

# INTERESSE NACIONAL

ANO 6 • NÚMERO 24 • JANEIRO-MARÇO DE 2014 • R\$ 25,00

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

## **Liberdade para as Biografias**

Newton Lima

## **Revolução no Mundo dos Museus**

Angelo Oswaldo de Araújo Santos

## **Museu, Assunto Sério Demais para a Cultura**

Teixeira Coelho

## **20 Anos de PCC – o Efeito Colateral da Política de Segurança Pública**

Bruno Paes Manso

Marcelo Godoy

## **Década Perdida**

Demétrio Magnoli

## **Lei Anticorrupção Consolida Necessidade do *Compliance***

Belisário dos Santos Jr.

Isabella Leal Pardini

## **Mobilidade Rural e Urbana: Por Que o Brasil Precisa da Logística**

Carlo Lovatelli

Daniel Furlan Amaral

## **Inovação nas Pequenas e Médias Empresas: Discurso e Prática**

Marcelo Nakagawa

ISSN 1982-8497





# I N T E R E S S E NACIONAL



A **Revista Interesse Nacional** oferece 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 6 • Número 24 • Janeiro-Março de 2014

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

## CONSELHO EDITORIAL

André Singer	José Luis Fiori
Carlos Eduardo Lins da Silva	Leda Paulani
Cláudio Lembo	Luiz Fernando Figueiredo
Claudio de Moura Castro	Luiz Bernardo Pericás
Daniel Feffer	Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira
Demétrio Magnoli	Raymundo Magliano
Eugênio Bucci	Renato Janine Ribeiro
Fernão Bracher	Ricardo Carneiro
Gabriel Cohn	Ricardo Santiago
João Geraldo Piquet Carneiro	Ronaldo Bianchi
Joaquim Falcão	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 • viacorporativa@viacorporativa.com.br • Tel. (11) 4327-1000

## DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

## PUBLICIDADE



atendimento@lemidia.com • (11) 3078-5840

Printed in Brazil 2014

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

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

# Sumário

ANO 6 • NÚMERO 24 • JANEIRO–MARÇO DE 2014

## 5 Apresentação

### ARTIGOS

## 7 Liberdade para as Biografias

NEWTON LIMA

O projeto de lei de autoria do deputado Newton Lima (PT-SP), em debate no Congresso Nacional, que modifica o artigo 20 do Código Civil e põe fim à censura prévia às biografias e a qualquer outra produção artística ou acadêmica, tem a finalidade de remover a ameaça de cerceamento à livre produção artística e biográfica e garantir o acesso à história do País e aos bens culturais. O Código Civil está em desacordo com a Constituição brasileira. Esta garante o direito à privacidade, o direito à liberdade de expressão e o direito à informação de forma igual, equilibrada, para todos. O projeto de lei propõe corrigir a discrepância verificada entre esses direitos.

## 13 Revolução no Mundo dos Museus

ANGELO OSWALDO DE ARAÚJO SANTOS

O Brasil inaugurou, há dez anos, no início do primeiro mandato do presidente Lula e da gestão de Gilberto Gil na pasta da Cultura, uma política nacional de museus. Com a criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), em janeiro de 2009, simultaneamente à promulgação da lei que instituiu o Estatuto de Museus, o Brasil ganhou um organismo próprio para os assuntos museológicos e um diploma legal, abrangente e objetivo, sobre todas as direções e diretrizes aplicáveis no campo

no qual se desempenham tais instituições públicas e privadas. Em 18 de outubro de 2013, a presidente Dilma Rousseff assinou decreto regulamentando o Estatuto de Museus.

## 17 Museu, Assunto Sério Demais para a Cultura

TEIXEIRA COELHO

O articulista defende que a presença do Estado na cultura é nefasta. O Estado não só não colabora como atrapalha ao alimentar o cipoal burocrático que tudo oblitera, inclusive a cultura. Museus são hoje um privilegiado instrumento de ação econômica, além das outras ações que habitualmente lhe cabem. Hoje, o museu não serve mais à glória da nação: serve porque puxa dinheiro e gera dinheiro. Deveria, portanto, ser assunto da economia, do turismo e das indústrias criativas.

## 26 20 Anos de PCC – o Efeito Colateral da Política de Segurança Pública

BRUNO PAES MENSO

MARCELO GODOY

O PCC foi criado em 31 de agosto de 1993. Muitos estudos e reportagens sobre a facção criminosa ainda estão longe de desvendar os seus segredos. Parte das peças do quebra-cabeça chegou com a investigação feita pelo Ministério Público Estadual (MPE) de São Paulo nos últimos três anos, reveladas pelo jornal O Estado de S. Paulo, que resultou na denúncia de 175 acusados de pertencerem ao grupo. O PCC já se espalhou por 22 estados e fatura cerca de R\$ 8 milhões por mês com o tráfico de drogas e mais R\$ 2 milhões com

loterias e contribuições. O PCC foi um dos efeitos colaterais das políticas de segurança pública paulistas colocadas em prática nos últimos 20 anos.

### 36 Década Perdida

DEMÉTRIO MAGNOLI

O ex-ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, tinha a obrigação funcional de defender a linha oficial de política externa brasileira. Contudo, ele não precisava fabricar um ensaio de ilusionismo e prestidigitação para contornar as perguntas difíceis que se tornaram inevitáveis na hora da criação da Aliança do Pacífico. Infelizmente, é esse o sentido do texto que assinou no número 23 de Interesse Nacional. Os analistas que apontam a “paralisia” do Mercosul referem-se à inserção do Brasil no comércio mundial; Patriota replica com (frágeis) argumentos sobre o comércio sul-americano.

### 42 Lei Anticorrupção gera Incertezas, mas Consolida a Necessidade do *Compliance*

BELISÁRIO DOS SANTOS JR.

ISABELLA LEAL PARDINI

Em 1º de agosto de 2013, foi sancionada a Lei nº 12.846, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, incluindo fundações, associações de entidades ou pessoas, bem como sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. A nova lei imputou a pessoas jurídicas responsabilidades pelo combate à cor-

rupção, por meio do investimento em programas e ferramentas de *compliance*, entre elas o treinamento de empregados e diretores em práticas de respeito à lei.

### 51 Mobilidade Rural e Urbana: Por Que o Brasil precisa da Logística

CARLO LOVATELLI

DANIEL FURLAN AMARAL

O artigo analisa a logística como elemento estratégico para a competitividade da economia brasileira e para a integração desta nas cadeias produtivas internacionais. O momento vivido pelo agronegócio nacional é emblemático da precariedade dos modais de transporte, pois há um contraste gritante entre um setor produtivo altamente eficiente e as ineficiências do transporte desde a porteira da propriedade até a descarga do produto nos navios.

### 62 Inovação: Para o Discurso se tornar Prática nas Pequenas e Médias Empresas

MARCELO NAKAGAWA

As empresas entraram no século XXI com uma China que conseguiu avançar em uma década o que os negócios da sociedade ocidental levaram mais de um século para atingir: serem competitivas em custo, qualidade, tempo e flexibilidade. É neste cenário atual que entra o quinto quesito de competitividade: as empresas, agora, competem por custo, qualidade, tempo, flexibilidade e inovação. Muito se tem falado sobre inovação, mas os resultados ainda são tímidos, principalmente para as empresas de menor porte.

# Apresentação

.....

O deputado Newton Lima (PT-SP), autor de um projeto de lei para modificar as normas atuais que regem biografias, aborda no artigo que abre esta edição um dos temas mais polêmicos da conjuntura brasileira. A Associação Nacional dos Editores de Livros (Anel) questiona a constitucionalidade dos artigos 20 e 21 do Código Civil por contrariarem a liberdade de expressão e de informação. O Artigo 20 menciona que “a divulgação de escritos, a transmissão da palavra ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas”. Por conta disso, a associação impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), em 2012, e pede que o Supremo Tribunal Federal (STF) declare que não é necessária autorização do biografado para a publicação de livro sobre a sua vida. A relatora da Adin, a ministra Cármen Lúcia, convocou audiência pública para debater o tema e Newton Lima foi um dos expositores.

Ele argumenta que o artigo 20 do Código Civil coloca o direito à privacidade acima dos demais direitos. O projeto de lei propõe corrigir a discrepância verificada entre esses direitos. “Por que quem publica na imprensa tem a liberdade garantida e quem publica em outro meio, no caso, na forma de livro, precisa pedir autorização da pessoa sobre a qual está escrevendo para que seja publicado?”

Nesta edição, ainda, dois artigos de conceituados especialistas atualizam as discussões so-

bre o papel, a importância, a situação e as transformações dos museus no mundo e no Brasil. Angelo Oswaldo de Araújo Santos, presidente do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), lembra que o caminho direto para a emancipação da área, no Brasil, começou com a criação do órgão, em 2009, ocasião em que foi promulgada a lei que instituiu o Estatuto de Museus. O decreto, que regulamenta o Estatuto, foi assinado pela presidente Dilma Rousseff em outubro de 2013. “Versões contraditórias sobre o decreto da presidente da República quiseram conferir-lhe as conotações de um instrumento ameaçador de iminente confisco, de desapropriação e até de interdição do mercado de arte”, escreve. Porém, “o que há é o fortalecimento da base legal sobre a qual se assenta o programa de valorização dos museus e de proteção de bens e acervos”, explica o presidente do Ibram.

“Museu, assunto sério demais para a Cultura”, de Teixeira Coelho, ex-diretor do Museu de Arte Contemporânea da USP e atual curador-coordenador do Museu de Arte de São Paulo (Masp), defende que o museu seja assunto da economia, do turismo, das indústrias criativas, e não da cultura. Segundo o articulista, uma pesquisa oficial da Secretaria de Turismo mostra que o Masp é o primeiro motivo para um turista ir a São Paulo, mais do que a Fórmula 1, a Fashion Week e o Carnaval, mais do que os restaurantes e as lojas de luxo. “Mas isso não comove nem move o governo da cidade e o do estado.”

Apontar as principais descobertas sobre a facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), contextualizar essas informações e compreendê-las, tendo em vista as políticas de segurança pública adotadas em São Paulo e no Brasil, nos últimos 20 anos, é o objetivo principal do artigo de Bruno Paes Manso e Marcelo Godoy, ambos jornalistas de O Estado de S. Paulo. Documentos revelam que existem 11.182 filiados ao PCC no Brasil. Só em São Paulo, são 7,6 mil, com 1,6 mil deles em liberdade. O PCC já se espalhou por 22 estados e fatura cerca de R\$ 8 milhões por mês com o tráfico de drogas e mais R\$ 2 milhões com loterias e contribuições. Se, de um lado, a taxa de homicídios em São Paulo havia sido reduzida em mais de 70% na última década, o universo do crime permanecia funcionando a todo vapor, com seus participantes roubando, vendendo drogas e se articulando para fazerem prosperar os negócios ilegais. Como explicar esse aparente paradoxo?

O sociólogo Demétrio Magnoli, membro do Gacint-USP e do Conselho Editorial de Interesse Nacional, escreve nesta edição em resposta ao artigo publicado no número 23, de autoria do ex-chanceler Antonio de Aguiar Patriota, intitulado “O Mercosul e a Integração Regional”. De acordo com Magnoli, os analistas que apontam a “paralisia” do Mercosul referem-se à inserção do Brasil no comércio mundial. Entretanto, “Patriota replica com (frágeis) argumentos sobre o comércio sul-americano. Diante de críticas às opções de política externa adotadas pelo Brasil, Patriota retruca com informações estatísticas impertinentes”. O artigo assinado pelo ex-ministro não menciona, nem uma vez, as siglas TPP e TTIP, senhas dos mega-acordos de comércio que os EUA articulam com os países da Bacia do Pacífico e com a União Europeia, diz Magnoli. “No lugar de um urgente debate político sobre o interesse nacional, Patriota oferece um diálogo de surdos.”

Outro tema desta edição é o abordado no artigo dos advogados Belisário dos Santos Jr. e Isabella Leal Pardini “Lei Anticorrupção gera

incertezas, mas consolida a necessidade do *compliance*”. Em 1º de agosto de 2013, foi sancionada a Lei nº 12.846, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. “O momento oferece aos empresários um conselho: adaptem-se às inovações trazidas pela Lei Anticorrupção, implantando suas ferramentas e mecanismos de prevenção e planejamento estratégico, para, assim, monitorarem seu relacionamento com a Administração Pública, com a finalidade de evitar, no futuro, alguma surpresa indesejada”, dizem os articulistas.

Carlo Lovatelli, presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), e Daniel Furlan Amaral, gerente de economia dessa entidade, defendem que é preciso mudar o tratamento da logística do Brasil. O tema deve sair da esfera de governos e se tornar política de Estado. Mobilidade é um pré-requisito para a competitividade da economia e para sua integração nas cadeias produtivas internacionais. Aperfeiçoá-la implicará aumento da produtividade geral e do PIB potencial, ou seja, mais espaço para crescimento e menos inflação. Porém, isso só será possível caso os programas de investimentos plurianuais compreendam mais de uma gestão governamental.

Fechando a edição, o professor de empreendedorismo e inovação do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), Marcelo Nakagawa, aborda o tema da inovação nas pequenas e médias empresas. Ele revela que ainda há certa frustração por parte das entidades que apoiam a inovação com o resultado da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apesar de ter havido evolução do número de empresas inovadoras no país. Tome-se como exemplo o Prêmio Finep de Inovação, em 2012, em que não houve finalista na categoria Média Empresa nas regiões Norte e Nordeste (Finep, 2013).

OS EDITORES



# Liberdade para as Biografias

.....

NEWTON LIMA

*“Sou contra biografias”*

Getúlio Vargas

O debate sobre as restrições impostas pelo Código Civil às biografias e demais publicações artísticas, acadêmicas e jornalísticas envolveu diversos setores da sociedade brasileira e repercutiu em meios internacionais como, por exemplo, na Feira Internacional do Livro de Frankfurt, na Alemanha, onde o Brasil foi homenageado este ano. O Brasil anda mal visto internacionalmente perante sociedades de nações acostumadas ao convívio cidadão, à garantia dos direitos humanos e ao exercício pleno da liberdade de expressão e do direito à informação.

Em um pronunciamento veemente, em Frankfurt, o escritor Laurentino Gomes protestou, com razão, contra as limitações impostas aos biógrafos. Causa perplexidade e desconforto saber que, em nosso país, ainda impera o direito individual sobre outros direitos garantidos pela

Constituição. A herança colonial aristocrática ainda resiste aos tempos da democracia e da cidadania. Tenta retroalimentar-se no conservadorismo e reviver a cultura morta, de um passado da sociedade senhorial. De vez em quando, o espírito dessa herança ressurge em arroubos, como a tentativa de manter na legislação brasileira algo atrasado, que não combina com o atual estágio de desenvolvimento do Brasil e com a consolidação da democracia.

As limitações às biografias e a outras manifestações artísticas e científicas, nos dias de hoje, nos remetem aos primórdios da colonização do Brasil. Naquela época, todas as publicações, de qualquer natureza, só eram permitidas com anuência da igreja católica e dos colonizadores. Isso nos causou um vácuo histórico, que historiadores, pesquisadores e biógrafos tentam, a muito custo, corrigir com novas publicações.

Pesquisas realizadas nas legislações dos países mais democráticos do mundo constataram que não há qualquer vestígio de algo parecido com o que determina nossa legislação. Aliás, esta foi sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, um intelectual respeitável. Ele não se deu conta ou foi influenciado por ideias conservadoras na época em que assinou a lei.

Nas nações consideradas desenvolvidas, de regimes democráticos maduros, as biografias e outras produções artísticas são publicadas em profusão sem nenhum impedimento legal como o daqui. A lista de personalidades biografadas li-

.....  
NEWTON LIMA é doutor em engenharia, ex-reitor da Universidade Federal de São Carlos, ex-prefeito de São Carlos, deputado federal pelo PT/SP, ex-presidente da Comissão de Educação e Cultura, e atual presidente da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Atualmente, é membro titular da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, membro titular do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados e suplente da Comissão de Educação.

vemente é imensa. Barack Obama e demais presidentes dos Estados Unidos, por exemplo, têm inúmeras biografias escritas, assim como o Papa João Paulo II, Margaret Thatcher, Michael Jackson, Bob Dylan, Marylin Monroe e tantos outros artistas de grande alcance público, personalidades históricas como Napoleão, Winston Churchill, Charles De Gaulle, Pancho Villa, Emiliano Zapata, Che Guevara e Mao Tsé-Tung *idem*.

O caso mais emblemático da liberdade de expressão garantida a esse tipo de trabalho é a biografia de Frank Sinatra. Quem a escreveu foi Gay Talese, pai do denominado “*new journalism*”, caracterizado por um estilo que utiliza recursos literários na produção de reportagens e tenta oferecer ao leitor um texto mais sedutor, crítico e, às vezes, até lírico.

O autor procurou várias vezes Frank Sinatra para entrevistas, mas ele recusou todas as tentativas. Talese, então, escreveu, sem trocar uma palavra sequer com Sinatra, a biografia que hoje é tida como referência para quem se dedica a esse gênero. Nenhuma contestação foi feita ao autor, porque, nos Estados Unidos, a liberdade de expressão é garantida.

O biógrafo, particularmente, a princípio, é um profissional responsável pelo trabalho de narrar fatos e trajetórias de personalidades que tenham sido motivo de destaque na sociedade e no país. Sem o trabalho deles, a identidade cultural de um povo certamente ficaria comprometida.

## Entre o jornalismo e a literatura

No Brasil, muitos biógrafos anunciaram recentemente que, a permanecer a legislação vigente, iriam abandonar a profissão, tamanha a incerteza do que poderia acontecer depois de anos de trabalho do escritor dedicados à pesquisa, consulta a documentos, registros, viagens, entrevistas, checagem das informações, rigor no estilo e escrita cuidadosa e solitária de uma obra.

Um país não pode prescindir de biografias. A biografia é um gênero literário tão importante quanto qualquer outro, indispensável para a

construção da historiografia de um país. Inicialmente, as biografias eram feitas por historiadores. Depois, foram sendo transferidas para jornalistas e intelectuais da área de letras e de outras profissões afins.

No Brasil, esse tipo de publicação se firmou na virada dos anos 1980 para os anos 1990. Um gênero de fronteira, que tem como objeto a verdade. Ao mesmo tempo, são como crônicas, com um pé no jornalismo e outro na literatura. Um pé no real, outro na imaginação. Talvez por isso, e por lidar com os segredos da vida, a biografia, muitas vezes, assusta. Nesse sentido, biógrafos não são historiadores nem jornalistas. São biógrafos.

Há também, no espectro dos gêneros de não ficção, obras que tangenciam o jornalismo e a história. Poderiam estar ameaçadas pela atual legislação brasileira, por analogia, por manter características muito próximas às das biografias. São muitos os exemplos desse tipo de literatura que poderiam ser citados, mas, entre tantas outras, vale destacar, pela importância do gênero para a interpretação do país, “*Malagueta, Perus e Bacanaço*”, do brasileiro João Antônio, publicado em 1963, quando o gênero biografia ainda não fazia parte do universo literário brasileiro como hoje. Em se tratando de não ficção, obras como a do escritor João Antônio também podem ser ameaçadas, caso perpetuem as restrições à liberdade de expressão.

João Antônio biografa três deserdados pela vida, conhecidos pessoais dele, sobreviventes da tragédia social. Personagens que não abriam mão de viver a vida de forma sublime, dentro do que a pouca dignidade lhes permitia. Malagueta é um velho experimentado nas durezas do cotidiano; Perus é um jovem espirituoso e algo romântico; e Bacanaço, um malandro maduro e um aproveitador nato. Exemplos de obras clássicas de não ficção como essa jamais poderiam viver ameaçadas pelo conservadorismo, sob pena de sermos privados de uma das mais importantes visitas ao que há de mais profundo na cultura brasileira.

Obras como a de João Antônio tiveram problemas com a censura por motivos políticos, no período da ditadura militar, não por razões de direito à privacidade. As vidas dos personagens foram devassadas, houve revelações de crimes e outras situações de contravenção social.

A liberdade de expressão está para as biografias e outras produções artísticas e literárias como o ar para os seres vivos. O projeto de lei de minha autoria, em debate no Congresso Nacional, que modifica o artigo 20 do Código Civil e, definitivamente, põe fim à censura prévia às biografias e a qualquer outra produção artística ou acadêmica, tem a finalidade de remover a ameaça de cerceamento à livre produção artística e biográfica e garantir o acesso à nossa própria história e aos bens culturais.

O Código Civil está em desacordo com a Constituição brasileira. A Constituição garante o direito à privacidade, o direito à liberdade de expressão e o direito à informação de forma igual, equilibrada, para todos, porque no direito é assim. A balança, símbolo da Justiça, nos remete ao senso de freios e contrapesos. O artigo 20 do Código Civil, vigente, desequilibra os direitos, coloca o direito à privacidade acima dos demais direitos.

## Argumentos inconsistentes

O projeto de lei propõe corrigir a discrepância verificada entre esses direitos. Essa discrepância nos leva a questionar, por exemplo, por que quem publica na imprensa tem a liberdade garantida e quem publica em outro meio, no caso, na forma de livro, precisa pedir autorização da pessoa sobre a qual está escrevendo para que seja publicado?

A distorção é flagrante, a liberdade de expressão, assim, fica incompleta. Faz-se necessário remover o que resta do entulho autoritário na legislação brasileira. O biógrafo, no caso, está sendo tratado de forma diferenciada do jornalista e do historiador, sendo que a Constituição lhe garante o pleno direito à liberdade de expressão.

Os argumentos apresentados em defesa da autorização para se publicar biografias são inconsistentes. Por exemplo, com o fim da ditatorial Lei de Imprensa, ninguém terá problemas se escrever sobre a vida de uma celebridade ou de um político e publicá-la periodicamente em revistas ou jornais. Mas, se a mesma história for compilada na forma de livro, poderá, com base no Código Civil, ter sua comercialização impedida.

Todos somos iguais perante a lei. Essa é uma cláusula pétrea da Constituição. Ou seja, somos igualmente livres e ao mesmo tempo responsáveis pelos nossos atos, pelo que fazemos, dizemos e escrevemos. A Justiça, enquanto poder da República, é responsável pelo cumprimento das leis e guardiã dos direitos. Os crimes de calúnia, injúria e difamação já são previstos no Código Penal, assim como as sanções. Qualquer negligência ao direito de personalidade pode ser objeto de ação judicial com base nas leis existentes.

O Conselho de Comunicação Social, criado pela Constituição de 1988, é um órgão auxiliar do Congresso Nacional destinado a estudos, pareceres e recomendações sobre assuntos relacionados à comunicação e à liberdade de expressão, de imprensa e de informação. Sessão realizada no mês de dezembro de 2012 analisou o projeto de lei 393/2011, de minha autoria, e proferiu parecer favorável ao fim da autorização para publicação de biografias. Portanto, mais uma instituição representativa da sociedade que se posicionou favoravelmente à nossa proposição.

A ideia de um rito sumário para os processos com base no Código Penal e na Lei 9099/95, que trata dos juizados especiais, parece razoável e obteve o apoio unânime dos líderes de todos os partidos com representação na Câmara. Resolve o problema que angustia algumas celebridades, vítimas de crime de personalidade e que sofrem com a morosidade da Justiça. O que não é possível admitir é a censura prévia.

Os problemas causados pelo artigo 20 do Código Civil estão afetando a pesquisa acadêmica, principalmente, historiadores, que são tolhidos

no exercício de sua função social, tanto no acesso a biografias como fonte de informação importante quanto na publicação de seus trabalhos. Os historiadores estão trabalhando sob ameaça de processos. Nossa história pode estar sendo transformada numa história “chapa branca”. O mesmo está acontecendo com acadêmicos de forma geral, nas formulações de teses que envolvem conteúdos de interesses científicos diversos, hoje prejudicados por essas restrições. O artigo 20 do Código Civil ameaça, sobretudo, a liberdade acadêmica, a liberdade de ensinar e de aprender, como alerta o jurista Joaquim Falcão. Ele lembra também que o artigo 206 da Constituição afirma que o ensino será ministrado com base na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. Em seu artigo 218, a Constituição determina que a pesquisa científica e tecnológica é prioritária, e é obrigação do Estado incentivá-la.

As produtoras de teatro, de cinema e as editoras de livros estão enfrentando grande problema com a ofensiva de herdeiros e de escritórios de advocacia. Todos temem advogados e juízes que se apoiam na legislação vigente, provocando, assim, generalizada insegurança jurídica.

Nessa toada de defesa da privacidade, o perigo é chegarem à censura à imprensa e a outras formas de produção cultural e científica. A diferença consiste apenas no meio que se usa para publicar. Hoje, dispomos de meios eletrônicos com vastas possibilidades.

O artigo 20 do Código Civil está sendo analisado também pelo Supremo Tribunal Federal, a instância máxima para a interpretação da Constituição. O Sindicato dos Editores de Livros ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) para que o STF se pronuncie sobre a legalidade do artigo 20 do Código Civil. A relatora, ministra Cármen Lúcia, se dispôs a ouvir as partes em uma audiência pública realizada em novembro para fundamentar com mais segurança sua decisão.

Nessa batalha, são nossos aliados: intelectuais, escritores, editores, cineastas, dramaturgos,

juristas renomados, entre outros, que assinaram e divulgaram vários manifestos em eventos, em um movimento nacional contra o retrocesso que o artigo 20 do Código Civil vem proporcionando ao impedir publicações de grande interesse público. Foram lançados manifestos na Bienal do Livro de São Paulo, na Festa Literária de Paraty, na Carta de Ouro Preto, na Carta de Fortaleza, na Academia Brasileira de Letras, na União Brasileira de Escritores, na Feira do Livro de Brasília e na Moção da Conferência Nacional de Cultura.

## Artistas se transformam em censores

Merece destaque o apoio do escritor e ativista cultural Toni C, que lançou ‘Um bom lugar’, biografia do rapper Sabotagem (assassinado em 2002). O livro faz parte das homenagens prestadas ao compositor por amigos, parentes e grupos de ativistas culturais, ao completar dez anos de sua morte. O livro não é sinônimo de biografia “chapa branca”. O autor escreveu a história de 29 anos de Sabotagem com absoluta liberdade, sem nenhuma interferência da família do rapper.

Esse movimento tem sido fundamental para ajudar a sociedade brasileira a despertar para a existência dessa anomalia, que voltou sorrateiramente a se abrigar na legislação brasileira.

É uma pena que alguns artistas, que sempre lutaram pela liberdade, pela democracia, não estiveram do nosso lado nesse debate. Em 1968, antes da decretação do AI-5, alguns deles denunciavam o arbítrio, o “terrorismo cultural” e as ameaças do regime. Chico Buarque, Caetano Veloso e Gilberto Gil estavam na vanguarda dessa luta pela liberdade. Durante a ditadura, os artistas viveram o constrangimento de ter que pedir autorização aos censores para divulgar músicas, livros, espetáculos, filmes e exposições. Compositores como Chico Buarque utilizavam truques nas letras de música para poder expressar os sentimentos daquele momento. A música “Meu caro amigo” é um exemplo clássico. Nela, Chico Buarque e Francis Hime mandam um bilhete para o

dramaturgo Augusto Boal, que estava no exílio, denunciando a situação no Brasil. Ao condicionar as biografias à autorização prévia, artistas e celebridades automaticamente se transformam em censores. Isso seria um contrassenso.

Certamente, nossos artistas não têm medo da liberdade, querem a liberdade de expressão preservada para criar e apresentar seu trabalho ao público livremente, mas talvez temam os profissionais inescrupulosos, que se valem da liberdade de expressão como garantia constitucional para mercantilizar biografias e outros meios de produção e de divulgação biográficos.

A Constituição de 1988 acabou com a censura à produção cultural e intelectual no país. O artigo 220 é claro: “Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social [...] É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”.

## Censura prévia no Código Civil

**M**as, expulsa pela porta da frente, a censura – na sua pior forma, a prévia – voltou sorrateiramente em 2002, no Código Civil, sob o manto diáfano do direito à privacidade.

No intuito de proteger a privacidade do cidadão comum, os legisladores colocaram no mesmo patamar a pessoa física e a personalidade pública, dando a este ou a seus familiares o direito de vetar ou negociar a publicação de suas histórias.

Com isso, contrariaram a doutrina reconhecida de que uma personalidade, seja ela artista ou político, não tem o mesmo direito à privacidade de um cidadão comum.

Em países democráticos, uma pessoa, a partir do momento em que se expõe voluntariamente ao público – seja se candidatando a algum cargo eletivo, seja subindo aos palcos –, abdica de seu direito à privacidade absoluta.

Baseadas no Código Civil, várias obras artísticas foram proibidas, deixadas de ser produzidas ou

até retiradas de circulação. Algo totalmente absurdo, além de desnecessário, pois a lei maior protege as celebridades, impondo indenizações contra calúnias e difamações para a reparação da verdade, da imagem e da honra eventualmente ofendidas.

Roberto Carlos, Caetano Veloso, Gilberto Gil e Chico Buarque foram e são protagonistas da história deste país. Criaram costumes, influenciaram gerações e contestaram a ditadura. Impedir que suas biografias sejam livremente publicadas é mutilar a historiografia do país.

Já fomos privados de biografias como as de Roberto Carlos e do escritor Guimarães Rosa, de filmes como “Di”, do cineasta Glauber Rocha, sobre a vida do pintor Di Cavalcanti, entre outros, mas, a prevalecer a legislação atual, a história de ditadores como o general Emílio Garrastazu Médici, por exemplo, se autorizada por sua família, o tornaria merecedor do prêmio Nobel da Paz.

No debate travado recentemente, houve quem se posicionasse favorável à manutenção das restrições à publicação de biografias, desde que os biografados tivessem participação nos lucros sobre a venda dos livros.

Esse argumento foge completamente do foco do debate. Antes disso, discutia-se a complementação da liberdade de expressão garantida pela Constituição, restringida pelo Código Civil, e o conflito entre o direito à privacidade e à liberdade de expressão, bem como ao direito à informação.

A participação no resultado da venda de biografias defendida por alguns debatedores causou perplexidade ao deixar transparecer forte motivação financeira, e não apenas a defesa pura e simples do direito à privacidade. Trata-se de um equívoco. Infelizmente, quem defende essa posição não encontra base legal. A propriedade intelectual do trabalho é do autor da narrativa, e não da personagem. A Constituição garante esse direito ao autor.

O argumento de que “biógrafos ganham rios de dinheiro” foi contestado pelo escritor Mário Magalhães. Ele contou, em entrevista à imprensa, as agruras que viveu durante dez anos ao escrever a biografia de Carlos Marighella e revelou com

franqueza as dificuldades financeiras que enfrenta, hoje, para reaver parte dos investimentos de tempo, recursos próprios e renúncias, a fim de disponibilizar ao público a obra de uma das mais emblemáticas e controvertidas personalidades da nossa história. O escritor Mário Magalhães disse, ainda, que fez tudo isso por ser um repórter investigativo, apaixonado pela profissão, e não por dinheiro. Este é um aspecto do trabalho dos biógrafos nem sempre reconhecido no debate.

Os artistas mencionados aqui e outros que tiveram papel fundamental na luta pela liberdade de expressão no Brasil, principalmente no período conhecido como “os anos de chumbo”, e que

se posicionaram pela manutenção do artigo 20 do Código Civil, seguramente compreenderão que a sociedade não pode ficar refém dos inescrupulosos. Precisamos avançar na construção da democracia e no convívio cidadão para o desenvolvimento social e cultural do país.

Já que a Constituição Federal garante que é proibido proibir a livre manifestação do pensamento, livremo-nos imediatamente dessa chaga legislativa antes que ela contamine outras conquistas do Estado de Direito.

“Biografia incomoda”.

Paulo César Araújo

# Revolução no Mundo dos Museus

.....  
ANGELO OSWALDO DE ARAÚJO SANTOS

Museus eram vistos como lugares repletos de poeira e mofo. Coleções vetustas em pesados e monótonos arranjos, entre galerias sombrias e enfadonhos gabinetes de curiosidades, não atraíam o público e pareciam condenadas ao esquecimento. Seriam “cemitérios” ou depósitos de velhas quinquilharias. A vida passava ao largo, na busca veloz de espaços fascinantes, meios modernos de comunicação e intenso movimento.

Paul Valéry se queixara da inutilidade de quadros pendurados e vitrines estanques nas galerias dos museus. André Malraux criou o Museu Imaginário, uma invenção que se oferece a quem quiser à distância pontuar o universo da criação artística. Murilo Mendes, com o olho armado do poeta, instalou o seu museu na Via del Consolato, mirando a arte europeia do tempo. Merleau-Ponty lamentou, em texto de 1951, que os objetos de arte, no sítio dos museus, viessem a perder substancialmente seu poder de emocionar. Os muros severos dos museus assombraram a sensibilidade geral.

No segundo tomo da biografia de Getúlio Vargas, Lira Neto registra frase do jurista Francisco Campos, o redator da “Polaca”, às vésperas do Estado Novo: “Uma sala de parlamento tem hoje a mesma importância de que uma sala de museu”. Mas, assim como os parlamentos se reabriram e reocuparam o espaço próprio na vida

pública, os museus também tiveram as portas escancaradas para a sociedade. Ao espalhar suas “latas-fogo” pela cidade, como sinais cósmicos, crepitando símbolos, Hélio Oiticica anunciou: “museu é o mundo: é a experiência cotidiana”. E aboliu todos os muros e fronteiras.

Novos tempos iluminaram perspectivas, e o museu, neste início do século XXI, assumiu um papel de grande protagonismo na cena cultural. Os museus viveram notáveis transformações nas últimas décadas, tendo provocado forte impacto na vida social e cultural, em todo o mundo. Houve conquistas consideráveis no campo museal, e os avanços tecnológicos ensejaram inovações marcantes em termos de projetos museográficos. As iniciativas pedagógicas abriram as instituições para o universo da educação, por meio de um viés criativo e envolvente. Reconheceu-se a função social do museu, que se voltou para as comunidades em que se acha inserido, promovendo a participação e a inclusão.

O turismo ressaltou a força econômica dos museus e demonstra a importância do investimento que neles se deve fazer. Mais de 10 milhões de pessoas visitam anualmente o Louvre. Cidades apareceram no mapa em função dos museus que inventaram ou renovaram, seja em Bilbao, na Espanha, ou em Brumadinho, Minas Gerais, que viu nascer o sensacional Museu de Inhotim. O Masp, o Museu da Língua Portuguesa, o MAM, o Afro Brasil e a Pinacoteca, em São Paulo, o MAR e os museus nacionais do Rio de Janeiro, o Museu Iberê Camargo, em

.....  
ANGELO OSWALDO DE ARAÚJO SANTOS é presidente do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram)

Porto Alegre, o Museu do Mar, em São Francisco do Sul, SC, o Museu Oscar Niemeyer, em Curitiba, o Museu Nacional, em Brasília, o Museu da Vale, em Vitória, o Museu de Artes e Ofícios, em Belo Horizonte, e o Museu Emílio Goeldi, em Belém, acham-se entre muitos dos que evidenciam essa presença convergente na vida das cidades brasileiras.

Hugues de Varine, admirado museólogo francês que trabalhou com Georges Riviére e foi diretor do Icom (Conselho Internacional de Museus, organismo ligado à Unesco), aparece como um pioneiro em museologia social. Ao trabalhar com originalidade os conceitos de ecomuseu, ele defendeu a função social para que o museu se torne, de fato, uma ferramenta moderna de mudança social, de maneira a promover a inclusão de segmentos marginalizados.

As ideias desenvolvidas por Varine ganharam ressonância internacional na Mesa Redonda de Santiago do Chile, em 1972. Encontro promovido pelo Icom tratou de clarificar meios e processos pelos quais as sociedades que alcançam conservar e musealizar suas lembranças, dos menores objetos a obras de arte e monumentos, devem também preocupar-se com a formação, ampliação e participação do público, a começar da população que vive à volta dos museus, muitas vezes detida longe de suas portas. O conservacionismo não implica o conservadorismo; pelo contrário, requer ações inovadoras e dinâmicas na trajetória dos museus.

O museu integral deve levar em conta a totalidade dos problemas da sociedade, e o museu como ação deve ser instrumento dinâmico da mudança social. Para além da missão de coleta e conservação de bens, o museu se liga a um conceito de patrimônio global a ser administrado em favor do interesse do homem e de todos os homens. Evoluiu-se na possibilidade de captar e conservar, entendendo-se que os museus devem vivenciar e compartilhar experiências culturais que abranjam as sociedades a que se destinam precipuamente. Mais do que “a realização sistemática do espírito de coleção institucional, fa-

zendo das obras monstros sagrados, objetos criativos absolutos”, os museus precisam se abrir e participar. O físico Charles inventou, no século XVIII, um instrumento que permitia a ampliação de um ou de outro fragmento de um objeto de museu, como lembra Jean Claude Chirollet. Agora, precisamos buscar meios ilimitados para que possamos reaprender a ver os objetos e a própria função do museu.

Foi na esteira dessa evolução afirmativa, percebida nos mais variados países, que o Brasil inaugurou, há dez anos, no início do primeiro mandato do presidente Lula e da gestão de Gilberto Gil na pasta da Cultura, uma política nacional de museus. O programa implementado logrou êxito, por sobre naturais entreveros da burocracia e da política. Seguindo suas diretrizes, surgiu um departamento pertinente, no quadro do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Iphan, no qual mais de 30 deles então se abrigavam sem uma coordenação efetiva e uma agenda minimamente adequada às dimensões do setor.

## Emancipação dos museus

No fim dos anos 1970, quando Aloísio Magalhães dirigiu o setor cultural do MEC e plantou as bases do Ministério criado em 1985, ensaiou-se uma política de museus que teve os mecanismos, já em estágio adiantado de desempenho, suprimidos pelo colapso da ação federal na cultura, em 1990. O ministro Gilberto Gil, 13 anos mais tarde, deu ênfase ao campo museológico e viabilizou o citado departamento, que se efetivou por entre arestas e atritos no bojo do Iphan. No entanto, tudo indicou o caminho direto rumo à emancipação da área, com a criação do Instituto Brasileiro de Museus, Ibram, em janeiro de 2009, simultaneamente à promulgação da lei que instituiu o Estatuto de Museus. O país ganhou, assim, um organismo próprio para os assuntos museológicos, como, ainda, um diploma legal, abrangente e objetivo, sobre todas as direções e di-



retrizes aplicáveis no campo no qual se desempenham tais instituições públicas e privadas.

A instalação do Ibram e o advento do Estatuto de Museus ocorreram seis anos após o lançamento do programa, no Ministério da Cultura e dentro do Iphan. O decreto assinado pela presidente Dilma Rousseff, em 18 de outubro de 2013, está quatro anos distante daqueles marcos. Nesse período, que não se pode dizer curto, profissionais de museus, cursos superiores de museologia – 14 existem hoje no país –, secretarias de cultura, sistemas estaduais e municipais, especialistas e estudiosos se debruçaram sobre a matéria, evidenciando a extensão das possibilidades abertas e o valor dos frutos incessantemente colhidos.

A propósito do decreto regulamentador do Estatuto de Museus, cumpre lembrar que o decreto-lei 25, de 30 de novembro de 1937, definidor da política brasileira de patrimônio cultural, já assegurava, em linhas gerais, praticamente a maioria das iniciativas agora adotadas com as especificidades demandadas pelo campo dos museus. De igual modo, a legislação sobre arquivos (lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991) também permitiria a prática de atos que hoje têm a característica própria do setor museológico. Versões contraditórias sobre o decreto da presidente da República quiseram conferir-lhe as conotações de um instrumento ameaçador de iminente confisco, de desapropriação e até de interdição do mercado de arte. Felizmente, logo o debate esclarecedor, entre especialistas e profissionais, sobretudo gente do mercado de arte, explicitou as questões e iluminou a prática que se deseja cumprida em favor da salvaguarda dos bens que conformam a memória patrimonial do Brasil. O que há é o fortalecimento da base legal sobre a qual se assenta o programa de valorização dos museus e de proteção de bens e acervos.

A política nacional de museus tem seu mapa estratégico desenhado pela lei de 2009 e o decreto de 2013. O Plano Nacional Setorial de Museus, integrante do Plano Nacional de Cultura, prevê ações em diversas áreas: gestão museal;

preservação, aquisição e democratização dos acervos; formação e capacitação; educação e ação social; modernização e segurança; economia dos museus; acessibilidade e sustentabilidade ambiental; comunicação e exposições; pesquisa e inovação. A legislação estabelece o Registro de Museus, que tem por objetivo a formalização das dinâmicas de criação, fusão, incorporação, cisão ou extinção das instituições museológicas. É um ato administrativo operado pelo Ibram em parceria com os entes federados, e os dados levantados são compartilhados por meio do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, do Ministério da Cultura. Compete também ao Ibram aprovar a utilização da denominação de Museu Nacional, bem como conferir a condição de Museu Associado a instituições que mereçam especial reconhecimento e parceria. O Cadastro Nacional de Museus, parte do Sistema Brasileiro de Museus, é a ferramenta principal para conhecimento do universo museológico do Brasil, sendo o centro de informações para os sistemas informatizados ligados ao Ibram. O cadastramento é voluntário.

## Possibilidades se inauguram no Brasil

O Inventário Nacional de Bens Musealizados é o sistema que promove a documentação e a difusão dos milhões de bens culturais preservados nas instituições brasileiras. O Cadastro Nacional de Bens Culturais Desaparecidos tem papel relevante com vistas à localização e a recuperação desse patrimônio. Assegura-se aos museus o direito de utilização de imagens e reproduções de bens culturais e documentos pertencentes a seus acervos, em sintonia com a legislação geral de direitos autorais. Os museus terão Regimento Interno e um Plano Museológico, essencial para o planejamento estratégico de cada instituição.

As Associações de Amigos dos Museus foram contempladas pelo decreto, de acordo com as melhores expectativas, eliminando-se controvérsias sobre as relações entre os entes. Os museus podem, agora, estimular a sua constituição,

e devem elas contribuir para o desenvolvimento e a preservação do patrimônio museológico.

A Declaração de Interesse Público assemelha-se ao tombamento processado no âmbito do Iphan, desde 1938. Vale o objetivo comum de proteger o patrimônio cultural, integrado ou não aos museus. Fundamenta-se em princípios eminentemente técnicos, garantindo a manifestação dos proprietários ou responsáveis pelos bens em foco, sem implicar restrições ao direito de propriedade e venda. O Ibram tem o direito de preferência na hora da compra, também como já ocorria com o Iphan, e isso não é impedimento para a venda a terceiros. Qualquer cidadão pode solicitar ao Ibram a abertura de processo de Declaração de Interesse Público de um bem ou uma coleção. Monta-se, então, o dossiê pertinente, a ser encaminhado ao Conselho do Patrimônio Museológico, formado por representantes de oito instituições e por 13 personalidades do setor. Um dos membros torna-se o relator e encaminha a votação, devendo a decisão ser homologada pelo ministro da Cultura. O bem pode ser vendido ou deixar o país, o que implica somente uma informação ao Ibram.

Possibilidades estimulantes se inauguram em todo o Brasil. Ao promover, anualmente, a Semana Nacional de Museus, em maio, e a Primavera de Museus, em setembro, organizar cursos de gestão, encontros, fóruns, seminários, o Ibram mobiliza e incentiva atividades vitais para o aprimoramento do setor. Na presidência do comitê intergovernamental do Programa Ibero-museus, que reúne os países ibero-americanos, o Ibram desenvolve intenso intercâmbio internacional. A cooperação atinge diversos outros países, como a França e o acordo com a École du Louvre para a formação de especialistas brasileiros. Memorandos de entendimentos foram firmados com a American Alliance of

Museums, dos EUA, e os governos da Áustria e da Dinamarca. O congresso mundial do Icom, em agosto, no Rio de Janeiro, tornou evidente a vitalidade dos museus brasileiros.

Quando se visita o Museu Histórico Nacional, no Rio de Janeiro, e se compara o que foi ele, na década de 1920, quando criado por Gustavo Barroso, e é agora, pode-se facilmente constatar o salto qualitativo, em termos de aperfeiçoamento da museologia, em todas as suas dimensões. Há um esforço enorme nesse sentido, em todo o Brasil, a fim de que os museus se transformem e possam cumprir o papel que o público demanda sempre mais intensamente.

## **Temas que preocupam o setor**

**S**e tudo parece evoluir muito bem, não custa lembrar que os desafios são igualmente monumentais. A globalização, as crises econômicas, as transformações da economia pública, a ascensão do mercado de arte, a internacionalização e a mutação dos públicos, as evoluções demográficas, as mudanças nas práticas culturais, o desenvolvimento da comunicação global e das ferramentas tecnológicas redesenham a sociedade do amanhã. Segundo a museóloga francesa Catherine Grenier, são esses temas que devem preocupar o setor, confrontado com os custos de manutenção e a complexidade da gestão e da conservação dos museus.

Justificam-se, por isso mesmo, as medidas de organização da gestão museológica e do papel dos museus na atualidade. Eles devem estar preparados para tantas transformações que agitam o mundo. A experiência acumulada e o empenho com que, hoje, se afirma uma política pública de museus no país anunciam, por sobre o avanço das conquistas, a continuidade do sucesso do trabalho em pleno curso.

# Museu, Assunto Sérió Demais para a Cultura

.....  
TEIXEIRA COELHO

**O**s museus são uma relevante conquista cultural das cidades onde se situam (ou de seus países, se assunto de Estado). Ou não?

Para ver como algumas cidades – e, pelo menos, um Estado, um poder central, um país – tratam seus museus, proponho um rápido giro, começando pelo Louvre. Não será abusivo e descabido fazer logo de saída uma comparação com o mais notável deles todos, o mais emblemático, o mais visitado do mundo, que move o turismo em Paris, personagem de filmes americanos de grande bilheteria? Não, não será: a referência, o padrão, deve ser sempre o mais alto. Oito milhões e meio de visitantes é um número confiável a indicar o público que passa por suas galerias ao ano. Paris registra 2,2 milhões de habitantes em 2013; quatro vezes mais passam pelas bilheterias do Louvre todo ano. Pesquisas indicam que perto da metade dos habitantes de Paris nunca pôs os pés no museu: o Louvre é um museu para estrangeiros e sabe disso. Mas, essa é outra história.

De seu orçamento anual, em dados de 2011, 27% vêm da bilheteria, 11%, do mecenato e patrocínio, 7%, de locações e vendas diversas, 5%, de outras fontes e 50% ..., do Estado. Em 2006, a participação do Estado nas contas do Louvre era de 58,3% e, em cinco anos, caiu 8,3% – um escân-

dalo na França. Já foi ainda maior no passado e diminui a cada novo ano, também na França, “Estado cultural” por excelência e, mais do que qualquer outro, onde a cultura vem sendo abandonada pelo Estado (isso é mau ou bom?). Mas, o Estado ainda paga 50% das contas do Louvre. A reforma impulsionada por François Mitterrand, terminada em 1989<sup>1</sup> e que dotou o Louvre de sua então combatida e hoje amada pirâmide de vidro desenhada por I.M. Pei, deu ao museu, entre outras coisas, um amplo *shopping mall* subterrâneo, de onde ele extrai parte substancial de seus recursos. Museus são máquinas de perder dinheiro. Quanto mais visitantes tiver, maior será sua despesa, que o diga o Centro Pompidou, projetado para receber um número de visitantes por ano que foi, em pouco tempo, multiplicado por cinco em relação à previsão inicial, levando-o a renovar-se bem antes do previsto. Para fazer frente a essa equação negativa, o Louvre, subvencionado pelo Estado, pôde contar com o recurso de enterrar-se e expandir-se. Um museu como o Masp, em São Paulo, ilhado entre três vias públicas, sem poder crescer para cima por ser tombado e, portanto, “imexível” (tal como o condena a ser um pensamento patrimonialista que faz a casca prevalecer sobre o conteúdo), e tendo crescido para baixo o que podia, não tem mais como adaptar-se aos novos tempos. O Louvre pode, o Louvre é amplo, o Louvre foi pensado para enfrentar o futuro, o Louvre teve um plane-

.....  
TEIXEIRA COELHO é ex-diretor do Museu de Arte Contemporânea da USP (MAC USP), atual curador-coordenador do Museu de Arte de São Paulo (Masp), professor da USP, ensaísta e escritor.

.....  
<sup>1</sup> Mesmo ano da queda do infame Muro de Berlim.  
A cultura sobe, a opressão cai: máxima a observar e perseguir sempre.

jamento de prazos médio e longo – e o Estado central ainda o mantém em 50% de suas despesas.

Passemos do velho mundo ao novo, atravessando o *mare nostrum* que é o Atlântico, e vejamos o que acontece com o Metropolitan (Met), em Nova York. Se cabe analisar o Louvre em sua condição de primeiro museu do mundo em interesse do público, e como exemplo de organização e expoente do colecionismo público – por discutíveis que possam ser as vias pelas quais formou sua coleção<sup>2</sup> –, cabe também mencionar o Met, dadas algumas (poucas) semelhanças com o Masp.<sup>3</sup> Entre elas, o fato de que, sendo uma coleção e uma entidade privadas, a propriedade do edifício é da cidade de Nova York, que ainda assegura ao museu o custeio da terceira parte de sua manutenção e segurança. No total, esse valor equivale a 13% do orçamento anual do Met. O edifício do Masp é, do mesmo modo, propriedade da cidade de São Paulo, que repassa ao museu cerca de 1/6 de suas despesas anuais de manutenção, a metade, proporcionalmente, do que recebe o Met. Isso quando o prefeito ou o secretário de cultura de São Paulo decide fazer o repasse (alguns decidiram não fazê-lo e a situação ficou por isso mesmo). O restante do orçamento necessário à operação anual do Met, incluindo exposições, é levantado por seus *patrons*. Nem por isso a vida do Met é fácil: em 2009, o museu teve um déficit de US\$ 8,4 milhões<sup>4</sup> – e o prejuízo ficou “apenas” nisso, porque seu *board* economizou cerca de US\$ 20 milhões adicionais ao demitir 14% do *staff*, o que representa um monumental corte num setor da cultura que não costuma ter gor-

.....  
2 *Remember* Walter Benjamin: todo documento de cultura é um documento de barbárie.

3 E se aqui falo recorrentemente do Masp é não só porque o Masp é o mais visitado museu do país e da América Latina, todos os gêneros confundidos (sendo talvez seu concorrente mais forte nesse aspecto o Museu Nacional de Antropologia de México DF), como por conhecê-lo de perto, após sete anos como responsável por sua programação artística. Nesse sentido, o Masp é, para mim, “de casa” e talvez se incomode menos com o que possa aqui ser dito.

4 O déficit do Met corresponde a uma vez e meia o orçamento anual do Masp...

dura funcional, significando que o museu passou a ter um déficit também de serviços prestados e de pesquisa, ao lado da perda financeira. A sociedade civil, porém, aquela presente no museu na condição de membros do *board*, e a externa ao museu, na condição de simples amadores e pequenos apoiadores da arte, equilibraram a situação – algo outra vez impensável no Brasil.

É sugestivo examinar o quadro de outro museu em Nova York, o MoMA. A cidade de Nova York participou com quase 30% dos recursos necessários à expressiva ampliação pela qual passou o museu em 2002. À parte um caso assim excepcional, o museu não costuma depender de apoios governamentais e, sem colocar todos os ovos no mesmo cesto, divide seu orçamento entre cerca de meia dúzia de distintas fontes de renda, nenhuma das quais decisiva para sua manutenção. Mais do que isso, o MoMA é gerenciado como uma grande empresa, uma corporação. Análises econômicas e financeiras rotineiras do museu, dentro do quadro de sociedade aberta que caracteriza os EUA, mostram que seu *board* tinha, pouco antes da crise mundial de 2008, razoáveis investimentos em *equities*, pelo mesmo *board* liquidados para dar ao museu uma margem de manobra em dinheiro vivo (*cash*). A renovação do museu custou cerca de US\$ 860 milhões, dos quais US\$ 77 milhões vieram de um único *patron*, David Rockefeller (que, em 2005, doou mais US\$ 100 milhões ao fundo de *endowment* do museu). Apesar da pouca credibilidade que passaram a ter as principais agências de avaliação após a crise de 2008, a Moody's atribuiu ao MoMA a nota Aa2, que é, sabem os economistas, melhor que a de muitos países ricos (expressão mais clara do que “desenvolvidos”) e melhor, por conseguinte, que a do Brasil. Essa nota indicava ser seguro emprestar ou doar dinheiro ao MoMA: os recursos serão bem aplicados. Não bastasse isso, outra agência, a também hoje combatida Standard & Poor's (que não se perca pelo nome), aumentava a nota de longo prazo do museu depois de avaliar o comportamento excepcional de seus *trustees* como *fund*

*raisers* e gestores: é que, findo os extensos trabalhos de ampliação do museu, 10% dos US\$ 650 milhões levantados para a operação foram para o *endowment*, o dote de manutenção do museu. Ampliar e crescer, crescer enquanto se amplia: não é uma coisa ou outra, são as duas ao mesmo tempo. Tudo isso faz do MoMA um museu rico: em 2012, gastou US\$ 32 milhões na compra de arte, paga bem sua equipe e seu diretor, que, em 2009, ganhou US\$ 1,6 milhão, vive de graça num apartamento avaliado em US\$ 6 milhões que é propriedade do museu e fica no próprio prédio renovado. Dessa forma, entende-se porque o MoMA é um farol em pleno século XXI obscuro. No Brasil, os clubes de futebol estão sendo forçados a se transformar em empresas. Como se poderia criar as condições para que os museus seguissem o mesmo caminho, quando possível? Ou nenhum pode?

## Um pequeno museu, numa pequena cidade – ou nem tanto

E, agora, um museu “mais modesto”, do porte aproximado do Masp, a permitir uma comparação um pouco mais apropriada: o Städel Museum, em Frankfurt, fundado em 1815<sup>5</sup> por um banqueiro e comerciante, que legou sua residência, sua coleção de arte e sua fortuna para a constituição de um instituto e uma fundação que portassem seu nome e fossem “o maior dom que se pudesse fazer a Frankfurt”. Está desde 1878 no local que hoje ocupa: a *museum mile*, às margens do rio Main, no coração da cidade. Com uma escola de arte dentro da propriedade<sup>6</sup>, passou por numerosas ampliações e modernizações, a última das quais, terminada em 2012, foi a construção de uma área subterrânea de mais de 3 mil m<sup>2</sup> para a seção de arte contemporânea. Sua coleção tem cerca de 2,6 mil pinturas – e são obras de primeira qualidade, como um fabuloso Rembrandt, além de peças importantes da pré-Renascença e

5 O Masp é de 1947.

6 Hoje administrada pela cidade de Frankfurt, que paga um aluguel ao museu pelo uso do espaço.

do expressionismo alemão moderno – e mais de 100 mil obras em papel. Com um belo restaurante e uma renovação arquitetural que combina o velho com o novo, o Städel Museum, por desejo e determinação de seu fundador, é dirigido por cinco administradores – seus *trustees* –, que indicam o diretor e seus dois vices; e, desde 2007, tem um comitê de 30 pessoas escolhidas entre expoentes do mundo da cultura, dos negócios e da sociedade local, a servir como conselheiros e apoiadores do museu. O Städel recebe, pelos últimos dados, um público de 450 mil visitantes por ano (o Masp, 850 mil).<sup>7</sup>

Significativo, pelo modo como a cidade acolhe e ampara o Städel, é o episódio dessa recente e exemplar ampliação subterrânea. Dos 52 milhões de euros necessários, a metade veio de doações privadas – e os 26 milhões de euros complementares, da cidade de Frankfurt e do estado de Hesse, onde se insere administrativamente a cidade.<sup>8</sup> A captação foi considerada um feito por ter-se iniciado logo antes da ruptura do sistema bancário mundial, em 2008, e continuado com sucesso ao longo dos subsequentes anos de crise até o término das obras, em 2012. Como se diz em Frankfurt, um número suficiente de “bons cidadãos” acorreram para ajudar a fechar a conta. A causa era boa, o museu tinha sólida estrutura, sua governança era respeitada e o comandante da captação, seu atual diretor, é um especialista não apenas em arte, mas em motivar doadores. Ele é

7 Frankfurt tem uma população de 688 mil habitantes.

A cidade se apresenta como a “mais internacional da Alemanha, maior centro financeiro do continente, cidade de Goethe e da Escola de Frankfurt”. Quer dizer, quando se mostra ao mundo, Frankfurt faz questão de lembrar que é a cidade de um enorme escritor e de uma escola de pensamento conhecida por seu radicalismo crítico. É de se tirar o chapéu. Entre as imagens que escolhe para se mostrar em seu site está a do renovado Städel, um museu privado, mas com o qual colabora e que considera seu.

8 A mais recente reforma do Masp, entre 1997 e 2002, custou R\$20 milhões, dos quais o poder público entrou com R\$ 1 milhão e o setor privado e a sociedade civil, com os outros R\$ 19 milhões. Se esses dados mostram que, ocasionalmente, a sociedade “comparece”, eles deixam em evidência a distância que o poder público mantém de um museu que deveria ocupar lugar central na política pública local.

também o diretor de duas outras instituições de arte de Frankfurt e trabalhou no Guggenheim, de Nova York, onde aprendeu a convencer as pessoas a *doarem generosamente*, como se diz nos EUA, e a compartilharem com a sociedade a arte que possuíam. “Nunca se deve tomar um *não* como definitivo. Um *não* significa apenas que o pedido foi mal formulado.” Esse é seu lema.

## Museu de Estado e o MoMA Corp

Passou-se nestes poucos parágrafos por três cidades, três países e quatro museus, três dos quais são muito maiores do que o maior e mais importante museu do Brasil, o Masp, ocupando o quarto – o Städel Museum – uma importância simbólica próxima daquela do Masp. Um desses quatro, o Metropolitan, usa um edifício pertencente à cidade, como o Masp; dois outros, MoMA e Städel, são em tudo privados (como a coleção do Met e a do Masp) e um, o MoMA, está muito bem cotado nas agências de avaliação econômica. É possível dizer que o MoMA é uma corporação. Dos quatro, apenas um tem por trás, a ampará-lo diretamente, o Estado, i.e., o poder central: o Louvre.<sup>9</sup> Não há Estado por trás da cultura nos EUA e na Alemanha, sendo neste país cultura uma questão da cidade e, complementarmente, dos estados, que as abrigam administrativamente (os *Länder*). O mesmo ocorre nos EUA, o que faz a diferença. A cidade é a única realidade política e social concreta do ser humano: o estado intermediário entre o poder local e o central, assim como a nação, são ficções. Cômodas ou incômodas, mas ficções. A verdade está na cidade; Alemanha e EUA sabem disso. Em termos de cultura e de museus isso é importante porque um Estado não tem e não pode sentir paixão pela cultura – salvo um, quem sabe, o francês. As pessoas sentem paixão pela cultura e pela arte, como em Frankfurt e em Nova York. As cidades as sen-

9 A França cria agora mais uma etiqueta: *Musées de France*, assim como há os *fromages de France*, os *vins de France*... É um pouco divertido, mas um bom sinal: os museus são tão importantes quanto queijos & vinhos. Está bem assim.

tem menos, mas pelo menos sentem pela arte um orgulho coletivo.

Todos os quatro museus passaram e continuam passando por fortes expansões arquiteturais: o Louvre, com sua pirâmide e seu grande complexo subterrâneo; o MoMA, pelo contrário (e como é próprio de Nova York), com sua nova alta torre que aponta para os céus (sem contar seu braço em Long Island, o PS1); o Met, com suas ampliações constantes para os lados; o Städel, espalhando-se magnificamente sob seu próprio jardim interior. O Masp é arquiteturalmente o mesmo de quando foi inaugurado na Paulista, o que ocorre também com o MAM, no Rio de Janeiro; o MAM, em São Paulo, continua sob uma marquise que não o previa (museus no Brasil ocupam prédios que não foram pensados para eles, como o MAC-USP, agora localizado *ex officio* no edifício de uma repartição pública (ele, um museu dito de arte contemporânea, deve contentar-se com um prédio modernista desenhado para outra coisa). Com exceção do museu de Niterói, bela escultura de discutível eficácia museal, e do novo MAR (de fato, uma *kunsthalle*, espaço de exposição sem acervo), a única inovação arquitetônica significativa nas últimas décadas foi a construção do museu da Fundação Iberê Camargo, em Porto Alegre.<sup>10</sup> Mas, os principais museus do país, incluindo o de Belas Artes, no Rio de Janeiro, estão há tempos e tempos como sempre estiveram.

No caso daqueles quatro museus, três cidades e um Estado nacional, o que se vê são exemplos de governança e gestão privadas e públicas bem planejadas e executadas – uma delas, a do Louvre, remontando a séculos de experiência – e exemplos de relação azeitada com a sociedade ao redor do museu, que devolve sua paixão e apoio participando da aventura e dos destinos da arte ali exibida. E isso, ao lado de um *poder público local* que reconhece o valor da arte e do museu e não lhes nega o devido apoio. O que se vê,

10 Inaugurado em 2008 e assinado, fato raro no Brasil das corporações de ofício, por um arquiteto português, Álvaro Siza.

ainda, nos quatro museus, são instituições com coleções em desenvolvimento, que se renovam e fortalecem – condição essencial para um museu, não só porque a quantidade de arte relevante aumenta sempre e tem de estar presente nos museus<sup>11</sup>, como porque aumenta a demanda do público (se não por outro motivo, pelo simples aumento demográfico e pela facilitação dos deslocamentos nacionais e internacionais).

## O patrimônio congelado (que é como se prefere o patrimônio no Brasil)

Esse é um quadro bem diferente do que se vê no Brasil, onde o Estado é indiferente à sorte da cultura e da arte<sup>12</sup>, e a sociedade civil, como a iniciativa privada, não o é muito menos. Nos EUA, como na Alemanha, as pessoas sabem que são as responsáveis em primeira e última instâncias pelos destinos da cultura e da arte. Na França, essa missão cabe ao Estado (quer dizer, a todos) e, por sorte, o Estado francês é um estado culto, que encontra na cultura sua identidade primeira, central e última. Como contraponto à indiferença do Estado, no Brasil, a sociedade civil – em todo caso até bem recentemente e na maior parte dos casos – tem, com a cultura e a arte, comportamento amadorístico, personalista e patrimonialista. Mesmo quando a cultura e a arte que gerenciam não lhes pertencem, tratam-na como se fosse *questão pessoal*. O Brasil foi e continua sendo um país de cultura patrimonialista, paternalista e, por conseguinte, autoritária – ou autoritária e, portanto, paternalista e patrimonialista. O patrimonialismo traduz-se numa política que consiste em manter as coisas como estão e como patrimônio, quer dizer, retiradas da circulação. No patrimonialismo, cultura e arte não circulam,

11 A menos que se pare de dizer que “tudo é bom” e que tudo é “musealizável” (e que tudo e todas as cidades têm de ter um museu) e se exerça o juízo crítico que descarta e inclui. Exercê-lo outra vez será uma inevitabilidade, agora por razões estatísticas.

12 A menos que seja para controlá-las e pô-las a seu serviço.

de fato, não são estimuladas a circular. O paternalismo e o patrimonialismo se reforçam e se explicam mutuamente: “dar cultura ao povo” é uma de suas máximas; dá-la grátis é outra (num país e numa época em que nada mais é grátis); dar quando se tem vontade e se sente uma inclinação para fazê-lo, e não por ser estratégico e uma questão de direitos, uma terceira. Quanto ao autoritarismo, não é preciso dizer nada: é a recorrente terceira face desse Janus poderoso que segura o país dentro de seus limites e sem condições de expandir-se.

Indiferença e descaso para com os museus por parte do poder público<sup>13</sup>; ausência de um compromisso com a arte e a cultura mais claro e mais profundo por parte da sociedade civil; alheamento da iniciativa privada diante de sua apreendida “função social”, hoje concentrada superficialmente em uma ação educativa suplementar, que, sem cultura e arte, não chegará a lugar algum. É interessante observar que, não raro, as empresas multinacionais instaladas no Brasil não se comportam diante da cultura e da arte do mesmo modo como o fazem lá fora suas matrizes, que mantêm, muitas, coleções valiosas de arte e apoiam a cultura. Lá, a questão da cultura parece central, um modo de manifestar o compromisso com a sociedade; aqui, as mesmas empresas, quando solicitadas pela arte e pela cultura, respondem que seu negócio é fabricar carros ou caminhões ou movimentar contas bancárias, e não produzir cultura. Dois pesos e duas medidas.

## Uma geração (de incentivos) depois

A propósito da iniciativa privada, um tema recorrente são as leis de incentivo. Quando foram propostas, ao final da ditadura militar, tinham três objetivos primordiais: libertar a sociedade da tutela e da censura do Estado; tirar a cultura do âmbito dos contingenciamentos eternos

13 Que os museus não se sintam especialmente desfavorecidos: o mesmo descaso e indiferença são votados pelo poder público a todos os cidadãos, por igual.

que reduzem, por vezes, as ações dos ministérios, o da Cultura entre eles, em mais de 90% ao ano; e despertar a sociedade civil e a iniciativa privada para seu papel no apoio à cultura. Os dois primeiros foram relativamente alcançados, embora nos últimos dez anos se veja o Estado central na tentativa de cercear o recurso à Lei Rouanet tanto quanto possível. O terceiro, ainda não: uma geração inteira depois, e várias gestões tendo-se substituído à frente das principais empresas do país, elas ainda fundamentalmente “apoiam” a cultura apenas com os recursos incentivados, que de todo modo seriam devidos ao Estado. E, como com frequência são inúmeros os artifícios legais para declarar a inexistência de lucros sobre os quais calcular incentivos, empresas em expansão crescente também com frequência não têm o que destinar para a cultura e a arte...

A Lei Rouanet teve um efeito perverso ao permitir que as corporações investissem em seus próprios institutos, então especialmente criados para isso, os recursos destinados à cultura. Muitos deles cumprem função importante: a circulação da cultura e da arte aumentou, os produtores tiveram mais condições de trabalho, a pesquisa e a informação sobre o campo cultural aumentou e o público foi beneficiado com mais escolhas. Mas, os museus, em particular, com suas coleções estáveis, perderam da noite para o dia um apoio essencial e, hoje, são apenas outros tantos na fila comum à cata de patrocínio. Um museu com uma coleção que cobre séculos tem o mesmo valor, na hora de captar patrocínio, que um fato cultural episódico e transitório a esgotar-se em si mesmo ao cabo de uma semana e que nada deixa de herança além de um vago “valor imaterial”<sup>14</sup>. O nome dessa equiparação por baixo pode ser “democracia cultural”. Se

14 Se isto não significasse sucumbir à “fúria legislativa” que há séculos assola o Brasil, país do reconhecimento de firma e de leis que não “pegam”, seria o caso de baixar uma lei obrigando as empresas e as corporações com instituto de cultura próprio a apoiar, com uma porcentagem X de seu orçamento incentivado para a cultura, uma instituição autônoma e independente, como, de resto, obrigam-se as emissoras de TV a financiar a produção de conteúdos fora de seus domínios. Mas, TV é assunto sério e museus não.

o for, será necessário dela extrair todas as consequências e alterar radicalmente o cenário no qual se compreendem a arte e a cultura, um cenário de fato em quase tudo formatado ainda *alla* século XIX. Mas, o fato permanece: existem ou não valores perenes, valores mais relevantes que outros e que requerem tratamento diferenciado? Se não, iremos por um caminho. Se sim, por outro.

Já fui defensor da presença do Estado na dinâmica cultural como incentivador, coordenador e cooperador. Já defendi, a seu tempo, a criação do Ministério da Cultura. Hoje, para dizer o mínimo, a presença do Estado na cultura parece simplesmente nefasta. O Estado não só não colabora como atrapalha ao alimentar o cipó burocrático que tudo oblitera, inclusive a cultura, e ao concretizar a máxima celebrada por Chacrinha quando dizia em alto e bom som ter vindo para confundir, não para esclarecer. Nesse sentido, pode-se entender a recente declaração de um agente estatal para a cultura defendendo a ideia de que o país precisa de mais museus. Não precisa. Precisa de bons museus, não de mais museus a dividir entre si as migalhas de uma refeição mais com a cara de um *fast food* que de um banquete. Um museu se cria quando surgem as condições para tanto, e essas condições vêm habitualmente de baixo para cima, não de cima para baixo, por decreto, incluindo a necessidade (o valor, palavra de trânsito difícil hoje), a oportunidade e a viabilidade, condições que não se reúnem por acaso. Chateaubriand e Ciccilo Matarazzo viram-se no meio delas e as conduziram. A Fundação Iberê Camargo seguiu pela mesma trilha. O mais comum, porém, é a existência de museus em busca de coleções. A Espanha, nos momentos de euforia, após a entrada na União Europeia, criou por decreto dezenas de museus, hoje em decadência. Museus não se definem por políticas culturais; museus definem políticas culturais. A política cultural hoje praticada no país quer descentralizar antes de ter concentrado, antes de ter obtido sucesso na concentração. Descentralização e desconcentração soam como palavras democráticas quando são apenas engano-



sas, como o demonstram os casos de descentralização dos polos (os de produção cinematográfica, por exemplo) que repetidamente terminam em fracassos. Aqui, outra vez, a cidade surge em seu papel central na dinâmica cultural: a cidade com meios para tanto pode decidir concentrar em si mesma alguma ação cultural. O Estado central não tem como decidir, lá de cima, de longe, descentralizar a cultura entre diferentes cidades e regiões. Se tivesse os meios para fazê-lo – como teve a seu tempo a França, ao estimular que tal cidade fosse marcada pelo teatro, tal outra pela dança, tal outra pelo cinema – tudo bem. Como não tem, irá novamente pulverizar a escassez em vez de fortalecer o que existe e mal sobrevive. É a maldição da gestão cultural no país: esquecer o que existe, criar coisas novas. Assim aconteceu com o advento das leis de incentivo: criaram-se dezenas de institutos culturais e centros culturais ao lado dos existentes. E o fez não só o setor privado, que hoje se prefere demonizar, mas também o setor público ou que é identificado e prefere identificar-se com o público, como o setor dos bancos da nação.

### **Novos formatos, a cultura que não comove e a economia que move**

**A**lguns estados do país reconheceram que o Estado – o poder público – é ineficaz na gestão da cultura e, mesmo, um obstáculo maior ao desenvolvimento da dinâmica cultural (como de resto em tantos outros setores) e aceitaram entregar a gestão de bens culturais a organizações sociais (OS) sem fins lucrativos – mais ágeis, menos submissas (em tese) às vontades políticas, mais comprometidas com a vontade de arte e com a vontade de cultura, um apetite que o Estado não tem. A Pinacoteca de São Paulo é um exemplo de sucesso da nova opção, a incomodar os dinossauros ideológicos que exigem o controle da cultura diretamente pelo poder público em todas suas etapas e aspectos. Mesmo as OS, porém, não estão livres dos que as querem usar como instrumento de ascensão social e

política e que não têm condições econômicas ou outras para, de fato, atuar pela cultura; mesmo elas não são imunes a golpes internos – como de resto nenhum agrupamento humano. Embora mais estimulantes do que o formato anterior de presença direta do Estado, o fato é que nem as OS substituem vantajosamente, primeiro, as fundações com recursos próprios para a gestão do que devem gerir; e, segundo, *patrons* em reais condições de manter uma instituição. O Estado deveria ser o maior dos *patrons*: quase sempre é o maior dos padrastos.

No início deste texto vem escrito que o museu é um assunto sério demais para a cultura. O sentido completo dessa frase é o seguinte: o museu é um assunto sério demais para ficar apenas nas mãos das secretarias de Cultura e ministérios da Cultura, assim como a guerra é um assunto sério demais para ficar nas mãos dos generais. Museus são, hoje, e por um período de tempo que já dura mais do que talvez se pudesse prever, um privilegiado instrumento de ação econômica, além das outras ações que habitualmente lhe cabem. Os exemplos são inúmeros, como o demonstram o Guggenheim, de Bilbao; o novíssimo Louvre, em Lens, dentro da própria França, e o Louvre espetacular, em Abu Dhabi; a Tate Modern, em Londres; o Louisiana, na Dinamarca; o Museu de Arte Contemporânea, de Tóquio; o Hara Museum, em Shibukawa, também no Japão – todos lugares aonde se vai para ver um museu. É verdade, não se vai a Lens ou a Shibukawa para ver as coleções dos respectivos museus: vai-se para ver, e talvez para ver primordialmente, a arquitetura desses novos museus: “já que estamos ali, vejamos também a coleção”... Tudo bem. Mas, as coleções importam e muito. Existem estudos precisos mostrando quanto dinheiro deixa em Nova York – em diárias de hotel, taxis, passagens aéreas, restaurantes, teatros – cada turista que ali vai para ver um museu ou museus. Idem em Barcelona, por motivo de Gaudi, ou em Roma, pela Capela Sistina (e o museu do Vaticano é o mais caro do mundo...). Museu hoje é assunto da economia, do turismo – e também da cultura e da

educação. Um (bom) museu deveria justificar-se por si mesmo. No entanto, o argumento da cultura como um valor intrínseco já não comove os políticos, o Estado, os empresários e a própria sociedade civil. O museu, hoje, como a cultura, deve ter um valor extrínseco, tem de servir para alguma coisa. Hoje, o museu não serve mais à glória da nação: serve porque puxa dinheiro e gera dinheiro. Deveria, portanto, ser assunto da economia, do turismo, das indústrias criativas. A cultura deveria ser o eixo central de todas as políticas públicas: saúde é uma questão de cultura, extração mineral é uma questão de cultura; um empreendimento industrial, com seu impacto, é uma questão de cultura; educação é uma questão de cultura; transporte público é uma questão de cultura (um ônibus tem de encostar rente ao meio fio para facilitar a entrada dos passageiros, e não parar no meio da rua para que as pessoas o escalem, se puderem; e não deve arrancar jogando todos ao chão: é uma questão de cultura). Se é assim, toda e qualquer ação de um governo deveria passar pelo crivo do representante da cultura. Isso é sonho. Cultura não conta para nada num ministério ou secretariado. Então, pelo menos, que a cultura seja diretamente um tema de economia: sua sorte só pode ser melhor.

É verdade que talvez nem assim a cultura possa se safar: há anos uma pesquisa oficial da secretaria de Turismo mostra que o Masp é o primeiro motivo para um turista ir a São Paulo, mais que a Fórmula 1, mais que a Fashion Week, mais que o Carnaval, mais que os restaurantes e as lojas de luxo. Mas, isso não comove nem move o governo da cidade e o do estado. Aquele ainda concede ao Masp (quando decide fazê-lo, já observei) uma contribuição equivalente a dois meses de manutenção simples do museu, pouco mais de 10% de seu orçamento primário. O Estado, com um olho na coleção do museu (que iria para a Pinacoteca na hipótese de falência ou encerramento das atividades da sociedade que a mantém), nem isso.

Os museus dependem tradicionalmente do tripé poder público-setor privado-sociedade

civil. A não ser em raros momentos, esse tripé não existe no Brasil como plataforma para a cultura. A sociedade civil começa a organizar-se, do que é exemplo o recente episódio de reconfiguração da Bienal de São Paulo. Talvez a sociedade civil e a economia no Brasil percebam a tempo a questão dos museus, porta de entrada para o século XXI – ao Brasil só cabe pensar agora no século XXII – tanto quanto a questão dos trens-bala. O historiador francês Michelet anotou que cada época sonha com a seguinte. Verdade. Mas, a atual, mostram os museus, sonha mais com as épocas passadas e com a presente. Haverá razões para isso. É o caso, seja como for, de aproveitar a tendência.

## E no futuro, aqui, em vez do museu, o entreposto

A ciência se caracteriza por sua capacidade de fazer previsões mesmo se e, especialmente, quando não forem empiricamente comprováveis no momento em que as faz: um novo elemento químico deve estar entre as posições X e Y na tabela de Mendeleiev, um novo planeta deve encontrar-se no quadrante Z do universo, o tempo transcorre no espaço de modo distinto do que o faz na Terra. Se a museologia aspira a ser ciência, ela deveria poder fazer previsões. Uma delas está à vista: por toda parte – por toda parte quer dizer: Europa, Ásia, EUA – surgem “empresas de arte” associadas a grupos de mídia e a outros braços econômicos<sup>15</sup>, que, sem nem sempre terem coleções próprias, têm, no entanto, todas as condições econômicas, sociais e políticas para “gerir” coleções de museus importantes e oferecer para outros museus no resto do mundo (contra, claro, um *fee* nem sempre módico), inclusive nos países subdesenvolvidos

---

15 Ou fundações de arte com coleções, mas também vinculadas a poderosos grupos econômicos dos quais provêm e que se associam a poderoso grupos econômicos em outros países – e, portanto, em condições de pagar os elevadíssimos *fees* por empréstimo de obra que elas mesmas estipularam com a finalidade clara de controlar o mercado. É o dumping na área das exposições – que não parece provocar qualquer clamor.

– e neles principalmente –, exposições prontas, armadas com obras dos museus assim “geridos” (embora nem sempre essas obras sejam de absoluta primeira qualidade). Museus subdesenvolvidos sem plataformas minimamente sólidas não têm a menor condição de obter diretamente, exposições equivalentes ou melhores. O quadro é tal que, hoje, um museu no Brasil pode definir “sua” programação ao longo de todo um ano – ou dois ou três ou quatro – sem mover um único dedo – isto é, sem orientar sua escolha, sem definir seu campo de atuação, sem requerer um curador ou grupo de curadores: basta um balcão onde receber as propostas, na maioria sem quaisquer propostas científicas ou justificativas estéticas evidentes, meros espetáculos de divertimento<sup>16</sup>. Se esse museu-cliente

tiver coleção própria, quase sempre uma coleção morta porque sem condições de desenvolver-se, sua tarefa será apenas a de cuidar dela, se puder fazê-lo. Ou, claro, entregá-la para a gestão de um “escritório de arte”, uma produtora de arte, como se diz hoje. Os museus daqui logo serão entrepostos, *relais* como no tempo das diligências: pontos de passagem, não núcleos geradores de informação. E, sem capacidade própria de investimento em tecnologia, perderão o bonde dos novos instrumentos que se imporão ao campo da apreciação da arte<sup>17</sup>. Os museus se transformarão, no Terceiro Mundo<sup>18</sup>, em peças... de museu. A cultura não se dá conta disso. Decididamente, museu é assunto sério demais para a cultura.

16 Como diz a publicidade de uma exposição agora em Belo Horizonte, vá vê-la porque lá tem “diversão para toda a família” – como num cinema ou num parque de diversão. Só que o museu não é um parque de diversão. Ou é? Ou terá de ser?

17 Peter Greenaway já faz cópias digitais em tamanho natural de grandes (estética e fisicamente) obras do passado, como as Bodas de Canaã, de Veronese, para mostrá-las ali, onde não poderiam ser vistas de outro modo. O custo do processo é uma pequena fortuna para um museu do Brasil.

18 O Segundo Mundo sumiu, mas o Terceiro continua existindo, apesar da língua orwelliana que prefere o mais politicamente correto “emergente”.

# 20 Anos de PCC – o Efeito Colateral da Política de Segurança Pública

.....

**BRUNO PAES MANSO / MARCELO GODOY**

No dia 6 de outubro, ocorreu mais um “pancadão” na cidade de São Paulo, do qual poucos tiveram notícias ou puderam participar. Ao som do funk estilo ostentação das periferias paulistanas, mulheres celebraram o aniversário de 20 anos do Primeiro Comando da Capital (PCC). Sem mesmo que as autoridades soubessem, a festa ocorreu dentro da Penitenciária Feminina de Santana, unidade com quase 600 mulheres e espaço para 251 pessoas. Um MC (cantor de funk) veio de fora para tocar na balada, numa cena insólita, mais uma entre tantas as surpresas que a presença e a força do PCC em São Paulo ainda conseguem provocar.

Ao longo dessas últimas duas décadas, desde seu nascimento, no dia 31 de agosto de 1993, já são muitos estudos e reportagens feitas sobre a facção criminosa. A maior parte dos dados foi colhida a partir de grampos e documentos de investigações policiais, mas também foram feitas entrevistas com seus integrantes, que tiveram suas histórias descritas. Ainda assim, existem lacunas a serem preenchidas, questões relevantes que não foram desvendadas. Se os segredos do PCC pudessem ser mostrados pela imagem de um quebra-cabeça, poderia se afirmar que ainda

.....  
BRUNO PAES MANSO é repórter do jornal O Estado de S. Paulo e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

MARCELO GODOY é chefe de reportagem do caderno Metrópole do jornal O Estado de S. Paulo

estamos no meio da jornada, em busca das peças-chaves para conseguir enxergar toda a imagem.

Parte das peças desse quebra-cabeça chegou com a investigação feita pelo Ministério Público Estadual (MPE) de São Paulo nos últimos três anos, reveladas pelo jornal O Estado de S. Paulo, que resultou na denúncia de 175 acusados de pertencerem ao grupo. A quantidade de informações reunidas foi um passo importante para se compreender o atual estágio de maturidade do PCC. É como se, de repente, inúmeras peças se encaixassem ao mesmo tempo e apresentassem um retrato mais preciso da facção. Foram milhares de escutas que captaram horas e horas de conversas entre as principais lideranças, além de documentos e provas que chegaram até nas relações promíscuas que os criminosos mantêm com integrantes das forças de segurança. Informações que precisam ser filtradas e contextualizadas na história da facção e do crime em São Paulo.

Num primeiro momento, o impacto da revelação foi político. Novamente, o governo de São Paulo foi forçado a admitir que o PCC permanece forte e atuante dentro e fora dos presídios. Até meados deste ano, os principais responsáveis pela área de segurança diziam à opinião pública que a facção se restringia a não mais que 30 lideranças encarceradas. Documentos revelaram, no entanto, que existem 11.182 filiados ao PCC no Brasil. Só em São Paulo são 7,6 mil, com 1,6 mil deles em liberdade. O PCC já se espalhou por 22 estados e fatura cerca de R\$ 8 milhões por mês com o tráfico de drogas e mais R\$ 2

milhões com loterias e contribuições. Se, de um lado, a taxa de homicídios em São Paulo havia sido reduzida em mais de 70% na última década, de outro, o universo do crime permanecia funcionando a todo vapor, com seus participantes roubando, vendendo drogas e se articulando para fazer prosperar os negócios ilegais. Como explicar esse aparente paradoxo?

Apontar as principais descobertas sobre a facção, contextualizar essas informações e compreendê-las, tendo em vista as políticas de segurança pública adotadas em São Paulo e no Brasil, nos últimos 20 anos, é o objetivo principal deste artigo. Existem muitas peças soltas que ainda precisam ser encaixadas. Apesar da quantidade acumulada de dados, há questões ainda obscuras. Como, afinal de contas, o PCC ganhou legitimidade na cena criminal paulista? Qual é a real capacidade da facção para liderar e determinar o comportamento dos criminosos no Estado? É mito ou a facção teve algum papel na redução dos homicídios? Como o chamado Partido do Crime cresceu e se fortaleceu justamente em um período em que os governos democráticos paulistas mais investiram na área de segurança pública e mais expandiram o sistema penitenciário? Para dar essas respostas é necessário refletir sobre a história do crime e da violência em São Paulo, retomar a trajetória do PCC e dos criminosos paulistas e comparar o cenário com a situação de outros estados.

## O nascimento em meio ao caos

Uma partida de futebol dentro do presídio de segurança máxima, em Taubaté, no interior de São Paulo. Briga entre os times e morte dos envolvidos no entrevero. A punição na prisão era certa, mas oito presos, entre eles Geleirão e Cesiinha, decidiram se juntar para reduzir o prejuízo. Era dia 31 de agosto de 1993. Assim nasceu o Primeiro Comando da Capital (PCC), que depois se consolida ao propagar aos detentos que surgia para acabar com “a opressão no sistema carcerário”. A versão sobre a origem da facção

foi retratada no livro *Cobras e Lagartos* (2005), do jornalista Josmar Jozino e, hoje, serve de referência aos próprios presos para celebrar o nascimento da facção.

O começo dos anos 1990 foi um período marcante no submundo do crime por razões que só seriam compreendidas em retrospecto, anos depois. Onze meses antes da fundação do PCC, no dia 2 de outubro de 1992, policiais militares ingressaram no Pavilhão 9 da Casa de Detenção de São Paulo, popularmente conhecida como Carandiru, durante uma rebelião de presos. O resultado da incursão atabalhoada da Polícia Militar foi a execução de 111 detentos, tragédia que ficou conhecida como o Massacre do Carandiru. Parte da população aplaudiu, segundo pesquisas de opinião. Mas, o sistema penitenciário paulista nunca mais seria o mesmo. O estado compreendeu a necessidade urgente de mudanças. No ano seguinte, seria criada a Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, responsável pela expansão do sistema carcerário nos anos que viriam.

Os números mostram a dimensão da guinada na política de segurança nesse período. No começo dos anos 1990, havia, em São Paulo, 94 presos por 100 mil habitantes. O sistema prisional tinha 38 mil presos espalhados por 43 unidades no final do governo Luiz Antonio Fleury Filho. Nos anos que se seguiram, as transformações ocorreram velozmente. Atualmente, existem 157 prisões, que abrigam 210 mil presos, o dobro da capacidade do sistema. São Paulo tem, atualmente, 500 presos por 100 mil habitantes, o que representou um crescimento de 430% em 20 anos. Foi, justamente, associado ao período de expansão intensa dos presídios e da população carcerária que o PCC se fortaleceu e se legitimou.

Entre os presos e criminosos em liberdade, o Massacre do Carandiru fortaleceu o discurso em defesa da união no submundo do crime. O foco deveria ser dirigido contra o Estado, representado pelas forças de segurança. As próprias brechas do sistema eram usadas para tentar dissemi-

nar a ideia, em um período que ainda não havia telefones celulares. A rebelião em cadeias era uma das estratégias para a expansão. O governador Mário Covas enfrentou uma série delas em 1995, seu primeiro ano de governo. Como a pena pelas rebeliões era a transferência das lideranças conflagradas, a ferramenta foi uma forma importante para disseminar a ideia entre presos de outras unidades.

Era, ainda, preciso evitar mortes desnecessárias no crime, objetivo que durante anos parecia uma utopia inatingível. Do lado de fora da prisão, a década de 1990 havia sido especialmente trágica para homens e jovens das periferias. Desde 1995, a cidade de São Paulo havia ultrapassado a casa dos 50 homicídios por 100 mil habitantes, chegando a 63 mortes por 100 mil habitantes em 1999, taxa mais elevada do que a do Iraque em dois anos de guerra. Nas periferias, os jovens se envolviam em disputas sangrentas, movidos, principalmente, por vingança, respondendo na mesma moeda aos assassinatos contra parentes e amigos – um círculo vicioso intenso e cruel. Nesse contexto de grande tensão, um olhar fixo poderia ser razão para a prática de um novo assassinato, como se os homicídios fossem uma escolha habitual, espécie de remédio para diferentes tipos de conflitos.

Mesmo os criminosos, principais responsáveis pelos assassinatos em São Paulo, já compreendiam que os homicídios eram prejudiciais a eles próprios. Os que passavam dos 25 anos eram chamados de sobreviventes. Sabiam (como contaram em entrevistas) que, ao matar alguém, ficavam sujeitos à vingança e passavam a fazer “hora-extra na terra”. Nesse contexto, o estatuto do PCC, relevado em 1996, fazia sentido ao insistir na defesa da paz e na união “entre os irmãos”, tema presente na maioria dos 16 artigos originais. Apesar do discurso, na prática, assassinatos, conflitos e disputas continuavam batendo recordes. O pico da curva foi alcançado seis anos depois da criação da facção, com mais de 15 mil assassinatos no estado, patamar que permaneceria nos anos de 2000 e 2001, apesar de já revelar

uma tendência de queda. As políticas públicas criariam as condições necessárias para que esse novo arranjo social se estabelecesse em território paulista, apesar de as soluções partirem das populações mais afetadas pela violência.

Assim como ocorre em países em guerra, São Paulo também produziu uma geração de finados dos anos 1990. A lacuna demográfica que se formava provocou reações nas comunidades mais atingidas pelas mortes, uma tentativa de se buscar saídas para reverter o caminho do autoexterminio. As respostas vieram em diversas frentes. É a época dos Racionais MCs e da cena hip-hop paulistana, que se autointitulava a CNN da Periferia, dos livros e cinemas periféricos, que ajudaram na reflexão e na crítica sobre o momento crítico. As igrejas neopentecostais, que ofereciam o caminho da conversão para mudar de vida, também se voltaram para o resgate daqueles que tentavam fugir desse ciclo, cujo destino é o “cemitério ou a cadeia”.

A dura realidade moldou o comportamento dos jovens locais, fortalecendo valores de respeito horizontal entre homens que se relacionam de igual para igual. O lema da torcida organizada corintiana Gaviões da Fiel segue a mesma linha. O popular LHP (Lealdade, Humildade e Procedimento), pregado nos estádios, escrito em uma bandeira de 120 metros de comprimento, defende, acima de tudo, o respeito entre os integrantes do grupo e a submissão às regras da torcida. A ideia é que os corintianos não devem brigar entre si, mas nada os impede de ser desleais e arrogantes com são-paulinos e palmeirenses.

O “ladrão”, “vida loka” ou “correria”, empregado na “profissão perigo”, o homem que vive em um contexto violento, deve saber respeitar e só atacar na hora certa. No crime, ele precisa seguir “o caminho certo da vida errada”, o que significa que a arma pode estar virada contra “os outros”, mas nunca estar voltada para os próprios irmãos. Ter proceder (agir de acordo com as regras do mundo do crime) é uma das principais qualidades que se espera do criminoso paulista. É em cima dessa tremenda sensação de vulnerabilidade, cria-

da no contexto de caos das periferias nos anos 1980 e 1990, que o PCC vai conseguir crescer e se legitimar dentro e fora das prisões.

## **Economia do crime e a mediação no mundo das sombras**

A construção dessa estrutura de organização do mundo do crime foi ganhando formato aos poucos, mudando de acordo com os erros. Duas são as pilstras principais desse arcabouço. De um lado, o PCC é fortemente liberal diante das carreiras criminosas individuais. A facção não tenta estender seus tentáculos sobre a iniciativa dos ladrões e traficantes autônomos que querem ganhar dinheiro. Quanto mais próximos da facção, no entanto, maior a proteção por parte dos irmãos, importante principalmente nas temporadas dentro da prisão. De outro lado, o PCC é duro e cruel para punir aqueles que desobedecem as normas do “proceder” criminal. São penalizados os que contribuem para a desordem nos territórios e prisões onde a facção está presente. Assim, todos os ladrões são livres para atacar os patrimônios alheios, mas é preciso respeitar as regras do crime e não atropelar criminosos e moradores de bairros onde os negócios são feitos. Diante de conflitos no crime, a primeira opção é “esticar o chiclete”, gíria que significa argumentar, em substituição ao uso das armas e balas. Estava inaugurada uma nova burocracia do crime. Matar se transformara em uma atividade controlada por normas e ritos.

A partir do aprimoramento do papel de agência reguladora do crime, exercido pela facção, a economia ilegal paulista vem prosperando sem a ocorrência de grandes conflitos que desencadeiem guerras no submundo criminal. Em 2012, ocorreram 237 mil roubos no Estado de São Paulo e 195 mil roubos e furtos de carros. Trata-se de uma produtividade e tanto. Somados, representam 50 casos por hora. São crimes que não podem ser vistos de forma isolada. Por trás de cada automóvel levado, há uma ampla rede de contatos, como receptadores, funcionários para es-

quentar documentos, desmanches que separam e desovam as peças no mercado, entre outros. O mesmo ocorre com o incomensurável mercado de drogas paulista. Em 2012, foram 41 mil flagrantes por tráfico. O comerciante de drogas no varejo precisa se relacionar com atacadistas de diferentes portes, lidar com as polícias, sem falar na promoção de festas, vistas, atualmente, como uma forma de movimentar o mercado. Há, ainda, a negociação das armas de fogo, que também faz parte dessa rede intrincada de negócios ilegais. O PCC é um importante atacadista, mas a droga pode ser comprada de outros fornecedores, conforme mostram as escutas do MPE.

Os mais de 210 mil nas prisões também fazem parte desse universo. Considerando os familiares dos presos, pode-se dizer que cerca de um milhão de pessoas gravitam direta ou indiretamente em torno das rotinas do cárcere, que envolvem também visitas em ônibus para o interior do estado, jumbos (pacotes) com comidas e outros produtos para ajudar a manter os presos, entre outras tarefas.

Toda essa multidão que integra a economia do crime, atualmente representando um percentual importante da população paulista, praticamente não pode contar com o Estado. No caso dos criminosos, eles dependem justamente da ausência do Estado para fazer prosperar suas atividades ilegais. Como não contam com o auxílio das polícias ou da Justiça para resolver conflitos e cumprir acordos, eles se relacionam em um contexto propício para se transformar em selvas, onde “um dia você é o predador, no outro é a presa”, como diz a letra dos Racionais. A legitimidade do PCC nesse cenário cresceu conforme o nome da facção passou a ser vendido como a instituição capaz de mediar conflitos e garantir a manutenção do “proceder” em territórios e mercados anteriormente conflagrados. Uma espécie de ordem paraestatal, que busca exercer o monopólio da força onde grupelhos e indivíduos sempre se digladiaram entre si.

Vale comparar com a trajetória seguida pelas facções no Rio de Janeiro. No final dos anos

1970, os criminosos fluminenses começaram a se organizar dentro das prisões. Era a mesma época em que o comércio de cocaína começava a crescer no mundo, vinda do Peru, da Bolívia e da Colômbia. Na década seguinte, quando os cartéis de Cali e Medellín buscavam parcerias, o Comando Vermelho (CV) já havia se estruturado minimamente e optado pelo tráfico de drogas como forma de financiamento.

Apesar de ter nascido também com a proposta de lidar com a desordem nas prisões, o CV cresce voltado fundamentalmente para o lucro no comércio de drogas. Entre os anos de 1983 e 1986, iniciou sua ofensiva para dominar as bocas de fumo tradicionais nos morros do Rio de Janeiro. Em 1985, estudos estimam que o CV já comandava 70% de todos os pontos de venda. A organização buscou assumir o monopólio no varejo para poder negociar em boa posição com os atacadistas internacionais.

A facção, assim, estabeleceu o formato do negócio altamente hierarquizado, dominando o cotidiano dos territórios, com estruturas que chegavam a até 500 homens em um morro. O objetivo era aumentar os lucros e ampliar os mercados. Não se buscava organizar um cenário conflagrado, como em São Paulo. Líder do Comando Vermelho, Fernandinho Beira-Mar foi, na década de 1990, o maior atacadista brasileiro de drogas, com contatos no Paraguai, na Bolívia e na Colômbia. Segundo relatórios da inteligência da Polícia do Rio de Janeiro no período, movimentava US\$ 240 milhões por ano e tinha faturamento líquido de US\$ 44 milhões. Quatro vezes mais do que as estimativas atuais sobre o PCC.

Em meados dos anos 1990, desavenças entre os cabeças da facção CV provocaram um racha que levou ao surgimento de facções rivais, como o Terceiro Comando (TC) e Amigos dos Amigos (ADA). Eles precisaram montar estruturas semelhantes para competir e disputar mercados na base das invasões e tiros de fuzis. Depois de mais de quase 20 anos de disputas, o processo de fragilização das facções ficou claro em 2010, com a ocupação das forças de segurança do Complexo

do Alemão e a cena dos traficantes em fuga. A trégua seria uma necessidade para baratear os custos da operação da droga.

A questão da pacificação, portanto, não é moral, mas estratégica. PCC não é melhor que CV, TC ou ADA. Tanto Beira-Mar como integrantes do PCC já foram acusados de torturas capazes de embrulhar o estômago. Em São Paulo, até um coração foi comido em um ritual dentro da prisão. A diferença dos caminhos seguidos foi decorrência da estratégia usada pelos grupos diante do contexto que se apresentava. Mais de 30 anos depois do *boom* do tráfico no Brasil, a via escolhida pelo PCC, consolidada somente na última década, tem dado mais resultados, e o grupo paulista é hoje o mais forte e mais influente no universo criminal brasileiro.

“O crime fortalece o crime”, disse por celular o fora-da-lei paulista Gegê do Mangue, em 2010, ao seu parceiro no crime fluminense Nem, que era o chefe do tráfico na Rocinha e integrante da facção Amigos dos Amigos (ADA). A conversa deixava evidente a estratégia das partes nos tempos atuais. O PCC, que já era parceiro de Beira-Mar e do CV, queria vender também para a ADA. Eles perguntam a Nem se ele se incomodava com a relação entre PCC e CV. Nem afirma que não e que aceita conversar. A Rocinha ainda não havia sido pacificada. O líder da facção fluminense diz que mortes e lutas anteriores não permitem que CV e ADA se aproximem, mas aceita um acordo para cessar as invasões de território e tomadas de mercado à força. Anos de disputas sangrentas, que fazem parte da história do crime no Brasil, já ensinaram suas lideranças: homicídio significa prejuízo. Trocaram a guerra pela *Pax Sceleris*.

O discurso dos criminosos paulistas em defesa da ordenação da selva e a criação desse arcabouço para organizar as ações no crime fortaleceram o mito de que o PCC teria sido responsável pela queda dos assassinatos em São Paulo ao longo da última década. Um dos que defendem a tese é Marco Herbas Camacho, o Marcola, apontado como articulador número 1 do PCC. Ele o



faz em uma conversa por celular com outro criminoso em 2011, no interior da Penitenciária de Presidente Venceslau 2. “Hoje para matar alguém é a maior burocracia”, falou Marcola no grampo, referindo-se às normas impostas pela facção na cena do crime. “Então, quer dizer. Os homicídios caíram não sei quantos por cento e aí eu vejo o governador chegar lá e falar que foi ele”, completou o criminoso.

E de fato essa burocracia existe. De acordo com as normas na atualidade, quando alguém tem alguma queixa contra outro na prisão ou em um território onde a facção exerce influência, deve se dirigir a um tribunal do PCC. “Sangue se paga com sangue” é um dos lemas, que significa que mortes praticadas sem o aval ou contra os interesses da facção levam ao assassinato do autor. Os “debates”, espécies de julgamentos informais, já foram narrados em grampos, relatados por moradores e testemunhados por jornalistas e pesquisadores. Pode envolver penas leves e pesadas. Em um dos eventos ocorridos, no bairro do Jaçanã, na periferia norte de São Paulo, um traficante, acusado de bater injustamente no rosto de um morador, foi condenado a receber dois socos no rosto dados pela vítima. O controle desses conflitos é exercido pela chamada “disciplina da quebrada”, que responde hierarquicamente às disciplinas gerais.

## **PCC e política de segurança**

**T**udo isso significa que o PCC pode ser apontado como o responsável pela queda do crime no Brasil? É o que parece apontar o senso comum. Nos anos 1980, contudo, o mesmo senso comum já havia escolhido os justiceiros e os grupos de extermínio formados por policiais como responsáveis por manter as taxas criminais sob controle. Questionado sobre o papel do PCC na queda dos homicídios em São Paulo, o ex-secretário nacional de segurança pública, José Vicente da Silva, brincou que, caso a facção seja, de fato, a causa da diminuição das taxas, seria bom levar o PCC para Bahia e Alagoas, onde os homicídios

não param de crescer. O fato de o PCC desempenhar um papel de agência reguladora do crime não significa que existe uma relação causal entre sua ação e a queda na violência.

O que se pode dizer com tranquilidade, no entanto, é que o PCC foi um dos efeitos colaterais das políticas de segurança pública paulistas colocadas em prática nos últimos 20 anos. Na busca bem-sucedida de reduzir e coibir os homicídios, o Estado de São Paulo criou também condições para que o mercado do crime se organizasse. Como resultado, ao mesmo tempo em que o estado conseguiu induzir os criminosos a evitar os assassinatos, fortaleceu e contribuiu para dar legitimidade ao PCC e oportunidades para que a facção desenvolvesse seu papel de agência reguladora criminal. Em suma, as políticas de segurança descalibradas provocaram a redução dos homicídios, tendo o fortalecimento do PCC como seu principal efeito colateral.

Basta ver as principais iniciativas nas últimas duas décadas. É motivo de elogios o crescimento nos gastos em segurança pública que melhoraram os equipamentos policiais e a gestão do policiamento, tendo ampliado as vagas em prisões. Mas, se os avanços são visíveis, os defeitos persistem. Os direitos dos presos não são respeitados, e eles próprios são levados a organizar seu cotidiano nas prisões e a garantir a vida dos familiares do lado de fora. Os grupos de extermínio permanecem atuantes na Polícia Militar, produzindo o ódio social que abastece o mundo do crime e as quadrilhas com novos integrantes. A corrupção na Polícia Civil também segue contribuindo para a promoção de crimes seguros e lucrativos. O PCC aproveita essas brechas deixadas no sistema e as preenche para crescer e se fortalecer.

A ampliação do total de presos no estado mexeu profundamente com a cena criminal paulista. Com a multiplicação do encarceramento, que ocorreu de forma atabalhoada, o mundo do crime nunca mais seria o mesmo. Em primeiro lugar, como em nenhum outro lugar do Brasil, o criminoso soube que, muito provavelmente, ao longo

de sua trajetória no crime, passaria uma temporada na prisão. Isso faz com se sinta mais vulnerável às investidas policiais. No caso da redução dos homicídios, um dos argumentos de traficantes é que a morte “suja” a área de policiais e os levam a perder dinheiro. O aumento da eficiência da polícia e o crescimento do risco de ser preso em decorrência dos assassinatos, portanto, induziram o crime a organizar maneiras de diminuir conflitos para maximizar lucros e liberdade.

Em segundo lugar, o encarceramento em massa criou os chamados “escritórios” do crime dentro das prisões. A privatização da telefonia e a consequente popularização do celular, a partir dos anos 1990, garantiram a ferramenta necessária para que as conversas entre o lado de dentro e de fora da prisão passassem a correr soltas. Como o futuro na prisão é uma possibilidade real para os que estão livres e praticando crimes do lado de fora, em São Paulo, o “proceder” ditado pelos telefones por trás dos muros passou a ganhar legitimidade. Afinal, quem gostaria de cumprir pena, por anos, rodeado de inimigos? É melhor aceitar as regras.

Conforme os anos passam, a estrutura criminal para organizar o crime vai sendo formada, induzida pelas políticas de segurança pública. Os homicídios caem porque o Estado se torna mais eficiente na coerção aos que praticam crimes e violência. Paralelamente, interessa aos criminosos a pacificação da cena criminal, já que vinganças e traições pioram uma vida que por si só já é muito atribulada.

A base da política de segurança, no entanto, é claramente frágil e demanda aperfeiçoamento. Tanto que, no ano passado, a rixa entre policiais militares e integrantes do PCC foi uma das causas principais do crescimento dos homicídios no Estado, depois de anos ininterruptos de queda. Até onde dura esse equilíbrio no crime paulista e até quando o PCC continua a exercer esse papel de mediador no mundo das sombras é uma resposta que poucos se arriscam a dar. O que pode ocorrer se houver um racha e uma liderança passar a atacar os “sintonias” e os “disciplinas” nos

territórios paulistas? E se a facção passar a promover atentados contra autoridades? A única saída, portanto, é enfraquecer a facção com novas políticas, diferentes das que fortaleceram a facção até agora.

## **Mexicanização – medo, conceito e reação**

**D**urante a segunda metade da década passada, um fantasma rondava as autoridades dedicadas ao combate ao narcotráfico no País. Essa ameaça vinha da possibilidade de que áreas sob o domínio do tráfico de drogas – a exemplo dos morros cariocas – se expandissem pelo País. O poder do narcotráfico e das facções criminosas parecia, então, destinado a nos transformar em um tipo de estado dilacerado pela conflagração entre bandos criminosos infiltrados nas estruturas estatais. A perspectiva não parecia tão irreal quando nos lembramos das ações comandadas por Fernandinho Beira-Mar, matando rivais na prisão e patrocinando ataques pelo Rio de Janeiro, ou, ainda, das ações do PCC, que pararam o estado mais rico do País em 2006. O modelo inominável para as autoridades da segurança pública, a palavra que não se queria pronunciar naqueles anos era um neologismo: *mexicanização*.

O que se queria dizer com ela? A necessidade de o Estado ter de mobilizar todas as suas forças para lidar com cartéis poderosos – existem nove em atuação no México, combatidos por tropas que foram antes mobilizadas contra a rebelião zapatista em Chiapas. Claro que as diferenças com o Brasil são grandes, a começar pela inexistente fronteira com os Estados Unidos, maior mercado consumidor mundial de drogas. Mas, como garantir que anos de tolerância não permitissem o surgimento de uma megaorganização no crime? Quanto iria demorar para que quadrilhas do narcotráfico se misturassem às de criminosos cujos esquemas desviam dinheiro público para financiar campanhas políticas? Seria um caminho perigoso de ingresso direto no aparato do Estado. Entre os que temiam esse espectro, di-

fundiu-se o receio de que só com o acionamento das Forças Armadas e com a transformação das ações policiais em ações bélicas é que se alcançaria a eficiência necessária à luta contra essa nova criminalidade.

Os que advogavam o uso das Forças Armadas muitas vezes queriam dizer que o conflito contra o crime organizado não podia ser vencido dentro dos limites do direito penal e do devido processo legal. Queriam rufar os tambores de guerra, com sua legalidade melíflua, com a permissão para emboscadas, tiros nas costas e mortes no calor da luta. Pôr o Exército no combate ao crime é mudar não só as táticas, mas também a estratégia. A partir de então, o objetivo do aparelho estatal não seria mais elucidar delitos e prender criminosos, mas aniquilar a organização inimiga. A doutrina militar clássica ensina que qualquer tipo de comisseração em uma guerra é a pior das disposições que se poder ter em um conflito. Não se vence uma guerra sem sangue. O uso do Exército em situações de manutenção da lei e da ordem – como fazem a Polícia do Exército e outras unidades treinadas para esse fim – é bem diferente das ações de busca de informação e de neutralização de uma organização inimiga, cujo modelo mais conhecido é o do combate à insurgência, conforme definido em *La Guerre Moderne* (2008), do coronel francês Roger Trinquier.

O temor da mexicanização ficou para trás depois do início da política de pacificação nos morros cariocas e da *Pax Sceleris* do PCC, iniciada nos presídios paulistas. Em silêncio, a maior facção do País abandonou o ataque direto ao coração do Estado e adotou a estratégia de convivência, enquanto buscava aliados fora de São Paulo e do País. Em 2008, o PCC inaugurou o primeiro acordo internacional com bandidos paraguaios e bolivianos. Passava, então, a receber drogas diretamente da fonte, sem atravessadores. Em seguida, montou estruturas nos dois países vizinhos, internacionalizando-se, um processo acompanhado de perto pela Polícia Federal, que passara a contar naquele ano com adidos nas embaixadas

brasileiras de Assunção e de La Paz. O silêncio da facção parecia, a cada dia, levar para mais longe a ameaça de um país dilacerado pela força dos cartéis da droga.

Ao mesmo tempo, o PCC mudava seu estatuto e, assim, o discurso com o qual se dirigia à sua clientela – os lagartos do mundo do crime. Passara a exigir, em seu artigo 18, retaliações e ataques à polícia toda vez que esta agisse fora da lei, executando bandidos ou forjando provas. As escutas recentes do Ministério Público mostram como esse artigo foi usado pelos bandidos para atacar e matar mais de uma centena de policiais paulistas em 2012. O poder estatal só lhe é injusto, conforme demonstram os documentos da facção, porque ele não lhe pertence. O silêncio do PCC e sua nova forma de construir seu poder enfraqueceram os que advogavam a militarização do combate ao crime organizado. O que esses movimentos detectados pela megainvestigação feita por iniciativa do então secretário da Segurança Pública de São Paulo, Antonio Ferreira Pinto, mostram é que poucas são as autoridades da área que compreenderam o fenômeno. Como não sabem diferenciar a criminalidade comum daquela organizada, como não estudaram seus efeitos na sociedade, seus métodos, suas estruturas e objetivos – o reconhecimento pelo Estado de que a organização é dona de uma parcela do direito ao uso da força e da coerção na sociedade como forma de garantir seus negócios –, não sabem como combatê-la, quais instrumentos legais e de força devem ser usados contra as máfias. Há, talvez, uma rara exceção no Brasil – José Mariano Beltrame, com suas UPPs, um política por demais carioca para poder ser replicada em todo o País.

Quais, então, são os instrumentos à disposição para enfrentar o crime organizado? Existem diferentes tipos: desde os mais imediatos, urgentes para estancar a sangria e salvar o paciente, até os de médio e longo prazos, que garantam, depois, uma vida longa e boa ao paciente remediado. As medidas de médio e longo prazos estão relacionadas à própria discussão sobre a retomada por parte

do estado da ascendência sobre uma parcela da população que cada vez mais prefere se relacionar no universo sombrio da criminalidade. Essa discussão engloba desde o debate sobre o papel das prisões e a forma do cumprimento das penas, passando principalmente pelos temas do sentido da política de guerra às drogas e da possibilidade da legalização desse tipo de comércio.

Para enfrentar os riscos no curto prazo, contudo, a exemplo do que dizia Raymond Aron, é preciso primeiro “salvar o conceito”. Ele escreveu que, quando pensamos todos os conflitos como se fossem guerras, emprestamos à existência social um “caráter belicoso”. Uns poderiam encontrar o inimigo, o opressor no Conselho Universitário da Universidade de São Paulo ou na polícia; outros, nos *black blocs*, no ativismo social e político. Sob o pretexto de que a ordem civil está conturbada por bandidos, gangsteres e contestadores, recusamo-nos a distinguir a criminalidade, a luta de classes e a guerra civil. “À maneira de certos estatísticos, incluem-se na mesma categoria todas as modalidade de mortes violentas”, concluiu Aron. Mas, qual o conceito que precisamos salvar? O primeiro é de criminalidade organizada, banalizado pela imprensa e pelos tribunais, que enxergam atrás de qualquer quadrilha uma organização criminosa.

E como fazê-lo? Uma saída seria trazer de forma completa para o nosso ordenamento jurídico a tipificação de associação mafiosa do artigo 41 bis do Código Penal Italiano. Esse delito surgiu na Itália, em 1982. Seu projeto foi apresentado ao parlamento pelo deputado comunista Pio La Torre (*História da Máfia*, Salvatore Lupo, 2002). Rapidamente, a Máfia identificou o tamanho da ameaça: em 30 de abril daquele ano, o deputado e seu motorista foram cercados, em Palermo, e assassinados a tiros. Foi preciso mais de uma década para que os primeiros resultados da luta antimáfia fossem sentidos na Itália com o aprimoramento dos instrumentos legais de combate àquela organização e à lavagem de dinheiro dos bandidos, com o sequestro de bens e investimentos. No Brasil, as tentativas de se criar o de-

lito de organização criminosa pouco mais fizeram do que vitaminar o crime de formação de quadrilha até que, em agosto de 2013, o país adotou em sua lei o conceito de organização criminosa, conforme definido na Convenção de Palermo, em 2000. A lei reconhece que as máfias devem ser “estruturalmente ordenadas e caracterizadas pela divisão de tarefas”, mas ainda não leva em consideração, como na Itália, o caráter coercitivo desempenhado pelas organizações contra seus integrantes e as pessoas que vivem em suas áreas de atuação, submetidos à lei do silêncio, a fim de garantir a execução de delitos comuns e para o controle de atividades econômicas ou de recursos e serviços públicos.

Não se criou em nosso país um Código Penitenciário, a exemplo do italiano, com seu famoso artigo 41 bis, definindo o cárcere duro como uma forma de cumprimento da pena para mafiosos e terroristas, um forma de pena mais grave do que a reclusão. Aqui, temos o pífio Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), simples castigo carcerário com duração de até um ano para presos de mau comportamento. Trata-se de um dos maiores exemplos de ferramenta contra a delinquência comum usada para lidar com a bandidagem organizada. A questão é simples: o preso comum pode ou não cometer falhas graves em seu caminho para a reinserção social. O mafioso não. O simples fato de ele pertencer a uma organização é uma falta perene, que não cessa. Daí a necessidade de um sistema permanente que o diferencie dos demais detentos. Com o cárcere duro, a progressão de regime prisional seria feita dentro desse modelo de encarceramento. Ou seja, um mafioso só deixa esse regime de pena caso se dissocie da organização. O instrumento da dissociação e mesmo o dos arrependidos são ainda pouco conhecidos no país – apesar da fama conquistada pelas delações premiadas. A verdade é que não se combate o crime organizado com as mesmas leis aplicadas à delinquência comum, algo ainda não compreendido por muitos juízes, promotores, advogados, policiais e parlamentares. São fenômenos distintos, e o perigo que representam é tão

diverso como a ação de um trombadinha e a de um sequestrador. Combater o crime organizado não significa aumentar a pena, mas torná-la efetiva, por meio de instrumentos que se mostraram eficazes em outros países.

Em São Paulo, conforme demonstrou a megainvestigação, é necessário não apenas instrumentos legais contra os criminosos, mas também o início de um trabalho de depuração das forças policiais, contaminadas pela corrupção e pela convivência com os bandidos. A própria estratégia usada na megainvestigação é consequência desse problema. Sem acreditar que setores importantes da Polícia Civil fossem capazes de manter o sigilo das investigações, o secretário Ferreira Pinto optou por fazê-la por meio do uso de PMs em parceria com o Grupo de Atuação Especial e Repressão ao Crime Organizado (Gaeco), do Ministério Público. Deixados de lado, a reação de vários integrantes da Polícia Civil foi a de questionar a legalidade da apuração. O combate ao crime organizado ficava, assim, sujeito à luta pelo poder dentro do aparelho estatal, levada a cabo por delegados descontentes com o secretário. Outros tentavam bombardear a investigação com receio de que ela flagrasse achques e casos de corrupção.

Enquanto isso, o Gaeco e os PMs enviavam informações operacionais às Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (Rota, que, em pouco tempo, passaria a ser acusada de executar integrantes da facção). O sistema montado pelo governo monitorou os passos do PCC e impediu muitas de suas ações, mas não evitou o florescimento do tráfico e a expansão da organização. Sem falar na guerra entre policiais e criminosos no segundo semestre de 2012. Muitos flagrantes baseados em escutas provocavam mortes, que eram respondidas com mais violência contra a polícia pelos criminosos. Praticamente desmontado em janeiro de 2013, depois da saída de Ferreira Pinto da Secretaria da Segurança, o sistema produziu seu último grande resultado com a apresentação da denúncia criminal dos promotores do Gaeco contra 175 integrantes do PCC no estado. O que virá depois disso? O vazio legal e estrutural no combate à criminalidade organizada só nos deixa ter uma certeza: de que as próximas contabilidades do PCC apreendidas pela polícia vão – como sempre – mostrar o crescimento do faturamento e a diversificação das atividades da organização, que terá todos os motivos para promover novos “pancadões”, a fim de celebrar os futuros aniversários do Primeiro Comando da Capital.

# Década Perdida

.....  
DEMÉTRIO MAGNOLI

O ex-ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, tinha a obrigação funcional de defender a linha oficial de política externa brasileira. Contudo, ele não precisava fabricar um ensaio de ilusionismo e pres-tidigitação para contornar as perguntas difíceis que se tornaram inevitáveis na hora da criação da Aliança do Pacífico. Infelizmente, é esse o sentido do texto que assinou no número 23 de *Interesse Nacional*.<sup>1</sup> Os analistas que apontam a “paralisia” do Mercosul referem-se à inserção do Brasil no comércio mundial; Patriota replica com (frágeis) argumentos sobre o comércio sul-americano. Diante de críticas às opções de política externa adotadas pelo Brasil, Patriota retruca com informações estatísticas impertinentes.

O artigo assinado pelo ex-ministro não menciona, nem uma vez, as siglas TPP e TTIP, senhas dos mega-acordos de comércio que os EUA articulam com os países da Bacia do Pacífico e com a União Europeia. No lugar de um urgente debate político sobre o interesse nacio-

nal, Patriota oferece um diálogo de surdos. É como se o Itamaraty vivesse em uma bolha impermeável: o “berço esplêndido” cantado no nosso hino nacional.

## O homem que calculava

“Fatos são coisas teimosas, mas estatísticas são maleáveis”, ironizou Mark Twain, que sabia fazer humor. Patriota brinca de modo deprimente com as estatísticas. Ele coteja a expansão do comércio mundial com a dos intercâmbios intrazona do Mercosul no período 2008-2012, como se a comparação tivesse algum significado. Passa ao largo da “coisa teimosa” que realmente interessa: no mesmo período, a participação do Brasil nas exportações globais permaneceu estagnada (em quase insignificante 1,1%), enquanto a do Mercosul cresceu 4,5% e a da América do Sul (sem o Brasil) cresceu 10,5%. Também silencia sobre outra “coisa teimosa” extremamente relevante: no mesmo período, a participação da Aliança do Pacífico nas exportações globais cresceu 13%. Dito de outro modo, no intervalo que o ex-ministro escolheu, nossos vizinhos sul-americanos ganharam mercados, enquanto o Brasil andava de lado.

“Existem três tipos de mentiras: mentiras, malditas mentiras e estatísticas”, disse certa vez Benjamin Disraeli. Mentir por meio de estatísticas é uma velha arte, sempre aperfeiçoada. No seu artigo, Patriota opera no estágio rudimentar dessa arte, recorrendo a truques colegiais, como

.....  
<sup>1</sup> O artigo de Patriota, intitulado “O Mercosul e a Integração Regional”, foi escrito antes da exoneração do ministro, provocada pela crise aberta com a transferência do senador boliviano Roger Pinto Molina para o Brasil, em agosto de 2013. O Itamaraty informou aos editores de *Interesse Nacional* que o artigo continua a expressar a posição oficial brasileira.

.....  
DEMÉTRIO MAGNOLI é sociólogo e integrante do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo (Gacint-USP)

o uso de números absolutos no lugar de números relativos e a seleção de escalas temporais esdrúxulas ou incongruentes entre si. O período 2008-2012 é significativo, pois corresponde ao colapso financeiro global e à lenta recuperação subsequente. Mas, no contexto do artigo, a referência às mais de duas décadas decorridas desde o Tratado de Assunção (1991) é uma aposta ofensiva no confucionismo.

A primeira década do Mercosul coincide com um ciclo econômico global profundamente distinto daquele aberto no início do século XXI. Além disso, o sentido político impresso ao Mercosul sofreu forte mudança desde 2003, em função das estratégias seguidas pelos governos lulistas, no Brasil, e kirchneristas, na Argentina. As exportações intrabloco no Mercosul-4 (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) multiplicaram-se por 4,3 entre 1990 e 2000, mas apenas por 2,5 entre 2000 e 2010. Em si mesmo, não há nada de muito surpreendente nesta informação, pois o comércio intrabloco expandiu-se a partir de um patamar inicial muito baixo. Contudo, a redução do ritmo de crescimento do comércio intrabloco é uma evidência dos limites do Mercosul para a expansão das exportações do Brasil. É precisamente isso que Patriota evita discutir, com a finalidade de ocultar a natureza ideológica das opções de política externa do Itamaraty e seus impactos sobre a economia brasileira.

Patriota escreve como se o Mercosul funcionasse, efetivamente, como união aduaneira. Contudo, como sabem por experiência prática os empresários que exportam para a Argentina, o bloco não opera nem mesmo como uma verdadeira área de livre-comércio. Buenos Aires utiliza ciclicamente uma série de barreiras não tarifárias que chegaram a atingir, nos últimos anos, quase um quarto do total das vendas brasileiras para o país vizinho. Sob pressão argentina, multiplicaram-se as “cotas voluntárias”, que configuram comércio administrado. As licenças de importação não foram abolidas para todos os produtos – e os argentinos chegam a dispendar dois meses no processo de aprovação de uma licença. Além

disso, taxas antidumping impostas aleatoriamente gravam produtos brasileiros. Entretanto, o problema de fundo nem está no comércio intrazona.

O Mercosul é pequeno demais para o Brasil. Em 2010, o bloco absorvia 40% das exportações paraguaias e entre 25% e 29% das exportações argentinas e uruguaias, mas apenas 11% das exportações brasileiras. Sabia-se perfeitamente disso na hora do Tratado de Assunção. Por esse motivo, o Mercosul foi constituído sobre a base do princípio do regionalismo aberto. De um lado, ele cumpriria a função de polo da integração comercial sul-americana. De outro, seria uma ferramenta para alavancar a competitividade das empresas brasileiras (e argentinas), capacitando-as a competir no cenário dos intercâmbios globais. Contudo, o Mercosul original não existe mais: acabou na hora do ingresso da Venezuela chavista.

Diante do então presidente Lula, em 2006, Hugo Chávez deixou clara a política de seu governo diante do Mercosul. “O Mercosul, ou o reformamos e fazemos um novo Mercosul ou também se acabará. Não é um instrumento adequado para a era em que estamos vivendo. Vamos enterrar nossos mortos, irmãos.” O “novo Mercosul” distingue-se cada vez mais do bloco original, à medida que incorpora os integrantes sul-americanos da fracassada Aliança Bolivariana das Américas (Alba). Remoldado segundo a visão do caudilho, o Mercosul converte-se num diretório político tripartite entre Brasília, Buenos Aires e Caracas. Hoje, o bloco utiliza seletivamente a cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, punindo o Paraguai, mas fazendo vistas grossas às violações dos direitos da oposição na Venezuela, e forma um escudo de defesa para as políticas protecionistas da Argentina e da Venezuela. É por esse motivo que, ao longo de uma década, o Mercosul não concluiu nenhum acordo comercial significativo, fechando-se atrás de muralhas construídas com o material da ideologia.<sup>2</sup>

.....  
2 O Mercosul concluiu apenas três acordos comerciais, de pouca relevância, com Israel, Egito e a Autoridade Palestina.

## Só Carolina não viu...

O governo e o Itamaraty nunca escolheram a linguagem da clareza para explicar a paralisia do Mercosul no que tange à negociação de acordos comerciais. No lugar de admitir, abertamente, a resistência ideológica dos principais países do bloco diante do livre-comércio, o ex-ministro Celso Amorim repetiu incessantemente a justificativa protocolar de que o Brasil prefere o conceito de acordos globais, na moldura da Organização Mundial de Comércio (OMC). Contudo, essa preferência, que é compartilhada pelos críticos da paralisia do Mercosul, não tem o condão de mudar a dura realidade: a via multilateral está bloqueada desde o colapso da conferência ministerial da OMC de Cancún, em 2003.

Amorim continuou a jogar todas as fichas brasileiras na OMC, apesar das decepções geradas pelas negociações de Genebra, em 2006, do desolador impasse atingido em Potsdam, em julho do ano seguinte, e de um novo colapso em Genebra, em 2008, caracterizado acertadamente pelo representante europeu, Peter Mandelson, como um “fracasso coletivo”. O brasileiro Roberto Azevêdo, que sucedeu Pascal Lamy à frente da OMC, revelou um senso mais aguçado de realismo ao desistir dos ousados objetivos originais da Rodada de Doha, procurando um acordo circunscrito à facilitação de comércio.

No seu exercício de prestidigitação vazia, Patriota só menciona a sigla OMC uma vez: a referência à “vitória do Brasil” representada pela escolha de Azevêdo para diretor-geral da organização. Se Amorim, pelo menos, reconhecia o desafio que o Brasil enfrenta, o sucessor efêmero preferiu transitar em universo paralelo, olhando para outro lado enquanto a banda passava. O artigo quase inacreditável que ele assina sugere que a América do Sul é uma alternativa suficiente para a projeção internacional da indústria brasileira. Citemos:

“Quando se considera a composição da pauta de exportações, a relevância do Mercosul destaca-se ainda mais: cerca de 90% das exportações brasileiras para os demais países do bloco são de manufaturados. Para a União Europeia, para a China e para os Estados Unidos, os percentuais de manufaturados são de 36%, 5,75% e 50%, respectivamente. A indústria brasileira, desse modo, tem no Mercosul seu mais importante mercado externo. [...] Dado igualmente relevante, mas de pouca difusão, é que, graças aos acordos de liberalização comercial firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), é possível afirmar que já existe livre-comércio entre o Brasil e praticamente toda a América do Sul.”<sup>3</sup>

O Tratado de Assunção representou um ganho político extraordinário para o Brasil. Entretanto, ao lado das razões estratégicas, a criação do Mercosul tinha motivações econômicas nitidamente definidas. O bloco do Cone Sul serviria como etapa preparatória para a inserção da indústria brasileira nas novas realidades moldadas pela globalização. Patriota circunda o problema quando exalta o lugar ocupado pela América do Sul como mercado para os manufaturados brasileiros. Livre-comércio não é, essencialmente, uma ferramenta para ampliar as exportações nacionais, mas um motor de inovação sistêmica. A indústria do país precisa ser exposta à competição global para aumentar seus níveis de produtividade. Na última década, obedecendo a impulsos ideológicos evidentes, o governo travou o processo de abertura comercial do país, condenando o setor industrial a acomodar-se no ninho confortável do protecionismo. É disso que se fala quando se critica a paralisia do Mercosul.

O chanceler canadense, John Baird, declarou ao jornal *Valor Econômico*, em novembro passado, que seu país está “ansioso” por uma ampliação do comércio com o Brasil – mas, realista, também disse que é “difícil, muito difícil” firmar

.....  
3 PATRIOTA, Antonio de Aguiar. “O Mercosul e a integração regional”. *Interesse Nacional*, Ano 6, N. 23, outubro-dezembro 2013, p. 67.



um acordo com o Mercosul, “não pelo Brasil”, e sim devido às resistências “de dois ou três países”. A proposta mexicana de um acordo de livre comércio nunca foi submetida a um exame sério. Não é um acaso que tal proposta não seja mencionada, nem de passagem, no artigo de Patriota. O motivo é simples: o México faz parte do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e, portanto, está excluído automaticamente de um horizonte de integração definido no quadro ideológico do antiamericanismo.

O setor industrial brasileiro agora entende aquilo que Patriota finge não entender. Depois de anos consagrados à autoilusão, durante os quais a maior parte do empresariado industrial acocorou-se à sombra do protecionismo envergonhado do governo, uma atitude mais realista ganhou corpo. A mudança refletiu-se nas pressões por uma retomada das negociações comerciais com a União Europeia (UE), deflagradas há mais de 12 anos, antes ainda da Rodada de Doha, que dormia o sono eterno devotado pelo governo a qualquer iniciativa associada ao rótulo maldito do livre-comércio. Contudo, precisamente nesse caso, evidencia-se que o Mercosul, refundado como diretório político, transformou-se em obstáculo intransponível para a conclusão de acordos comerciais significativos.

“O novo Mercosul está em fase de construção”, declarou meses atrás o chefe de Estado venezuelano, Nicolás Maduro, que ocupava a presidência rotativa do bloco. A “revisão da doutrina” do Mercosul proclamada por Maduro parece bastante avançada. No final de novembro, os negociadores dos países do bloco reuniram-se em Caracas para formular uma proposta de consenso a ser oferecida à UE. A Venezuela chavista, ainda em processo de adesão, não participava da negociação, mas a Argentina de Cristina Kirchner desempenhou com perfeição o papel reservado a ela. Depois de um atraso exasperante, os representantes argentinos exibiram uma oferta pífia, com apenas cerca de três quartos do valor do comércio com a UE – e que, além disso, não incluía posições sobre três das quatro vertentes de

um hipotético acordo (compras governamentais, serviços e investimentos). Na prática, Buenos Aires implodia o acordo antes mesmo das negociações substanciais com os europeus.

No “novo Mercosul”, o Brasil dá cobertura ao eixo Argentina-Venezuela às custas de seus próprios interesses e dos interesses dos dois sócios menores. Antes mesmo da desastrosa reunião de Caracas, o uruguaio José Mujica apontou o dedo na direção certa, dizendo que a “política insular” da presidente argentina está “arruinando o Mercosul”. Ignorando o Mercosul, uruguaios e paraguaios participam das negociações, lançadas por Washington em 2012, para um acordo sobre comércio internacional de serviços. Prudentemente, para escapar à condição de reféns do “novo Mercosul”, os dois ocupam lugares de observadores na Aliança do Pacífico. A peça de ficção assinada por Patriota não faz referência a nada disso.

## Um país longe demais

A tentativa de Roberto Azevêdo de salvar alguma coisa dos ousados objetivos originais de Doha coloriu com tons dramáticos a conferência ministerial de Bali, em dezembro passado. Mas, muito antes de Bali, constatara-se que a OMC sobrevive apenas como ente vestigial: um tribunal eficaz de solução de controvérsias.

A crise crônica das negociações multilaterais no âmbito da OMC provocou uma corrida rumo aos tratados de livre-comércio (TLCs). A Aliança do Pacífico, ao contrário do Mercosul, não impede a conclusão de acordos individuais. Os quatro países do bloco (México, Chile, Peru e Colômbia) têm TLCs com os EUA e já firmaram acordos com a UE. O Canadá assinou um acordo abrangente com a UE em outubro de 2013. Heinz Hetmeier, chefe do setor comercial do Ministério da Economia da Alemanha, declarou, recentemente, que, em princípio, o Mercosul ocuparia lugar destacado na agenda de prioridades da UE, “mas somos confrontados com uma postura hesitante nas negociações por parte do Mercosul”.

Os arautos do “novo Mercosul”, na Venezuela e na Argentina, são críticos ferozes dos TLCs. Segundo o argumento que esgrimem, tais acordos são componentes de uma estratégia imperialista e recolonizadora. De um lado, eles estimulariam as exportações de manufaturados e de serviços das economias centrais para as periféricas; de outro, provocariam uma especialização e uma simplificação das economias periféricas, que retroagiriam para o patamar de exportadores de produtos básicos. A hipótese, propalada como verdade insofismável, não conta com o respaldo de provas, nem mesmo de indícios fortes. Porém, existem provas seguras de que, sem firmar nenhum TLC relevante, o Brasil sofre desse mal.

O Brasil ainda não é uma “fazenda modelo”, mas rumo nessa direção. A pujança do agronegócio salvou o país de um desastre histórico, incalculável, na conta-corrente do balanço de pagamentos. De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), nossas exportações de produtos básicos representavam 23,4% do total em 2000, mas atingiram 29,9% em 2006 e 47,8% em 2012. Enquanto isso, a parcela de exportações de semimanufaturados reduziu-se de 15,9% para 13,9% e a de manufaturados, de 60,7% para 38,3%. Essas informações, ignoradas por Patriota, ajudam a entender a importância da América do Sul na absorção das exportações industriais brasileiras, que cresce à medida que se acentua a tendência de “primarização” de nossa pauta de exportações.

Patriota não chega a endossar explicitamente a crítica aos TLCs formulada por kirchneristas e chavistas, mas flerta com ela ao oferecer uma interpretação impertinente de um estudo publicado pela Cepal.<sup>4</sup> O estudo baseia-se em pressupostos políticos e econômicos discutíveis, mas contém uma análise sólida das tendências de comércio exterior de países latino-americanos que firmaram TLCs nas duas últimas décadas. Nas conclusões,

.....  
4 DINGEMANS, Alfonso & ROSS, César. “Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones”. Revista Cepal, n. 108, dezembro 2012.

os autores assinalam que, de modo geral, os TLCs não lograram diversificar as direções de exportações ou as pautas de exportações dos países signatários. O ex-ministro, porém, escreve que, com base no estudo, “pode-se afirmar que a conclusão de acordos de livre-comércio não implica, necessariamente, incremento das exportações dos países signatários”.<sup>5</sup> A curiosa interpretação de Patriota, além de trair uma primária visão “mercantilista” dos objetivos de política de comércio exterior, procura impugnar os TLCs com argumentos falsos para salvar a face da diplomacia brasileira.

É preciso ler atentamente antes de citar. Os autores do estudo da Cepal não impugnam os tratados de livre-comércio, como sugere um Patriota distraído, mas argumentam razoavelmente que eles constituem apenas um componente de “uma estratégia de exportação integral”. Depois de concluir que, isoladamente, eles não têm o poder de diversificar as exportações, escrevem: “Isso não significa que os TLCs não sejam necessários. É preciso reconhecer que tais acordos oferecem numerosos benefícios – mas não esse, em particular, ou ao menos não sem o respaldo de uma estratégia de exportação integral. Um TLC por si mesmo não modificará a estrutura produtiva de uma economia.”<sup>6</sup>

A década de fracassos sucessivos da OMC abriu espaço para a nova política de mega-acordos comerciais deflagrada por Barack Obama – a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (TTIP), entre EUA e UE, e a Parceria Transpácífica (TTP), entre EUA e os países da região Ásia/Pacífico, com exclusão da China. Na negociação dos mega-acordos, os temas tradicionais de comércio, especialmente tarifas e subsídios agrícolas, são suplantados pela articulação de regras para o comércio de serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual e meio ambiente. Para além dos acordos comerciais, a nova política americana tende a deslocar o fórum de produção de regras, esva-

.....  
5 PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Op. cit., p. 70.

6 DINGEMANS, Alfonso & ROSS, César. Op. cit., p. 48.

ziando o sistema multilateral da OMC. A tendência é prejudicial para o Brasil e, em geral para os países em desenvolvimento. Contudo, ignorá-la seria o mais grave dos erros.

A década de fracassos da OMC coincide com a década perdida de política de comércio do Brasil. A aposta exclusiva no sistema multilateral, somada à reinvenção “bolivariana” do Mercosul, conduziram-nos a uma difícil encruzilhada. Se o TTIP for concluído, os europeus aumentarão suas vendas de manufaturados para os EUA, invadindo mercados do Brasil, e os EUA incrementarão suas exportações agrícolas para a UE, prejudicando os exportadores brasileiros. Já a conclusão do TTP tem o potencial de aprofundar o intercâmbio dos EUA e dos países asiáticos com a Aliança do Pacífico, estreitando os mercados sul-americanos para os produtos industriais brasileiros.

Insulado nas suas certezas, Patriota faz pouco caso da Aliança do Pacífico. “Os compromissos anunciados em Cali sobre a eliminação de tarifas”, escreve o ex-ministro, “representam pouco em relação ao que já fizeram os países da Aliança do Pacífico na qualidade de membros da Aladi”.<sup>7</sup> É uma forma de cegueira interessada. A relevância da Aliança do Pacífico não está na redução ou na eliminação de tarifas entre seus integrantes, mas na definição de uma política agressiva de inserção nos fluxos em mutação do comércio global. Afastando-se do rumo do Mercosul, os países da Aliança do Pacífico evitam reproduzir nossos erros estratégicos. Hoje, por força dos TLCs, eles estabelecem pontes com o novo sistema de comércio, cujo esboço se desenha com os mega-acordos transcontinentais.

O Brasil vai se transformando num país longe demais – e não faltaram avisos a respeito. Em uma entrevista publicada pelo jornal *Valor Econômico* em agosto de 2010, quando deixava a assessoria da missão brasileira em Genebra, a economista Vera Thorstensen alertou para o fato de que “a dinâmica atual do comércio internacional não está mais na OMC, e sim nos acordos regionais” – e, por isso, “ficar fora dos grandes blocos poderá afetar, sem dúvida, as atividades internacionais das empresas brasileiras”. Thorstensen concluiu o raciocínio com a recomendação que tantos outros fizeram, sem sucesso: “Se a dinâmica é fazer acordos regionais, o Brasil deveria estar negociando não só no eixo Sul-Sul, mas no eixo Norte-Sul”. O problema é que a expressão “eixo Norte-Sul” converteu-se em uma abominação doutrinária para a política externa brasileira.

O artigo de Patriota evidencia a corrosão do interesse nacional pelo ácido da ideologia. Contudo, felizmente, e com muito atraso, incertos sinais de mudança começaram a emergir no final de 2013, durante as articulações do Mercosul em busca de uma proposta consensual a ser apresentada na mesa de negociações com a UE. Na ocasião, os exercícios argentinos de postergação, seguidos por uma oferta inacreditavelmente vazia, crispavam o ambiente. Então, contrariando a retórica pública oficial, que continuou a enfatizar a busca pela unidade do Mercosul, fontes do governo e do Itamaraty deixaram escorrer para a imprensa uma disposição de avançar sem os argentinos, ao lado do Uruguai e do Paraguai. São os primeiros indícios de uma ruptura brasileira com o “novo Mercosul” de Maduro e Kirchner. Terá chegado o momento de Luiz Alberto Figueiredo reescrever o artigo de Patriota?

---

7 PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Op. cit., p. 70.

# Lei Anticorrupção gera Incertezas, mas Consolida a Necessidade do *Compliance*

.....

BELISÁRIO DOS SANTOS JR. / ISABELLA LEAL PARDINI

## 1. Introdução

Uma breve cronologia da honestidade nos lembrará que, já no *Corpus Juris Civilis* de Justiniano, os preceitos do Direito eram assim sintetizados: viver honestamente, não lesar outrem e dar a cada um o que é seu. Essa síntese das exigências da convivência humana, antes traduzida de forma semelhante em diversas doutrinas religiosas, seguramente, até hoje, anima o comportamento da maioria das pessoas.

O problema é que a luta pelo poder – e por sua manutenção – ao longo dos tempos é uma guerra sem quartel e sem regras, muitas vezes se confundindo com a história do crime.

.....  
BELISÁRIO DOS SANTOS JR. é sócio titular de Rubens Naves Santos Jr. Advogados. Foi secretário de Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo (1995/2000) e secretário da Administração Penitenciária do Estado (1995). É membro da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo. Atualmente, integra o Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta (TV Cultura) e da Fundação Mário Covas. É membro, representando o Brasil, da Comissão Internacional de Juristas, com sede em Genebra e diretor do Centro de Estudos das Sociedades de Advogados (Cesa).

ISABELLA LEAL PARDINI é sócia de Rubens Naves Santos Jr. Advogados. Especializada em Direito Penal Econômico e Europeu pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e Instituto de Direito Penal Econômico e Europeu da Universidade de Coimbra, é pós-graduada (latu sensu) em Direito Penal Econômico pela Fundação Getúlio Vargas. Atualmente, é membro do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD).

A ocupação do território brasileiro, por exemplo, se fez às custas de entrega de parcela ilimitada de poder aos donatários, aos governadores. A um oceano de distância da metrópole, criou-se um clima propício à corrupção, em que o poder e a pessoa se confundiam e eram vistos como uma coisa só<sup>1</sup>

Sendo a honestidade um valor, sua aferição remete ao patamar de civilização de cada momento histórico. Assim, no Brasil, a honestidade já conviveu com escravidão, nepotismo, corrupção etc.

Em alguns países da Europa, até anos atrás, corromper não era crime. Desonesto, para a lei penal, era ser corrompido.

Assim, o que se vê, é que a honestidade convive com a valorização política da corrupção, criando uma cultura, se não de incentivo, pelo menos de tolerância a atitudes ilícitas.

De repente, alguns acontecimentos colocam em cheque essa contradição. Nesses momentos, a sociedade tende a reagir, exigindo normas mais duras contra o crime, seja ele de corrupção ou outro.

Segundo Sergio Ferraz, em recente conferência no Instituto dos Advogados de São Paulo, procuramos solucionar o problema da corrupção com normatividade, mas o que nos falta é uma ambiência cultural do valor honestidade.

.....  
<sup>1</sup> Entrevista ao site BBC Brasil da historiadora Denise Moura, “Corrupção no Brasil tem origem no período colonial” [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121026\\_corrupcao\\_origens\\_mdb.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121026_corrupcao_origens_mdb.shtml). Acesso em: 21/11/2013.

## 2. A legislação americana e sua influência

Durante a década de 1970, verificaram-se inúmeras investigações promovidas por parte da U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) – o equivalente, nos Estados Unidos, à Comissão de Valores Mobiliários brasileira (CVM) – sobre pagamentos questionáveis realizados por diversas empresas americanas a funcionários públicos, políticos ou partidos políticos de nações estrangeiras.

Os pagamentos realizados eram sempre utilizados para assegurar algum tipo de “ação positiva” por parte dos governos estrangeiros ou concessão de facilidades. Entre os escândalos mais famosos da época encontram-se os casos de subornos a governos estrangeiros por funcionários da empresa Lockheed para que aqueles dessem preferência de compra às aeronaves produzidas pela companhia.

Após os escândalos da Enron e Worldcom e, consequentemente, a promulgação da Lei Sarbanes-Oxley (SOX), verificou-se um aumento das investigações por parte da SEC, bem como o crescimento da preocupação de empresas americanas em prevenir a corrupção por meio de ferramentas de *compliance*.

No Brasil, o conceito de *compliance* aparece no cenário nacional com a abertura comercial crescente, por volta da década de 1990, quando o país passou a ocupar posição internacional de destaque e, desta forma, começou a sofrer frequentes pressões para desenvolver uma política que satisfaça o padrão de transparência exigida e adotada pela SEC<sup>2</sup>.

As primeiras referências expressas do *compliance* no Brasil vêm com a Lei 9.613/1998, a Lei de lavagem de dinheiro, principalmente com sua alteração pela Lei 12.683/2012. Além de instituir o crime de lavagem de dinheiro no país, essa lei também criou o Conselho de Controle de

Atividades Financeiras (Coaf<sup>3</sup>), responsável por coordenar e propor mecanismos de cooperação, troca de informações e controle interno entre os sujeitos aos mecanismos de controle ao combate de crime de branqueamento de capitais.

Ademais, em 2012, ficou expressamente prevista como obrigação, por parte das pessoas físicas e jurídicas sujeitas ao cumprimento das obrigações relacionadas ao combate à lavagem de dinheiro, a adoção de “políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e com o volume de operações”.

Essas normas, no entanto, não bastavam diante dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil como signatário da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Desta forma, em 1º de agosto de 2013, foi sancionada a Lei nº 12.846, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, incluindo fundações, associações de entidades ou pessoas, bem como sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

## 3. Condutas

A Lei nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, não criou condutas novas, nunca antes tipificadas pelo Código Penal ou por legislação especial. Em outras palavras, não incluiu em seu rol de atos lesivos à Administração Pública conduta que anteriormente fosse considerada lícita e praticada por todos. Fraudar licitação, oferecer ou dar vantagem indevida a agente público, utilizar-se de interposta pessoa (“laranja”) para ocultar ou dissimular seus re-

.....  
3 Coaf – órgão criado para prevenir a utilização dos setores econômicos para a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo, promovendo a cooperação e o intercâmbio de informações entre os Setores Público e Privado (<https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/institucional/o-coaf/missoa-valores-e-visao-do-coaf>). Acesso em: 21/11/2013.

.....  
2 MANZI, Vanessa Alessi. Compliance no Brasil. São Paulo: Saint Paul, 1ª Ed., 2008, p. 16.

ais interesses ou a identidade do beneficiário, já eram condutas consideradas ilícitas pelo Código Penal, pela Lei de Improbidade e pela Lei de Licitações<sup>4</sup>.

A novidade trazida por esse ordenamento é, de fato, a mudança de perspectiva dada pelo legislador no combate aos crimes contra a Administração Pública, substituindo o direito penal e a persecução do agente pessoa física, pelo direito administrativo sancionador, que visa à pessoa jurídica, ainda que continue a se valer de conceitos e instrumentos oriundos do direito criminal. Como dizem Pierpaolo Bottini e Igor Tamasauskas, em seu artigo “Nova Lei Anticorrupção vai estimular *compliance*”<sup>5</sup>, onde houver um corrompido, há sempre um corruptor interessado na prática espúria, e a nova lei tem como objetivo punir esse corruptor. Em realidade, o que se quer atingir, agora, é a empresa favorável a quem atuou como corruptor.

Cabe ressaltar que, com a vigência da nova legislação, o Poder Público passa a assumir sua incapacidade para prevenir ou investigar delitos econômicos mais complexos, delegando essa responsabilidade às instituições privadas<sup>6</sup>. A nova lei, portanto, imputou a pessoas jurídicas responsabilidades pelo combate à corrupção, por meio do investimento em programas e ferramentas de *compliance*, entre eles o treinamento de empregados e diretores em práticas de respeito à lei.

Passemos aos “tipos”, assim considerados como descrição dos atos lesivos à Administração Pública, previstos na Lei nº 12.846.

Segundo o art. 5º, inciso I, constitui ato lesivo à Administração Pública “prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada”. O

4 SELISTRE PEÑA, Eduardo Chemale. *Punição às empresas é diferencial da Lei Anticorrupção*. <http://www.conjur.com.br/2013-set-26/eduardo-pena-punicao-empresas-diferencial-lei-anticorrupcao>. Acesso em: 29/09/2013.

5 <http://www.conjur.com.br/2013-ago-06/direito-defesa-lei-anticorrupcao-estimular-compliance>. Acesso em: 21/11/2013.

6 BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais; comentários à Lei 9.613/1998 com as alterações da Lei 12.683/2012*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012

problema nessa conduta refere-se ao conceito de “vantagem indevida”. O que poderá ser considerado uma vantagem indevida? Uma carona em um avião particular para um funcionário público pode ser assim considerado? Sob o ponto de vista do Direito Penal, dependeria das circunstâncias para que tal conduta configurasse crime, uma vez que a vantagem indevida deve ser “patrimonial, como dinheiro ou qualquer utilidade material, ou qualquer espécie de benefício ou de satisfação de desejo”<sup>7</sup>, e a promessa oferecida tem que estar atrelada ao funcionário público encarregado de praticar, em troca, algum ato de ofício para que fosse configurado o crime de corrupção ativa (art. 333, do Código Penal). Mas, agora, sob a luz da Lei 12.846, que veicula normas civis de um direito administrativo sancionador, estaria a empresa cometendo essa infração por somente oferecer “vantagem”, mesmo na ausência de um acordo específico com servidor público para prática de determinado ato de ofício?

O intérprete ou o aplicador da lei deverá se valer dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, buscando exigir a presença de cada elemento do tipo, conforme o procedimento que se espera de um juiz penal, atento ao princípio constitucional de que a dúvida conduz à absolvição, e que é a conduta ilegal que deve ser provada e não a inocência, que é presumida. Sem isso não se evitarão decisões arbitrárias.

Outra conduta passível de sanção, descrita no art. 5º, inciso II, refere-se ao ato de “comprovementamente financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos”, ou seja, dos atos contra a Administração Pública. Essa conduta é relevante uma vez que o ente privado ou está diretamente envolvido no esquema “criminoso” ou dele se beneficia, já incidindo em ambas as hipóteses a Lei de Improbidade Administrativa. Neste caso, qual lei será aplicada? O *bis in idem* será um grave problema na aplicação do texto legal.

7 DELMANTO, Celso et al. *Código penal comentado: acompanhado de comentários, jurisprudência, súmulas em matéria penal e legislação complementar*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 794.

Já o inciso III do mesmo art. 5º da Lei Anticorrupção dispõe que quem “comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados” cometerá ato ilícito contra a Administração Pública. Chama a atenção a utilização pela lei de previsão de comportamentos vagos, de múltiplo entendimento, permitindo grande poder discricionário às autoridades competentes para a investigação em relação à incidência ou não da norma.

No tocante a licitações e contratos, o art. 5º, inciso IV, considera ilícito frustrar, fraudar, impedir ou manipular a realização de qualquer procedimento licitatório público<sup>8</sup>. Em que situações poderemos afirmar a incidência da lei? Se em um determinado período de tempo uma empresa impugnar um número relevante de editais haverá a incidência do referido dispositivo? Seguramente essa não poderá ser a linha de interpretação a ser utilizada. Há a necessidade do “elemento volitivo do dolo”, ou seja, será necessário comprovar a concreta intenção do agente (pessoa jurídica) em fraudar, manipular ou impedir determinado liame licitatório.

Por último, em seu art. 5º, inciso V, a Lei 12.846 prevê a conduta de quem “dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema

financeiro nacional”. Chama atenção, de novo, a preferência do legislador por “tipos abertos”, descrevendo condutas que permitirão excesso de subjetividade no seu entendimento, com o agravante de que as sanções são extremamente pesadas e graves. A Constituição Federal garante a todos, em seu art. 5º, inciso LXIII, o princípio da não autoincriminação, ou seja, a garantia de não produzir provas contra si mesmo. Desta forma, esse inciso terá que ser interpretado de forma restritiva, respeitando os limites estabelecidos pela Carta Magna.

Como mencionado anteriormente, a Lei aproveitou condutas ilícitas conhecidas e reprováveis, dando-lhes novas perspectivas. O problema mais flagrante aparece quando se vê que essa lei irá conviver com a Lei de Licitações (Lei nº 8.666), a Lei de Improbidade (Lei nº 8.429) e a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529). Todas elas prevendo condutas ilícitas, se não idênticas, ao menos muito assemelhadas com as previstas na Lei Anticorrupção, mas com sanções diversas.

A Lei 12.529/2011 (Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência), por exemplo, em seu artigo 36, §3º, I, “d”, caracteriza como infração contra ordem econômica acordar, combinar, manipular, ajustar com concorrente, sob qualquer forma, preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública. Assim, as empresas que por meio de seus funcionários acordarem valores em determinado certame licitatório estarão incidindo no referido dispositivo. Ocorre que, para a Lei 12.846/2013, a aludida conduta também representa uma infração prevista em seu art. 5º, inciso IV, alínea “a”. Neste caso, em que a situação fática tanto pode representar uma infração perante a Lei Anticorrupção quanto ante a Lei de Defesa da Concorrência, qual norma deverá ser aplicada?

O perigo de ocorrer *bis in idem* é grande, já que os atos lesivos à administração pública e os bens jurídicos tutelados ou se identificam ou estão presentes na Lei Anticorrupção, mostrando um real conflito aparente de normas sancionatórias.

8 IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.

## 4. Responsabilidade objetiva

Inovação relevante trazida pela Lei Anticorrupção que merece atenção refere-se à questão da responsabilidade objetiva atribuída à pessoa jurídica, conforme texto do seu artigo 2º. Por meio desse dispositivo, a nova lei permite a punição da pessoa jurídica, independentemente da comprovação de dolo ou culpa por parte da companhia.

No passado, o funcionário que cometesse quaisquer das condutas previstas na Lei 12.846/2013 responderia por crime de corrupção ativa, fraude à licitação, entre outros delitos, e a empresa poderia, em tese, responder por improbidade administrativa, caso tivesse se beneficiado do ato e caso houvesse a concordância do agente público. Agora, com a atual mudança, a pessoa jurídica poderá ser punida independentemente da sua efetiva concordância com a infração.

No tocante às punições, a Lei Anticorrupção prevê pesadas sanções às condutas ilícitas, não mais se limitando à figura do administrador ou do representante legal. A lei dispõe de uma série de mecanismos para recuperação do patrimônio público, uma vez que a maior parte das sanções é de natureza pecuniária, com caráter punitivo indenizatório.

As sanções se dividem em administrativas e judiciais. As primeiras abrangem as multas, no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, que nunca poderão ser inferiores à vantagem auferida, e a publicação extraordinária da decisão condenatória.

Quando não for possível calcular o montante referente ao valor do faturamento bruto, a Lei prevê a aplicação de multa no valor de R\$ 6 mil a R\$ 60 milhões.

A lei ainda não está em vigor, o que só ocorrerá ao final de fevereiro de 2014, mas já traz preocupações quanto ao parâmetro impreciso, a falta de critérios objetivos, outorgando grande liberdade à Autoridade Administrativa no momento da aplicação da multa. Por essa mesma razão, deve-se sempre exigir decisões bem fundamentadas e individualizadas, para que não se abra espaço a juízos discricionários.

## 5. Sanções

Com relação às sanções judiciais, a lei prevê a possibilidade de perdimento de bens, direitos ou valores, suspensão ou interdição parcial das atividades da empresa, dissolução compulsória da pessoa jurídica ou proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de entidades financeiras públicas ou controladas pelo poder público.

A pena de dissolução compulsória da pessoa jurídica, por tratar-se de punição irreversível, merece cautela em sua análise. Uma vez que a lei estabelece a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, haverá a necessidade de o juiz seguir critérios rigorosos para não ensejar abusos no momento da aplicação da pena.

Além disso, uma preocupação geral paira sobre a aplicação das penas previstas na Lei Anticorrupção. Juízes cíveis estarão julgando matéria fundamentalmente penal. Como se tem visto em relação à lei de improbidade, não tem havido, em muitos casos, preocupação em justificar penas além do mínimo ou rigor na exigência de todos os elementos do tipo administrativo previsto. Espera-se que a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais forneçam parâmetros consistentes para que se evitem injustiças.

Cabe notar que a lei expressa o ápice do poder de polícia emanado pelo Estado ao prever em seus dispositivos a possibilidade de duas sanções diferentes para o mesmo fato. Uma pela autoridade administrativa e outra na esfera judicial. O artigo 18 expressamente aduz que a responsabilização da pessoa jurídica em uma das esferas não afasta a possibilidade na outra<sup>9</sup>.

## 6. Acordo de leniência

Seguindo a mesma linha da Lei de Defesa da Concorrência, a Lei Anticorrupção contempla

9. Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.



a possibilidade de a pessoa jurídica celebrar acordos de leniência. Tais acordos ensejam efetiva colaboração da pessoa jurídica responsável pela prática da infração, ou parte dela, nas investigações.

Ademais, é necessário que dessa colaboração resulte a identificação dos demais envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

O acordo de leniência somente poderá ser celebrado desde que, cumulativamente: i) a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para apuração do ato ilícito; ii) cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data da propositura do acordo; e iii) admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo.

O acordo de leniência isentará a pessoa jurídica da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, bem como de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicos e de instituições financeiras públicas. Ademais, reduzirá em até 2/3 o valor da multa aplicável.

Uma dúvida que aparece ao tratarmos do assunto refere-se à questão da ação penal. Haverá o mesmo procedimento utilizado na Lei de Defesa da Concorrência, que elimina eventual possibilidade de denúncia por parte do Ministério Público na esfera penal quando houver acordo de leniência? Acreditamos que isto seria o mais adequado, por aumentar o incentivo à cooperação.

## 7. Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP

A nova lei cria o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), que reunirá e dará publicidade às punições aplicadas segundo a Lei 12.846, facilitando, assim, a consulta de informações sobre instituições empresariais. Crê-se que o CNEP seguirá o modelo adotado pelo Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas.

O aludido cadastro mostra-se um inteligente mecanismo de repressão e de combate à corrup-

ção, com o intuito de inibir pessoas jurídicas de cometimento de atos contra a Administração Pública, mas poderá representar agravação de uma situação de arbítrio praticado contra a empresa por uma autoridade local e que gerará graves consequências até sua correção por via judicial.

## 8. Competência

A questão da competência será um tema desafiador. A lei conferiu à autoridade máxima de cada órgão ou entidade da Administração Pública o poder de instaurar e julgar o processo administrativo para apuração da responsabilidade da pessoa jurídica, permitindo a delegação. Ao mesmo tempo, estabelece, na esfera federal, a competência concorrente da Controladoria-Geral da União (CGU) para a mesma missão, incluindo os poderes de advocação.

Essa multiplicidade de competências poderá resultar em ineficiência dos processos administrativos, principalmente nos níveis regionais e locais, mormente se considerada a influência do poder político. A atribuição da instauração e da condução dos processos administrativos a um único órgão para desenvolvimento de conhecimento técnico necessário para atuar na área pode ser a melhor solução.

A única exceção à regra diz respeito aos processos relativos à Administração Pública estrangeira, cuja competência coube exclusivamente à CGU.

Cumprir identificar e buscar esclarecer essas imprecisões legais, como o caráter vago de algumas condutas puníveis, a multiplicidade de sanções, a pluralidade de instâncias competentes para apuração e sancionamento de uma conduta, porque, ademais de causar insegurança jurídica, certamente levarão angústia ao empresariado nacional, motivada por medo de abusos ou arbitrariedade. Tal temor é agravado pela gravidade das penas e pelo alto valor das multas previstas.

Será interessante pensar, para o futuro imediato, em mecanismos de *compliance* na administração pública, para reconhecimento formal

da necessidade de treinamento dos funcionários encarregados do cumprimento das normas legais, inclusive quanto aos deveres previstos pelo Código de Conduta para Funcionários Encarregados de Cumprir a Lei, adotado pela Assembleia Geral da ONU (Resolução 34/169, de 17.12.1979).

Da mesma forma, seria imperativa a aprovação e a sanção de uma lei federal de defesa do usuário do serviço público, a exemplo do que já fez o Estado de São Paulo, exigência constitucional trazida no artigo 37, parágrafo 3º, da Constituição Federal.

## 9. Programas de *Compliance*

A Lei Anticorrupção importou do direito americano o conceito de *compliance*, procedimento a ser implantado por pessoas jurídicas para garantir a conformidade de suas condutas às exigências de determinada jurisdição ou setor. Trata-se, em outras palavras, de “ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao regulatório/legal”<sup>10</sup>.

O principal objetivo de um programa de *compliance* é o planejamento de atividades, tais como a revisão de políticas internas, código de ética e conduta e gestão de risco, para obter uma difusão da cultura da integridade no ambiente da empresa.

O artigo 7º, inciso VIII, da Lei Anticorrupção prevê a consideração, no momento da aplicação das sanções, da “existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

Esse dispositivo, atrelado à introdução da responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, fará da empresa, embora a custos elevados, a principal interessada em prevenir, investigar e descobrir desvios de condutas e eventuais vio-

lações à lei, perpetrados por seus funcionários e/ou dirigentes.

Interessante ainda destacar que a referida previsão irá consolidar a cultura do *compliance* no país, incentivando o empresariado brasileiro a investir em políticas de controle interno para o cumprimento de normas e regulamentos, a fim de mitigar riscos, evitando, assim, o comprometimento da instituição com condutas ilícitas, bem como fortalecendo a imagem da empresa perante a sociedade em geral e, em especial, diante de seus consumidores clientes, parceiros e colaboradores.

Com o objetivo de alcançar um ambiente livre de condutas capazes de violar a Lei Anticorrupção, os programas de *compliance* deverão incorporar um Código de Ética e de Conduta de fácil compreensão, canal de denúncias que prestigie o anonimato, treinamentos contínuos, mecanismos de comunicação de fácil acesso a todos os funcionários da empresa, monitoramento de áreas sensíveis etc.

Os programas de *compliance* já criados necessitam ser revistos regularmente, com base na avaliação dos potenciais riscos a que a empresa e seu nicho de negócio estão sujeitos. No entanto, a mera revisão do programa não basta. É imperioso divulgar e aplicar efetivamente tais programas dentro das respectivas instituições empresariais. Outro ponto de grande importância refere-se a *due diligences* em empresas da corrente produtiva e nas operações societárias. A fim de prevenir eventuais problemas com a nova lei, é fundamental a empresa realizar *due diligence* anticorrupção em terceiros (fornecedores, entre outros), para evitar o risco de ser responsabilizada objetivamente por atos lesivos à Administração Pública, praticados em seu benefício ou interesse, ainda que por terceiros.

Em poucas palavras: para ser efetivo, um programa de *compliance* exige o comprometimento da pessoa jurídica como um todo em todas as fases e aspectos de sua implantação e manutenção.

Um aspecto delicado sobre o tema refere-se a denúncias de condutas que possam significar violação da nova lei ou o cometimento de frau-

10 MANZI, Vanessa Alessi. *Compliance no Brasil*. São Paulo: Saint Paul, 1ª Ed., 2008, p. 15.

des dentro da companhia. Nesses casos, as empresas devem responder rapidamente e investigar os fatos denunciados.

A realização de uma sólida investigação interna, além de mostrar o grau de comprometimento da pessoa jurídica como um todo e da adesão da alta administração à cultura do *compliance*, também facilita um melhor posicionamento quanto à tomada de decisões sobre possível celebração de acordo de leniência, reporte voluntário, demissão de funcionários etc.

Outro ponto de relevância está na realização de treinamentos de funcionários ou de terceiros que atuem em nome da empresa perante a Administração Pública. É necessário que todos na empresa sejam bem informados sobre as mudanças estipuladas pela Lei Anticorrupção, e essa oportunidade de abordagem do tema deve ser aproveitada para que se relembrem e reavaliem políticas e procedimentos internos.

De qualquer forma, este é um momento de asseio dos órgãos de controle, com tantas informações a processar, tantas condutas a analisar, por tão diversas óticas. Oxalá, dessa sobrecarga não resulte na inversão do princípio da vinculação, da obrigatoriedade da investigação diante de todo ato de corrupção, pelo princípio da discricionariedade ou, melhor dizendo, do arbítrio (opção política ou meramente pessoal de investigar principal ou primeiramente este ou aquele ato, desta ou daquela empresa, segundo as convicções subjetivas, partidárias ou ideológicas da autoridade).

## 10. Comparativo entre a Lei Anticorrupção, o FCPA e o UK Bribery Act

O tema *compliance* vem sendo destaque internacionalmente nos últimos anos devido à existência do Foreign Corrupt Practices (FCPA) e da lei britânica UK Bribery Act. Ambos os ordenamentos, assim como a Lei Anticorrupção, procuram combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros. No entanto, diferentemente da lei americana FCPA, que so-

mente se preocupou em combater casos de corrupção envolvendo funcionários públicos estrangeiros, o legislador brasileiro decidiu por seguir a mesma linha da legislação britânica e responsabilizar a pessoa jurídica que pratique tanto atos contra a Administração Pública nacional quanto a estrangeira.

Diferentemente do FCPA e UK Bribery Act, a lei brasileira inclui outros atos lesivos contra a Administração Pública, como, por exemplo, fraudar uma licitação, perturbar a realização de um procedimento licitatório público, afastar licitante por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo e manipular o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração.

Outra diferença refere-se à responsabilidade penal da pessoa jurídica pelo cometimento de infrações contra a Administração Pública. Tanto o FCPA como o UK Bribery Act preveem a possibilidade da responsabilidade penal da pessoa jurídica em atos de corrupção cometidos por funcionários ou terceiros relacionados à empresa.

Nos Estados Unidos, a Securities and Exchange Commission e o Departamento de Justiça (DOJ) podem arquivar o caso ou inocentar a empresa que consiga comprovar seu não envolvimento em determinada conduta criminosa, mesmo tendo sido beneficiada por aludido ato, demonstrando ter tomado todas as precauções e medidas necessárias de prevenção e combate à corrupção.

O Bribery Act, em vigor no Reino Unido desde julho de 2011, estabelece como defesa absoluta, capaz de isentar a responsabilidade da pessoa jurídica, a existência efetiva de mecanismos e procedimentos adequados de *compliance*.

A lei brasileira não prevê essa benesse. Peca por não acrescentar uma isenção absoluta de pena para casos em que a pessoa jurídica tenha tomado todas as medidas de prevenção cabíveis e, mesmo assim, se veja à mercê de uma situação em que seus funcionários ultrapassaram a barreira moral.

A lei americana dispõe sobre a responsabilidade subjetiva civil e criminal da pessoa jurídica,

diferentemente da lei brasileira e também do UK Bribery Act, que prevê a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica por casos de “fracasso em prevenir a corrupção” (*failure to prevent bribery*).

Percebe-se, com essa comparação, que a Lei Anticorrupção representa um notável instrumento de combate à corrupção, notadamente em relação às infrações cometidas em contextos empresariais complexos, envolvendo práticas sofisticadas. Antes, a repressão aos delitos econômicos e ao crime organizado dava-se através da criação de leis incriminadoras ou majoração das penas previstas. Agora, com o advento da Lei 12.846/2013, verifica-se uma mudança na ótica do legislador quanto à forma de enfrentamento desses esquemas delitivos, reconhecendo que a busca pela informação e o cerco aos principais beneficiários revelam-se muito mais eficazes para o combate à corrupção.

Por último, mas não menos importante, devemos ressaltar que determinadas empresas, por exemplo, aquelas que lidam com ADRs

(*American Depositary Receipts*) no mercado global, podem estar sujeitas a outras leis, além das brasileiras. Assim, também por esse motivo, avulta a importância de práticas efetivas e inteligentes de *compliance*.

O momento oferece aos empresários um conselho: adaptem-se às inovações trazidas pela Lei Anticorrupção, implantando suas ferramentas e mecanismos de prevenção e planejamento estratégico, para, assim, monitorarem seu relacionamento com a Administração Pública, com a finalidade de evitar, no futuro, alguma surpresa indesejada. Ademais, o mecanismo ligado à integridade permitirá alçar um novo patamar de cultura cidadã e empresarial de honestidade, que reverberará em toda a sociedade.

Quanto ao preocupante grau de arbítrio, hoje possibilitado pela nova lei, espera-se que o tempo e o bom senso se encarreguem de limitar ou minimizar esse problema, ao mesmo tempo em que ensejem a multiplicação e a ampliação das boas práticas previstas pela mesma legislação.

# Mobilidade Rural e Urbana: Por Que o Brasil Precisa da Logística

.....

CARLO LOVATELLI / DANIEL FURLAN AMARAL

## 1. Introdução

**A**s mudanças vividas pelo Brasil, nas últimas décadas, trouxeram consigo novas responsabilidades. Sem dúvida, o país experimentou verdadeiras revoluções na demografia, na produção agrícola e de recursos minerais, para citar algumas. Contrariando o senso comum, o Centro-Oeste e o Cerrado nordestino se tornaram campos férteis que abastecem os celeiros daqui e de muitos países do mundo, graças aos avanços tecnológicos em ciências da terra desenvolvidos pela Embrapa e por outras instituições.

A tão desejada ocupação do interior do país pela agricultura levou a produção a se distanciar dos centros consumidores internos e externos. Se, outrora, as vias de escoamento, a armazenagem e os portos atendiam de forma razoável à demanda por esses serviços, a rápida expansão dos cultivos gerou verdadeiros estrangulamentos e impôs desafios crescentes aos profissionais de logística das empresas.

Contudo, passadas quase duas décadas de investimentos em infraestrutura muito aquém do necessário e do progressivo desaparecimento da capacidade estatal de planejamento e gestão, o setor privado viu-se sem os instrumentos adequados para internalizar os benefícios do ciclo de alta da demanda por *commodities*.

.....  
CARLO LOVATELLI é presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove)

DANIEL FURLAN AMARAL é gerente de economia da Abiove

Tal demanda deveria ter sido precedida pela implantação de modais adequados ao volume e ao tipo de mercadoria a ser transportada. Grãos e minérios, por exemplo, requerem modais com economias crescentes de escala – como as ferrovias e hidrovias –, o que se traduz em custos decrescentes de transporte por unidade de produto.

Como resultado, a população urbana sofre com o crescimento da produção agrícola. Ao perceber que caminhões carregados de mercadorias estão causando congestionamentos nas rodovias e impedindo sua locomoção, os cidadãos passam a se interessar pelo tema como algo que lhe é próximo e caro.

As pessoas se dão conta, corretamente, de que problemas muito semelhantes ocorrem dentro e fora do perímetro urbano. Da mesma forma como o crescimento da produção é desprovido de condições adequadas de transporte, o tráfego lento das cidades se deve à ausência de planejamento no ordenamento urbano e aos investimentos insuficientes em transportes coletivos de boa qualidade, o que direciona a demanda individual para o automóvel.

É salutar que essa percepção venha acompanhada de exigências de melhorias na gestão da coisa pública. Com carga tributária elevada, os brasileiros cobram serviços públicos de qualidade, sejam eles prestados diretamente ou via concessões ao setor privado. O fato é que não é concebível despender horas do dia para se deslocar da residência ao trabalho, nem dias de caminhão para levar soja do Mato Grosso aos portos.

É necessário corrigir isso de forma urgente. A boa notícia é que existem plenas condições econômicas, financeiras e técnicas para que isso se materialize. Há no horizonte, ainda, alguns anos de preços favoráveis para os nossos principais produtos de exportação. Também há crédito em abundância, e as finanças públicas estão em condições muito melhores que as de duas décadas atrás. Sem entrar em detalhes, vale lembrar que construtoras nacionais executam projetos pelo mundo todo com excelente qualidade. Portanto, é preciso organização, planejamento e execução.

## 2. A Importância da logística para o agronegócio

### 2.1 Formação de preços ao produtor

Qual a importância da logística para o agronegócio? Como a infraestrutura atual prejudica a economia?

Para responder a essas duas perguntas, deve-se mostrar como é a formação de preços das *commodities* agrícolas. Em primeiro lugar, as cotações desses bens são formadas em bolsas de mercadorias de liquidez internacional, nas quais há grande oferta e procura por contratos de mercadorias. No caso da soja e do milho, isso se dá na Bolsa de Mercadorias de Chicago (CME), onde se estabelecem os preços presentes e futuros.

Aos preços da CME são acrescidos os prêmios internacionais, que podem ser positivos ou negativos. São negociados entre compradores e vendedores e refletem as condições de fretes internacionais, custos portuários e demanda pelo produto. Fretes internacionais e custos portuários mais elevados, bem como demanda relativa mais baixa, reduzem os prêmios, e vice-versa.

Portanto, o preço da soja no porto brasileiro é calculado pela soma da cotação da CME e do prêmio de exportação (negativo ou positivo), ambos em dólares (US\$). Convertido pela taxa de câmbio, tem-se o preço em moeda local (R\$).

Na sequência, são feitos os descontos levando-se em consideração a logística interna. É neste momento que a ineficiência fica evidente, pois,

para levar o produto aos portos, a empresa exportadora desconta do produtor seus gastos com transporte. Assim, quanto maior a ineficiência logística, maior o desconto.

Se, em uma rodovia em boas condições de tráfego, um caminhão roda à velocidade de 80 km/h, em outra, esburacada, a média pode chegar a 5 km/h. Somem-se os custos de manutenção do caminhão, que sobem de maneira assustadora nessas situações, e tem-se uma elevação expressiva nos fretes. Foi o que ocorreu no auge da colheita em fevereiro deste ano, quando atingiram US\$ 150/tonelada de soja em um trajeto longo (em torno de 2.200 km). Para se ter noção da desproporção desses valores, cabe compará-los à situação vivida pelos Estados Unidos, nosso principal concorrente internacional, no pico da sua colheita em outubro de 2012. Naquele país, a infraestrutura de transportes foi desenvolvida há muitos anos, e as exportações de soja se realizam predominantemente (mais de 90%) pelos modais ferroviário e hidroviário. Por isso, mesmo diante da seca severa que reduziu a capacidade da hidrovía do Mississippi, os EUA conseguiram movimentar grãos a tarifas bem mais baixas do que as nossas. Como exemplo, tome-se a tarifa média por tonelada de Twin Cities (MN) a New Orleans (LA), que chegou a US\$ 39,62 para um trajeto de cerca de 1.900 km. Ou a tarifa ferroviária de Council Bluffs (IA) a New Orleans (LA), que, mesmo com aumento de demanda, aumentou apenas 4% frente ao ano anterior e chegou a US\$ 42,81/tonelada para uma distância aproximada de 1.600 km, de acordo com dados do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA).

Com esses números, espera-se dar uma ideia de que algo está errado no Brasil. Se se consegue exportar com todos os custos do país e competir com norte-americanos e argentinos, é porque o produtor rural alcançou elevada produtividade, e as deficiências estão “fora da porteira”, ou seja, na capacidade de escoamento da produção.

Basta imaginar uma situação em que os fretes brasileiros caíam a valores semelhantes aos dos EUA para que o produtor receba algo como US\$ 100/to-

nelada a mais do que recebe hoje. Isso lhe daria recursos suficientes para arcar com os elevados custos da legislação ambiental brasileira (que prevê a proteção de áreas de reserva legal e de proteção permanente), bem como para investir na tão propagada construção de silos em propriedade, tema que será retomado mais adiante.

## **2.2 Eficiência dos modais**

A humanidade passou por desafios impensáveis séculos ou mesmo décadas atrás. Preocupações socioambientais estão no topo das agendas de governos e empresas. Produzir, somente, não é mais suficiente. É necessário fazê-lo da forma correta, com respeito às questões sociais e às preocupações ambientais.

Essa é a sustentabilidade almejada por todos, governo e setor privado. Hoje, ambos convergem na percepção de que a logística, sem dúvida, é um elemento que contribui positivamente para a consecução desse objetivo.

Percebe-se isso mediante a análise de eficiência dos modais de transporte medida pelo consumo de combustíveis, como o diesel. De 2002 a 2012, as vendas internas do produto aumentaram de 37,7 bilhões de litros para 55,9 bilhões de litros, o que configura uma taxa geométrica de crescimento de 4% ao ano. Nesse mesmo período, o PIB brasileiro cresceu 3,6% ao ano, enquanto a produção de grãos, 5,6% ao ano.

Visto que o uso de diesel é restrito, no Brasil, aos veículos de utilitários, o consumo segue um ritmo claramente insustentável. Ao contrário do desejado, o crescimento econômico tem sido acompanhado de um aumento mais que proporcional do consumo desse combustível, o que eleva a razão consumo de diesel/produto na economia.

As implicações dessa tendência são várias e, em sua maioria, negativas. Como importador de diesel, o país gasta parte considerável de suas divisas cambiais nessa rubrica, as quais poderiam ser utilizadas para aquisição de outros bens e serviços. Já para a Petrobras, os prejuízos são proporcionais às suas importações, pois a empresa segue a determinação do governo federal de in-

ternalização do produto a preços abaixo dos internacionais como forma de combater a inflação. Ao final, a empresa se descapitaliza e perde capacidade de investimento.

Nada mais inteligente do que investir em modais mais eficientes do ponto de vista do consumo desse combustível. Estimativas indicam que o transporte por hidrovia consome 5 litros de combustível para cada 1 mil tonelada/quilômetro útil (TKU)<sup>1</sup>, ante 10 litros do transporte ferroviário e 96 litros do rodoviário. Não há eficiência de motores que supere a economia dessa substituição de meios de transporte. Uma comparação modesta entre eles mostra que, para cada comboio duplo (um empurrador e quatro chatas) capaz de transportar 6 mil toneladas, evita-se o deslocamento de cerca de três comboios Hopper (86 vagões de 70 toneladas cada) ou mais de 160 caminhões bitrem de 37 toneladas. Isso sem falar na redução de acidentes de trânsito, que são em número menor nas ferrovias e hidrovias do que nas rodovias. Toda a sociedade ganharia com isso.

Um país que se orgulha do percentual de energias renováveis em sua matriz energética, da redução de taxas de desflorestamento, do cumprimento das metas de redução das emissões de gases do efeito estufa e de melhoria nas condições sociais da população tem muito a ganhar em termos econômicos, sociais e ambientais com a ampliação e o aperfeiçoamento da logística de transportes.

## **2.3 Nova configuração regional da produção de soja**

A soja é uma cultura agrícola que permitiu a ocupação do interior do Brasil de forma rentável e com técnicas modernas. A partir da adaptação da oleaginosa às condições edafoclimáticas das latitudes mais baixas do país, criaram-se as condições básicas para que o produtor brasileiro vendesse suas propriedades do Sul e do Sudeste

.....  
<sup>1</sup> TKU é a unidade que mede a produção de transporte pela multiplicação da quantidade transportada, em toneladas, pela distância útil percorrida, em quilômetros. Considera, de forma equilibrada, as duas variáveis, quantidade e distância, como medidas relevantes para a mensuração de serviços de transporte.

e fosse para as demais regiões com disponibilidade de terras mais baratas. Na Figura 1, pode-se observar que a estratégia desenhada 40 anos atrás teve sucesso.

Não se trata, porém, unicamente do cultivo da soja. É característica intrínseca à produção brasileira aliar a oleaginosa ao plantio de milho ou mesmo de algodão em segunda safra. Esta, conhecida como “safrinha”, já é digna de um sufixo aumentativo, pois, já em 2013, foram colhidos mais de 46 milhões de toneladas. Ao todo, a safra de grãos, que foi de 68 milhões de toneladas em 1993, aumentou para 123 milhões de toneladas em 2003 e superou 187 milhões de toneladas em 2013. Isso sem mencionar a produção de carnes, fibras e energia, que também demandam transporte.

Em outras palavras, trata-se de um país continental que se redescobriu, nos últimos anos, como potência agrícola e passou de importador a exportador de alimentos, fibras e bioenergia. Em quatro décadas, regiões pouco ou nada exploradas se tornaram centrais para o balanço de oferta e demanda mundial de alimentos.

A economia atravessou tempos difíceis do final da década de 1970 até meados dos anos 1990. Mesmo assim, a agroindústria se desenvolveu e puxou o restante da economia com seus superávits comerciais, geração de empregos e renda.

Porém, contratempos impediram-na de receber uma estrutura à altura do seu crescimento.

Se, portanto, as condições logísticas estavam adequadas à configuração passada da agricultura brasileira, é certo que isso mudou e, hoje, o país precisa enfrentar esta nova realidade. Duas décadas atrás, Sul e Sudeste produziram 49,5 milhões de toneladas, cerca de 72% da produção nacional de grãos. Neste ano, as duas regiões serão responsáveis por 91,7 milhões de toneladas, em torno de 49% da safra. O impacto desses volumes sobre os portos regionais, especialmente Santos (SP), Paranaguá (PR), Rio Grande (RS), Vitória (ES) e São Francisco do Sul (SC), é evidente.

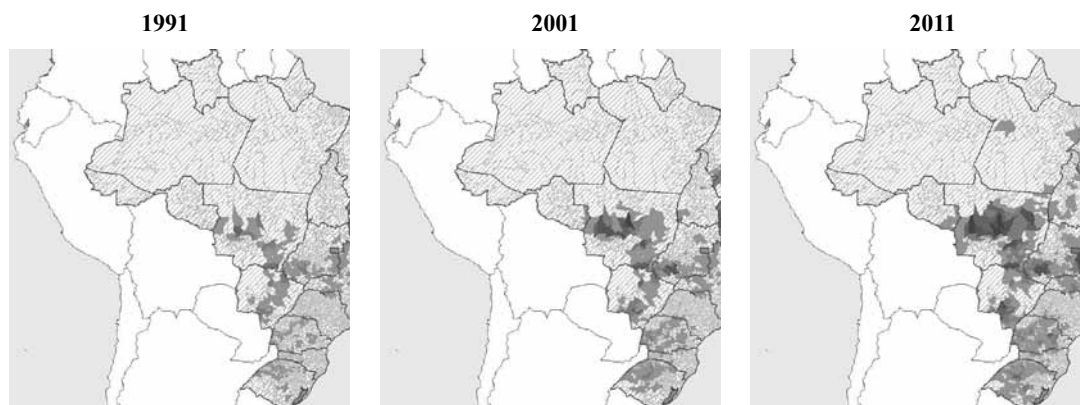
### 3. Estado da logística

#### 3.1 Situação atual

Antes de tudo, é preciso lembrar que o país não poderá prescindir do modal rodoviário. Por melhores e mais abrangentes que sejam as ferrovias e hidrovias, a flexibilidade e a agilidade dos caminhões são necessárias para o transporte de curtas distâncias e para acesso a locais não cobertos pelos demais meios.

A conclusão relevante é que o país precisa melhorar suas rodovias. Pode-se afirmar, sem cometer grandes equívocos, que a malha atual cobre de forma razoavelmente adequada as princi-

FIGURA 1 – CARTOGRAMAS DA PRODUÇÃO DE SOJA NO BRASIL: 1991 A 2011



Fonte: IBGE/SIDRA



país necessidades. Não se quer dizer que não existam projetos de construção importantes, mas, sim, que as preocupações são muito maiores quando se trata do quesito qualidade versus a quantidade de vias pavimentadas.

Rodovias conectam regiões e promovem o progresso, e é assim que as vias brasileiras deveriam ser vistas. Porém, diversos estudos mostram outra realidade.

De acordo com pesquisa da CNT de Rodovias 2012, que avaliou as condições de 95 mil km de rodovias, há muito trabalho a ser feito para superar os problemas vividos pelos usuários desses serviços. Os resultados da pesquisa mostram que, desse total, apenas 35.654 km (37,3%) podem ser considerados em estado geral ótimo ou bom.

O trabalho é rico em detalhes e os resultados adquirem maior relevância quando a análise é feita por categorias. Assim, no quesito gestão, a participação de rodovias em condições excelentes e boas é muito maior no modelo privado do que no público (86,7% ante 27,8%). São problemas graves que envolvem:

- Pavimento em estado deficiente em 46% da extensão pesquisada;
- Sinalização insatisfatória em 66,3% das vias;
- Deficiências na geometria das vias: 88,1% delas são de pista simples de mão dupla e 39,4% não possuem acostamento;
- Ocorrência de 221 pontos críticos com riscos para o usuário (buracos grandes, erosão na pista, pontes caídas e quedas de barreira).

A pesquisa avalia as dez melhores e dez piores rodovias do país. Na primeira categoria, todas estão no estado de São Paulo e sob gestão privada. Na segunda, as rodovias, em sua maioria, estão distribuídas pelos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, regiões onde floresce a atividade agroindustrial e onde mais se necessitam rodovias que as interliguem com as regiões Sul e Sudeste.

O trabalho conclui que essas deficiências geram aumento de 23% nos custos operacionais dos veículos devido ao aumento de gastos com combustíveis, lubrificantes, freios e pneus, além de ônus relacionados a acidentes com lesões graves e fatais. Em linha com essas conclusões, Bartholomeu (2008) avaliou que rodovias em bom estado de conservação proporcionam redução de 7,8% no consumo de combustíveis e 18,7% na manutenção dos veículos, em comparação com as vias em mau estado. São valores expressivos que, extrapolados para a matriz nacional de transportes, ilustram o potencial dos ganhos de eficiência dessas melhorias.

Finalmente, consta no documento que a estimativa de investimentos necessários para modernizar toda a infraestrutura do país seria de R\$ 178 bilhões, dos quais cerca de 80% dispendidos na duplicação de rodovias, recuperação de pavimentos e novas pavimentações. O relatório menciona, ainda, a necessidade de construção de 9,6 mil km de novas rodovias, os quais exigiriam investimentos de R\$ 23,7 bilhões.

A Pesquisa CNT de Ferrovias 2011 mostra que as necessidades são bastante diferentes para o modal ferroviário. De acordo com a publicação, o Brasil dispõe de 30 mil km de linhas férreas distribuídas por 12 malhas. Para um país continental, isso configura uma densidade muito baixa (medida em km de ferrovia / km<sup>2</sup> de área) em comparação aos EUA, à Índia, à Argentina, à China e à Rússia.

Portanto, é urgente a construção de novas ferrovias para atender à demanda por transporte de grãos das novas fronteiras agrícolas para os portos. Há carência de 11,5 mil km de novos trilhos, tanto para conectar essas regiões à infraestrutura portuária consolidada do Sul e Sudeste quanto para levar essas mercadorias aos novos terminais fluviais e marítimos do Norte e Nordeste.

Como se verá mais adiante, serão estas as saídas estratégicas para transportar soja, milho e outros produtos via Canal do Panamá, que, a partir de 2015, terá sua capacidade de transporte dobrada e poderá receber navios da classe *Capesize post-Panamax* (150 mil toneladas). Isso tudo tra-

rá redução de custos e aumento de competitividade da produção brasileira, pois o custo unitário e o tempo de transporte marítimo serão menores.

Além da construção de novos trechos, é fundamental aumentar a produtividade da malha atual. Não é possível que os setores produtivos dotados das melhores práticas e tecnologias tenham de conviver com ineficiências que se arrastam há anos sem solução prática, tais como as decorrentes de conflitos por:

- Invasão de faixas de domínio: situação na qual imóveis residenciais e comerciais se situam perigosamente próximos aos trilhos de forma a colocar em risco moradores e funcionários das ferrovias. Para evitar acidentes, os trens devem diminuir a velocidade nesses trechos. Isso ocorreu ao longo da gestão da antiga RFFSA e, hoje, tornou-se um enorme problema a ser gerenciado pelas atuais concessionárias. A solução passa pela retirada dessas comunidades e seu reassentamento em locais apropriados;
- Travessia de pedestres e veículos em linha férrea: foram identificadas, pelo Programa de Segurança Ferroviária (Prosefer), 1.856 passagens de nível no Brasil, das quais 279 consideradas críticas. São necessárias ações específicas em trabalhos de parceria público-privada com os vários níveis de governo a fim de solucionar esses pontos e melhorar a qualidade de vida das comunidades envolvidas, o que requer melhor sinalização e obras de melhorias;
- Travessia de cidades: anos de falta de planejamento resultaram no uso compartilhado de vias férreas urbanas com trens de carga, o que prejudica a população das cidades envolvidas e limita sobremaneira os horários em que as cargas podem cruzar os trechos urbanos, reduzindo sua capacidade efetiva de transporte. A solução para isso é a construção dos contornos ferroviários, tal como o Ferroanel de São Paulo.

É de pleno conhecimento dos agentes de mercado que boa parte da malha se encontra subutilizada ou abandonada. Com investimentos, será possível colocá-la em operação e retirar das rodovias milhares de caminhões. Em alguns casos, basta eliminar os gargalos que reduzem a velocidade dos trens de 40 km/h para até 5 km/h. Em outros, as obras são mais complexas e exigirão duplicação de trechos ou mesmo a recuperação completa da ferrovia. Ao todo, os custos foram estimados em R\$ 77 bilhões, dos quais R\$ 60 bilhões para os novos trechos.

Outros levantamentos e pesquisas chegaram a conclusões semelhantes. O próprio “Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias”, anunciado pela presidente da República em agosto de 2012, concentra os investimentos nas ferrovias, que receberão R\$ 91 bilhões para construção de 10 mil km, enquanto as rodovias receberão R\$ 42 bilhões para a recuperação e duplicação de 7,5 mil km. Ou seja, o diagnóstico é semelhante: o país precisa recuperar a malha rodoviária e de modais de longo curso.

### **Obras prioritárias<sup>2</sup>**

Vive-se um momento de excesso de demanda por transporte. O equilíbrio da economia, como se sabe, ocorre via preços – neste caso, com aumentos. Estes agem tanto pela restrição de demanda quanto pelo aumento de oferta.

É certo que as tarifas ferroviárias se encontram descoladas dos custos, a despeito dos esforços de regulação da ANTT. As concessionárias, limitadas pelas tarifas teto de transporte (Resoluções nº 3.888 a 3.897, de 2012), contornaram esse impedimento praticando aumentos abusivos nas taxas de operações acessórias, cobradas para serviços de limpeza, por manobra, carregamento, descarregamento etc. A ANTT, sem competência para regular essas cobranças, não foi capaz de

.....  
2 Esta seção teve como fontes apresentações do Movimento Pró-Logística (organizado pelas entidades Aprosoja, Ampa, Acrimat, OCB/MT, Famato, Fiemt, Fecomercio/MT, Instituto Ação Verde, AMM e Crea/MT), e da consultoria Macrologística, e os relatórios CNT (2011 e 2012).

prevenir a elevação dos custos totais de transporte ferroviário.

Do ponto de vista legal, portanto, será difícil segurar essas práticas. Resta ao país a aplicação dos bons princípios da ciência econômica: se há escassez de transportes, então somente a expansão da oferta desses em ritmo superior à demanda poderá exercer pressão suficiente para a baixa das tarifas. Apenas usuários com opções viáveis, seguras e eficientes de transporte podem se negar a aceitar aumentos.

As análises de diferentes institutos, entidades de classe e órgãos governamentais convergem a respeito das obras necessárias para dotar o Brasil de uma infraestrutura de transportes à altura do seu setor produtivo.

É o que ocorre, por exemplo, com as soluções logísticas que possibilitarão o escoamento pelo Norte e Nordeste do país. Já existem soluções desenhadas para essas rotas, tais como as que preveem o escoamento de mercadorias pela BR-163 por via rodoviária com transbordo nos portos fluviais de Santarém (PA) e Miratubá/Itaituba (PA) e, de lá, por barcas até a carga ser embarcada em navios pelos portos de Barcarena/Vila do Conde (PA) e Macapá (AP). Para isso, são necessárias construção, recuperação e duplicação de diversos trechos das rodovias, entre elas:

- BR-174/BR-364: de Cuiabá (MT) a Porto Velho (RO);
- BR-158/PA-150/PA-475: de Alto Araguaia (MT) a Barcarena/Belém (PA);
- BR-153: de Belém (PA) a Brasília (DF); MA-006/BR-126/BR-135: de Balsas (MA) a Itaqui (MA);
- BR-163: Cuiabá (MT) a Santarém (PA);
- BR-242/BR-080: de Lucas do Rio Verde (MT) a Peixe (TO).

Paralelamente, devem ser feitos investimentos em ferrovias. Neste modal, os gastos iniciais

são mais elevados vis-à-vis as rodovias, o que implica tempo de maturação mais longo para amortização dos investimentos. Outra característica são os ganhos de escala e de aprendizagem proporcionados pela diluição dos custos fixos e pelo transporte de grandes volumes. Sinergicamente, essas duas forças atuam de forma a pressionar para baixo os custos de transporte e os índices de acidentes e, com isso, toda a sociedade ganha. Em linha com a prioridade dada às saídas setentrionais do país, destacam-se a construção, a expansão e a duplicação dos trechos da:

- Estrada de Ferro Carajás: construção de ramal de Estreito (TO) a Balsas (MA);
- Ferrovia Norte-Sul: construção de ramal entre Colinas do Tocantins (TO) e Ribeirão Cascalheira (MT) e de Açailândia (MA) a Vila do Conde (PA);
- Ferrovia de Integração Leste-Oeste e Ferrovia de Integração do Centro-Oeste: construção de Vilhena (RO) a Alvorada (TO) e de Alvorada (TO) a Ilhéus (BA);
- ALL Norte/Ferronorte: ampliação até Cuiabá (MT).

Não é demais reforçar que aumentos expressivos de produtividade podem ser obtidos com investimentos na solução de gargalos nas ferrovias já existentes. Para isso, são necessários contornos ferroviários de áreas urbanas, duplicação de trechos e solução de conflitos urbanos decorrentes de invasão de faixas de domínio e passagens de nível.

Sabe-se que os modelos das concessões em vigor não estimulam os investimentos privados em melhorias. À medida que os seus prazos de encerramento se aproximam, torna-se menos vantajoso imobilizar capital em ativos que serão revertidos à União. É necessário, portanto, encontrar uma forma de superar esse imbróglio para estimular esses investimentos por parceria público-privada, reversão dos valores pagos pelos arrendamentos ou outro modelo alternativo.

Também é essencial o pleno aproveitamento do nosso potencial hidrográfico, o que exige a construção de eclusas, derrocamento de pedrais, sinalização e balizamento, além de terminais portuários que deem plenas condições de navegabilidade às hidrovias dos rios Tocantins-Araguaia, Juruena-Teles Pires-Tapajós e Madeira-Amazonas. Sem tais obras, não será possível aproveitar o potencial que essas vias nos oferecem e usufruir das suas diversas vantagens relativamente aos outros modais, conforme nos mostram as Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário (2010), o Plano Hidroviário Estratégico (2013) do Ministério dos Transportes e o Plano Nacional de Integração Hidroviária da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq (2013).

Com essas opções, será possível alcançar o desenvolvimento equilibrado da economia. Livre concorrência é a tônica do mercado, e ganhos são obtidos pela eficiência e qualidade, não por poderes de monopólio. Quem ganha são usuários, empresas transportadoras e, especialmente, as populações das regiões quase que isoladas do restante do país.

Deve-se lembrar, todavia, que progressos foram feitos em algumas áreas. É o caso dos investimentos em terminais portuários fluviais e marítimos, hoje respaldados pela moderna Lei dos Portos (Lei Federal nº 12.815, de 5 de junho de 2013). Prevê-se que, em pouco tempo, haverá um fluxo de investimentos considerável na construção e na modernização dessas instalações.

Paralelamente, a concessão de linha de crédito para construção de armazéns a juros subsidiados, período de carência e prazo de pagamento em longo prazo, quando concretizado, trarão alívio ao escoamento da safra. Esta poderá ser retida por um tempo maior e aproveitar melhores oportunidades de preços ao longo do ano, o que diminuirá a pressão momentânea sobre os fretes.

Cabe a ressalva: o alívio proporcionado pela armazenagem é bem-vindo, mas não elimina a

necessidade de melhorias na capacidade de escoamento. Produtores e empresas precisam vender parcela elevada da safra logo após a colheita para quitar os custos de produção e, por isso, celebram contratos com prazos de entrega nessa época. A necessidade de vias e portos se mantém, portanto.

### **3.3 Mudanças necessárias na gestão pública**

É fundamental reforçar que as condições materiais para a execução dos projetos supracitados já estão presentes no Brasil. Cabe ao Estado, ente que arrecada cerca de 35% do Produto Interno Bruto (PIB), adotar as melhores práticas de gestão e executá-las diretamente ou com o apoio do setor privado.

Em primeiro lugar, é preciso mudar o tratamento da logística do Brasil. O tema deve sair da esfera de governos e se tornar política de Estado. Mobilidade é um pré-requisito para a competitividade da economia e para sua integração nas cadeias produtivas internacionais. Aperfeiçoá-la implicará aumento da produtividade geral e do PIB potencial, ou seja, mais espaço para crescimento e menos inflação.

Porém, isso só será possível caso os programas de investimentos plurianuais compreendam mais de uma gestão governamental. É certo que o país dispõe de instrumentos de planejamento, como o Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT, com suas metas de longo prazo. Mas a sua execução não pode ficar à mercê da política de governos.

Uma possibilidade é que os planos de investimentos cubram igualmente dois mandatos sequenciais, sem rupturas. Nos dois primeiros anos do mandato em curso, ocorreria a elaboração do programa, o qual seria executado no terceiro e quarto anos e nos dois primeiros do mandato seguinte. Nos dois primeiros anos do primeiro mandato, também se executaria a segunda metade do programa de investimentos que começou a ser implementado no terceiro e quarto anos do mandato anterior. Uma ilustração desse esquema pode ser visualizada na Figura 2:

FIGURA 2 - CRONOGRAMA PARA PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE INVESTIMENTOS AO LONGO DE DIFERENTES GOVERNOS

Governo A				Governo B				Governo C					
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		
P1	P1	E1	E1	P2	P2	E2	E2	P3	P3	E3	E3		
E0	E0			E1	E1			E2	E2			E3	E3

**Legenda:**

P1, P2 e P3: planejamento dos programas de investimentos 1, 2 e 3 respectivamente

E1, E2 e E3: execução dos programas de investimentos 1, 2 e 3 respectivamente

Não menos importante, o governo deve buscar maior coordenação entre as autoridades envolvidas nos projetos. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) é peça fundamental, visto que reúne os principais ministérios responsáveis pela execução dos planos. É preciso, portanto, que o órgão se reúna de forma periódica e que os problemas tenham prazo e método para solução.

Outra necessidade é que os agentes públicos envolvidos nas diversas etapas sejam plenamente capacitados para o exercício de suas funções, inclusive com cursos de aperfeiçoamento periódicos que lhes proporcionem conhecimentos profundos sobre suas áreas e aprendizado mínimo sobre as áreas relacionadas. Assim, um profissional envolvido na elaboração do projeto técnico deveria conhecer minimamente questões ambientais, a fim de evitar erros facilmente identificáveis, mas que atrasam o andamento do processo. É essencial que os cargos sejam preenchidos com pessoal de formação técnica e de carreira do serviço público.

Ligada a isso está a elaboração de projetos com estrutura e profundidade suficientes para a correta avaliação de custos e benefícios para as empresas interessadas na concessão, para usuários e para o Estado. Não é aceitável que projetos sem o devido rigor técnico continuem sendo utilizados como parâmetros para obras públicas e leilões. Como se pode verificar, tal prática gera a necessidade de revisão dos contratos, aumento de custos, atrasos e desgastes, além de prejuízos para os usuários.

Nesse contexto, a criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) é um avanço, pois significa a retomada da capacidade de planejamento e priorização dos projetos de logística no Brasil. Esperam-se da empresa agilidade, transparência e diálogo com a sociedade.

Relativamente a esses três itens, entende-se que fazem parte de uma demanda da sociedade por um relacionamento mais próximo com o governo, que, em todas as esferas, deve manter um canal de comunicação para informar progressos e dificuldades encontradas, bem como receber sugestões e críticas. Os planos de investimentos, por exemplo, devem ser apresentados com cronogramas para as metas globais e parciais a fim de facilitar a discussão e o acompanhamento. Isso deve ser feito de forma periódica e com certa frequência – três vezes ao ano, como sugestão. Certamente, essa prática reduzirá atritos e incertezas mútuas.

A comunicação servirá para que todos compreendam a importância dos projetos para a nação. Eliminará dúvidas e mostrará de forma objetiva benefícios, custos e suas compensações/mitigações. Os servidores públicos, imbuídos dos propósitos dos investimentos, terão maior disposição para torná-los concretos. Tudo isso constitui motivação necessária para se construir um projeto de longo prazo.

Tratando-se de concessões públicas, é também imprescindível, independentemente do modelo a ser adotado, que os editais sejam claros e respaldados por modelos legalmente previstos, de forma a evitar questionamentos judiciais.

Neste caso, é necessário garantir, previamente ao início do certame, que todos os interessados tenham plenas condições econômico-financeiras de realizar o projeto. Somente então, deve-se prosseguir na concorrência, seja ela por menor tarifa, maior outorga ou outro critério. O importante é que empresas sem condições sejam inabilitadas já no início do processo.

De posse de todas as informações, a remuneração proposta deve ser calibrada levando-se em consideração os investimentos e os custos de oportunidade do capital. Sem retorno adequado, não será possível atrair o setor privado. Sabe-se, porém, que a eficiência empresarial é superior à pública e, no longo prazo, a sociedade ganha com menor despesa de manutenção de veículos, consumo de combustíveis e acidentes. Para que a sociedade aceite pagar os pedágios, ela precisa ser adequadamente informada sobre os benefícios que os custos destes embutem. É importante, ainda, que os contratos prevejam formas de estímulo ao aumento de produtividade e de repasse de parte desses ganhos à sociedade na forma de tarifas mais baixas. Assim, os benefícios se tornam mais concretos aos olhos dos usuários.

Finalmente, é preciso fortalecer a capacidade das agências reguladoras de garantir o cumprimento dos contratos de concessão e de prestação de serviços aos usuários. Somente dessa forma serão asseguradas a qualidade, a presteza e a eficiência de que carecem o Brasil.

## 4. Conclusões

Neste artigo buscou-se analisar a logística como elemento estratégico para a competitividade da economia brasileira e para a integração desta nas cadeias produtivas internacionais. O momento vivido pelo agronegócio nacional

é emblemático da precariedade dos modais de transporte, pois há um contraste gritante entre um setor produtivo altamente eficiente e as ineficiências do transporte desde a porteira da propriedade até a descarga do produto nos navios.

Os ciclos econômicos são relativamente curtos, mas, se bem aproveitados, possibilitam que países deem verdadeiros saltos de competitividade e, com isso, proporcionem melhorias substanciais às suas populações. Aos que não sabem usufruir dos períodos de bonança, restará enfrentar a depressão de preços com infraestrutura atrasada, o que acentuará a perda relativa de competitividade.

O Brasil vive um momento favorável de aumento da renda e de forte urbanização dos países asiáticos. As matérias-primas locais encontram demanda certa e crescente naquela região, e isso tem garantido a geração de superávits comerciais na balança comercial do agronegócio. Outras commodities, como as metálicas, passam por situação semelhante.

Domesticamente, esse ciclo foi revertido em benefício da melhoria da qualidade de vida das pessoas, com foco no aumento do consumo. A economia cresceu, e o mercado interno é substancialmente maior que o de duas décadas atrás.

Cabe, agora, manter o ritmo de crescimento da economia pela elevação da produtividade do trabalho. Uma forma de isso ser feito é via melhoria da logística, atividade que gera elevados investimentos de capital e aumento do PIB potencial. Isto posto, será possível crescer a taxas mais elevadas e com menor pressão sobre os preços.

As condições são favoráveis e a sociedade já se conscientizou da necessidade de mudança do perfil de crescimento da economia brasileira. Basta pôr em prática soluções amplamente conhecidas e divulgadas aqui e no exterior. Mãos à obra!

---

## Documentos consultados

1. **BARTHOLOMEU, D.B., CAIXETA FILHO, J.V.** *Impactos econômicos e ambientais decorrentes do estado de conservação das rodovias brasileiras: um estudo de caso*. Piracicaba - SP, 2008.
2. **CNT - Confederação Nacional dos Transportes.** *Pesquisa CNT de Rodovias 2012*. Brasília - DF, 2012.
3. **CNT - Confederação Nacional dos Transportes.** *Pesquisa CNT de Ferrovias 2011*. Brasília - DF, 2011.
4. **R. Velloso, C. Mattos, M. Mendes e P. S. de Freitas.** *Infraestrutura: os caminhos para sair do buraco*. 2013.
5. **Ministério dos Transportes.** *Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário*. Brasília - DF, 2010.
6. **Ministério dos Transportes.** *Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do PNLT*. Brasília - DF, 2012.
7. **Ministério dos Transportes.** *Plano Hidroviário Estratégico*. Brasília - DF, 2013.
8. **Movimento Pró-Logística.** *Logística no Mato Grosso*. [Online]. Disponível em: <http://www.aprosoja.com.br/apresentacoes/>. [Acesso em 25 setembro 2013].
9. **CNT - Confederação Nacional dos Transportes.** *Plano CNT de Transporte e Logística 2011*. Brasília - DF, 2011.
10. **ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários.** *PNIH - Plano Nacional de Integração Hidroviária - vários relatórios. 19 fevereiro 2013*. [Online]. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/PNIH.asp>. [Acesso em 18 setembro 2013].
11. **Macrologística.** *Projeto Norte Competitivo*. 15 março 2011. [Online]. Disponível em: <http://macrologistica.web427.uni5.net/index.php/br/midia/palestras-e-relatorios/228-projeto-norte-competitivo>. [Acesso em 2 outubro 2013].
12. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** *SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática*. [Online]. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. [Acesso em 2 outubro 2013].

# Inovação: Para o Discurso se tornar Prática nas Pequenas e Médias Empresas

.....  
**MARCELO NAKAGAWA**

## 1. Introdução

**A**s empresas entraram no século XX como protagonistas do desenvolvimento econômico e social. Esta relevância implicou a percepção da necessidade do crescimento contínuo destas organizações, obrigando-as a vislumbrar formas de manter esta trajetória, o que, infalivelmente, culminou com o acirramento da competição entre as empresas que atuam em mercados consumidores semelhantes.

Durante todo o século XX, as empresas passaram a competir em quesitos cada vez mais amplos e complexos. Fleury e Muscat (1992) explicam que, inicialmente, as empresas competiam em custo. A mecanização de processos industriais, iniciada ainda na Primeira Revolução Industrial, contribuiu muito para este quesito de competição, tanto que as empresas entraram no século XX preocupadas com a redução de custos internos. É neste período que se consolida a chamada Administração Científica, preocupada com tempos e métodos, racionalização das tarefas do

trabalhador e das linhas de produção. Posteriormente, custo apenas já não era um diferencial competitivo sustentável. As empresas passaram a competir em custo e também em qualidade.

Já na segunda metade do século passado, as empresas passaram a se preocupar com a qualidade, principalmente a partir do final da década de 1970, quando emerge o conceito japonês de qualidade total. Ainda durante o período em que a qualidade total reinou absoluta, as empresas passaram a competir nos quesitos custo, qualidade e, também, tempo de resposta. O início do processo de globalização exigia que as empresas fossem mais ágeis. É neste período que as empresas começam a valorizar abordagens como o *just-in-time* e a reengenharia. Mas, logo em seguida, as empresas deixaram de operar globalmente e passaram a agir localmente. Emergia o conceito de marketing de nichos. Nesta situação, as empresas já competiam em custo, qualidade, tempo e, também, flexibilidade.

O final do século XX foi marcado pelo apogeu do nível de competição entre as empresas, principalmente com a consolidação da China como player econômico global e com as empresas chinesas entrando no mercado mundial e competindo ferozmente no primeiro quesito inicial apontado por Fleury e Muscat (1992): custo. Este fenômeno já tinha sido observado em outros momentos com o Japão (década de 1970/1980) e com os chamados Tigres Asiáticos (década de 1990), mas não com a escala da capacidade chinesa de consumo e produção.

.....  
MARCELO NAKAGAWA é professor de empreendedorismo e inovação do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). É membro do conselho da Artemisia Negócios Sociais e da Anjos do Brasil. É pesquisador associado do Núcleo de Política e Gestão da Inovação Tecnológica da Universidade de São Paulo (NPGT/USP) e mentor do Instituto Empreender Endeavor. Administrador de Empresa pela FEA/USP, Mestre em Administração e Planejamento pela PUC/SP e Doutor em Engenharia de Produção pela Poli/USP.



As empresas entraram no século XXI com uma China que conseguiu avançar em uma década o que os negócios da sociedade ocidental levaram mais de um século para atingir: serem competitivas em custo, qualidade, tempo e flexibilidade.

É neste cenário atual que entra o quinto quesito de competitividade apontado por Fleury e Muscat (1992). As empresas, agora, competem por custo, qualidade, tempo, flexibilidade e inovação.

FIGURA 1: EVOLUÇÃO DA COMPETIÇÃO



Fonte: Adaptado de Fleury e Muscat (1992)

A figura anterior ilustra o papel estratégico do tema inovação para as empresas da atualidade como diferencial competitivo. Diversas pesquisas junto a executivos e empresários, no Brasil e no mundo, apontam para esta constatação. A conclusão da empresa de consultoria McKinsey (2007) é que qualidade e serviço ao consumidor não são mais diferenciadores, mas pré-requisitos. Inovação é a melhor decisão estratégica para sustentar vantagem competitiva.

## 2. Inovação nas empresas de menor porte

Há inúmeros esforços de diversas instituições no Brasil para apoiar a inovação nas empresas de menor porte. Das que estão em operação, atualmente, destaca-se a Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (Fa-

pesp), que em 1997 lançou o Programa de Inovação na Pequena Empresa (Pipe), atualmente sigla de Pesquisa Inovativa na Pequena Empresa. Desde 2006, o governo federal, por meio da Financiadora de Projetos e Pesquisa (Finep) e do seu Programa de Subvenção Econômica, vem oferecendo recursos para que empresas de todos os portes, em especial as menores, aumentem sua capacidade de inovação.

A Finep tem apoiado a inovação em outras frentes, como capital de risco e empréstimos subsidiados e, em 2008, criou o Prêmio Finep de Inovação. Este, que sempre levou em conta as categorias pequena empresa e média empresa, separou-as em categorias diferentes, algo raro no país, que sempre trata pequena e média empresa (PME) da mesma forma.

Em 2007, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) criou as Diretrizes para Atuação do Sistema Sebrae em Acesso à Inovação e Tecnologia (Sebrae, 2007) e, posteriormente lançou diversas iniciativas com destaque para o Projeto Agentes Locais de Inovação, que visa difundir a prática da inovação nas empresas de menor porte. Várias outras iniciativas ainda podem ser observadas em outras entidades governamentais, não governamentais e privadas com a criação de linhas de apoio, fomento, serviços e reconhecimentos, como competições e premiações.

Mas, mesmo diante de tantas iniciativas, ainda há certa frustração por parte das entidades que apoiam a inovação com o resultado obtido, pelo menos, no número de empresas inovadoras, apesar de os resultados obtidos pela Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicarem que há uma evolução do número de empresas inovadoras no país. Tome-se como exemplo o Prêmio Finep de Inovação em 2012, em que não houve finalista na categoria Média Empresa nas regiões Norte e Nordeste (Finep, 2013)

Há poucos levantamentos oficiais no país sobre o panorama da inovação nas empresas brasileiras. A principal referência tem sido a Pintec,

que, apesar de algumas limitações, como o direcionamento apenas para empresas industriais e prestadores de serviços associados ao tema inovação, pesquisa e desenvolvimento, apresenta informações que podem indicar alguns indícios sobre como as empresas inovam no país.

A próxima tabela indica que há uma correlação entre porte e taxa de inovação. A taxa de inovação entre as empresas de menor porte (10 a 99 funcionários) e de médio porte (100 a 499 funcionários) varia entre 35,2% a 48,8%. Isso significa que as empresas que se encontram nesta faixa lançaram um novo produto ou serviço, implementaram um novo processo, um novo método de marketing ou organizacional no período de 2006 a 2008. A Pintec segue o Manual de Oslo, que considera que a inovação é analisada sob a perspectiva da empresa. Ou seja, se o produto for novo ou significativamente melhorado para a empresa, deve ser contabilizado como inovação, mesmo que já exista no mercado. Neste contexto, as inovações mais recorrentes são as de processo, como observado na próxima tabela.

Mas, o que chama a atenção na tabela abaixo é que, se for considerada a inovação em nível nacional, e não em nível da empresa, as taxas de

inovação despencam. Entre 3,3% e 4,6% das empresas de pequeno porte lançaram produtos novos para o mercado nacional no intervalo de 2006 a 2008. As inovações em processo têm taxas ainda menores, variando entre 2% e 2,2%. Entre as médias, a percepção também não chega a ser muito diferente. Entre 6,4% e 9,0% das médias empresas lançaram novos produtos em nível nacional, entre 2006 e 2008, e entre 5,2% e 10,9% lançaram serviços inéditos no país neste mesmo período.

Se, por um lado, muitos apontam a inovação como fator de criação de vantagens competitivas, do outro, as empresas, em especial as de menor porte, ainda engatinham no assunto. Mas, o que torna o discurso da inovação tão distante da prática?

### 3. Inovação exige disciplina

Não raro, inovação é confundida, lamentavelmente, com criatividade. Isto é prejudicial, porque muitas pessoas ou empresas que não se julgam criativas, ou, pior, que relacionam a criatividade com algo caótico, bagunçado e sem foco, criam preconceitos velados que não incen-

TABELA 1: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE EMPRESAS QUE IMPLEMENTARAM INOVAÇÕES, SEGUNDO AS FAIXAS DE PESSOAL OCUPADO - BRASIL - PERÍODO 2006-2008

Faixa de pessoal ocupado	Taxa de inovação (Total)	Produto inovador para a empresa	Produto inovador para o mercado nacional	Processo inovador para a empresa	Processo inovador para o setor no Brasil
<b>Total</b>	<b>38,1</b>	<b>22,9</b>	<b>4,1</b>	<b>32,1</b>	<b>2,3</b>
De 10 a 29	36,9	21,7	3,3	30,7	2,0
De 30 a 49	35,2	20,9	3,2	30,6	1,6
De 50 a 99	40,1	24,0	4,6	33,7	2,2
De 100 a 249	43,0	26,7	6,4	36,9	3,1
De 250 a 499	48,8	31,8	9,0	40,1	4,5
Com 500 e mais	71,9	54,9	26,9	64,0	18,1

Fonte: IBGE, 2009. p. 39

tivam suas organizações a se tornarem verdadeiramente inovadoras. Criatividade é um aspecto importante, mas não representa todo o espectro da inovação.

Dos empresários e organizações que defendem a inovação como criação e sustentação de vantagens competitivas, boa parte acredita que deve apoiar a criatividade e investir no potencial criativo do seu time. Alguns são mais vanguardistas e tentam absorver a criatividade que existe em outros contextos, incluindo clientes, fornecedores, parceiros e até concorrentes. Este comportamento é importante, mas também não reúne todos os elementos para a empresa se tornar mais inovadora. Isto porque a inovação também exige disciplina.

A decisão de uma empresa em ser mais inovadora é muito semelhante à de uma pessoa que se compromete a ter uma “vida mais saudável”. Inicialmente, é preciso definir o que é “vida saudável” e como isto pode ser “medido”. Em seguida, é preciso definir “metas” para uma

vida “mais saudável” e um plano para que estas metas sejam atingidas. É preciso ter metas de curto prazo (meses ou o horizonte de um ano) e objetivos de médio prazo (os dois anos seguintes) e de longo prazo (a partir do terceiro ano em seguida). Estas metas e objetivos devem estar associados a medidas e ações, cujos resultados devem ser mensurados e analisados se estão contribuindo para que a meta relacionada esteja sendo atingida.

Assim como na inovação, a decisão de ter uma vida mais saudável começa com “processos” e “pessoas com conhecimento”, mas depois se sustenta pela “prática” e pela adoção de uma “filosofia de vida” (políticas), que passam a fazer parte do jeito de a pessoa “acreditar”, “viver” e “ser”. E, da mesma forma, a pessoa precisa se questionar constantemente sobre o que é ter uma vida saudável e o que se ganha com isto. De forma semelhante, a empresa precisa se questionar sobre o que é inovação e o que se ganha sendo uma empresa inovadora.

TABELA 2: OBJETIVO, INDICADORES E METAS PARA VIDA “MAIS SAUDÁVEL”.

Objetivo: Ter uma vida mais saudável

Indicador 1: Redução do nível de colesterol total (valor atual 300 mg/dl)

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
<b>Metas (em mg/dl)</b>	200	180	150	150	150
<b>Medida 1: Medicamento</b>	Remédio A	Remédio A	—	—	—
<b>Medida 2: Alimentação</b>	Dieta A	Dieta B	Dieta C	Dieta C	Dieta C
<b>Medida 3: Esporte</b>	Corrida (distância X, intensidade Y)	Corrida (distância X1, intensidade Y1)	Corrida (distância X2, intensidade Y2)	Corrida (distância X2, intensidade Y2)	Corrida (distância X2, intensidade Y2)

Indicador 2: Redução de peso (valor atual: 120 kg para 1,80 m de altura)

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
<b>Metas (em kg)</b>	100	90	85	80	80
<b>Medida 1: Alimentação</b>	Dieta A	Dieta B	Dieta C	Dieta C	Dieta C
<b>Medida 2: Esporte</b>	Corrida (distância X, intensidade Y)	Corrida (distância X1, intensidade Y1)	Corrida (distância X2, intensidade Y2)	Corrida (distância X2, intensidade Y2)	Corrida (distância X2, intensidade Y2)

## 4. O que é inovação

O maior erro de todos aqueles que perseguem a inovação é não defini-la antes e entender como isto pode ser realmente uma vantagem competitiva para a organização. Faça um teste rápido: Pergunte a três pessoas o que é inovação e terá três respostas diferentes. Aprofunde um pouco mais o seu levantamento e busque a definição de inovação em três livros sobre o tema e terá mais três definições diferentes.

Em 2010, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em parceria com o Sebrae, publicou a Cartilha de Gestão da Inovação que apresenta, propositadamente, várias definições de inovação. (ver tabela 3)

Dadas as inúmeras definições de inovação, tornar uma empresa inovadora se torna mais complexo, mas é possível tornar este desafio mais simples, principalmente para o empresário de negócios de menor porte, com limitações de tempo, pessoas e recursos.

O desafio inicial é reconhecer que a definição de inovação para a sua empresa começa com um “depende”. Para o empreendedor, há pelo menos quatro contextos para definir o que é inovação:

- a) Inovação em conversa de boteco: Neste contexto, o termo inovação é utilizado para qualquer novidade. Se o empreendedor decidir pintar a fachada do seu prédio com uma nova cor, estará “inovando”.
- b) Inovação para o desenvolvimento da sua empresa: Aqui, o empreendedor precisa definir o que é inovação para a empresa. Em uma definição muito ampla, “tudo” pode ser inovação. Em uma definição muito detalhada, “nada” será inovação. É importante também que a definição de inovação para a sua empresa atenda aos critérios do teste Smart. A definição de inovação deve ser:
  - Específica! (*Specific*): Deve ser clara, objetiva e sem espaço para questionamentos no futuro a respeito do seu foco.

TABELA 3: O QUE É INOVAÇÃO?

<p><i>“Inovação é adotar novas tecnologias, que aumentam a competitividade da companhia.”</i> Hamel &amp; Prahalad: Competindo pelo futuro.</p>	<p><i>“Inovação é o uso, comercialmente bem-sucedido, de uma invenção.”</i> Bacon &amp; Butler: Planned Innovation.</p>
<p><i>“Inovação é um processo de aprendizagem organizacional.”</i> Bell &amp; Pavitt: The development of technological capabilities</p>	<p><i>“Inovação é um processo estratégico, de reinvenção contínua, do próprio negócio e da criação de novos conceitos de negócios.”</i> Hamel: Liderando a Revolução.</p>
<p><i>“Inovar é um processo de alavancar a criatividade, para gerar valor de novas maneiras, através de novos produtos, serviços e negócios.”</i> Jonasch &amp; Sommerlatte: The Innovation Premium.</p>	<p><i>“Inovação é a mudança que cria uma nova dimensão de desempenho.”</i> Hesselbein et al: Leading for Innovation.</p>
<p><i>“Inovação é atribuir novas capacidades aos recursos existentes na empresa, gerando riqueza.”</i> Drucker: Inovação e Espírito Empreendedor</p>	<p><i>“Inovação é = novas ideias + ações que produzem resultados.”</i> Ernest Gundling: The 3M Way to Innovation.</p>

Fonte: CNI/Sebrae, 2010. P. 11

- Mensurável! (*Measurable*): Se não for mensurável, não será possível definir se a inovação está acontecendo ou não.
- Alcançável pelas pessoas! (*Achievable*): O colaborador deve acreditar que a inovação é alcançável ou realizável, mesmo que a empresa não tenha toda a tecnologia ou os recursos para realizar a inovação.
- Relevante para organização! (*Relevant*): A definição de inovação deve ser relevante para o negócio. A empresa só poderá avaliar se a ideia de inovação é relevante para o negócio se souber qual é sua missão (propósito de existência) e visão (aonde a empresa quer chegar no futuro).
- Tempo definido! (*Time-bound*): A empresa deve definir um horizonte de tempo máximo para que a inovação ocorra, em geral no curto (horizonte de um ano) ou médio prazos (até três ou quatro anos). Mas, a empresa pode dar atenção para inovações de longo prazo, desde que tenham grande potencial.

c) Inovação para captar recursos de agências de fomento: Neste contexto, não vale a inovação de “boteco”. Tampouco o que a sua empresa definiu como inovação. Se a empresa busca apoio de entidades de fomento que apoiam projetos de inovação, antes é preciso entender o que a entidade definiu e aceita como inovação.

d) Inovação segundo a Lei 11.196 (2005), a chamada “Lei do Bem”. Estamos falando do segundo nível da definição de inovação.

## 5. Diagnóstico da inovação

**D**ado que a empresa acredita que realmente terá disciplina para inovar e sabe qual é a definição de inovação que irá contribuir para o desenvolvimento do negócio, chega o momento em que o empreendedor precisa ter um diagnóstico atual sobre como o tema inovação está

difundido no seu negócio. Este diagnóstico será útil, pois permitirá comparar com resultados futuros, e o empreendedor saberá em quais quesitos a empresa está bem e em quais necessita de esforços de melhoria e de desenvolvimento.

O diagnóstico da inovação é indicado para negócios de todos os portes, mas esta ferramenta foi desenvolvida considerando os de pequeno e médio portes. Serve para que os gestores façam um diagnóstico atual da capacidade de inovação da empresa e fortaleçam a cultura da inovação em sua organização. É útil porque permite que as empresas realmente comprometidas em obter vantagem competitiva por meio da inovação atuem em pontos específicos para tornar a organização ainda mais inovadora. Também permite a compreensão sobre como os diferentes níveis hierárquicos da empresa percebem o tema inovação.

A ferramenta foi desenvolvida a partir de um conjunto de questões sobre inovação elaborada pela 3M (Serafim, 2011) que são avaliadas por cada colaborador da empresa por meio de notas de 1 (discorda totalmente) a 10 (concorda totalmente).

O uso da ferramenta é dividido em três fases: Coleta, Análise e Plano de Ação.

a) Coleta: o questionário da próxima página deve ser enviado para todos os colaboradores de todos os níveis e funções da empresa. Isto pode ser feito por meio de sites que oferecem soluções de surveys, como o SurveyMonkey e o Google Docs.

b) Análise: a fase de análise é composta de quatro etapas:

- Visão geral das médias: a análise das médias obtidas em cada questão oferece uma primeira impressão sobre como o tema inovação é percebido pela empresa. Mais do que obter uma média geral alta, é preciso analisar se as seguintes questões críticas foram avaliadas com notas altas (entre 8 e 10):

- Todos na nossa empresa sabem definir inovação?
- A visão de futuro da nossa empresa está alinhada com a inovação?

A primeira questão é a mais crítica de todas, pois se os colaboradores não souberem o que é inovação para a empresa, todas as outras questões ficam comprometidas, já que haverá diferentes percepções sobre o que é inovação.

A segunda questão também é importante, pois permite entender se, na opinião dos colaboradores, a empresa aponta a inovação como prioridade.

Ainda na visão geral das médias, é possível notar os critérios em que a empresa tem as piores falhas (notas médias abaixo de 5).

- Visão geral por nível hierárquico (ou por função): talvez isto não funcione para empresas muito pequenas, mas o objetivo é perceber se há discrepâncias de percepções entre os níveis hierárquicos e/ou funções. O nível de diretoria, por exemplo, pode acreditar que “as lideranças da nossa empresa estão preparadas para estimular o ambiente de inovação”, mas os demais níveis não.
- Análise comparativa histórica: caso já tenha feito uma pesquisa anteriormente, é o momento de comparar o resultado obtido com os anteriores para perceber se há melhorias nas notas.
- Conclusões: a partir destas análises, é possível tirar as conclusões sobre as questões mais críticas que deverão ser trabalhadas no plano de ação.

c) Plano de ação: para melhorar a cultura de inovação na empresa é preciso analisar cada questão e compreender se aquela nota baixa é um problema de existência, deficiência ou percepção. O problema de existência indica se a empresa tem ou não o elemento central da questão. Na questão “Todos na nossa empresa sabem definir inovação?” é preciso entender se existe, de fato, uma definição de inovação na empresa. Se sim, é preciso avaliar se a definição é deficiente (muito vaga, aberta, complexa, longa, etc.). Ou, ainda, se esta definição é realmente percebida (com-

preendida) pelos colaboradores. Desta forma, para elaborar um plano de ação é preciso avaliar cada questão com notas consideradas baixas e apontar respostas para os seguintes tópicos:

- Questão: Incluir a questão;
- Tipo de problema: Existência, deficiência ou percepção;
- Principal causa do problema: Explicar a causa provável. É fundamental conversar com os colaboradores sobre as reais causas da nota baixa para esta questão específica;
- Solução: Explicar a solução;
- Ações: Enumerar as ações que serão executadas com os respectivos responsáveis, prazos, escopos e custos/investimentos (se forem necessários).

*(ver tabela na página ao lado)*

## 6. Gestão da inovação

Dado que o empresário tem interesse real em que sua empresa seja realmente inovadora, é preciso desenvolver um sistema de gestão da inovação. Uma das recomendações é que as empresas de menor porte sigam a lógica dos 4Ps da gestão da inovação para desenvolverem uma abordagem que tenha relação com o negócio e, principalmente, com suas limitações de recurso.

A figura na página ao lado ilustra a lógica dos 4Ps da gestão da inovação

Para implementar os 4Ps da gestão da inovação, o empresário precisa analisar os seguintes quesitos:

- Propósito de inovar: A primeira reflexão diz respeito ao propósito da inovação para o negócio. Assim, é preciso entender que as inovações são ideias que contribuem, em última instância, para o aumento de entradas de caixa (vendas) e redução das saídas de caixa (despesas, custos, gastos, etc.) da sua empresa. Se uma ideia de um novo produto, serviço, processo, abordagem ou modelo de negócio não aumentar entradas ou reduzir

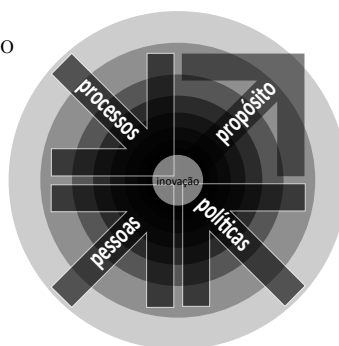
TABELA 4: FERRAMENTA DE DIAGNÓSTICO DE INOVAÇÃO NA PME

**Seu cargo na empresa é do nível de:**
☐ Diretoria    ☐ Gerência    ☐ Supervisão    ☐ Apoio    ☐ Operacional

Leia as questões abaixo e marque um X no número que corresponde a sua resposta.	Discorda totalmente		Discorda		Indiferente	Não sabe	Concorda		Concorda totalmente	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Todos na nossa empresa sabem definir inovação?										
A visão de futuro da nossa empresa está alinhada com a inovação?										
As lideranças da nossa empresa estão preparadas para estimular o ambiente de inovação?										
Os objetivos da nossa empresa são desafiadores e ambiciosos?										
Há tolerância ao erro para aqueles que assumiram riscos para atingir estes objetivos?										
Nossa empresa reconhece resultados inovadores de maneira significativa?										
Nossa empresa cultiva histórias que estimulam os funcionários a aprender e a praticar inovação?										
A inovação é mensurada e avaliada sistematicamente na nossa empresa?										
Nossa empresa tem plataformas tecnológicas?										
Todos os departamentos da nossa empresa estão sempre em contato com clientes, identificando oportunidades, analisando tendências e propondo novos projetos?										
As atividades da nossa empresa permitem a troca de conhecimento e colaboração entre áreas, funcionários e unidades?										
Eu me sinto motivado(a) para tornar nossa empresa mais inovadora?										
Nossa empresa é inovadora?										

Fonte: SERAFIM, Luis. *O poder da inovação: Como alavancar a inovação na sua empresa*. São PAULO: SARAIVA, 2011.

FIGURA 2: OS 4Ps DA GESTÃO DA INOVAÇÃO



Melhores resultados  
para a organização

Fonte: Elaborado pelo autor

saídas de caixa, não reconheça como inovação. Por outro lado, se a ideia já existir no mercado e for “nova” para a empresa, também considere como “inovação para a empresa”, desde, é claro, que contribua para o aumento dos lucros da organização. Além disso, as novas ideias precisam estar alinhadas com a estratégia da empresa. Ou seja, sua empresa precisa ter uma definição clara da missão (razão de existir) e visão (aonde quer chegar em um prazo determinado de tempo). Por fim, os objetivos de aumentar entradas e reduzir saídas de caixa devem ter metas quantitativas que possam ser mensuradas, acompanhadas e avaliadas.

- **Processos para inovar:** Esclarecidas a definição de inovação a ser utilizada pela empresa, seu alinhamento com a sua estratégia e as metas, defina os processos para que sua empresa comece a transformar novas ideias em novas fontes de lucro. Há diversos processos importantes, mas o mais relevante deles é o chamado Funil de Inovação. Há muitas informações na internet sobre este processo que organiza as fases de geração de ideias, priorização das oportunidades, desenvolvimento do projeto, implementação do projeto e acompanhamento dos resultados do novo produto, serviço, processo, abordagem ou modelo de negócio.
- **Pessoas para inovar:** Para que os processos de inovação funcionem, tenha as pessoas certas na empresa, que se encaixem em duas categorias: empreendedoras (as que percebem oportunidades para a empresa, formalizam-nas na forma de um projeto ou plano de negócio e perseveram até a implementação) e as gestoras (são flexíveis, mas orientadas para transformar conceitos intangíveis em resultados mensuráveis).
- **Políticas para inovar:** De nada adianta a empresa saber definir o que é inovação e como

ela contribui para o resultado do negócio, definir os processos e ter as pessoas certas para inovar se não criar condições para que a inovação realmente aconteça. Para que isto ocorra, defina políticas de gestão no que diz respeito a:

- **Políticas de contratação:** Na contratação de qualquer colaborador da empresa, além dos aspectos técnicos e comportamentais, valorize os colaboradores empreendedores ou gestores como definido no item 3 acima. É preciso ter um equilíbrio entre estes dois perfis na empresa.
- **Políticas de remuneração, avaliação de desempenho, promoção:** Parte da remuneração de cada colaborador deve ser variável, atrelada aos resultados do negócio e à sua contribuição para o fortalecimento da capacidade de inovação da empresa.
- **Políticas de parcerias:** A empresa (e o empresário) precisa estar aberta a inovar com parceiros e até mesmo com concorrentes.
- **Outras políticas:** Pense em outras políticas de gestão para criar uma cultura organizacional voltada para a inovação, considerando o contexto do seu negócio.

## **7. Desenvolvendo a inovação na empresa**

**N**ovamente, a comparação com a opção da vida saudável pode fazer sentido no que se refere aos resultados obtidos, já que, em geral, os resultados esperados não são imediatos. As reduções de níveis de colesterol ou peso de uma pessoa são graduais, e a manutenção dos avanços, em muitas situações, é tão ou mais difícil do que o atingimento das metas inicialmente estabelecidas, pois exigem novos hábitos, comportamentos e atitudes do indivíduo. Com o tema inovação, o processo é semelhante. A empresa precisa ter em mente que a Gestão da Inovação é um processo de aprendizagem e de melhoria contínua e que os resultados podem demorar a aparecer.



Inicialmente, a empresa terá conhecimento sobre o propósito, os processos, o papel das pessoas e as políticas de incentivo à inovação. Alguns transformarão este conhecimento em vivência prática imediatamente, mas outros podem demorar mais tempo (ou mesmo nunca conseguirão) para colocar estes conhecimentos em prática. Por fim, pode demorar para que esta prática da inovação seja replicada em toda a organização, incluindo, em muitos casos, partes externas, como fornecedores, clientes, parceiros e até concorrentes. Para que a inovação se torne parte da cultura da organização pode demorar anos (ou mesmo nunca vir a acontecer). (ver figura 3)

A ferramenta de diagnóstico de inovação na PME apresentada anteriormente pode ser um recurso útil para avaliar o conhecimento, a prática e a cultura de inovação de uma empresa. O entendimento das respostas por departamento ou níveis hierárquicos também pode trazer dicas valiosas sobre como o empresário pode desenvolver uma empresa mais inovadora.

## 8. Considerações finais

Muito se tem falado sobre inovação, mas os resultados ainda são tímidos, principalmente para as empresas de menor porte. Mais do que terem capacidade e recursos, empresas podem se tornar mais inovadoras se houver um

maior compromisso com a disciplina, com a definição sobre como a inovação deve contribuir, de forma muito clara, com o desenvolvimento do negócio e com a gestão da inovação. Desta forma, inovação é mais uma questão de atitude e de comportamento do que de criatividade e de genialidade observadas em vários empreendedores ou empresas reconhecidas como inovadoras.

## 9. Referências bibliográficas

**IBGE.** *Pesquisa de inovação tecnológica : 2008* / IBGE, Coordenação de Indústria. – Rio de Janeiro : IBGE, 2010.

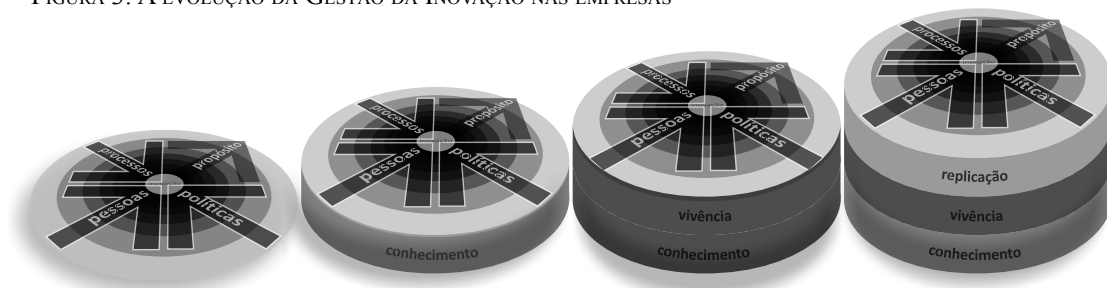
**MCKINSEY.** *How Companies Approach Innovation: A McKinsey Global Survey.* McKinsey Quarterly, Oct'2007.

**MUSCAT, Antonio R.N. e FLERY, Afonso C.C. (1992).** *Indicadores da qualidade e produtividade na Indústria Brasileira.* São Paulo: Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade. P. 83-107.

**LEVITT, T.** *Marketing Myopia.* Harvard Business Review. July-August, 1960.

**SERAFIM, Luís.** *O poder da inovação: Como alavancar a inovação na sua empresa.* São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGURA 3: A EVOLUÇÃO DA GESTÃO DA INOVAÇÃO NAS EMPRESAS



Fonte: Elaborado pelo autor





