política na América do Sul. É óbvio que há muito pela frente, mas também muito se aprendeu, e agora isto poderá ser capitalizado na nova etapa a ser iniciada.

É necessário lembrar que o próprio Tratado de Assunção levou à conclusão da etapa iniciada pelos acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil. Nesse caso, a passagem de uma fase para a outra não resultou em deixar de lado o acumulado na etapa bilateral inicial. Pelo contrário, mas não de menor importância, subsistem, ainda, os compromissos jurídicos bilaterais do Tratado de Buenos Aires de 1988 e os principais acordos comerciais acumulados, que foram assimilados na nova etapa por meio dos dois instrumentos operacionais, um deles bilateral – o ACE n° 14 – e o outro entre todos os sócios do Mercosul – o ACE n° 18. Cabe destacar que o ACE n° 14 tem hoje 39 Protocolos adicionais, a maior parte deles assinada quando se iniciou a etapa do Mercosul, especialmente referidos a um setor fundamental na integração regional, como é o automotivo. E, por sua vez, o ACE n° 18 já tem 93 Protocolos adicionais. Dever-se-ia considerar, pelo menos com as regras do jogo até o momento, que os compromissos comerciais que plasmarão a entrada da Venezuela no Mercosul sejam depois incorporados ao ACE n° 18.

O que realmente parece claro é que no segundo semestre deste ano algumas definições significativas deverão ser analisadas e, eventualmente, adotadas pelos sócios. O Brasil, por estar na Presidência Pro Tempore, terá a oportunidade de exercer certa liderança no processo de desenho

da nova etapa. Isto porá à prova sua tradicional habilidade diplomática.

A esse respeito, pelo menos três questões prioritárias constituirão a agenda deste início da transição. Conforme forem encaradas e resolvidas, serão talvez as características que terá o Mercosul do futuro. Inclusive, não é possível excluir um cenário em que o Mercosul, originado em 1991, deixe eventualmente de existir.

A primeira questão se refere aos múltiplos desdobramentos que podem decorrer da decisão de suspender a participação do Paraguai nos órgãos do Mercosul. Este fato originou uma situação sem precedentes neste processo de integração. Sua superação precisará de muita prudência e sabedoria. É um desafio para a arte da política e da diplomacia: será preciso distinguir o conjuntural do permanente, com uma inteligente combinação de valores e interesses. O feito será difícil de conseguir, visto a precariedade institucional que continua caracterizando o Mercosul, apesar dos esforços para a criação de instâncias independentes que facilitem a concertação de interesses nacionais. Estão em jogo não apenas realidades políticas e econômicas complexas, com múltiplas conotações jurídicas, mas também sensibilidades e emoções da cidadania de uma das nações fundadoras do Mercosul, com uma história em comum com seus sócios, da qual resultam profundas raízes e inúmeros vasos comunicantes.

## **Incorporação da Venezuela**

O texto que estabelece a suspensão do Paraguai, e que foi assinado pelos Chefes de Estado de Argentina, Brasil e Uruguai, invoca o Protocolo de Ushuaia sobre “Compromisso Democrático no Mercosul” e decide: “1. *Suspender a República do Paraguai do direito de participar dos órgãos do Mercosul e das deliberações, nos termos do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia.* 2. *Enquanto durar a suspensão, aquilo previsto no inciso iii) do artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto se produzirá com a incorporação que realizarem Argentina, Brasil e Uruguai, nos termos*

*do inciso ii) do mencionado artigo.* 3. *A suspensão cessará quando, conforme o estabelecido no artigo 7º do Protocolo de Ushuaia, se verifique o pleno restabelecimento da ordem democrática na parte afetada. Os Chanceleres manterão consultas regulares a esse respeito”.*

Cabe destacar que não houve uma Decisão do Conselho do Mercosul com o alcance de ato jurídico adotado no âmbito dos arts. 2, 3, 8 e 9 do Protocolo de Ouro Preto. Segundo o texto aprovado, a interrupção da suspensão se produzirá ao ser verificado o restabelecimento da ordem democrática no Paraguai, e a esse respeito se prevê manter consultas regulares.

A segunda questão prioritária é a de completar em todas as suas dimensões a incorporação da Venezuela ao Mercosul, acordada no Protocolo de Caracas (2006). A decisão adotada em Mendoza no sentido de incorporar a Venezuela ao Mercosul é, em parte, o resultado do que acontecera com o Paraguai. Efetivamente, o Protocolo de Caracas não pôde entrar em vigor por não se ter produzido a ratificação por parte do Paraguai. O Poder Executivo retirou o texto da consideração do Congresso por entender que não ia ser aprovado. O impasse assim criado não é de importância menor na hora de tentar entender o clima político existente, pelo menos em alguns dos países membros, em torno da questão da incorporação da Venezuela ao Mercosul.

Em Mendoza, os três Chefes de Estado decidiram: “1. *A entrada da República Bolivariana da Venezuela no Mercosul;* 2. *Convocar uma reunião especial visando à admissão oficial da República Bolivariana da Venezuela no Mercosul para o dia 31 de julho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, República Federativa do Brasil,* e. 3.- *Convocar todos os países da América do Sul para que no complexo cenário internacional atual se unam, para conseguir que o processo de crescimento e inclusão social protagonizado na última década na nossa região se aprofunde e atue como fator de estabilidade econômica e social num ambiente de plena vigência da democracia no continente”.*

Após a decisão adotada em Mendoza sobre a incorporação da Venezuela, sem ter sido completado o previsto pelo artigo 12 do Protocolo de Caracas, está sendo desenvolvido um debate político e, inclusive, jurídico nos países membros, em relação ao qual é preciso distinguir duas questões. De um lado, está a decisão política de incorporar a Venezuela ao Mercosul, que foi formalizada no Protocolo de Caracas. Reflete a clara vontade soberana de cinco países, expressa com os procedimentos previstos no Tratado de Assunção. Depois se completou o processo constitucional interno para a ratificação da decisão em três dos países membros. Por outra parte, está a questão da decisão adotada em Mendoza de completar a incorporação da Venezuela, mesmo sem a ratificação do Protocolo de Caracas por parte do Paraguai. É sobre essa decisão, sua oportunidade política e sua solidez jurídica que está aberto um debate intenso no Mercosul. O governo do Paraguai levou o caso para exame pelo Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, que o considerou improcedente na forma em que tinha sido colocado.

## **Mercosul e alcance sul-americano**

**D**epois, na reunião presidencial realizada em Brasília, em 31 de julho, foi formalizada a incorporação da Venezuela ao Mercosul. Será necessário observar, então, como se completa o cumprimento do disposto pelo Protocolo de Caracas em relação à aplicação, por parte da Venezuela, do programa de liberalização comercial, incluindo a finalização dos efeitos das normas e disciplinas do ACE nº 59 no âmbito da Aladi (arts. 5 e 6 do Protocolo) e, depois, em relação à incorporação da normativa do Mercosul e, em particular, da Nomenclatura Tarifária Comum e da Tarifa Externa Comum (arts. 3 e 4 do Protocolo).

Com o conhecimento preciso do perfil tarifário decorrente da plena incorporação da Venezuela ao Mercosul cada país membro estará em melhores condições para avaliar os efeitos econômicos concretos, em particular relacionados à

competitividade de bens e serviços originados no Mercosul, vis-à-vis aqueles procedentes de terceiros países, como os Estados Unidos, a China, os da UE e os andinos. Então, será possível saber, com maior precisão, qual é o valor agregado que resulta da incorporação da Venezuela, no que se refere a tratamentos preferenciais no comércio de bens e serviços, em investimentos e em compras governamentais, na parte relacionada ao que já existe atualmente, em particular como reflexo do ACE nº 59.

Como foi mencionado antes, outro passo será o da adesão da Venezuela ao Acordo de Alcance Parcial nº 18, que incorpora o Tratado de Assunção ao marco legal da Aladi. Sua importância prática decorre do fato de que constitui a base legal para aplicação entre os sócios das preferências resultantes dos compromissos assumidos no Mercosul, sem que as mesmas sejam estendidas aos demais países da Aladi. Em alguns dos sócios do Mercosul, tal incorporação poderia ser fundamental para garantir a legalidade interna da liberalização tarifária que se pactue com a Venezuela. O artigo 15 prevê a adesão de outros países membros da Aladi por meio de um Protocolo Adicional ao ACE nº 18.

Vinculada à mencionada questão da Venezuela, também será importante observar quais serão as modalidades e alcances da incorporação de outros países sul-americanos ao Mercosul. Em Mendoza foi aberto o caminho à incorporação do Equador. Parece que a ideia é dar ao Mercosul um alcance sul-americano. É algo que estava contemplado no próprio Tratado de Assunção. Muito provavelmente isso acentuará a necessidade de que, na sua nova etapa, o Mercosul conte com um desenho que combine um razoável grau de segurança jurídica com geometrias variáveis e múltiplas velocidades em seus compromissos. Inclusive, chegou a ser mencionada a possibilidade de fundir o Mercosul com a Unasul.

A terceira questão prioritária é a que resulta da colocação feita por Wen Jiabao, o primeiro-ministro da China, especialmente na vídeo-conferência de 25 de junho, realizada em Buenos Aires, com

a participação das presidentes da Argentina e do Brasil e do presidente do Uruguai. Sugeriu realizar um estudo de factibilidade sobre um eventual acordo de livre comércio. Também colocou o objetivo de duplicar o comércio recíproco em quatro anos. À medida que se avance na iniciativa de um eventual acordo de livre comércio entre o Mercosul e a China, será possível supor que, por sua importância, a negociação terá um impacto nas tratativas comerciais do Mercosul com outros países e regiões. Especialmente, poderia ter um impacto nas demoradas negociações Mercosul-UE. Com relação a essas negociações, será preciso ainda muito oxigênio político, bem como flexibilidade conceitual e técnica, se o que se procura é conseguir um acordo que permita abrir um processo de longo prazo que seja, em todas as suas etapas, equilibrado e ambicioso.

## Condições para o desenho de uma nova etapa do Mercosul

Refletir sobre as condições que permitem desenvolver processos de integração em espaços geográficos regionais, de maneira tal que gerem um quadro previsível de lucros mútuos para os países participantes, tem, atualmente, forte relevância prática.

Certamente, tem relevância na Europa e, em especial, na América do Sul. A transição do Mercosul para uma nova etapa, com perfis institucionais e métodos de trabalho ainda incertos, aumenta a necessidade de pensar de que maneira é possível ter acesso, com base na experiência adquirida, e capitalizando os ativos acumulados, a uma nova etapa do processo de integração na qual os benefícios que forem gerados possam ser percebidos como vantajosos pelos diferentes países e, em particular, por seus cidadãos.

O caminho não será fácil. Desde que o Mercosul foi criado, em 1991, acumularam-se experiências e ativos que têm valor, por exemplo, em termos de acessos preferenciais relativamente garantidos aos respectivos mercados e de uma incipiente integração produtiva. Em alguns

momentos, o Mercosul chegou a ser percebido como algo bem-sucedido, mas também se acumularam muitas frustrações. Elas se originam nas próprias dificuldades de um empreendimento de trabalho conjunto que requer combinar muitos e diferentes interesses nacionais num contexto de numerosas assimetrias, sobretudo de dimensão econômica relativa.

É imprescindível reconhecer, contudo, que tais frustrações também podem ser explicadas por uma relativa tendência a se produzir fatos midiáticos – qualificados como “históricos” pelos respectivos protagonistas – que têm criado a imagem de uma espécie de “integração de vitrine” (parafraseando a expressão de “modernização de vitrine”, utilizada por Fernando Fanjzylber, o lembrado economista da Cepal), em que as aparências parecem se sobrepor às realidades. Frustrações que podem explicar a indiferença e, inclusive, a rejeição da ideia de integração regional por setores às vezes amplos de alguns dos respectivos países.

A reflexão sugerida precisa ser realizada levando-se em consideração o contexto das profundas mudanças que estão sendo operadas em escala global. E também é preciso colocar o Mercosul no quadro da arquitetura institucional da região sul-americana (a Unasul), do espaço regional latino-americano (a Aladi e o Sela), e do espaço mais amplo da América Latina e o Caribe (a Celac). Articular as ações de cooperação que possam ser desenvolvidas através do mosaico de instituições existentes é, atualmente, uma das prioridades que reconhecem os próprios países que as integram. É uma articulação que, numa visão idealizada, poderia evocar as *matrioskas* russas, no fato de caber uma dentro de outra e, ao mesmo tempo, cada uma mostrar uma realidade diferente em suas dimensões.

São várias as opções possíveis para o desenho da nova etapa. Como no caso europeu, não existe uma fórmula única. Uma das lições a se extrair da experiência acumulada, tanto nesta como em outras regiões, é exatamente que o terno deve ser desenhado sob a medida de realidades bem diagnos-

ticadas. Como ensinou Jean Monnet, o essencial é encontrar fórmulas adaptadas a cada circunstância histórica. É ali, onde é preciso uma adequada combinação de imaginação política e técnica.

Uma opção poderia ser conceber o Mercosul como uma rede de acordos bilaterais e plurilaterais, inclusive setoriais e multissetoriais de integração produtiva, conectados entre si. Precisaria de mecanismos flexíveis de geometria variável e de múltiplas velocidades. A própria UE tem experiências nesse sentido. Não significaria deixar de lado o compromisso de construir uma união aduaneira como passo em direção a um espaço econômico comum. Poderia ser feito através de Protocolos Adicionais ao Tratado de Assunção ou por instrumentos jurídicos paralelos, mas não contraditórios. Os acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil são um precedente a se levar em conta. Entre outras regiões, a centro-americana é um ponto de referência a esse respeito.

### **Condições para a construção de um espaço regional**

**T**al opção permitiria incluir a possibilidade de flexibilizar, em determinadas condições, a concertação de compromissos que se assumam no âmbito de acordos preferenciais que um ou mais países membros concluam com terceiros países ou grupos de países. É claro que isso implicaria acordar disciplinas coletivas entre os sócios do Mercosul, que possam ser tuteladas e avaliadas em seu cumprimento por um órgão técnico com competências efetivas. Não há razão para se ajustar ao estereótipo instalado com o equívoco conceito de “supranacional”. O modelo do papel do diretor-geral da OMC pode ser útil para isso.

O importante é levar em conta que são muitas as condições que podem ser necessárias para a construção de um espaço regional marcado pelas ideias de integração e de cooperação, isto é, de trabalho conjunto entre nações que o conformam. São condições que resultam, em particular, de alguns traços centrais deste tipo de empreendimentos multinacionais, tais como, o caráter voluntário

da participação de cada nação – ninguém obriga ninguém a ser membro de um determinado acordo de integração; a gradualidade, pois os objetivos perseguidos, especialmente os mais ambiciosos, podem precisar de muito tempo para serem alcançados e, até, talvez, nunca sejam alcançados plenamente; e a adaptação às contínuas mudanças.

Mas, no caso do Mercosul, em seu momento atual de fim de uma etapa e de trânsito para uma nova, ainda não definida com precisão, três parecem ser as condições mais relevantes e necessárias, visando a um salto para uma construção mais sólida e eficaz, com potencial de captar o interesse dos cidadãos. Interesse relacionado à capacidade do Mercosul de criar lucros mútuos para cada um dos países participantes, tendo em conta as diversidades que os caracterizam.

Tais condições são: *a estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional* de cada país participante, *a qualidade institucional e das regras de jogo e a articulação produtiva de alcance transnacional*.

Seria recomendável que estas três condições estivessem presentes no necessário debate nacional de cada país interessado em continuar sendo membro ou em incorporar-se como novo país membro. Isso é importante para se definir com solidez as estratégias e as metodologias da nova etapa do Mercosul.

O trabalho conjunto entre nações que compartilham um espaço geográfico regional, especialmente se é expresso através de acordos e instituições com objetivos ambiciosos e de longo prazo, como é o caso do Mercosul, supõe que cada país participante saiba o que precisa e o que pode obter ao se associar aos outros. É importante que cada país tenha uma *estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional* elaborada em função das suas próprias características internas e dos objetivos valorizados pela respectiva sociedade. Estratégia, aliás, que não se limitará à região. Hoje, mais do que nunca, é no plano de objetivos de alcance global onde se devem colocar os objetivos perseguidos no plano regional.

A maneira como a estratégia e seu conteúdo se expressam é algo que depende de cada país. O

concreto é que a construção consensuada de uma região multinacional, quaisquer que sejam seus objetivos, modalidades e alcances, é feita a partir do nacional, quer dizer, do que interessa a cada país participante. Nesse sentido, foi apontado com razão que os países se associam no plano regional não a partir de hipotéticas racionalidades supranacionais, mas de concretas e, às vezes, de patéticas racionalidades nacionais. É a aproximação de interesses nacionais em torno de uma visão estratégica compartilhada o que caracteriza este tipo de trabalho conjunto voluntário entre nações soberanas que não estão dispostas a deixar de sê-lo.

Portanto, é necessário ser franco, no sentido de que se um país não tem tal estratégia, ou se ela não for realista (por exemplo, quando um país superestima o seu valor e a sua capacidade de negociação frente ao resto do mundo e, mais concretamente, frente a seus sócios), resultará difícil imaginar que os outros países – para além da retórica – contemplarão plenamente seus interesses. É o que Ian Bremmer expressa com crueza no título de seu recente livro sobre o mundo atual: “cada nação na sua”. E acrescenta com mais crueza ainda que existirão “vencedores e perdedores” (em *“Every Nation for Itself. Winners and Losers in G-Zero World”*, Portfolio-Penguin, Nova York 2012).

A mensagem que se pode extrair é, então, clara: num contexto global, sem uma potência central – e sem um diretório de potências centrais em que acreditar (G0) –, cada nação deve defender seus próprios interesses, para o qual deve saber o que precisa e o que pode obter. Na transição rumo ao mundo do futuro existirão vencedores e perdedores. É uma mensagem que tem validade para cada um dos espaços geográficos regionais. E certamente, também, para a América do Sul.

No caso concreto do Mercosul, em sua atual encruzilhada, a cada país membro lhe convém, então, se questionar sobre suas opções reais, não as teóricas. Se um país não estiver de acordo com o Mercosul e visualizar opções razoáveis que permitam contemplar melhor as principais dimensões de sua inserção na região e no mundo, isto é, que perceba ter um “plano B”, o ra-

zoável poderá ser abandonar o empreendimento conjunto. O Chile o fez a certa altura em relação ao Grupo Andino e, depois, ao não aceitar o convite para participar do Mercosul como membro pleno. O mesmo foi feito pela Venezuela quando decidiu deixar de ser membro da Comunidade Andina de Nações. Se, pelo contrário, esse país não visualizasse um “plano B” razoável, política e economicamente, lhe conviria ponderar quais alcances deveria ter a futura etapa do Mercosul à luz dos pactos constitutivos e das opções metodológicas imaginadas. Porém, tal ponderação será mais sólida na medida em que mostre os objetivos definidos na respectiva estratégia de desenvolvimento nacional (o *“home grown plan”* nas conhecidas colocações do professor Dani Rodrik), que parece razoável imaginar que incluirá uma apreciação do que o país *precisa e pode* obter do seu ambiente global e regional.

## Qualidade institucional

Uma segunda condição diz respeito à *qualidade das instituições e das regras de jogo*. Isso inclui tanto o processo de elaboração de decisões quanto as próprias regras que forem aprovadas, assim como os mecanismos de aplicação das normas e os de solução dos diferendos produzidos entre os países membros diante do que foi pactuado. E inclui tanto a fase nacional quanto a multinacional das instituições do Mercosul. Mais uma vez, é possível sustentar que a qualidade institucional começa no respectivo plano nacional, para se expressar depois no plano multinacional – qualquer que seja a composição do respectivo órgão e seu sistema de votação –, e voltar ao plano nacional, que é onde se cumpre ou não com o pactuado.

A intensidade da participação da sociedade civil no plano interno de cada país membro é um fator central para garantir a qualidade institucional de um processo de integração. Para tanto, é necessária uma cultura de transparência que se reflita, quer no plano nacional como no multinacional, na qualidade de websites densos

em informação útil para a gestão de inteligência competitiva por parte de todos os protagonistas.

Regras precárias, com baixa capacidade de serem efetivas e eficazes, principalmente se são uma resultante de deficiências em seu processo de elaboração, tendem a erodir a eficácia e a legitimidade do próprio processo de integração. Não favorecem os países de menor dimensão relativa nem são levadas a sério por aqueles que têm que adotar decisões de investimento produtivo. No Mercosul, a precariedade institucional e das regras de jogo, a insuficiente transparência e fraca participação da sociedade civil – manifesta em múltiplos exemplos – são uma das principais causas da deterioração do processo de integração. Talvez seja uma espécie de vírus que provém da experiência de integração na Alalc, primeiro, e depois na Aladi, nas quais muitas vezes foi possível observar o predomínio de uma cultura da anomia, no sentido de que as regras se cumpriam só na medida em que isso era factível, e a informação necessária para decidir não era facilmente acessível. A história das listas de exceção mereceria ser reconstruída. Trata-se de uma cultura que, tanto no plano interno de uma sociedade como no internacional, tende a favorecer aqueles que têm mais poder relativo.

Conciliar flexibilidade com previsibilidade parece ser fundamental se na sua próxima etapa o Mercosul quiser incluir outros países sul-americanos, aumentando, assim, as assimetrias e a diversidade de interesses em jogo. Isso vai requerer que se recorra a metodologias de geometria variável e de múltiplas velocidades. Sem regras de jogo de qualidade, tais metodologias poderiam acentuar tendências à dispersão de esforços e conduzir o Mercosul a novas frustrações.

## **Integração produtiva**

**A** terceira condição tem a ver com *a articulação produtiva em nível regional*. A agenda da integração produtiva ocupa, atualmente, um lugar importante na agenda do Mercosul. Certamente, provém de sua fundação, quando se incorporou o conceito de acordos setoriais e foi

aprovada a Decisão CMC 03/91. Está baseada na experiência acumulada no período de integração bilateral entre a Argentina e o Brasil. Seus precedentes são múltiplos. Encontram-se na origem da integração europeia e também na criação do Grupo Andino.

A integração produtiva, por meio de cadeias de valor transnacionais permite, além de gerar um quadro de lucros mútuos entre os países participantes, desenvolver o que nos primórdios da integração europeia Jean Monnet denominava solidariedades de fato. Podem ser, em tal sentido, um importante fator para reduzir os riscos de reversibilidade dos compromissos assumidos pelos países membros. E isso é assim, porque contribuem para envolver os diferentes sistemas produtivos nacionais e seus protagonistas, criando, desse modo, fortes incentivos para preservar e expandir um processo de integração multinacional. A integração produtiva requer, em cada um dos países, empresas com interesses ofensivos e capacidade de projeção internacional.

As três condições mencionadas estão estreitamente vinculadas entre si. Somadas permitem imaginar uma estratégia realista de negociações comerciais com outros países e regiões. Sem estratégia nacional será difícil que um país possa se beneficiar das decisões que forem elaboradas para fazer avançar um processo de integração e para criar suas regras de jogo. Sem regras de jogo que se cumpram efetivamente será difícil ganhar em flexibilidade e conseguir, ao mesmo tempo, que as empresas realizem investimentos produtivos em função do mercado ampliado. Sem tais investimentos produtivos, especialmente no âmbito de cadeias de valor transfronteiriças, será difícil criar de forma estável os benefícios esperados de um processo de integração, especialmente aqueles de maior impacto social por seus efeitos de geração de emprego e de identificação dos cidadãos com a ideia de região compartilhada. Será mais difícil ainda estabelecer negociações comerciais internacionais favoráveis ao desenvolvimento e à transformação produtiva de cada país da região.

# Brasil, Paraguai e as Questões Regionais Recentes

.....  
RICARDO SENNES

A presença e a política regional do Brasil passaram por uma nova turbulência em junho passado, derivada do *impeachment* do então presidente paraguaio Fernando Lugo. Novamente, ocorreu um grande dissenso sobre as posturas internacionais do país, tanto dentro como fora do governo, e voltou-se a discutir a natureza do engajamento do Brasil na região.

Além dos fatos e avaliações específicas que cercaram o episódio, o debate avançou para questões relacionadas aos interesses estratégicos do Brasil na região, assim como a forma pela qual o país tem buscado perseguir e se tem ou não logrado alcançá-los. Chamou a atenção a enorme falta de sintonia e de interação entre as elites políticas e econômicas do Brasil e do Paraguai, além do caráter rudimentar dos instrumentos utilizados para lidar com a crise.

O presente artigo se propõe a discutir os eventos recentes derivados do *impeachment*

paraguaio, utilizando como referência o movimento mais amplo do Brasil frente à América do Sul. O pressuposto é que não é possível avaliar as posturas do Brasil frente ao ocorrido no Paraguai, do ponto de vista político e estratégico, sem analisar qual tem sido a dinâmica recente do país frente aos seus vizinhos e, em particular, frente ao próprio Paraguai.

A hipótese dessa análise é que a estratégia e as estruturas que moldam as relações regionais do Brasil não correspondem ao grau de relacionamento e, em alguns casos, de interdependência que o país tem com seus vizinhos, nem aos interesses de longo prazo do país. O Brasil dispõe de pouquíssimos instrumentos e de políticas efetivas (embora tenha uma miríade de acordos de mínima utilidade) para mediar suas relações com os vizinhos. Essa falta de instrumentos e de políticas é incompatível com a já alta, e ainda crescente, presença regional do Brasil. Essa presença ocorre tanto em terreno formal como informal, o que torna o despreparo do país para lidar com essa situação ainda mais dramático.

O adensamento das relações regionais deve prosseguir nas próximas décadas. O comércio regional cresce há 20 anos, o mesmo ocorrendo com os investimentos do Brasil nos países vizinhos. A malha aérea e as conexões terrestres regionais avançam continuamente. O turismo de negócio e de lazer, junto com o comércio de serviços de apoio a negócios e audiovisuais, seguem o mesmo rumo. Associações empresaria-

.....  
RICARDO SENNES é coordenador geral do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo (GACINT-USP) e sócio-diretor da Prospec-tiva Consultoria Internacional. É mestre e doutor em Ciência Política pela USP e bacharel em Economia pela PUC-SP. Membro do conselho editorial da Revista *Foreign Affairs Latinoamérica* (México-EUA), da revista Política Externa (Brasil) e do Conselho de Assuntos Estratégicos da FIESP. Tem desenvolvido projetos nas áreas de Integração Regional, Comércio Internacional de Serviços e Inovação e em Políticas Públicas de Apoio à Internacionalização de Empresas.

riais, ONGs, movimentos sociais e sindicais e a própria mídia mantêm vínculos regionais como nunca antes. Esse processo ganhou ainda mais intensidade nos últimos anos, com o crescimento econômico de todos os países da região. As mesmas razões que fomentaram o adensamento das relações econômicas e sociais também fomentaram as redes ilegais, tais como o contrabando, o tráfico de drogas e de armas e a lavagem de dinheiro.

Nesse contexto, é de se esperar que os custos e a complexidade para o Brasil para lidar com as questões regionais sejam também cada vez maiores, assim como a vulnerabilidade do país frente aos eventos regionais e o potencial de danos para os interesses brasileiros. As atitudes do Brasil frente ao *impeachment* de Fernando Lugo, no Paraguai, são mais um lance nesse jogo mais amplo.

A atual insuficiência das políticas e instrumentos do Brasil para lidar com as questões regionais não ocorre apenas porque a presença regional do país cresceu e se transformou. Ela ocorre também porque os países da região mudaram substancialmente. Todos os países da América do Sul concluíram seus processos de transição democrática dos anos 1970 e 1980 e vários deles ingressaram em uma nova fase política, em que os movimentos sociais e de esquerda passaram a ter peso político e eleitoral significativos. Todos os países da região experimentaram crescimento econômico expressivo e reorganizaram, pelo menos parcialmente, suas contas públicas, a ponto de esboçarem novas políticas e retomarem parte dos investimentos sociais e em infraestrutura.

Dessa forma, esse artigo começa pela discussão de algumas características da presença regional brasileira e introduz a ideia de que um ciclo de política regional se esgotou, em meado dos anos 2000, e não foi substituído de forma eficaz por outro. Após esse tópico, apresenta-se uma breve avaliação das relações Brasil – Paraguai. Em seguida, adentra-se no tema do *impeachment* do presidente Fernando Lugo. Ao final,

tecem-se algumas conclusões sobre o episódio e suas consequências para a dinâmica regional e para o Brasil.

## **A visão do Brasil sobre a América do Sul**

Nos últimos 20 anos, a importância da América do Sul para os interesses estratégicos do Brasil ampliou-se de forma significativa, em consonância com o crescimento sem precedentes da presença brasileira na região. Esse processo não foi acompanhado por um projeto bem-sucedido de integração econômica, nem de instrumentos efetivos de concertação política. Ele ocorreu em detrimento da existência de arranjos formais de fomento, regulamentação e proteção e, em consequência, ficou bastante exposto às intempéries políticas e econômicas dos países da região. Essa crescente exposição dos interesses do Brasil na região tem gerado custos cada vez mais altos de transação e, em cada crise, mostram a precariedade com que são tratados.

A agenda regional do país guarda relação com as percepções de parte da elite brasileira. Entre as dez maiores ameaças internacionais ao Brasil percebidas pela elite política brasileira, seis se relacionam com questões globais (aquecimento global, protecionismo comercial dos países ricos, armas nucleares, terrorismo internacional e desigualdade econômica), enquanto as outras quatro são de caráter regional (tráfico de drogas, governos autoritários na América do Sul, internacionalização da Amazônia, contrabando de armas). A mesma pesquisa que atestou isso também indicou os principais objetivos da política externa brasileira: defender a democracia na América do Sul, fortalecer a liderança regional do Brasil e fomentar a integração da infraestrutura da região. Ou seja, estabeleceu-se nos últimos anos um razoável consenso, no grupo de pessoas que acompanham os temas internacionais no Brasil, sobre a importância estratégica da América do Sul para o país.

Não obstante, a tradução dessa percepção para um projeto político sul-americano ainda é bastante precária. Essa precariedade se manifesta de várias maneiras, tanto no baixo apoio político doméstico para o engajamento regional do Brasil, como na baixa capacidade de o governo federal implementar programas e internalizar decisões oriundas dos fóruns e acordos de cunho regional.

Uma hipótese possível para explicar esse fenômeno é que prevalece no Brasil, ainda que de forma implícita, a preferência por um padrão de relação regional baseada na projeção das capacidades políticas e econômicas brasileiras e não por um padrão de integração ou cooperação regional.

Acordos e projetos mais robustos na região envolvendo o Brasil tendem a ocorrer em bases bilaterais, ou seja, derivadas de decisões governamentais e/ou privadas brasileiras, com apoio de agências governamentais e negociadas com atores públicos e/ou privados do país vizinho. Casos típicos nesse campo são: o acordo e a usina de Itaipu; acordo energético e o gasoduto Brasil-Bolívia, o sistema de pagamento em moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o da Argentina, assim como os projetos financiados pelo BNDES na área de infraestrutura nos países da região. Apenas um grupo pequeno de acordos e programas são de fato regionais e efetivos, com governança compartilhada e mecanismo de funcionamento que afetam de maneira substancial as operações econômicas. Entre eles figuram o Acordo de Fortaleza no campo da aviação civil e o Regime Automobilístico do Mercosul. A constituição da CAF (Corporación Andina de Fomento) como banco sul-americano talvez tenha sido o movimento mais significativo dos últimos anos, nesse sentido.

De modo geral, no entanto, não houve esforço coordenado de convergência do conjunto do governo brasileiro. Como observado pela professora Maria Regina Soares de Lima, existe uma fraca coalizão doméstica em relação à aliança estratégica com a Argentina, em rela-

ção ao Mercosul e ao engajamento do Brasil na América do Sul. Segundo essa autora, após 20 anos, esse projeto não produziu políticas suficientes de integração.

No que tange aos acordos na esfera política, também prevalece na América do Sul um ambiente com características semelhantes às do econômico e comercial: uma rede de acordos sobrepostos, com objetivos, abrangência geográfica e institucionalidades bastante distintas. E, em geral, pouco relevantes. Alguns acordos de caráter bilateral e outros sub-regionais se somam a acordos continentais, latino-americanos e hemisféricos. O ex-ministro Celso Amorim (das Relações Exteriores), referindo-se especificamente aos acordos regionais, afirma que não se trata de uma estratégia de “círculos concêntricos”. Ele prefere entendê-los como “três níveis de integração”.

## Como o Brasil atua na América do Sul

O envolvimento efetivo do Brasil em ações e programas regionais – além de acordos gerais e cartas de intenções – é possível apenas em algumas brechas políticas e institucionais. Essas brechas são definidas por espaços nos quais interesses específicos em temas de caráter regional não conflitam com políticas domésticas, nem exijam ajustes em políticas públicas ou padrões regulatórios brasileiros e, principalmente, não comprometam a capacidade decisória nacional.

Em consequência, nos últimos 20 anos, a atuação regional brasileira passou a apresentar as seguintes características:

- I. preferência por arranjos pouco institucionalizados e baseados em reuniões de cúpula, incluindo o próprio Mercosul;
- II. projetos com base na noção de “integração econômica rasa”, ou seja, com foco em questões comerciais, em detrimento de temas relacionados à integração produtiva, financeira e logística;

- III. integração rasa também no sentido de compromissos no campo microeconômico, como políticas industriais, tecnológicas, de crédito etc.;
- IV. predominância de programas de cooperação – e não de integração – em temas como aduanas, segurança, narcotráfico, políticas sociais etc.;
- V. iniciativas pontuais na área de integração em infraestrutura e energia, nas quais prevalecem as dinâmicas bilaterais em detrimento das regionais;
- VI. preferência por fortalecer as agências de crédito domésticas – particularmente o BNDES – em detrimento da criação de agências de caráter regional; e
- VII. crescente apoio político direto do governo às iniciativas privadas de investimentos diretos ou às aquisições de ativos produtivos na região, em detrimento da montagem de arranjos regionais de proteção e promoção de investimentos.

Dessa maneira, é possível identificar uma agenda regional de interesses do Brasil, mas que está longe de ser uma agenda integracionista e ampla. Na verdade, é uma agenda seletiva, focada na preservação da capacidade decisória doméstica e na manutenção dos instrumentos de fomento com caráter nacional, voltada para alavancar projetos e interesses brasileiros.

Pode-se dizer, portanto, que o Brasil não tem tido interesse e/ou sido capaz de liderar um projeto regional de desenvolvimento associado. Tal visão tem sido cada vez mais frequente entre os analistas dos países da região e cada vez mais permeia a percepção das lideranças políticas desses países. Os países da região seguem tendo interesse no Brasil como investidores e parceiros comerciais, mas não apostam no Brasil como um sócio estratégico de seus projetos de desenvolvimento. Tais países percebem que o engajamento brasileiro é precário, que sua agenda doméstica é francamente dominante em relação à agenda regional e que a margem para

concessões está sempre limitada por algum interesse interno organizado.

Se, do ponto de vista econômico, o Brasil não oferece um projeto de interesse aos demais países da América do Sul, do ponto de vista político tem-se mostrado mais assertivo que seus competidores extra-regionais, com algumas exceções, em relação aos EUA. Nessa dimensão, embora o avanço institucional tenha sido pequeno – principalmente relativo à criação da Unasul – intensificaram-se de forma expressiva as reuniões e contatos entre os chefes de Estado da região, em grande parte fomentados pelo Brasil, cujo principal interesse nesse campo está vinculado à estabilidade política da região.

Contudo, esse movimento consistente do Brasil em favor de uma maior concertação política regional, e seu papel de interlocutor permanente na região, não têm reduzido a resistência dos países sul-americanos em reconhecer a liderança política regional brasileira e em apostar no país como garante da ordem política do subcontinente. Mesmo nessa dimensão, o Brasil tem navegado em águas turbulentas, como tem mostrado o histórico das relações com a Colômbia quanto aos temas do narcotráfico e da guerrilha, com a Bolívia e, mais recentemente, com o Paraguai.

Esse padrão brasileiro de atuação na região impõe aos países vizinhos um alto custo para lidar com o Brasil. Esse custo é particularmente alto para os países de menor desenvolvimento relativo e com maior assimetria política e econômica em relação ao Brasil. No caso do Paraguai e da Bolívia, soma-se a essas condições o fato de estarem encapsulados no centro do continente, sem saída para o mar.

### **O fator Paraguai: antes e depois de Lugo**

A relação Brasil-Paraguai mantém o mesmo padrão há décadas. Depois de Itaipu, no final dos anos 1970, nenhum outro projeto

relevante foi desenvolvido com o país vizinho. O PIB do Paraguai, hoje, é US\$ 24 bilhões, ou seja, menos de 1% do PIB do Brasil.

O potencial de desenvolvimento que Itaipu permitiu não foi utilizado nem em favor do Paraguai nem em favor dos interesses brasileiros de gerar uma fronteira desenvolvida, estável e próspera. Ao contrário, o projeto de Itaipu foi utilizado basicamente como parte da solução para o problema energético do Brasil e virtualmente desperdiçado como instrumento de cooperação e indução do desenvolvimento paraguaio.

## **Assimetrias marcam relação Brasil-Paraguai**

**A**ntecipando um padrão que seria repetido em várias outras ocasiões, o Tratado de Itaipu é basicamente defensivo por parte do Brasil. Sua lógica foi a de maximizar garantias para que o Brasil pudesse usufruir a quase totalidade da energia produzida pela hidrelétrica. Não envolveu qualquer instrumento binacional e cooperativo de desenvolvimento associado. Itaipu é um claro exemplo de iniciativa regional, cuja predominância dos interesses domésticos virtualmente obscureceu qualquer utilização dela como um instrumento de fomento regional com potenciais ganhos de longo prazo por parte do Brasil. Itaipu tampouco serviu para fomentar a integração do sistema elétrico dos países. Ambos os sistemas seguem apartados, sendo Itaipu uma interconexão física.

A ausência de um projeto estruturado do Brasil em relação ao Paraguai não impediu que as relações entre os países seguissem se aprofundando e que a economia de fronteira se expandisse enormemente, aumentando o comércio, as trocas financeiras, a interpenetração produtiva e a imigração. Tudo isso nas modalidades legais e ilegais.

O convívio entre o Brasil e o Paraguai com regras econômicas e sociais bastante diversas, com enorme assimetria em termos de dinamismo, escala, padrão regulatório e tributário, e

fronteiras cada vez mais permeáveis, moldou a dinâmica dominante entre esses países, nas últimas décadas. Dada a ausência de projetos de integração ordenados pelos Estados, predominou largamente, nesse campo, a regionalização das relações econômicas e sociais existentes em cada lado da fronteira, com baixo nível de presença dos governos. Vários vetores se somaram para tanto.

A assimetria tributária entre os dois países gerou incentivos para que o Paraguai passasse a sediar empresas especializadas em aproveitar esse diferencial – por vias legais e ilegais. Esse diferencial é mais pronunciado nos setores mais fortemente regulados e tributados no Brasil, tais como produtos farmacêuticos, bebidas alcoólicas, cigarros e armas leves, e nos setores de alto valor agregado e baseado em marcas, tais como produtos eletrônicos, informática e brinquedos. A formação e consolidação dessas indústrias do lado paraguaio e o intenso comércio em direção ao Brasil não seriam possíveis sem a participação ativa de agentes econômicos do lado brasileiro. Ao contrário da percepção geral sobre esse fenômeno, ele não é fruto apenas da iniciativa do lado paraguaio e está profunda e intimamente articulado aos interesses de grupos econômicos sediados no Brasil.

Parte significativa dos insumos e dos produtos revendidos pelo Paraguai ao mercado brasileiro tem origem no Brasil. Como o Paraguai não dispõe de uma indústria diversificada capaz de fornecer componentes eletrônicos, produtos químicos, embalagens, aços e resinas especiais, esses produtos têm que ser importados, seja do Brasil seja de terceiros países. Dada a circunstância geográfica do Paraguai, mesmo os produtos importados precisam entrar pelos portos brasileiros e dependem da logística oferecida e controlada por grupos do Brasil. Como o destino final dessas mercadorias é o mercado brasileiro, elas dependem de canais amplos e capilarizados de distribuição que, por sua vez, são também controlados por

grupo brasileiros. O mesmo ocorre com o lado financeiro dessa operação.

Ou seja, a ausência de projeto para reduzir e lidar com a enorme assimetria econômica, regulatória e tributária entre Brasil e Paraguai gerou uma modalidade de interação econômica entre esses países da pior espécie. Estima-se que o contrabando de produtos movimenta cerca de US\$ 2 bilhões ao ano, enquanto o comércio formal entre os dois países é de cerca de US\$ 4 bilhões. Essa interação, antes de ser um problema paraguaio, é um problema principalmente brasileiro.

Outro vetor da relação Brasil-Paraguai derivado das enormes assimetrias refere-se à grande penetração das atividades do agronegócio conduzidas por brasileiros em solo paraguaio. Nesse caso, a assimetria ocorre tanto em relação às políticas de fomento ao agronegócio como ao dinamismo, escala e nível tecnológico desse setor no Brasil. A disponibilidade de crédito e seguro para plantio (principalmente Banco do Brasil), o acesso à assistência técnica e fitossanitária, os programas financiados de compra de equipamentos, máquinas e caminhões (principalmente Finame), além das linhas de crédito antecipado para exportações (as ACCs), permitem um avanço relativo da atividade agropecuária no Brasil quando comparada à do Paraguai.

Novamente, na ausência de um projeto para lidar com essa assimetria, surgem vários incentivos para que essa atividade se expanda em território paraguaio. Mais capitalizados e dispendo de tecnologia e equipamentos, inúmeros produtores brasileiros passaram a adquirir e produzir – formal e informalmente – do lado paraguaio, por vezes utilizando os incentivos do governo brasileiro. Após anos dessa prática, constituiu-se um contingente razoável de brasileiros e seus descendentes em solo paraguaio, mas em condições precárias relacionadas a visto de trabalho, cidadania, propriedade das terras e forma de interação comercial com o Brasil. A situação não formalizada dessas pessoas po-

tencializa o já crítico tema de acesso à terra no Paraguai e abre margem para ações violentas. Estima-se que cerca de 400 mil pessoas estejam nessas condições.

## **Relação bilateral dominada por interesses locais**

O peso da atração econômica brasileira fez com que, por exemplo, Ciudad del Este tenha crescido mais do que os outros polos econômicos do país, fortalecendo os grupos de interesse lá localizados e aumentando sua influência na política local e nacional. O resultado dessa dinâmica é que a relação entre o Brasil e o Paraguai está cada vez mais capturada pelos interesses de grupos que atuam na região da fronteira nos dois países. Estes desenvolvem laços de lealdade entre si, estabelecem vínculos com as autoridades locais e as burocracias públicas que atuam na região e, crescentemente, se associam às redes de atividades ilegais. Um dos pré-candidatos do Partido Colorado às próximas eleições presidenciais é um dos maiores empresários paraguaios com atividades de produção e comércio ilegal de cigarros.

Esse padrão de relacionamento tem gerado um distanciamento entre as elites políticas, econômicas e intelectuais dos dois países. Na ausência de um projeto de Estado para lidar com essa extensa e problemática fronteira, a relação bilateral tem sido determinada pelos grupos de interesse locais – parte deles ilegais –, gerando riscos e custos para os dois países, mas, principalmente, para o Brasil. Esse ciclo vicioso restringe a possibilidade dos grupos sociais interessados de realizar um desenvolvimento qualificado e sustentável do Paraguai e é contrário aos interesses estratégicos do Brasil.

Nos últimos anos, tem crescido de forma expressiva outro vetor: o dos investimentos de empresas brasileiras no país vizinho. Além daqueles no campo da soja e de outros grãos, o setor de frigorífico já é majoritariamente controlado por grupos brasileiros, e caminham

no mesmo sentido os investimentos no setor financeiro (principalmente o banco Itaú e o Banco do Brasil), além da enorme presença da Petrobras. Embora a presença ostensiva do capital brasileiro contenha riscos de fomentar sentimentos antibrasileiros no país, devendo, por isso, ser gerenciada com equilíbrio e discrição, abre espaço para uma convivência orgânica de grupos econômicos modernos do Brasil e do Paraguai, cujos resultados podem ser benéficos para a relação bilateral.

## Um “Plano Marshall” para o Paraguai?

A eleição do presidente Fernando Lugo – o primeiro presidente fora da hegemonia do Partido Colorado – foi uma oportunidade perdida por parte do Brasil para inaugurar uma nova fase das relações bilaterais. Esse poderia ter sido um momento de afirmar – de forma categórica e concreta – o apoio e o interesse do Brasil no desenvolvimento estruturado do país vizinho e no fortalecimento de suas instituições democráticas. Como foi aventado em um seminário pouco tempo atrás, talvez coubesse ao Brasil desenhar “um Plano Marshall” para o Paraguai que, como o plano original, deveria ser fortemente atrelado a condicionais políticas e econômicas.

A relação do Brasil com o Paraguai é uma das faces mais evidentes da forma de engajamento do Brasil com a região. Nesse caso, tanto a assimetria entre os países como a relevância da agenda bilateral justificariam um investimento significativo no redesenho dessa parceria. Para isso o Brasil tem que se afastar de sua tradição de defender uma agenda minimalista, defensiva e reativa, voltada a gerenciar crises no curto prazo, e desenhar uma estratégia mais consistente de proteção aos interesses brasileiros de longo prazo, principalmente, estabilidade política, econômica e social na região. É evidente que isso não é possível com medidas de contenção nas fronteiras.

Se a assimetria em favor do Brasil, nesse caso, não for suficiente para o país exercer uma liderança positiva, concreta e efetiva, é muito pouco provável que o país seja capaz de liderar qualquer projeto significativo no resto da região.

## O Brasil e o episódio do *impeachment*

Nesse contexto de fragilidade e improvisação das relações com o Paraguai, é natural que o leque de opções do Brasil seja bastante limitado para lidar com situações como a ocorrida com o ex-presidente Fernando Lugo. Independentemente da resposta definida pelo governo brasileiro após o ocorrido, o Brasil e seus interesses estratégicos já haviam sido sobrepujados.

Tal qual o episódio de nacionalização das reservas e da exploração de petróleo na Bolívia em 2006 – que atingiu os ativos da Petrobras e que havia sido decidido um ano antes por meio de plebiscito –, a possibilidade de a oposição ao presidente Fernando Lugo utilizar o mecanismo do juízo político contra o chefe do Executivo vinha sendo mencionada desde o primeiro ano de seu mandato. Os dois episódios não comportam serem classificados de surpreendentes e inesperados. Ambos foram crônicas anunciadas.

Nos dois casos, chama a atenção a vulnerabilidade e a baixa capacidade de atuação preventiva do Brasil. Em ambas as situações, a capacidade de antecipação, o desenho de estratégias de mitigação de riscos, de negociação com os atores-chaves e, principalmente, de garantia dos interesses estratégicos do país, foram precárias.

Desta perspectiva, o que está ocorrendo em relação ao Paraguai – e eventos subsequentes – tem sido um equívoco estratégico sem precedentes. O Brasil maculou suas credenciais de potência regional não agressiva e de mediador confiável que vinha construindo desde finais dos anos 1970. Não se trata de um problema formal ou mesmo de julgamento político. O problema é de natureza estratégica, pois diz respeito aos

interesses essenciais do Brasil, no longo prazo, em relação à América do Sul.

Esse ciclo se iniciou com as avaliações equivocadas sobre o que ocorreu no Paraguai e sobre o papel que o Brasil e as instâncias regionais poderiam jogar em relação a ele. A fragilidade dos arranjos regionais, em particular no que tange ao tema democrático é, via de regra, de caráter geral, com destaque para o Protocolo de Ushuaia no âmbito do Mercosul – mas também se aplica ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia.

Com a aprovação e liderança do Brasil, esses arranjos tratam de “ruptura da ordem democrática” e não de formas específicas de estruturação e funcionamento dos regimes democráticos. Deliberadamente, evitam entrar em detalhes sobre o funcionamento institucional dos países membros. Dada a generalidade desses critérios, optou-se por fazer desse Protocolo um instrumento político – e não jurídico –, cuja base para as decisões é o entendimento entre os membros do acordo, e não uma apuração criteriosa do ocorrido. Não existe no Protocolo de Ushuaia definição sobre procedimentos específicos para a tomada de decisão, nem para a defesa do país tido como violador.

Ao optarem por essa modalidade de acordo, os países restringiram o espaço para os membros fazerem julgamentos sobre mecanismos específicos da ordem democrática dos demais países. A decisão de uso das sanções previstas no Protocolo de Ushuaia ou no Tratado da Unasul ocorre apenas em função de uma ruptura clara da ordem. Clara o suficiente para dispensar qualquer procedimento de apuração ou defesa por parte do país acusado da ruptura.

A inexistência de uso da força, de qualquer tipo de ameaça por parte dos militares ou de outro agrupamento armado, de alteração na constituição e nas leis vigentes do país, assim como o conhecimento prévio do presidente e seu grupo de apoio parlamentar do mecanismo de juízo político, e a aceitação pacífica das votações do parlamento pelo *impeachment* do

presidente Lugo deixam poucas evidências de que tenha ocorrido uma ruptura na ordem democrática no Paraguai. Ainda mais se utilizando as referências genéricas à ruptura da ordem democrática incluídas nos acordos do Mercosul e da Unasul.

## **Não cabe julgar questões jurídicas internas do Paraguai**

**P**ara os objetivos pretendidos neste artigo, trata-se de utilizar os instrumentos e critérios de análise no campo das Relações Internacionais, e não da Teoria Política ou da Teoria do Direito. Trata-se de entender a natureza e os limites do Protocolo de Ushuaia e do Tratado da Guiana, assim como as consequências de sua utilização, e não de analisar a pertinência ou não do mecanismo de juízo político – previsto no artigo 225 da Constituição paraguaia. Análises sobre a forma de funcionamento das instituições políticas do Paraguai, assim como de outros países da região, são necessárias e relevantes. Mas elas nada têm a ver com a discussão sobre a aplicabilidade ou não de tratados e protocolos internacionais. A confusão entre esses dois níveis de análise tem feito com que alguns argumentos em relação ao ocorrido no Paraguai saiam do campo dos compromissos assumidos pelos países em relação ao tema democracia, para julgamentos sobre aspectos específicos da ordem jurídica interna dos países membros, não prevista nem no Protocolo de Ushuaia, nem no Tratado da Unasul.

Aliás, pelo Tratado da Guiana, um chefe de Estado que julgue estar sendo ameaçado por algum tipo de ruptura institucional tem o direito de reportar à Cúpula da Unasul e solicitar medidas de garantias. O presidente Lugo, mesmo sabendo que parte da oposição estava mobilizada para utilizar o mecanismo do juízo político, não utilizou essa prerrogativa.

O dispositivo do Julgamento Político previsto na constituição (Art. 225) do Paraguai é claro e racional. Ele não está lá nem por “entulho” dos

35 anos de autoritarismo, nem por ignorância jurídica dos nossos vizinhos. Essa cláusula é fruto de intenção deliberada, após décadas de ditadura, de reequilibrar os poderes em favor do Legislativo. É, obviamente, um instrumento típico dos regimes parlamentaristas – no qual a base de escolha do Legislativo é a mesma do Executivo – e não dos regimes presidencialistas. Essa cláusula não especifica critérios objetivos para iniciar o processo, pois, afinal, ela é claramente de caráter político e não jurídico. A rigor, não é julgamento, mas sim uma votação de maiorias qualificadas – pelo menos 2/3 em cada casa legislativa.

Existem outros mecanismos – até mais eficientes – de restringir excessos do poder Executivo, assim como existem outros entendimentos sobre o que deve ou não ser um processo de impedimento do presidente. Porém, isso não altera o fato de que o mecanismo do Juízo Político tenha sido proposto e aprovado, soberanamente, pela Constituinte paraguaia e que ele não infringe nenhuma cláusula de acordo internacional assinado pelo Paraguai.

Em decorrência, não cabe a nenhum país da região questionar as bases legais desse instrumento. O então presidente Fernando Lugo, seus partidários e advogados, que conhecem esse dispositivo, aceitaram-no e se retiraram de cena, devendo se preparar para as próximas eleições, como um partido político deve fazer. A suprema corte do país, em pleno funcionamento e com a mesma conformação que tinha antes do impedimento de Fernando Lugo, analisou o caso e ratificou a legalidade do procedimento.

Diante dessa sequência de fatos ocorridos no Paraguai, e diante da natureza do Protocolo de Ushuaia e do Tratado da Guiana, não cabe a nenhum país da região questionar artigos da Constituição paraguaia, votações ocorridas na Câmara e no Senado, nem o julgamento da matéria, realizado na suprema corte do país vizinho.

A generalidade do Protocolo de Ushuaia – decisão deliberada dos países da região, e bastante alinhada com as preferências do Brasil em matéria de acordos regionais – não fornece

elementos para a decisão de suspender o Paraguai do Mercosul. O mesmo vale para a Unasul. Os membros desses acordos extrapolaram suas funções e atribuições, ainda que o tenham feito em nome de uma causa nobre.

Como instrumentos políticos e que funcionam com base em decisões unânimes, a condenação do Paraguai, tanto no Mercosul como na Unasul, abre um precedente bastante questionável sobre a forma de a região lidar com o tema da democracia. Essa forma maleável e imprecisa de utilizar esses mecanismos é particularmente sensível para os pequenos países da região, ao mesmo tempo em que é pouco aplicável para países grandes.

Mas, o custo político de afastar temporariamente o Paraguai das instâncias decisórias do Mercosul e da Unasul por critérios duvidosos não seria tão grande se ele não tivesse sido acompanhado por outro, ainda mais controverso, como foi a aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul, pelo mesmo fórum que afastou o Paraguai, sem a anuência deste. Associou-se, assim, a uma decisão temerária – e precária – a outra decisão, de caráter estratégico – pois tratava da entrada de um novo membro no principal bloco econômico da região.

Situação pouco clara, como foi o caso do julgamento da existência ou não de ruptura democrática no Paraguai, ao ser misturada à decisão da entrada da Venezuela no Mercosul produziu um efeito político sem precedentes na região em arranjos dos quais o Brasil é o principal ator.

Mesmo que equivocado, e fruto de um entendimento político controverso sobre o ocorrido no Paraguai, o afastamento desse país do Mercosul gerou um custo relativamente pequeno tanto para o Paraguai como para os demais membros do bloco. Afinal, fruto ou não de uma avaliação equivocada, a sanção tinha data relativamente breve para findar: abril de 2013. Teria gerado danos, mas em uma proporção aceitável e não tão danosa às relações regionais e, em particular, ao papel do Brasil.

Contudo, o equívoco político dessa decisão foi exponencialmente ampliado pela decisão de aprovar a entrada da Venezuela no Mercosul à revelia do Paraguai. Embora, do ponto de vista estratégico e da forma pela qual o Brasil opera na América do Sul, seja plenamente justificável a entrada da Venezuela no bloco, o custo em fazê-lo dessa maneira foi muito elevado para o país. A aceitação por parte do Brasil de que a entrada da Venezuela ocorre de maneira tão oportunista, tão frágil juridicamente e em franco desafio ao espírito das decisões consensuadas do bloco, irá afetar a já frágil presença política na região, tendo emitido um sinal, em particular aos vizinhos de menor porte. Embora tenha sido uma decisão de instâncias regionais, a posição de preponderância do Brasil nesses blocos, em particular no Mercosul, fará com que todo o custo da decisão seja carregado para o lado do nosso país.

### **Longa batalha política e jurídica**

**A**té o momento, como vimos na parte inicial deste artigo, a principal fragilidade do Brasil na região era a estratégia da omissão e do minimalismo de seus compromissos regionais. Pela primeira vez, a fragilidade do Brasil foi de oportunismo político, desrespeito ao espírito equilibrado e comedido com que lida com os temas políticos regionais.

Além de implicar um grande custo político, na medida em que abala a imagem do Brasil como interlocutor regional confiável, em particular para os pequenos países, é duvidoso que a entrada da Venezuela no Mercosul desta maneira tenha validade e consistência jurídica. Como não existe previsão nos tratados constitutivos do Mercosul sobre admissão de novo membro sem a ratificação pelo parlamento de um país em suspensão temporária do bloco, é previsível uma longa batalha política e jurídica em torno dessa questão. Diante do padrão brasileiro de lidar com os temas regionais, é

difícil entender o cálculo político por trás dessa decisão. Além do custo da decisão, já elevado, o Brasil avalizou-a sem ter certeza de que ela seria passível de ser consumada. Ao forçar uma decisão sem condições garantidas de implementá-la, o Brasil corre, agora, o risco de tê-la inviabilizado, ou de ter aumentado ainda mais os custos de efetivar a entrada definitiva da Venezuela no bloco.

O Senado paraguaio, sabendo dessa fragilidade, apressou-se em reprovar a entrada da Venezuela no Mercosul, já indicando que está disposto a aumentar os custos políticos das decisões tomadas para o Brasil e para os demais países.

### **Conclusões**

**O** aumento da presença do país na América do Sul, nos últimos anos, parece ter ocorrido independentemente do avanço dos projetos e acordos de cunho integracionista na região. A regionalização – aumento das relações regionais não derivadas de políticas e acordos entre Estados – indica ter avançado mais rápida e profundamente do que o da integração regional – este sim, induzido, coordenado e negociado entre Estados.

O Brasil não logrou sofisticar suas estratégias e estruturar mecanismos de regulação e mediação para lidar de maneira consistente com a extensão de sua presença na América do Sul. O padrão que tem mantido na atuação regional é de um engajamento com baixa institucionalidade, baixa convergência regulatória, baixa interação entre as elites políticas e econômicas. Mas, ao mesmo tempo – e o Paraguai é um exemplo disso –, o país amplia os espaços de interdependência, aumenta seu leque de interesses e multiplica sua vulnerabilidade na região.

A sequência de eventos após o impedimento de Fernando Lugo no Paraguai, envolvendo o Brasil e seus vizinhos sul-americanos, deve ser analisada de uma perspectiva dos interesses

estratégicos do Brasil e de sua tradução para o espaço regional. O balanço desses acontecimentos é amplamente negativo para o Brasil. O despreparo do Brasil para lidar com situações de instabilidade política na região, antes que ela avance para situações de crise, e a forma como operou seu interesse de ampliação do Mercosul, indicam uma fragilidade do país para estruturar um espaço regional estável, equilibrado e avançado economicamente.

Ao forçar uma interpretação de ruptura da ordem democrática no episódio do Paraguai e associá-la à controversa – e frágil – aprovação da

entrada da Venezuela no Mercosul, à revelia do país temporariamente suspenso dele, o Brasil expôs-se excessivamente e maculou sua imagem de sobriedade na condução dos temas regionais politicamente sensíveis. Irá pagar sozinho os custos dessa sequência de decisões e irá prejudicar seus interesses estratégicos na região.

O Brasil não passou no teste da antecipação e gestão da crise paraguaia. Portanto, é provável que não esteja estruturado para lidar com temas e países mais robustos no espaço sul-americano, embora este esteja no centro dos interesses estratégicos do país.

# O Tema de Direitos Humanos nas Empresas

.....  
DANIELA CARBOGNIN  
HAROLDO TORRES

## Introdução

**A** pesar de pouco discutidos, os temas de justiça e direitos humanos têm enorme repercussão para o mundo das empresas. No ambiente de livre circulação de informações em que vivemos, denúncias de assédio sexual podem trazer sérias repercussões tanto para a imagem externa da empresa quanto para o ambiente organizacional. Outras práticas menos sutis podem ser ainda mais problemáticas: recentemente, uma empresa brasileira cotada em bolsa de valores viu o preço de sua ação cair quase 10% em uma semana, em função de

denúncias de trabalho escravo em uma de suas unidades operacionais<sup>1</sup>.

Sem dúvida, há um entendimento generalizado de que a violação dos direitos humanos causa prejuízos materiais (por exemplo, custos trabalhistas e desvalorização das ações) e imateriais (como perda de talentos críticos e comprometimento da imagem) às empresas. Porém, como veremos em mais detalhe na próxima seção, pesquisas e diagnósticos conduzidos nos últimos anos mostram que, apesar de alguns avanços, casos de violações (como assédio e discriminação) ainda existem, e

.....  
<sup>1</sup> <http://www.valor.com.br/empresas/2775112/caixa-suspenso-credito-para-mrv>, 03/08/2012

.....  
DANIELA VASCONCELOS CARBOGNIN é especialista em liderança e desenvolvimento organizacional com extensa experiência em sistemas de avaliação, desenvolvimento de carreira, *coaching* e transformação cultural. É doutora em Inteligência Artificial pela Universidade de Edimburgo e bacharel e mestre em Ciência da Computação pelo Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo. Trabalhou por dez anos na consultoria internacional McKinsey & Company, inicialmente como consultora de negócios e, nos últimos sete anos, liderando a área de desenvolvimento profissional dos escritórios do Brasil, Argentina e Chile e, posteriormente, América Latina. Desde 2011, atua como consultora em gestão de talentos e desenvolvimento de lideranças.

HAROLDO DA GAMA TORRES é economista, mestre em demografia e doutor em ciências sociais pela Unicamp, tendo sido bolsista do *Harvard Center for Population*

*and Development Studies* durante seu doutorado. Atualmente, é diretor de Análise e Disseminação da Fundação Seade e pesquisador sênior do Cebrap.

Trabalhou em projetos de avaliação de políticas sociais nas áreas de transferência de renda (Ministério do Desenvolvimento Social), vigilância epidemiológica (Ministério da Saúde), ensino superior (Ministério da Educação), ensino fundamental (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo), nutrição (BID), habitação (CHDU-SP), saneamento (Sabesp), desenvolvimento regional (Ministério da Integração) e políticas sociais em geral (IPEA e PNUD). Esteve também envolvido em projetos sobre construção de indicadores para avaliação de políticas sociais e sistemas de informação de apoio a tais políticas para organizações como Ministério das Cidades, UNFPA, Banco Mundial, SEI/BA e diversas prefeituras (São Paulo, Guarulhos, Mauá, Taboão da Serra, João Pessoa, Suzano, Embu, entre outras).

o cenário é preocupante, sobretudo porque não parece haver uma atitude ativa e coordenada das organizações brasileiras em relação ao tema.

Na prática, promover a justiça e os direitos humanos no contexto empresarial não diz respeito apenas a um imperativo moral: tais questões podem se tornar severamente problemáticas do ponto de vista do negócio, contaminando o ambiente empresarial e a imagem externa da corporação. A gestão de tais temas é complexa, pois é reflexo de uma miríade de experiências diárias derivadas da convivência entre os funcionários, das práticas hierárquicas, da interpretação das regras trabalhistas e da cultura corporativa. E, inevitavelmente, as tradições elitistas, sexistas e racistas presentes na sociedade como um todo vão se reproduzir no universo corporativo, com consequências mais ou menos problemáticas para uma dada organização, dependendo das suas práticas de gestão.

Construir práticas corporativas adequadas nesse campo é muito difícil. Devido à natureza velada com que ocorrem e são tratados, os casos mais emblemáticos só são expostos quando já não é mais possível adotar medidas preventivas. O governo, por sua vez, atua de modo punitivo e repressivo, sem políticas públicas que, de fato, orientem e auxiliem as organizações privadas na busca sistemática de melhores práticas nesse campo. Como consequência, os avanços no plano legal nem sempre se concretizam na experiência real das empresas e muitos desafios permanecem.

Nesse sentido, este artigo busca estimular o debate sobre como as organizações brasileiras podem incorporar os temas de justiça e direitos humanos à sua agenda, adotando práticas saudáveis e adequadas e mudando o panorama atual de forma significativa. Na primeira seção, apresentaremos alguns dados e diagnósticos que ilustram os principais tipos de violações encontradas no universo corporativo. Em seguida, a partir de alguns exemplos concretos, discutiremos algumas implicações destas violações para as empresas, bem como o possível impacto positivo que deriva de ações

afirmativas. Para a terceira seção, propomos uma abordagem para entender mais profundamente os desafios e barreiras que impedem as empresas brasileiras de abordar o tema de forma mais sistemática. Finalmente, traremos algumas recomendações de iniciativas.

## Contexto

Diagnósticos recentes trazem à tona questões concretas de violações – como assédio e discriminação –, e os resultados são alarmantes. Por exemplo, em pesquisa realizada em 2010, e divulgada pela BM&FBovespa, o Instituto Norberto Bobbio<sup>2</sup> identificou que 43% dos trabalhadores de empresas médias e grandes do Rio de Janeiro e de São Paulo declararam ter sido vítimas de violações de seus direitos humanos no ambiente corporativo. Vale a pena aprofundar os resultados dessa pesquisa para compreendermos a questão na perspectiva dos trabalhadores.<sup>3</sup>

Segundo esse estudo, 43% dos entrevistados narraram situações moderadas ou graves de violação dos direitos humanos no ano do levantamento. Contemplando somente as violações consideradas graves – que incluíam desde declarações explícitas de preconceitos, agressões verbais e/ou físicas, roubo e até mesmo assédio sexual –, 9% dos funcionários tinham a percepção de que teriam sido vítimas de tais abusos em seu local de trabalho no último ano.

Especificamente às atitudes discriminatórias, 11% dos respondentes disseram que em suas empresas existia discriminação contra negros, mulheres, homossexuais ou idosos, e 7% declararam ter sido vítimas diretas de preconceito. As abordagens mais discriminatórias foram registradas contra mulheres, negros e profissionais com salário inferior a R\$ 3 mil.

.....  
2 <http://www.institutonorbertobobbio.org.br/>

3 Para desenvolver a pesquisa, a empresa de consultoria Plano CDE ouviu 800 profissionais de empresas com mais de 50 funcionários, no Rio de Janeiro e São Paulo, que atuam no comércio, na indústria, em bancos (e outras atividades financeiras) e serviços não financeiros (educação, saúde, telemarketing, etc.).

A pesquisa também evidenciou situações de grande desconforto e mal-estar nos locais de trabalho: 38% dos entrevistados afirmavam que as opiniões dos funcionários não eram levadas em conta, 30% entendiam que parte dos chefes tratavam os subordinados de maneira desrespeitosa, 21% declararam ter presenciado situações de maus tratos, 38% disseram não entender os critérios de promoção e 44% afirmaram haver salários diferentes para a mesma função.

Em termos setoriais, a indústria foi o segmento que apresentou os melhores níveis de respeito aos direitos humanos: 84% dos respondentes da indústria acreditavam que eram tratados com consideração e 76% sentiam que suas opiniões eram levadas em conta. Já os serviços não financeiros (educação, saúde, telemarketing) apresentaram a pior avaliação em todos os quesitos, registrando os maiores índices de ocorrência de maus tratos e falta

de clareza nos critérios de promoção, 25% e 46%, respectivamente. Uma possível explicação se deve ao fato de a indústria conviver com sindicatos mais fortes e atuantes, o que poderia contribuir para as empresas tratarem seus funcionários de maneira mais respeitosa. Os principais resultados desta pesquisa são detalhados na tabela 1, abaixo.

O levantamento também apontou que mais de 50% dos funcionários do setor de bancos e serviços financeiros sentiam desconforto com políticas de valorização do mérito, mencionando o pagamento de salários diferentes para quem tem o mesmo tipo de atividade, formação e tempo de casa. Conhecendo o grau de concentração e sofisticação do setor financeiro brasileiro, esses dados sugerem que, no campo das relações de trabalho, ainda persistem sérias dificuldades nessa área. Esse dado é consistente com o fato de que algumas organizações do setor

TABELA 1: *Indicadores sobre direitos humanos nas empresas. Proporção dos que concordam com dada afirmação, segundo porte e setor de atividade. Rio de Janeiro e São Paulo, 2010.*

Na empresa em que você trabalha...	% do Total	50 a 499 funcionários (%)	500 funcionários ou mais (%)	Comércio (%)	Serviços não financeiros (%)	Bancos e demais serviços financeiros (%)	Indústria (%)
As opiniões dos funcionários não são levadas em conta	37,8	38,6	37,1	42,9	42,9	41,6	23,9
Os funcionários não conseguem entender os critérios de promoção	37,6	39,9	35,4	35,0	45,8	38,6	30,8
Alguns funcionários são maltratados	20,6	18,7	22,5	23,6	25,1	17,8	15,9
A empresa cumpre apenas o que a lei obriga	51,3	61,9	41,4	55,2	63,5	44,6	41,8
A empresa paga salários diferentes para trabalhos iguais	44,1	43,7	44,5	47,8	37,4	50,0	41,3
Alguns chefes tratam os funcionários de maneira desrespeitosa ou humilhante	29,9	28,6	31,1	29,1	32,5	31,2	26,9
A segurança no trabalho deixa a desejar	15,6	13,6	17,5	16,3	18,2	15,8	11,9
Existem áreas onde você, o funcionário, não deve circular	16,6	14,6	18,4	11,8	26,1	15,3	12,9

Fonte: Pesquisa "Direitos Humanos nas Empresas", Instituto Norberto Bobbio/ Plano CDE, 2010.

estão sendo obrigadas a provisionar em seus balanços quantias muito vultosas em função de passivos trabalhistas.<sup>4</sup>

Outros estudos e análises de caráter mais geral apresentam resultados semelhantes. Em julho de 2012, o Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no Brasil, divulgou o relatório “Perfil do Trabalho Decente no Brasil – Um Olhar sobre as Unidades da Federação”, mostrando que, apesar dos avanços nas dimensões analisadas, os desafios permanecem, como a discrepância salarial entre gêneros e raças e a permanência do trabalho forçado.<sup>5</sup>

Em suma, as informações disponíveis apontam para um contexto de elevado desconforto com a questão das relações sociais no ambiente de trabalho. Por mais que uma empresa procure rigorosamente cumprir a legislação trabalhista, a sensação de bem-estar dos empregados depende também de aspectos associados ao campo da cultura e às práticas informais de relacionamento humano no âmbito das organizações, aspectos que as empresas nem sempre estão preparadas para considerar detidamente em suas estratégias organizacionais. Detalhamos esses aspectos abaixo.

## Impactos dos direitos humanos nas empresas

O tema de direitos humanos na perspectiva das empresas ganhou espaço na agenda internacional com a aprovação, em 2011, do relatório “Princípios Norteadores para Empresas e Direitos Humanos”<sup>6</sup> pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, baseado no *Protect, Respect and Remedy Framework* estabelecido pelas Nações Unidas:

4 Por exemplo, em seu balanço de 2011, o Santander provisionou valores próximos a R\$ 1 bilhão para cobrir possíveis perdas nesse campo. <http://www.ri.santander.com.br/ShowResultado.aspx?IdResultado=6Ngkyized+IDwZihBGeKgQ==>

5 <http://www.oit.org.br/node/876>

6 [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Guiding-PrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Guiding-PrinciplesBusinessHR_EN.pdf)

1. O Estado tem o dever de proteger e fazer cumprir os direitos humanos e as liberdades fundamentais;
2. As empresas têm a responsabilidade de respeitá-los;
3. Há a necessidade de ampliar o acesso a mecanismos efetivos de reparação e remediação em casos de violações.

Outro estudo denominado “*How to Do Business with Respect for Human Rights: a Guidance Tool for Companies*”<sup>7</sup>, elaborado pela Rede do Pacto Global da Holanda, formula o argumento de que o respeito aos direitos humanos no mundo corporativo transcende uma perspectiva meramente normativa, tendo também importante significado econômico. Trata-se nessa visão de, simultaneamente, proteger os valores corporativos (a coisa certa a fazer), proteger a rentabilidade da empresa (uma boa gestão de risco) e aumentar o lucro (gerar novas oportunidades de negócio). A tabela 2 na página ao lado exemplifica alguns dos impactos da adoção ou não de medidas de respeito aos direitos humanos descritos neste trabalho.<sup>8</sup>

A fim de aprofundar esses aspectos, analisamos, nesta seção, exemplos recentes que ilustram algumas destas implicações, trazendo-as para uma realidade mais próxima à das empresas e estimulando uma reflexão sobre a construção de melhores práticas corporativas de gestão de direitos humanos.

### *a. Custos relacionados aos processos de violação dos direitos humanos*

Para discutir este tema, vale a pena recorrer inicialmente à literatura de países como os Estados Unidos, onde o debate tem avançado de forma muito importante, com implicações claras

7 [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/human\\_rights/Resources/how\\_to\\_business\\_with\\_respect\\_for\\_human\\_rights\\_gcn\\_netherlands\\_june2010.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/how_to_business_with_respect_for_human_rights_gcn_netherlands_june2010.pdf)

8 Os conteúdos do relatório da rede do Pacto Global da Holanda foram parcialmente reproduzidos no documento “Empresas e Direitos Humanos na Perspectiva do Trabalho Decente – Marco de Referência” publicado pelo Instituto Ethos em novembro de 2011 (<http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/arquivo/0-A-cb3MarcoDeReferenciaCOMPLETO.pdf>)

tanto na esfera legal quanto para a gestão das empresas. Por exemplo, nos EUA, empresas têm começado a pagar muito caro por casos de discriminação (*bias*) em relação a mulheres e homens que exercem papel ativo no cuidado da família.<sup>9</sup> São casos em que os trabalhadores se percebem como discriminados por darem importância a suas responsabilidades familiares, como o cuidado a crianças pequenas, o que obviamente inclui a necessidade de realizar jornadas de trabalho compatíveis com essa atividade.

Entre 1998 a 2008, o número de processos relacionados a esse tema aumentou 400%, e a taxa de sucesso desse tipo de ação nos Estados Unidos é praticamente o dobro de casos de discriminação no trabalho em geral. Não há uma estimativa clara do valor total representado por todos esses processos, mas há exemplos com

cifras altíssimas. Em 2007, uma entregadora de uma indústria alimentícia ganhou US\$ 2,3 milhões, porque sua gravidez a desqualificava para o trabalho na visão do seu empregador, que se negou a recolocá-la em outra função. Em um caso de ação coletiva (*Velez vs. Novartis Pharmaceuticals*) envolvendo discriminação sexual e discriminação por responsabilidades familiares, o pagamento passou de US\$ 250 milhões. E os casos não envolvem apenas mulheres: um trabalhador da área de manutenção, que se sentiu prejudicado após tirar uma licença para cuidar dos seus pais, recebeu uma indenização de US\$ 11,6 milhões.

Este não é um tema de fácil gestão no âmbito empresarial, e a realidade para as pessoas com responsabilidades familiares, em especial para mães que trabalham, é pouco animadora,

TABELA 2: *Quadro comparativo dos impactos da adoção ou não de medidas de respeito aos direitos humanos.*

Situação em que a empresa respeita os direitos humanos	Situação em que a empresa não respeita os direitos humanos
Tende a ser mais atrativa como empregadora.	Tem custos de contencioso relativos aos processos de violação aos direitos humanos (i.e. discriminação).
Conta com funcionários mais motivados, o que pode levar a um aumento de produtividade e a altas taxas de retenção.	Observa-se piora no clima organizacional, pela implicação da empresa em violações aos direitos humanos.
Mantém força de trabalho diversificada, tornando-se mais competitiva.	Enfrenta custos relacionados a greves quando os trabalhadores entendem que seus direitos não são respeitados.
Observa-se maior conhecimento e capacidade de adaptar produtos às necessidades e preferências do consumidor.	A empresa é incapaz de obter no mercado os produtos de que necessita dentro do tempo planejado.
A empresa pode tornar-se mais atraente para fornecedores, clientes e outros parceiros de negócio.	Há cancelamento de contratos com clientes ou renegociações de cláusulas contratuais e valores envolvidos.
Tempo, recursos financeiros e humanos antes focados na resolução de problemas podem ser dedicados à inovação, ao empreendedorismo e a outras frentes que a empresa queira desenvolver.	A empresa tem acesso restrito ao mercado de capitais como resultado das preocupações dos investidores socialmente responsáveis.
Há menos restrições de acesso a financiamento.	Ocorrem restrições de acesso, perda ou aumento de custos com financiamento.
A empresa tem maior acesso a contratos com o governo.	Há restrições na obtenção de novas licenças e autorizações ou em sua renovação, reduzindo-se as oportunidades de crescimento.

Fonte: Baseado na tabela publicada em “Empresas e Direitos Humanos na Perspectiva do Trabalho Decente – Marco de Referência”, Instituto Ethos, 2011 (Tradução livre de “How to Do Business with Respect for Human Rights: a Guidance Tool for Companies”).

.....  
<sup>9</sup> Ver artigo recente de Joan Williams e Amy Cuddy intitulado “Will Working Mothers Take Your Company to Court”, Harvard Business Review magazine, August 2012

conforme discutido acima: nos Estados Unidos, as mães têm 50% menos chances de serem promovidas e 79% menos chances de serem contratadas do que mulheres sem filhos. Além disso, elas seriam avaliadas de forma mais rigorosa em relação à pontualidade e desempenho – ou seja, para elas, os critérios de desempenho estariam sendo mais exigentes. À medida que mais casos chegam aos tribunais e se tornam públicos, mais e mais pessoas vão se descobrindo discriminadas por razões de responsabilidade familiar e passam a considerar este um mecanismo efetivo de remediação das violações, tornando cada vez mais elevado o impacto econômico sentido pelas organizações privadas.

Embora o ambiente corporativo americano pareça quase anedótico para muitos brasileiros, uma leitura mais atenta dos jornais e da mídia em geral rapidamente mostrará o quanto custos desta natureza já permeiam a vida das organizações no Brasil. Em palestra proferida no Tribunal Superior do Trabalho em outubro de 2011<sup>10</sup>, José Pastore ressaltou a importância da prevenção de acidentes e doenças de trabalho para a vida das empresas – principalmente, claro, a partir de uma lógica de preservação da vida humana, mas também considerando o custo-benefício dessas iniciativas para as empresas, dado o altíssimo encargo que representam.

Sua estimativa é de que a despesa total para as empresas relacionadas a acidentes e doenças do trabalho chegou a aproximadamente R\$ 41 bilhões em 2009, aproximadamente 5% da folha salarial do país. Além disso, os gastos da Previdência Social com o pagamento de benefícios a pessoas acidentadas e aposentadorias especiais para o ano de 2009 foram estimados em cerca de R\$ 14 bilhões, sem contar ainda outros custos para a sociedade associados à redução de renda, à interrupção do emprego de familiares, entre outros fatores. Em suma, uma cifra mais do que significativa.

.....  
10 O custo dos acidentes e doenças do trabalho no Brasil”, [http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_320.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_320.htm)

Segundo matéria recente publicada pela revista *Veja*<sup>11</sup>, 26% das pessoas que trabalham em ambientes altamente estressantes no Brasil procuraram ajuda médica por problemas fisiológicos, mentais ou emocionais. Vale notar que, via de regra, questões deste tipo podem ser associadas diretamente aos problemas que emergem no âmbito dos relacionamentos formais e informais estabelecidos entre os profissionais de uma dada organização.<sup>12</sup>

A rigor, é impossível identificar no âmbito do enorme volume de ações trabalhistas existentes no Brasil quantas delas são decorrência da percepção de situações de discriminação no ambiente de trabalho. Mas, evidentemente, relações pautadas por respeito mútuo e busca permanente do entendimento interpessoal tendem a levar não apenas a uma maior produtividade e capacidade de retenção do trabalhador no longo prazo, mas também a um número menor de ações dessa natureza.

#### *b. Oportunidades relacionadas à promoção dos direitos humanos*

Além de prevenir violações de direitos humanos, existem muitas oportunidades para as empresas integrarem proativamente esse tema em sua estratégia empresarial, com implicações para o crescimento saudável e sustentável do seu negócio. Uma das mais significativas delas, na nossa visão, é a capacidade de atrair e reter talentos.

Em 2010, uma pesquisa da empresa Towers Watson mostrou que 81% das organizações privadas no Brasil sentiam dificuldades em identificar talentos com habilidades críticas para o negócio<sup>13</sup>, o que também foi apontado em análise desenvol-

.....  
11 <http://veja.abril.com.br/noticia/saude/pesquisa-stress-no-trabalho-e-risco-crescente-para-a-saude-publica>, 26/08/2011

12 Nos Estados Unidos, 70% dos trabalhadores consideram seu local de trabalho como fonte significativa de estresse, e 51% relatam que o estresse no trabalho reduz sua produtividade. A estimativa apontada pelo estudo é de que o lucro médio das empresas é reduzido em 10% pelos cuidados com a saúde, induzidos pelo estresse. <http://veja.abril.com.br/noticia/saude/pesquisa-stress-no-trabalho-e-risco-crescente-para-a-saude-publica>, 26/08/2011

13 The Battle for Female Talent in Brazil, Center for Work-Life Policy, 2011

vida pela Universidade de Wharton<sup>14</sup>. Em linhas gerais, atrair e reter mão de obra qualificada está se tornando uma das principais barreiras para o crescimento das empresas no Brasil. Outra pesquisa recente realizada pelas consultorias Egon Zehnder e McKinsey & Company indica que talentos que possuem habilidades críticas têm impacto desproporcional no desempenho corporativo, o que significa que sua retenção é essencial para a performance de longo prazo das organizações.<sup>15</sup>

Pensando no Brasil, um país em que o sistema educacional público é muito problemático, onde uma empresa poderá buscar talentos no curto prazo? Uma das principais respostas está na população feminina. As mulheres representam 60% dos universitários formados entrando hoje no mercado de trabalho no Brasil.<sup>16</sup> Entre os Brics, as brasileiras são as que mais estudam. Além disso, 80% das mulheres de alta qualificação desejam posições de elevada projeção no Brasil, uma figura muito diferente da dos Estados Unidos, onde 52% almejam o mesmo. Além disso, as brasileiras mostram incrível nível de comprometimento com suas carreiras: 81% declaram adorar o seu trabalho e 58% pretendem ficar no emprego atual por três anos ou mais. Mesmo assim, os índices de discriminação são uma barreira importante: 40% das mulheres brasileiras consideram desacelerar ou abandonar a carreira por causa de *bias* ou discriminação.<sup>17</sup>

14 Brazil's Brain Strain: Will a Skills Shortage Dampen Growth? Knowledge@Wharton, April 6, 2011. <http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=2046&language=english>

15 [https://www.mckinseyquarterly.com/Organization/Talent/Do\\_you\\_have\\_the\\_right\\_leaders\\_for\\_your\\_growth\\_strategies\\_2831](https://www.mckinseyquarterly.com/Organization/Talent/Do_you_have_the_right_leaders_for_your_growth_strategies_2831)

16 Estudo conduzido pelo Center of Work-Life Policy: The Battle for Female Talent in Brazil, Center for Work-Life Policy, 2011

17 A resposta de muitas mulheres a esse cenário tem sido a opção pelo empreendedorismo. A mulher brasileira é historicamente uma das que mais empreende no mundo. Em 2010, no Brasil, entre os empreendedores iniciais (empreendedores à frente de negócios com menos de 42 de existência), 50,7% eram homens e 49,3% mulheres, mantendo o equilíbrio entre gêneros no empreendedorismo nacional, de acordo com estudo da Global Entrepreneurship Monitor (GEM) [http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/temas-estrategicos/empreendedorismo/relatorio\\_executivo.pdf](http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/temas-estrategicos/empreendedorismo/relatorio_executivo.pdf)

Embora esse tipo de resposta à escassez de mão de obra qualificada seja aparentemente simples, não é fácil de implementá-lo, como vimos na seção anterior. No fundo, incorporar as mulheres efetivamente como profissionais-chave implica, em muitos casos, uma importante revisão das práticas e da cultura corporativa existentes até aqui.

## Benefícios de políticas inclusivas

Em outro estudo, o Center for Work-Life Policy tentou quantificar os benefícios de políticas inclusivas para organizações. Por exemplo, no universo de discriminação por orientação sexual, os avanços foram significativos. Aproximadamente 86% das 500 maiores do mundo (segundo a revista Fortune) baniram esse tipo de discriminação, nível que era muito mais baixo em 2002 (61%)<sup>18</sup>. Em particular, ter uma política de inclusão para *gays* pode ser bom para o negócio. Até porque esse grupo é crescentemente organizado e o mercado de consumidores *gays* é estimado em US\$ 835 bilhões por ano nos Estados Unidos. Assim, uma empresa que valoriza a diversidade nesta dimensão acaba sendo percebida de modo diferente por esse consumidor.

Evidentemente, a questão dos direitos humanos nas empresas não se esgota nas questões de equidade de gênero, raça, orientação sexual. Estudos sobre as melhores empresas para se trabalhar mostram que temas como diversidade, inclusão, qualidade de vida, comunicação e oportunidades de crescimento ampliam a avaliação positiva das organizações na perspectiva de seus funcionários.

Em suma, o impacto desse tema para as organizações privadas não se dá apenas na perspectiva da atração e retenção de talentos, e da produtividade provinda de um ambiente saudável de trabalho. É também aspecto relevante do posicionamento de mercado destas empresas e das oportunidades de negócio que elas podem capturar ao apresentar uma imagem moderna, respeitosa e inclusiva.

18 Of companies and closets, Economist, Feb 11 2012, <http://www.economist.com/node/21547222>

## Desafios e barreiras para as empresas

Se há de fato um argumento econômico a favor do respeito e da promoção dos direitos humanos nas empresas, como buscamos evidenciar acima, o que pode ser feito para acelerar os avanços?

Em primeiro lugar, é preciso entender profundamente quais são os desafios encontrados, as ações já tomadas, as lacunas identificadas e como estes aspectos se relacionam. Tais desafios vão variar muito de acordo com a cultura corporativa e o contexto em que cada empresa está inserida.

Os guias e princípios já publicados por organizações nacionais e internacionais ajudam e muito. De fato, há relatos de boas práticas, e várias empresas já implementam iniciativas para valorizar a diversidade, promover a equidade e prevenir assédios. Porém, o impacto destas iniciativas nem sempre se traduz em avanços significativos em um contexto mais amplo, minimizado tanto pela forma fragmentada em que são normalmente conduzidas quanto pela natureza superficial das iniciativas que tentam se contrapor a uma forte e arraigada cultura de discriminação – ou ainda por não estarem inseridas internamente no contexto mais apropriado da estrutura organizacional.

Por exemplo, é comum ver práticas de respeito e promoção dos direitos humanos tratados no âmbito da responsabilidade social e não no campo das relações de trabalho, o tradicional RH. Embora exista intersecção entre estes temas, a responsabilidade social está muitas vezes voltada para o universo externo da sustentabilidade social e corporativa, porém distante da realidade dos dilemas e desafios encontrados pelos indivíduos internamente às empresas, no âmbito das suas relações interpessoais.

Precisamos também discutir se iniciativas em fase de implantação apontam, de fato, para os problemas reais. Algumas empresas, por exemplo, contam com “canais de denúncia” para casos de assédio. Como o nome diz, o ca-

nal serve para denunciar um fato já ocorrido. Neste momento, o dano está feito e utilizar o canal provavelmente implicará exposição dolorosa do denunciante. Por mais que a intenção por trás deste mecanismo seja legítima, se o processo não for cuidadosamente desenhado, ele dificilmente terá a efetividade desejada e não induzirá efeitos preventivos.

Outra questão é saber se a empresa conta com as competências para fazer uma gestão apropriada do tema. Por exemplo, dar encaminhamento adequado a uma suspeita de assédio requer neutralidade e capacidade de considerar todas as partes envolvidas, o que pode ser muito difícil em ambientes hierárquicos mais rígidos. Uma suspeita levantada não significa que a má-conduta de fato se deu, já que há muita subjetividade na interpretação dos ocorridos. Assim, o processo de diligência deve ser conduzido com discrição, empatia e tranquilidade, envolvendo a liderança, a área de Recursos Humanos e os respectivos gestores adequadamente. Na prática, grande habilidade por parte dos profissionais encarregados desse assunto e proximidade estratégica com a liderança da empresa são essenciais para a gestão efetiva de temas tão delicados e complexos.

Em linhas gerais, acreditamos que uma gestão efetiva desses temas só possa acontecer se a questão dos direitos humanos for incluída estruturalmente no âmbito da estratégia da organização, o que implica, em primeiro lugar, garantir a integração dos temas de direitos humanos à missão, visão e estratégia da empresa. O estabelecimento de políticas e mecanismos que viabilizam a execução da estratégia definida são também muito importantes. Os gestores devem também definir indicadores e acompanhar e comunicar os resultados alcançados, de modo a reforçar positivamente os benefícios associados à implementação de tais políticas. Finalmente, a capacitação da liderança da organização para a gestão desses temas e para a implementação das políticas adotadas é também um aspecto crítico.

Em suma, passada a fase de diagnóstico empreendida por diversos dos estudos mencionados

nas seções anteriores, o desafio encontra-se agora em implementar políticas adequadas: ampliar o diálogo interna e externamente para permitir que os casos venham à tona enquanto são gerenciáveis; construir dentro das empresas um espaço legítimo onde se possa refletir, interagir e agir sobre os dilemas mais difíceis.

## O que fazer?

A solução para as práticas de gestão dos direitos humanos nas empresas não virá do Estado. Este, é claro, tem papel importante em proteger as liberdades fundamentais, evitando abusos contra os direitos humanos cometidos por terceiros, inclusive por empresas. Mas, como argumentamos na introdução, a forma de atuação do governo é em geral punitiva, sem políticas públicas que auxiliem as organizações privadas na busca sistemática de melhores práticas. Como formulado por José Pastore e José Eduardo Gibello Pastore em artigo recente: *“O princípio da dignidade humana pode justificar tudo. Quando empregados e empregadores, por negociação, fixam metas de produção para orientar a distribuição de lucros ou resultados, muitas vezes são surpreendidos com reclamações trabalhistas alegando que as referidas metas representam formas de assédio. Ações desse tipo deságuam em milionárias indenizações por dano moral. A interferência ocorre em todos os campos. Há magistrados que impõem pagamentos obrigatórios a título da participação nos lucros ou resultados, que é voluntária. [...] Vai aqui um alerta. As relações do trabalho no Brasil estão sendo submetidas a duas forças de engessamento crescente: de um lado, a rigidez das leis, decretos e portarias e, de outro, a exorbitante interferência dos poderes públicos nas matérias negociadas. Isso vai na contramão da agilidade e da versatilidade que são essenciais para investir, concorrer e crescer nos dias atuais.”*<sup>19</sup>

.....  
19 O trabalho decente”, O Estado de S. Paulo, 14/08/2012, [http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_331.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_331.htm)

Neste aspecto, acreditamos que as empresas podem assumir um papel mais proativo e assertivo. Devem assinalar para o governo e para sociedade que a preocupação das organizações privadas com o tema não é “para inglês ver”. Ao contrário, essa preocupação pode ter uma lógica endógena à organização. Afinal, os impactos das políticas afirmativas podem ser muito positivos para os negócios, além de serem justos.

Se integrarmos esse tema à realidade das empresas e disseminarmos as melhores práticas, poderemos dar um salto de qualidade, passando da fragmentação atual para uma visão sistêmica dos direitos humanos no âmbito corporativo. E as empresas que se dispuserem a tratar a questão de forma colaborativa e construtiva podem ter uma projeção pública relevante em diferentes dimensões.

Nesse sentido, defendemos a necessidade de estabelecermos um fórum de empresas líderes nesse campo que permita o avanço coletivo em diversos aspectos, incluindo: o compartilhamento de experiências; a promoção do debate público sobre o tema; a ampliação e a difusão de melhores práticas; a formação de um acervo de referências; a expansão do conhecimento sobre como lidar com situações críticas; o desenvolvimento de pesquisas e indicadores; o engajamento da liderança; o suporte à integração dos direitos humanos à estratégia e à cultura das organizações; e o treinamento e a capacitação de pessoal.

Não é um caminho fácil, pois se trata de uma agenda ambiciosa, mas extremamente necessária. Ele vai requerer uma robusta rede de apoio, disciplina e coragem para trazer à tona aspectos muitas vezes desagradáveis e delicados há muito tempo arraigados na nossa cultura. Seremos capazes de fazê-lo? Impossível saber, mas cabe às empresas brasileiras mais antenadas darem o próximo passo.



**Augusto Mendes Nascimento**, técnico de controle de processo, **Anderson Nascimento Matos**, operador de equipamentos, e **Nataly Aragão**, operadora de equipamentos – Complexo Vargem Grande, Nova Lima (MG)

Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) da Vale, localizada em Santa Bárbara (MG)

LEW/PARA/TBWA

*Criar*

# valor

*e compartilhar*

Para a Vale, o desenvolvimento só acontece quando a empresa e a sociedade crescem juntas. Isso significa que ser uma das maiores empresas do país e a que mais contribui para o equilíbrio da balança comercial do Brasil é tão importante para nós quanto compartilhar valor, investindo na preservação do meio ambiente, na cultura brasileira e na qualidade de vida das comunidades próximas às nossas operações. Não temos todas as respostas e sabemos que ainda há um longo caminho pela frente. Mas, com diálogo e buscando soluções de consenso, podemos imaginar e alcançar um futuro mais sustentável.

# Há 100 anos, ninguém sabia o que era energia renovável. Hoje, ninguém sabe viver sem.

Num mundo em que a geração de energia ainda se baseia em fontes fósseis, a energia renovável surge como a menina dos olhos da nova economia. Mas não basta dizer que investimos em fontes limpas, isso nós sabemos que o Brasil tem de sobra: as maiores bacias hidrográficas do planeta, um imenso potencial de geração eólica e milhões de hectares de cana-de-açúcar plantados. O diferencial está em como fazemos. Aqui, na CPFL, nossos empreendimentos são ambientalmente eficientes. Para você ter uma ideia, geramos 15 vezes\* mais energia por área alagada em nossas hidrelétricas que a média nacional. É com esse cuidado e com uma matriz diversificada que buscamos agir como protagonistas do setor elétrico na nova economia.



Mais de 90% da matriz de geração da CPFL Energia é limpa e renovável. Hoje, o grupo é considerado líder em investimentos de fontes alternativas.

\*Fonte: PDE 2006-2015, MME.

100 anos  
GERANDO  
HISTÓRIAS

CPFL  
ENERGIA