

INTERESSE NACIONAL

ANO 7 • NÚMERO 26 • JULHO-SETEMBRO DE 2014 • R\$ 30,00

www.interessenacional.com

Expectativas e Frustrações

Eliane Cantanhêde

Déficit de Representação ou Falta de Consensos Mínimos: o que Paralisa as Políticas?

Marta Arretche

Próximo Governo e Desafios da Política Econômica

Simão Davi Silber

Novos Caminhos da Política Ambiental no Brasil

Izabella Teixeira

Desafios do Comércio Exterior

José Augusto de Castro

Dilma se Afasta do Itamaraty, e Brasil Perde Espaço no Mundo

Carlos Eduardo Lins da Silva

Direitos Humanos: Até Onde Vão, Com Quem e Para Quê?

José Gregori

Desafios dos Candidatos na Segurança Pública

Bruno Paes Manso

Renato Sérgio de Lima

ISSN 1982-8497



917719828492531

INTERESSE 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 7 • Número 26 • Julho-Setembro 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	Luís Fernando Figueiredo
Claudio de Moura Castro	Luiz Bernardo Pericás
Daniel Feffer	Luiz Carlos Bresser-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: www.sxc.hu

Sumário

ANO 7 • NÚMERO 26 • JULHO-SETEMBRO DE 2014

5 Apresentação

ARTIGOS

7 Expectativas e Frustrações

ELIANE CANTANHÊDE

Em sua edição de outubro-dezembro de 2010, “Interesse Nacional” reuniu sete jornalistas brasileiros de ponta e de diferentes áreas para uma espécie de balanço do governo Lula e também para projeções sobre o que seria o futuro governo, com Dilma Rousseff então já considerada virtualmente eleita. Como convinha, foram todos cautelosos, diz a jornalista Eliane Cantanhêde, colunista da Folha de S. Paulo, a quem o Conselho Editorial desta revista confiou a tarefa de realizar uma releitura dos textos dos colegas para, quatro anos depois, detectar quais foram as promessas cumpridas, os erros, os acertos e os desafios para a próxima administração.

15 Déficit de Representação ou Falta de Consensos Mínimos: o que Paralisa as Políticas?

MARTA ARRETCHE

Sob o regime democrático contemporâneo, firmou-se um pacto nacional, que concedeu grande prioridade de gasto às políticas de educação e saúde bem como à elevação sustentada da renda. Se isto é verdade, por que razão os temas que são objetos destas políticas permanecem sistematicamente na lista de preocupações dos eleitores? Parte da explicação se encontra em uma elevação das expectativas. Enfrentar a gravidade e a

extensão de nossos problemas nas áreas de segurança pública e infraestrutura urbana requer grandes aportes de recursos e políticas estáveis e sustentadas de longo prazo.

21 Os Desafios da Política Econômica do Próximo Governo

SIMÃO DAVI SILBER

A discussão foi dividida em dois períodos: 2015 e 2016 em diante. O grande desafio para 2015 é reduzir a inflação, e o principal instrumento é a contenção do crescimento desordenado das despesas do governo federal. A ênfase da análise no segundo período está concentrada em dois grandes desafios: aumentar a inserção da economia brasileira no mercado internacional e avançar no ajuste e na reforma fiscal para criar um ambiente de negócios mais adequado à expansão dos investimentos produtivos e dos ganhos de produtividade.

27 Os Novos Caminhos da Política Ambiental no Brasil

IZABELLA TEIXEIRA

A autora, ministra do Meio Ambiente, advoga a necessidade de rupturas e de um movimento político mais ambicioso que dialogue com o novo ambientalismo, motivado pela sustentabilidade e por um desenvolvimento mais inclusivo e justo. Ela propõe uma nova arquitetura política para a agenda ambiental no Brasil, pois se esgotou o modelo atual das políticas ambientais, predominantemente orientado para o controle ambiental. Os próximos caminhos de governança ambiental

transcendem o Ministério do Meio Ambiente. Uma primeira ruptura diz respeito à política ambiental como alavanca para desenvolvimento de mercados, geração de empregos, desenvolvimento tecnológico e inclusão social.

36 Os Desafios do Comércio Exterior nos Próximos Quatro Anos

JOSÉ AUGUSTO DE CASTRO

Entre os dez maiores PIBs mundiais, oito países também estão incluídos entre os dez maiores exportadores. O Brasil é uma das duas exceções, ao ocupar a sétima posição no PIB, mas alcançar apenas a 22ª classificação como país exportador: Por que o Brasil não é um grande player no comércio internacional? A resposta a esta indagação deve-se mais a fatores de ordem interna, representados por entraves e deficiências, e menos a razões externas. Esses problemas precisam ser eliminados mediante a realização de reformas estruturais, e não através de medidas conjunturais, que são meros paliativos.

49 Dilma se Afasta do Itamaraty, e Brasil Perde Espaço no Mundo

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA

O artigo faz uma análise completa dos principais temas da política externa brasileira no governo de Dilma Rousseff e constata o pouco apreço da presidente pelas relações exteriores e pela diplomacia. O autor, editor da revista Política Externa, diz que após 16 anos de exercício intensivo da diplomacia presidencial, com os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, o país se vê com uma agenda externa enfraquecida, com presença limitada nos principais fóruns mundiais e incapaz de exercer liderança natural na América do Sul. De fato, há baixa prioridade do Itamaraty na agenda presidencial. Nestes três anos e meio, o Brasil perdeu relevância no cenário mundial, deixou de aproveitar grandes oportunidades para consolidar conquistas obtidas nas duas décadas anteriores, omitiu-se em questões vitais e cometeu erros diplomáticos que eram incomuns no passado.

57 Direitos Humanos: até Onde Vão, com Quem e para Quê

JOSÉ GREGORI

Na concepção moderna, os direitos humanos devem estar presentes em todas as dimensões da vida: na casa, na família, na escola, na fábrica, no trabalho, na empresa, nas ruas, no trânsito, no clube, no banco, nas diversões e na viagem, pois assumiram o social, o econômico, o cultural e o existencial. Nada mais propício a este momento de inquietude e busca de caminhos do que o fato de estarmos no limiar de uma eleição presidencial. Nas democracias, é o momento, por excelência, para expressar reivindicações e cotejá-las entre as várias visões dos que pretendem dirigir o país. As prioridades apontam para três polos: como melhorar a igualdade da distribuição de renda; como tornar o complexo policial-judiciário mais eficiente na diminuição da impunidade; como transferir aos jovens, via educação pública, particular e familiar, os valores de respeito que signifiquem uns agirem em relação aos outros com espírito de fraternidade e solidariedade.

61 Os Desafios dos Candidatos na Segurança Pública

BRUNO PAES MANSO

RENATO SÉRGIO DE LIMA

O número real de assassinatos no Brasil é de cerca de 60 mil ocorrências anuais. Se é verdade que o Brasil tem melhorado seus indicadores econômicos e sociais, o quadro de violência do país indica a convivência com taxas de crimes letais muito superiores às de outros países, o que nos coloca no ranking das sociedades mais violentas do mundo. Isso sem contar as altas taxas endêmicas de outros crimes violentos (roubos, sequestros, lesões, mortes pela polícia, etc.). O país gasta o equivalente a países desenvolvidos e, nem por isso, consegue reverter o quadro de medo e insegurança. Uma das lições de países que conseguiram reformar suas polícias, como Irlanda e África do Sul, é que quando a atividade policial deixa de ser autônoma e passa a responder à lógica das políticas públicas muito se ganha.

Apresentação



Esta edição guarda semelhança com a de quatro anos atrás, na qual foram abordados os desafios do presidente da República no quadriênio 2011-2014. Na ocasião, sete conceituados jornalistas brasileiros escreveram sobre as perspectivas do governo da presidente Dilma Rousseff, que estava virtualmente eleita quando o número 11 circulou. O presidente Lula deixava o poder com a economia crescendo 7,5%, e a população se mostrava confiante no futuro.

Muita coisa mudou nos últimos quatro anos, e, principalmente, de junho de 2013 para cá, pois os protestos de rua que irromperam naquela ocasião marcaram profundamente a vida da nação. É sobre as mudanças ocorridas, o humor dos brasileiros – diante de problemas vividos no dia a dia em matéria de saúde, educação, transporte e segurança –, os desafios e as perspectivas para além de 2015 que trata este número 26.

O artigo de abertura é da jornalista Eliane Cantanhêde, colunista da Folha de S. Paulo e profunda conhecedora dos mecanismos de poder e de como funciona a política em Brasília e nas capitais dos estados. A ela o Conselho Editorial confiou a missão de realizar uma releitura dos artigos dos sete jornalistas que escreveram na edição 11 (outubro-dezembro de 2010).

Nos outros sete artigos deste número, qualificados especialistas analisam os desafios do presidente a ser escolhido em outubro. Desafios na área econômica, em comércio exterior, política externa, direitos humanos, segurança, questões socioeconômicas e de meio ambiente e sustentabilidade.

O fio da meada das análises que o leitor encontrará nas próximas páginas são as manifestações populares que ninguém foi capaz de prever. “A novidade dos protestos foi um aviso, uma advertência, para todo tipo de governante. Nesse contexto, e num país onde o presidencialismo é tão forte, a principal vítima política acabou sendo a presidente da República, que simplesmente despencou nas pesquisas”, escreve Cantanhêde. Junho de 2013 deixou como sequelas a facilidade de fazer greves, inclusive no serviço público e até mesmo nas polícias, e a capacidade de mobilização das mais diferentes categorias de profissionais e de cidadãos.

De acordo com a professora de Ciência Política da USP, Marta Arretche, “as manifestações a que assistimos são parcialmente explicadas pela expressiva ampliação do número absoluto de indivíduos mais escolarizados, mais exigentes e com mais recursos para participar politicamente”. Enfrentar a gravidade e a extensão de nossos problemas nas áreas de segurança pública e infraestrutura urbana requer igualmente grandes aportes de recursos e políticas estáveis e sustentadas de longo prazo, diz a autora.

Há um consenso de que alguns dos principais desafios da próxima administração será reduzir as taxas de inflação, fazer a economia crescer por meio de mais investimentos e produtividade. Análise completa dos problemas e das perspectivas nesse campo encontra-se no artigo do professor de economia internacional da Faculdade de Economia e Administração da USP, Davi Simão Silber.

“Inequivocamente, o grande desafio para 2015 é o de reduzir a inflação, e o principal instrumento é a contenção do crescimento desordenado das despesas do governo federal. Não existe na experiência internacional nenhum caso de crescimento econômico sustentado que não tenha sido acompanhado de um consistente equilíbrio fiscal intertemporal. Mais ainda, na história recente mundial, os casos bem-sucedidos de ajuste fiscal foram obtidos por redução de despesa, e não por aumento de receitas”, afirma.

José Augusto de Castro, presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), pergunta por que o Brasil não é um grande player no comércio internacional. Os desafios do presidente que assumirá o poder em 2015, nessa área, são enormes. Para o autor, o novo governo precisará elaborar uma política integrada em substituição às várias políticas isoladas de cada ministério, fazer uma reforma tributária para dar competitividade ao produto brasileiro no exterior, criar infraestrutura de transporte e realizar reforma trabalhista.

No governo Dilma Rousseff, o Brasil perdeu relevância no cenário mundial, observa Carlos Eduardo Lins da Silva, editor da revista Política Externa, Global Fellow do Woodrow Wilson Center e conselheiro da Interesse Nacional. Exemplos do pequeno engajamento do país em questões relevantes: ausência do chanceler em reunião para debater a crise da Síria e na conferência mundial de segurança em Munique, em 2014, dois eventos fundamentais da pauta internacional, em que a presença brasileira poderia trazer frutos para a nação. O grande desafio do próximo presidente é ter clareza de objetivos sobre o papel que o Brasil deve desempenhar na sua região específica e no mundo como um todo, avalia Lins da Silva.

Mudança é a palavra de ordem da atualidade. A ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, vai além e fala em “ruptura” do modelo atual de política ambiental. A perspectiva de olhar o futuro

mais de perto, como condição política de mudança da agenda ambiental, determina uma maior compreensão do papel de liderança global do Brasil nessa agenda e ajuda a entender que os temas de meio ambiente não estão mais circunscritos aos domínios da tradição ambientalista, que tanto influenciou o modelo de governança ambiental vigente em nosso país. O movimento político a que aspiramos deve ser mais ambicioso, na trilha das rupturas necessárias e que dialogue com “o novo ambientalismo”, motivado pela sustentabilidade e por um desenvolvimento mais inclusivo e justo.

José Gregori, nome importante na área de direitos humanos, comenta sobre esse tema e a sua efetividade no mundo real. São necessárias políticas e ações que despertem o espírito comunitário, como campanhas massivas que difundam a Declaração Universal dos Direitos Humanos. “Isso porque, na concepção moderna, os direitos humanos devem estar presentes em todas as dimensões da vida: na casa, na família, na escola, na fábrica, no trabalho, na empresa, nas ruas, no trânsito, no clube, no banco, nas diversões e na viagem, pois assumiram o social, o econômico, o cultural e o existencial.”

Fechamos a edição com um assunto que atormenta os brasileiros – a violência. Escrevem sobre os desafios do próximo governante na área de segurança pública o jornalista Bruno Paes Manso, pós-doutorando no Núcleo de Estudos da Violência da USP, e Renato Sérgio de Lima, vice-presidente do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Os dois autores sugerem que, sem uma mudança substantiva na estrutura normativa das polícias, o quadro de insegurança hoje existente tenderá a ganhar contornos dramáticos. Uma das lições de países que conseguiram reformar suas polícias, como Irlanda e África do Sul, é que quando a atividade policial deixa de ser autônoma e passa a responder à lógica das políticas públicas muito se ganha.

OS EDITORES

Expectativas e Frustrações



ELIANE CANTANHÊDE

No mesmo dia, 25 de maio de 2014, um domingo, e no mesmo jornal, a “Folha de S. Paulo”, mas em artigos diferentes, os economistas Henrique Meirelles, Armínio Fraga e Marcos Lisboa coincidiram no diagnóstico: esgotado o ciclo da estabilidade, deflagrado por Fernando Henrique Cardoso, e da expansão do consumo, marca do governo Luiz Inácio Lula da Silva, o grande desafio do Brasil é a produtividade da economia.

Nenhum dos três diz com toda a clareza, mas a conclusão óbvia, linear, é que a presidente Dilma Rousseff chega ao final do seu mandato sem dar respostas ao principal desafio do país. Ela, a primeira mulher eleita presidente no Brasil, assumiu o poder depois de um círculo virtuoso que jogou o país no foco internacional e elevou a autoestima nacional a níveis nunca antes vistos, mas, quatro anos depois, chega à sucessão presidencial perdendo a batalha da produtividade – entre outras.

Atenção: esses três autores conquistaram, com o brilhantismo das ideias e com a experiência prática, um lugar de destaque na linha de frente da formulação do futuro do país, mas não são devotos dos mesmos santos da economia e não frequentaram as mesmas igrejas de poder.

Armínio Fraga foi presidente do Banco Central no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e coordena o programa econômico de

Aécio Neves, candidato do PSDB à Presidência. Henrique Meirelles não só presidiu o BC nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva como foi o maestro da política econômica naqueles oito anos. E Marcos Lisboa foi, no mesmo governo Lula, um dos homens fortes do Ministério da Fazenda, que nem sempre acatava docilmente os ditames do BC de Meirelles.

Vejamos o que dizem, hoje, no ritmo já frenético de uma eleição presidencial movida a pesquisas que dão favoritismo à reeleição da presidente Dilma Rousseff, mas cercada de incertezas diante do crescimento contínuo e das potencialidades do ex-governadores Aécio Neves, de Minas Gerais, e de Eduardo Campos (PSB), de Pernambuco.

E com um dado instigante: essas mesmas pesquisas apontam claramente uma tendência da sociedade a favor de “mudanças”. Quais sejam, ou que abrangência devem ter essas mudanças, ainda está muito vago, difuso, a esta altura em que escrevo (final de maio, início de junho). As três principais campanhas estão quebrando a cabeça para entender, primeiro, e para se adaptar, depois.

De Meirelles, em “Virando o jogo”, pág. A-2 da “Folha”: “Ao atingirmos os limites da expansão do emprego e do crédito, o país entra na fase mais complexa de crescer via aumento da produtividade”. E diagnóstica: “O problema é que ela não tem aumentado, enquanto se consolidou a percepção de que a inflação está alta e de que os serviços públicos em áreas como segurança, saúde e educação não evoluíram”.

De Armínio Fraga e Marcos Lisboa, em “Hora

ELIANE CANTANHÊDE, jornalista, é colunista da pág. A-2 da “Folha de S. Paulo” e comentarista do telejornal “GloboNews Em Pauta”

de mudar o foco”, na página seguinte, A-3: “A política econômica retornou ao centro do debate com seu sucesso em estimular o consumo, porém não o investimento e o crescimento. Pouco se discute o lado da oferta, onde se encontra o maior desafio: aumentar a produtividade da economia”. E para quê? Porque isso é “essencial para a convergência dos padrões de vida da população aos dos países mais ricos”.

Ou seja: aumentar a produtividade é fundamental, não por um arroubo “neoliberal”, “elitista” ou “para favorecer o grande capital” (aspas minhas), como acusam certos setores que se imaginam de “esquerda”, mas para buscar o bem-estar geral hoje e, principalmente, garanti-lo no futuro. Repita-se aqui que os dois autores do mesmo artigo vêm de governos distintos: Fraga é alinhado com os tucanos e Lisboa trabalhou com Antônio Palocci e com Lula, logo, no governo do PT.

Detalhe interessante é que, apesar do papel relevante que tivera na era Lula, Meirelles filiou-se ao PSD do ex-prefeito de São Paulo Gilberto Kassab e, em fins de maio, estava sendo cotado para ser candidato a vice na chapa do tucano Aécio. Operação difícilíssima, mas bastante simbólica, e não custa lembrar que nada em política é impossível. Enquanto isso, Lisboa andava, na mesma época, participando de conversas e discussões de conjuntura com o também candidato de oposição Eduardo Campos, do PSB.

Não só Lisboa, aliás. Passam-se mais algumas páginas do mesmo jornal, no mesmo domingo, e eis estampado na A-12: “Dupla ligada a Palocci dialoga com Campos”. Trata-se justamente de Marcos Lisboa, ao lado de Bernard Appy, outro expoente (durante sete anos) da equipe do então ministro Antonio Palocci no governo Lula.

A comichão da dissidência que acomete Meirelles, Lisboa e Appy parece ter contaminado ex-ministros tanto de Lula quanto da própria presidente Dilma. A lista dos que se bandearam ora para a candidatura de Aécio Neves, ora para a de Eduardo Campos, é longa. Assim, por alto: Nelson Jobim, José Viegas, Roberto Rodrigues, Miro Teixeira, Cristovam Buarque, Geddel Vieira

Lima, Reinhold Stephanes (que vota, internamente, contra a adesão à reeleição)...

Sem contar que o próprio candidato Eduardo Campos (ex-Ciência e Tecnologia) e sua vice, Marina Silva (ex-Meio Ambiente), são o fio da meada da dissidência governista: foram ministros de Lula e puxaram para a oposição dois correligionários do PSB: Roberto Amaral (também ex-Ciência e Tecnologia) e Fernando Bezerra Coelho (ex-Integração Nacional).

E por que ocorrem esses movimentos? Cada caso é um caso, cada um desses ex-ministros tem sua motivação para trocar a reeleição de Dilma pela mudança: ora partidária, ora de conveniência regional, ora por resistência ao PT, ora por incompatibilidade de gênios com Dilma. Mas, há um ponto em comum: uma insatisfação difusa com a economia, a desordem na política, a gestão errática que se manifesta em setores vitais, como os de gás e de energia. A isso, some-se um antigo não alinhamento ao PT ou uma neodesilusão com os rumos e as práticas do partido.

Registre-se que os anseios de alternância desse, digamos, microuniverso de eleitores (os ex-ministros de governos petistas) refletem o já detectado pelos grandes institutos de pesquisa, a começar pelo Datafolha e pelo Ibope, no ânimo do conjunto de eleitores. Como já citado aqui, mais de 70% manifestam expectativa de mudança.

Em sua edição de outubro-dezembro de 2010, “Interesse Nacional” reuniu sete jornalistas brasileiros de ponta e de diferentes áreas para uma espécie de balanço do governo Lula e também para projeções sobre o que seria o futuro governo, com Dilma Rousseff então já considerada virtualmente eleita. Como convinha, foram todos cautelosos. Afinal, “o futuro a Deus pertence”.

Crescimento, uma expectativa frustrada

Com sua longa e reconhecida experiência, Rolf Kuntz, de “O Estado de S. Paulo” e professor de Filosofia Política da USP, já advertia que, ganhasse Dilma ou seu adversário José Serra,

do PSDB, “o novo governo terá de enfrentar graves problemas de curto e de longo prazos para sustentar o crescimento do PIB, a modernização produtiva, a criação de empregos e a ampliação de oportunidades de realização pessoal. (...)De imediato, o desafio mais evidente será manter o crescimento num cenário internacional desfavorável”.

Mais adiante, Kuntz advertia premonitivamente: “Um crescimento puxado pelo mercado interno, como em 2009 e neste ano [2010], não será uma boa solução para o Brasil em 2011 e nos anos seguintes”. Bingo!

Curiosamente, ele citava a expectativa do então ministro da Fazenda de uma expansão do PIB entre 5,5% e 6% no primeiro ano do governo seguinte, que acabou sendo de Dilma Rousseff. Se Kuntz acertava ao prever o cenário, Guido Mantega desde então já chutava os índices de crescimento muito acima dos que efetivamente iriam se confirmando, um atrás do outro, nos quatro anos de Dilma.

Na sexta-feira, 29 de maio de 2014, o mesmo Mantega, que amargara crescimentos pífios em 2011 (2,7%), 2012 (1%) e 2013 (2,3%), tentava explicar, ou justificar, os constrangedores 0,2% de expansão no primeiro trimestre de 2014, derradeiro ano para tentar aquecer a economia e aumentar a média dos “pibinhos” do mandato de Dilma.

Segundo o ministro da Fazenda, ora, ora, havia três motivos para os 0,2% do primeiro trimestre: 1) baixo consumo das famílias. Por quê? Por causa da inflação. 2) queda no crédito. Por quê? Por causa dos juros. 3) o “cenário desfavorável” desenhado pela lenta recuperação dos Estados Unidos e da Europa, os vilões de sempre.

A culpa do crescimento constrangedor, portanto, é da inflação e dos juros. E é o próprio ministro da Fazenda de Dilma quem reconhece.

Vejamos o que escreveu, no final de 2010, Cristiano Romero, colunista e editor-executivo do “Valor Econômico”: “Apesar do sucesso recente, há inúmeros obstáculos a serem superados nos próximos anos. Alguns dizem respeito à própria sustentação do modelo de estabilização adotado; outros, à ambição da nação em dar um salto histórico”.

Romero detalhava: “A verdade é que a estabilização da economia brasileira avançou muito nos últimos anos, mas ainda é uma obra inacabada. A começar pela inflação.” Segundo ele, o Brasil superou o período de hiperinflação, mas estabilizou os índices de preços em patamares excessivamente altos em comparação com a média internacional.

Como especificou o jornalista do “Valor”, em média, os países ricos têm inflação de 2% ao ano, e os emergentes, de 3%, enquanto o Brasil persegue a meta de 4,5%, bem acima. Pois é, colega, perseguiu, porque nem mesmo essa meta, já tão alta, foi de fato perseguida nos quatro anos de Dilma.

Como se seguisse a máxima ultrapassada e – perigosa – de que “um pouco de inflação não faz mal a ninguém”, Dilma manteve os índices sempre fora do centro da meta e muito próximos do teto, de 6,5%, o que é altíssimo diante dos padrões internacionais e criticado pelos especialistas dentro do próprio Brasil. Nos três primeiros anos, a média de Dilma foi de 6,08%, e ela entrou no quarto ano com tendência de alta.

Bombas a explodir em 2015

A pesar de a comparação com os três primeiros anos de FHC (12,40%) e de Lula (7,53%) ser favorável à Dilma, há diferenças de conjuntura e um fator que merece sérios estudos à parte: o controle de preços, ops!, a “administração” ou o “represamento” dos preços de energia, de gasolina e de transporte urbano. Uma bomba, aliás, a explodir no próximo governo, a partir de 2015. Seja quem for o presidente, a Petrobras, por exemplo, estará entre as primeiras prioridades.

No caso dos juros, a presidente chegou a fazer pronunciamento “gratuito” na TV para gabar-se de impor-lhes rédea e compostura, mas foi vencida pelos fatos e pelos erros da própria política econômica. O gráfico da trajetória dos juros na era Dilma diz tudo.

Lula deixou o governo com juros em 10,75% em dezembro de 2010. Dilma elevou-os até 12,5% em julho de 2011 e, a partir daí, houve uma forte e

sistemática queda até o patamar confortável de 7,25% em outubro de 2012. Foi quando lá se foram a intenção, o pronunciamento e a tendência de queda. Com o mesmo vigor que haviam baixado, os juros voltaram a subir e, em abril de 2014, já estavam em 11%, logo, superando a marca deixada por Lula em 2010.

O resultado de inflação acima do centro da meta e juros altos foi cruel. Como estampou a primeira página de “O Globo”, de forma irônica, mas rigorosamente dentro da realidade, no sábado, 31 de maio de 2014: “Com Dilma, crescimento só supera Collor e Floriano Peixoto”. Pano rápido.

De outro lado, Dilma tem um troféu na economia e ostenta boas bandeiras eleitorais na área social, que já tinha sido o forte de Lula. O troféu é o índice do emprego, que, apesar de incluído entre os problemas previstos por Rolf Kuntz, continua surpreendendo, como uma jabuticaba da economia. Apesar do crescimento tão baixo, de investimentos patinando, de inflação e juros altos, os índices de desemprego são baixos, principalmente se comparados aos dramáticos de uma Europa que ainda enfrenta dificuldades para sair da crise.

Pelos dados oficiais do governo brasileiro, foram criados 4,139 milhões de postos de trabalho desde janeiro de 2011 até abril de 2013, e Dilma abriu o ano de 2014 comemorando um recorde: a taxa média de desemprego caiu a 5,4% em 2013, a menor em 11 anos, segundo o IBGE, que avalia o emprego apenas em seis regiões metropolitanas.

Mas, a metodologia do instituto já vinha sendo questionada, está em fase de transição para abranger o país inteiro e pode trazer surpresas. Tanto que houve uma tentativa indireta do governo de empurrar a mudança para depois das eleições. Houve uma justa rebelião dos quadros técnicos do IBGE e a mudança já está ocorrendo mesmo em 2014.

Quanto aos programas sociais: tanto quanto foram no governo Lula, continuaram sendo o forte do governo Dilma, que chegou à campanha da reeleição com programas consolidados e de grande apelo nos palanques e na propaganda eleitoral: o Minha Casa, Minha Vida, o Mais Médicos (mes-

mo sob críticas do setor) e o Pronatec, que aumentou significativamente a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

Esses programas pontuais, porém, não devem responder à provocação que o jornalista Paulo Sotero, diretor do Brazil Institute do Woodrow Wilson Center for Scholars, em Washington, fez na mesma edição do final de 2010 desta “Interesse Nacional”. Nela, Sotero destacou os “obstáculos que, a despeito do inegável, mas tardio, progresso econômico e social alcançado nos últimos 16 anos, continuam a limitar a realização do enorme potencial do país”.

Ele citou: “a qualidade ainda precária de um sistema educacional que (...) reduz a competitividade internacional do país; o crime; a corrupção policial e a impunidade (...); um sistema tributário regressivo e injusto; (...) a precariedade da infraestrutura”.

Para não dizer que nada disso realmente avançou, como esperava Sotero e esperávamos todos nós, é preciso reconhecer que a realização da Copa do Mundo no Brasil, em junho e julho de 2014, criou obrigações inadiáveis e, de fato, os aeroportos, pelo menos os mais nevrálgicos, ganharam mais espaço, mais conforto e mais modernidade.

No mais, a lista de Sotero não evoluiu muito nos últimos quatro anos: o sistema educacional continua muito precário, a violência é assombrosa nos centros urbanos de Norte a Sul, boa parte das polícias continua em simbiose com o crime e a reforma tributária mofando estava, mofando está nas gavetas da política e da burocracia.

O que ninguém previu: as manifestações de junho de 2013

Será que nos quatro anos do próximo governo, seja ele de Dilma, Aécio ou Eduardo Campos, esse estado lamentável de coisas vai mudar? Difícil saber, mas há uma novidade no cenário brasileiro que não foi prevista, nem sequer aventada, por nenhum dos sete brilhantes autores da edição de outubro-dezembro de 2010: as manifestações populares.

Assim como esses jornalistas, também toda a mídia, as organizações sociais, os órgãos de informação de diferentes instâncias de poder e os próprios governos – federal, estaduais e municipais – foram surpreendidos por milhões de pessoas nas ruas de capitais e grandes cidades brasileiras em junho de 2013.

Havia ali de tudo um pouco, desde a gurizada que passou por cima de uma UNE alinhada com os governos do PT até profissionais liberais exaustos de escândalos, excesso de impostos, falta de eficiência dos serviços públicos. O pretexto foi um aumento de R\$ 0,20 nas tarifas de ônibus e metrô em São Paulo e no Rio, mas isso foi... apenas um pretexto mesmo.

Seguiu-se a essa explosão espontânea, gerada e animada via internet, um novo estágio de protestos ainda mais surpreendentes e muito menos pacíficos: entraram em cena os temíveis “Black Blocs”, de capuzes na cabeça e pedras nas mãos, quebrando vidraças, invadindo lojas, destruindo carros. Simultaneamente, espantaram das ruas os manifestantes “comuns” e subtraíram vários índices das pesquisas sobre o apoio da sociedade às manifestações. Mais ou menos assim: enquanto pacíficas, sim, as pessoas aprovavam; violentas, não contem com elas.

A novidade dos protestos foi um aviso, uma advertência, para todo tipo de governante. Nesse contexto, e num país onde o presidencialismo é tão forte, a principal vítima política acabou sendo a presidente da República, que simplesmente despencou nas pesquisas. Ela, que batia recordes impensáveis até mesmo para Lula, o mais popular de todos os presidentes, caiu 8 pontos antes mesmo das manifestações. Depois delas, incluídos esses 8 pontos, Dilma perdeu nada mais nada menos que 35 pontos em seus índices de aprovação.

Há muitas lições a serem, ainda, tiradas de junho de 2013, que deixou como sequelas a facilidade de fazer greves, inclusive no serviço público e até mesmo nas polícias, e a capacidade de mobilização das mais diferentes categorias de profissionais e de cidadãos. Daí para o “fora, Copa”, insinuado já na Copa das Confederações, foi um pulo.

Além de jogar os holofotes para a internet e gerar indagações sobre o novo mundo das redes sociais, as manifestações também passaram a questionar a extensão da mídia independente e a eficácia da chamada “comunicação política”, para a qual Eugênio Bucci, professor da ECA-USP chamou a atenção na “Interesse Nacional” daquele quase final de 2010.

Imprensa e partidos políticos

Em seu artigo, Bucci condenou tanto a censura judicial – pela qual os poderosos impedem a publicação de textos que contrariem seus privilégios e contem duras realidades – quanto “o incremento incessante da publicidade governamental”. Ambas, segundo ele, “revelam o mesmo caldo de intolerância e autoritarismo que ainda constitui um déficit na nossa democracia”.

E continuou: “O uso do erário, em altas somas, para convencer a sociedade de que os governantes são “gente do bem” e devem ser reeleitos, em campanhas que vão ao ar ao longo de toda a duração do mandato, e não somente durante o período eleitoral (...), é, isto sim, um sintoma da mesma base de valores e condutas que enxerga a informação não como um direito, mas como arma para direcionar o debate público, às expensas do dinheiro que deveria servir a todos”.

Isso, ele conclui, se dá para “combater ou inibir a informação jornalística independente”. Poder-se-ia completar o raciocínio dizendo que, portanto, essa prática é para impedir que a sociedade saiba de desvios de dinheiro público e de conduta, que não tenha acesso à verdade dissimulada pelos palanques e pelos palácios.

Em seu texto, Bucci citou nominalmente os então candidatos Dilma, do PT, e José Serra, do PSDB, mostrando que a prática de resistir e espezinhar a mídia independente, para tentar se refugiar na cômoda propaganda oficial, é partidária e disseminada entre as diferentes esferas da Federação – além de, cada vez mais, entre os Poderes.

A imprensa, portanto, torna-se mais e mais alvo da campanha explícita de partidos políticos,

principalmente do PT, e de importantes líderes, a começar por Lula, enquanto enfrenta a concorrência dessa “comunicação governamental” e o aumento crescente da presença da internet, uma terra de ninguém na qual cabe tudo, até mesmo ameaças de morte anônimas contra o presidente do Supremo Tribunal Federal. Perdidos nessa barafunda de informações e contrainformações, os cidadãos passaram a ir às ruas. Não fosse a assombração dos “Black Blocs”, talvez não tivessem saído delas.

E nada mudou no sistema político

A esse atordoamento, junte-se um dos principais problemas brasileiros – até porque ninguém, nenhum governo ou força política se dispôs, até aqui, a efetivamente combatê-lo: a crise dos partidos políticos no Brasil. Nem mesmo Lula, do alto de seus 80% de popularidade, arriscou um único ponto percentual de aprovação para tentar melhorar o sistema.

Em seu artigo para a mesma “Interesse Nacional”, Maria Inês Nassif, então colunista do “Valor Econômico”, fez um prognóstico incontestável: “O Brasil que sair das urnas estará com um quadro partidário precocemente senil”. Passados quatro anos e diante de nova eleição para presidente, governadores, senadores e deputados, repita-se aqui exatamente a mesma previsão, com as mesmíssimas palavras: “O Brasil que sair das urnas estará com um quadro partidário precocemente senil”. E, acrescenta-se, inchado. Para que servem três dezenas de partidos e a quem representam? Aliás, para que, mesmo, 39 ministérios?

Até quando, e por quantos governos, o prognóstico de Nassif, feito em 2010, irá se repetir? Nem os búzios conseguiriam responder. No início de seu governo, Dilma conviveu com uma série de denúncias do Ministério Público, da Polícia Federal e da imprensa contra ministros de partidos aliados. Surfou na onda, demitiu uns, aceitou a demissão de outros, e os marqueteiros fizeram o resto.

Surgiu daí a imagem da “faxina”, que iria limpar a Esplanada dos Ministérios, quiçá as banca-

das governistas, das velhas sujeiras – e dos velhos sujeitos – de sempre. Mas, o papel de “faxineira” durou pouco e dificilmente poderia ser usado, por exemplo, na campanha de 2014. Dilma logo cansou, deixou como estava e até readmitiu alguns dos “faxinados”.

A propósito, acaba de se repetir, em fins de maio de 2014, o mesmo ritual macabro que antecede eleições em São Paulo: o beija-mão do candidato petista – antes Fernando Haddad, à Prefeitura da capital, agora Alexandre Padilha, ao governo do Estado – ao grande líder do PP, Paulo Maluf. Lula compareceu à conversão de Haddad, em 2012, nos jardins da mansão da família Maluf, e não à de Padilha, em 2014, na Assembleia Legislativa, mas, nesta, foi aclamado pelo cada vez mais consolidado aliado como “grande estadista”.

Atire a primeira pedra o partido que nunca antes tentou e nunca depois tentará negociar o apoio de Maluf, cujo retrato reluz nas listas de procurados pela Interpol em todo mundo. O PSDB? Pois, se dependesse de dez entre dez lideranças tucanas, o 1min15seg do PP na propaganda eleitoral gratuita da TV iria para Aécio Neves, não para Dilma Rousseff.

Quem deu mais levou... E é assim que Dilma chega à campanha da reeleição com o maior balaio de partidos aliados do planeta, como brincam os jornalistas políticos de Brasília, ou como nunca antes se viu neste país, como diriam os seguidores de Lula.

Cavalo de pau na política externa

Se, na política interna, os quatro anos de Dilma começaram e chegam ao fim com o mesmo sistema partidário “senil”, como definiu Nassif, o que ocorreu na política externa foi bastante diferente disso: Dilma deu um cavalo de pau em relação ao governo do padrinho Lula.

Lula e seu chanceler Celso Amorim (que ficou do primeiro dia do primeiro mandato ao último do segundo) brilharam nos foros internacionais, entraram no radar do mundo desenvolvido e foram bastante polêmicos internamente por sua política

Sul-Sul, autodefinida como “ativa e proativa”. Já Dilma e seu primeiro chanceler, Antonio Patriota, foram uma dupla que não deu certo. Dilma e seu segundo chanceler, Luiz Figueiredo, são uma dupla que simplesmente não quer aparecer – nem que o Brasil seja “ativo” e apareça.

Em seu artigo, Paulo Sotero destacou o quanto Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva foram invejáveis instrumentos de política externa: “A ampliação do espaço internacional do Brasil deveu-se, também, em boa medida, à aptidão para o exercício da diplomacia presidencial dos dois homens que conduziram o país nesses anos de transformação e afirmação nacional”.

Eis como o autor definiu os dois ex-presidentes e seus mandatos: “Figuras históricas, agregadoras e carismáticas, cada um à sua maneira, FHC e Lula exerceram o poder com sucesso e engrandeceram a nação não apenas pelo que realizaram, mas pela maneira como o fizeram”.

Com seu consistente conhecimento de Brasil e de política externa, Sotero previu com precisão que as coisas tenderiam a mudar, fosse qual fosse o resultado da eleição de 2010, e justificou o porquê: “Dilma Rousseff e José Serra são políticos competentes. Ficam em desvantagem, porém, quando comparados com FHC e Lula. (...) São [Dilma e Serra] ambos desprovidos de inteligência emocional e notórios (...) como pessoas abrasivas e de trato difícil”. Tomaria posse, portanto, um ou uma presidente “sem talento natural ou apetite aparente para o exercício da diplomacia presidencial”.

Além de acertar em cheio nessa avaliação, que se confirma dia a dia no governo Dilma (como provavelmente se confirmaria num eventual governo Serra), Paulo Sotero também estava muito bem informado ao prever que a estratégia internacional do novo governo seria “mais sóbria, cuidadosa”, com uma “calibragem melhor da ambição de liderança internacional do país à sua posição real na redistribuição do poder global em curso”.

Em bom português: o Brasil deixaria de lado uma política externa megalômana para se ajustar a um patamar mais compatível com a realidade. Sotero só não poderia imaginar que, de Lula para

Dilma, passar-se-ia de um extremo a outro. De ativa, passou a passiva. De estridente, a, praticamente, muda. De ambiciosa, a excessivamente modesta. E foi assim que o Brasil saiu de fininho dos grandes foros e dos principais debates na arena internacional. As construções feitas por Lula-Amorim ficaram ao relento, abandonadas. Exemplo: a aproximação crescente do eixo de discussão sobre o Oriente Médio.

Dilma desbastou excessos ideológicos

Em seu artigo para a “Interesse Nacional” às vésperas das eleições de 2010, a correspondente de “O Estado de S. Paulo” em Washington, Denise Chrispim Marin, fez pesadas críticas à política externa conduzida por Amorim e estrelada por Lula. Encerrou com uma espécie de voto para o futuro, ou futura, presidente da República.

“O sucessor do presidente Lula contribuirá imensamente se desbastar a política exterior dos seus excessos e, especialmente, do componente ideológico que a formatou desde 2003. Mas, irá além se conseguir formular estratégias embasadas em expressões do real interesse nacional, e não apenas nas convicções de alguns poucos e grandes do Palácio do Planalto e do Itamaraty”, escreveu a jornalista.

Dilma não apenas “desbastou” eventuais excessos, como deixou a política externa no osso, sem vivacidade, sem presença. Os “poucos e grandes” do Planalto e do Itamaraty que mandavam e desmandavam nessa área no governo Lula, eles foram colocados nos seus devidos lugares, quietos e praticamente mudos, enquanto Dilma atraiu para si toda a política externa.

Se Lula insuflou e deu corda a seu chanceler, Dilma concentrou a política externa numa única pessoa – ela própria, que não entende as sutilezas e a importância da diplomacia e confunde política externa com meras trocas comerciais, como se cartesiana fosse.

Paulo Sotero pregou que, depois de sofrer “fortes abalos” nos dois últimos anos de Lula – pela falta de sintonia com Barack Obama e pelo

confronto em relação ao Irã – a relação com os Estados Unidos teria de ser “recolocada no bom caminho”. Por um motivo cristalino: essa relação é a mais importante para o Brasil “em termos políticos, econômicos e sociais”. Mas, os votos do jornalista não tiveram sucesso e ressonância.

Se Dilma chegou a ter a intenção de reenergizar a relação com os EUA, ela foi abortada dramaticamente quando estourou o escândalo internacional da espionagem da NSA em empresas, governos e até cidadãos e presidentes. Com tudo acertado para Dilma ser recebida por Obama na única visita de Estado ao presidente norte-americano em 2013, ela não apenas cancelou (ou “adiou”, no eufemismo diplomático) a ida a Washington como aproveitou a abertura da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, para meter o sarrafo na Casa Branca e na espionagem internacional, sob intensos aplausos lá e, principalmente, cá, diga-se de passagem.

Logo, se as relações com os EUA estavam abaladas com Lula, ficaram ainda piores com Dilma. As movimentações, programas de cooperação e grupos de trabalho continuaram atuando, mas nos bastidores e nos escalões inferiores. As de nível presidencial murcharam.

Lula, sombra ou luz?

Em seu artigo sobre “Lula e o Futuro”, na mesma edição de “Interesse Nacional”, Paulo Moreira Leite, da revista *Época*, indagava sobre o então ex-presidente: “Ficará em casa, em São Bernardo, para receber os amigos e contar histórias para os netos? Assumirá um papel internacional relevante? Como irá relacionar-se com o novo governo?”.

As respostas estão aí diante de todos: não, Lula não se aquietou contando histórias para os netos nem assumiu nenhum papel internacional relevante. Manteve-se como sempre foi:

um político ativo, sagaz, com uma inteligência fulgurante. Com um acréscimo: uma tendência à onipresença, produzida pelo sucesso popular do seu governo e dos seus 80% de aprovação nas pesquisas.

Moreira Leite já dizia que a poderosa herança de Lula poderia ser para o sucessor, ou sucessora, “uma sombra ou uma luz”. No caso de Dilma, a história mostra que foi as duas coisas. Uma sombra, quando as coisas não vão bem, sobretudo nas duas áreas mais nevrálgicas: a economia e a política. E uma luz, quando se trata de orientar os programas sociais e manter a tropa partidária unida para a guerra das eleições.

O problema, durante todo o mandato de Dilma, foi calibrar sombra e luz. O risco, pairando dia após dia, foi Lula ofuscar Dilma. Daí o esforço monumental para reduzir o brilho de um, jogar os holofotes na outra e empurrar para a penumbra o “volta, Lula!”.

O mesmo autor fez duas referências à importância de um crescimento vigoroso no Brasil. Na primeira, destacou que Lula tem sua base de apoio “no cidadão comum, no homem da rua, no desassistido” e ressaltou: “aquele para quem a única saída é crescer ou crescer”.

No fim, dedicou o último parágrafo para decretar: “Os brasileiros querem mais crescimento – e os benefícios que ele carrega”. E concluiu: “Como não há governos de encomenda, mas candidatos e candidatas de carne e osso, com seu passado, suas convicções e seus compromissos, a partir de 1º de janeiro [de 2011] o país terá quatro anos para descobrir se fez a escolha certa para atender aos seus anseios”.

Já que estamos falando em crescimento, vale repetir o maldoso, mas realista, título de primeira página de “O Globo” em 31 de maio de 2014, a quatro meses do primeiro turno da eleição presidencial: “Com Dilma, crescimento só supera Collor e Floriano Peixoto”.

Déficit de Representação ou Falta de Consensos Mínimos: O Que Paralisa as Políticas?¹

.....
MARTA ARRETCHE

Junho de 2013 parece ter inaugurado um novo cenário na história recente da democracia brasileira. Manifestações populares passaram a ter presença regular na cena política. Ainda que as grandes manifestações de junho tenham sido substituídas por uma miríade de demonstrações de pequena escala, o protesto público assumiu formato bem mais generalizado do que até então. A novidade pouco diz respeito à existência de manifestações, posto que a história do Brasil registra contextos semelhantes, marcados por ampla e prolongada mobilização. A perplexidade refere-se fundamentalmente ao fato de que a continuidade das manifestações – acompanhada de eventuais explosões de violência – ocorre em um contexto de sustentada queda nos níveis de pobreza, de redução das desigualdades de renda e de pleno emprego.

Duas interpretações são preponderantes no esforço que a ciência social brasileira tem feito para explicar esta novidade. Uma delas afirma que esta é a expressão de uma dissociação entre os anseios da sociedade brasileira e as nossas instituições políticas. Segundo esta interpretação, nosso sistema eleitoral resulta na seleção dos piores candidatos. A fragmentação partidária obriga os presidentes a montar coalizões eleitorais e governamentais orientadas a produzir maiorias parlamentares, porém desprovidas de

conteúdo programático. Ainda que obtenham sucesso na aprovação de suas iniciativas parlamentares, os presidentes são obrigados a negociar o conteúdo das iniciativas legislativas, para atender a interesses particularistas de sua base parlamentar. Este mecanismo resultaria que os verdadeiros anseios da população não seriam objeto de interesse legislativo. Deste diagnóstico decorre um prognóstico que vaticina ser a reforma política uma condição necessária – ainda que não suficiente – para que aquela dissociação, que está na origem dos demais males, seja superada.

Uma segunda interpretação sustenta que a onda de manifestações inauguradas em junho passado seria expressão de uma dissociação entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e os movimentos populares. Segundo esta visão, desde sua fundação, o PT foi o principal – ainda que não exclusivo – canal de vocalização das demandas dos grupos organizados, dos sindicatos aos movimentos populares, passando pelas organizações corporativas. Nesta função, selecionava as demandas que entrariam para a agenda pública, liderava a forma de expressão destas insatisfações e negociava seu encaminhamento. Portanto, desempenhava um papel de canalização das demandas com potencial de visibilidade pública.

.....
MARTA ARRETCHE é professora titular do Departamento de Ciência Política da USP, diretora do Centro de Estudos da Metrópole e editora da *Brazilian Political Science Review*.

.....
1 Parte dos argumentos e evidências apresentados neste artigo foi publicada em colunas no jornal *Valor Econômico*, nos meses de julho e outubro de 2013 e fevereiro de 2014. Agradeço a colaboração de Rogério Jerônimo Barbosa e Edgard Fusaro, pesquisadores do Centro de Estudos da Metrópole, para a produção dos dados estatísticos apresentados neste artigo.

Entretanto, em seu novo papel de partido de sustentação do governo, o Partido dos Trabalhadores afastou-se destes movimentos e, portanto, deixou de desempenhar aquele papel. Na ausência de um partido que filtre e canalize insatisfações e demandas, sua vocalização assumiu formato desorganizado, caótico e até mesmo potencialmente explosivo. Para os partidários desta interpretação, as próximas eleições seriam a ocasião em que o Partido colherá os frutos eleitorais desta escolha, a ser evidenciada pelo perfil do eleitor que permanecerá fiel ao PT.

Estas interpretações partilham um pressuposto comum: o diagnóstico de que as manifestações que vimos assistindo há cerca de um ano têm como origem os resultados da produção parlamentar. Isto é, as demonstrações populares são expressão de um déficit de representação, cuja origem estaria em uma problemática relação dos cidadãos com o Parlamento. Evidência deste déficit seria o fato de que parte expressiva daqueles que lideram as manifestações recusam na cena pública ter relação com os partidos políticos. Logo, as insatisfações teriam sua origem na incapacidade das instituições parlamentares e de governo converterem em políticas públicas os legítimos anseios da população.

Argumento neste artigo que estas interpretações minimizam os avanços obtidos em áreas de política que estão no centro das preocupações dos eleitores, tais como educação, saúde e renda. Logo, se déficit de representação existe, ele não impediu que políticas fossem aprovadas, implantadas e produzissem resultados efetivos. Por outro lado, o insucesso das políticas de segurança pública e de infraestrutura urbana torna altamente desgastante a vida cotidiana nas cidades brasileiras. A crescente visibilidade das insatisfações é, em parte, explicada pelos ganhos em renda e escolaridade, que resultaram em ampliação expressiva do número absoluto de cidadãos com recursos para atuar politicamente, o que produziu uma elevação dos níveis de exigência e intolerância com a qualidade dos serviços públicos. Entretanto, a diferença entre as políticas melhor sucedidas e aque-

las cujos resultados são bem menos efetivos não pode ser explicada por um déficit de representação. Estas últimas foram objeto de sucessivas iniciativas parlamentares e de governo, o que revela sucesso em entrar para a agenda. A diferença de trajetórias é melhor explicada pelo grau de divergência entre os principais grupos que atuam sobre os formuladores de políticas – seja no executivo, seja no parlamento. As políticas melhor sucedidas são aquelas em que os principais grupos organizados foram capazes de produzir consensos mínimos em torno de um paradigma de estratégias de intervenção. A ausência de coesão entre os atores sociais em torno de pilares básicos de atuação torna muito menos provável a adoção de políticas que contem com as condições necessárias à implantação sustentada de medidas por longo período de tempo.

Melhoraram as condições sociais no Brasil?

Para saber se as demandas da sociedade brasileira têm sido atendidas ou não, temos que estabelecer alguma medida do que, afinal, sejam estas demandas. Além disto, ensinam os manuais que, se queremos examinar mudanças ao longo de um período, temos que adotar a mesma métrica para todo o período. A orientação não é, sob hipótese alguma, inconsequente, pois nossas conclusões são absolutamente dependentes do que selecionamos para observar. Parte expressiva das interpretações que concluem que pouco ou nada mudou no Brasil nos últimos anos é derivada da adoção de uma métrica móvel, segundo a qual exigências mais elevadas são adotadas à medida que progressos são obtidos. Se novas demandas são apresentadas à medida que anteriores são atendidas, obviamente nenhum sistema político seria capaz de atendê-las. Pela mesma razão, não parece razoável tomar como métrica as reivindicações apresentadas nas diversas manifestações que ocorreram no Brasil de junho para cá, posto que estas se aproximam do “universo e seus problemas”.

Menos arbitrária é a métrica apresentada em sucessivas pesquisas de opinião sobre os temas que mais preocupam a sociedade brasileira. Ainda que sua colocação no ranking de prioridades tenha variado, cinco temas são constantes nestas pesquisas: *educação, saúde, segurança, emprego e infraestrutura*.

Iniciemos pela trajetória da política de educação

A tabela 1 apresenta dados sobre a trajetória dos níveis de escolaridade no Brasil de 1980 a 2010. A tabela mostra que a dívida educacional a ser debitada pelos governos brasileiros sob a democracia não era pequena. A despeito disto, os índices de escolaridade avançaram muito.

31,5 milhões de pessoas em 2010; sua participação no universo havia caído para pouco menos de um quarto da população brasileira. A conclusão é evidente: a população que usualmente é interpretada como disposta de menos recursos declinou significativamente nestes últimos 30 anos.

Dado interessante refere-se à trajetória daqueles que contam com níveis mais elevados de escolaridade. A população de mais de 18 anos que chegou ao ensino médio pulou de 6,2 milhões, em 1980, para 39,7 milhões, em 2010. A população que chegou ao ensino superior passou de 3,4 milhões, em 1980, para 21,5 milhões, em 2010. Ambas aumentaram em mais de seis vezes no período. Dado que a população brasileira duplicou em tamanho neste período, os valores percentuais minimizam o número abso-

TABELA 1: ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO ADULTA (18+ ANOS DE IDADE)

	1980		2010	
	Frequência (N)	%	Frequência (N)	%
Analfabeto / Sem anos de estudo	16.388.776	26,3%	11.004.888	8,4%
Fundamental incompleto - de 1 a 3 anos de estudo	13.515.251	21,7%	20.508.862	15,7%
Fundamental incompleto - de 4 a 7 anos de estudo	19.305.979	31,0%	25.442.453	19,5%
Fundamental completo - 8 anos de estudo	3.368.209	5,4%	12.580.791	9,6%
Médio incompleto - de 9 a 10 anos de estudo	2.412.790	3,9%	10.719.090	8,2%
Médio Completo - 11 anos de estudo	3.806.218	6,1%	29.013.357	22,2%
Superior Incompleto - 12 a 14 anos de estudo	1.801.700	2,9%	8.180.417	6,3%
Superior completo - 15 anos de estudo	1.691.491	2,7%	13.350.993	10,2%
Total	62.290.414	100,0%	130.800.853	100,0%
Sem informação	2.781.367		3.659.446	
Total (Incluindo sem informação)	65.071.781		134.460.298	

Fonte: IBGE, Censos 1980 e 2010 (Tabulações Especiais do CEM)
Elaboração: Rogerio J. Barbosa

Mais de um quarto da população brasileira declarou-se analfabeta no Censo de 1980. Em 2010, esta população era de menos de 10% e estava concentrada na população de idade avançada. Se somarmos esta população com aqueles que declararam ter no máximo três anos de estudo – nível de escolaridade usualmente interpretado como analfabetismo funcional –, temos que aqueles que não dominam habilidades básicas de leitura e escrita representavam quase metade da população brasileira em 1980. Somados, estes representavam

luto de pessoas que contam com mais recursos para a atuação política.

Se adotamos o desempenho escolar como métrica de avaliação da política educacional, também encontramos evidências de melhora. Juntamente com Edgard Fusaro e Sandra Gomes, vimos medindo a qualidade da educação nas redes municipais brasileiras². A escolha das redes

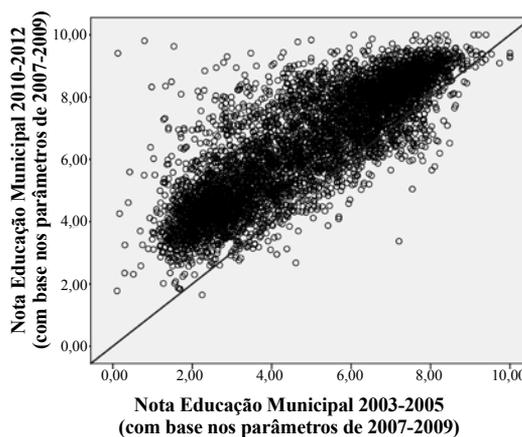
2 Os dados para replicação destes resultados podem ser encontrados em <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/1160>.

municipais não é – mais uma vez – desprovida de consequências para as conclusões. A incorporação tardia dos estudantes à escola, como vimos mais acima, ocorreu no Brasil basicamente a partir da década de 1990. Previamente à universalização, o acesso à escola pública favorecia os estratos mais elevados de renda e escolaridade e as redes estaduais de ensino ofereciam a maior parte destas matrículas. A universalização do acesso (estimulada em grande parte pelos incentivos fiscais embutidos no Fundef) coincidiu com a adoção de medidas federais de restrição ao gasto dos governos subnacionais com pessoal (em particular, a Lei Camata e, posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal). Da combinação destes fatores no tempo, resultou que a universalização do acesso ao ensino fundamental significou, na prática, municipalização desta oferta. Em qualquer lugar do mundo, a universalização do acesso significa a entrada dos mais pobres em um sistema de serviços públicos. Por esta razão, as redes municipais apresentam – ainda que, com alguma variação entre os estados – níveis mais baixos de desempenho escolar, quando comparadas às redes estaduais de ensino e às escolas privadas. A razão é simples: a trajetória que acabo de descrever implicou que as redes municipais de ensino são aquelas que concentram maior número de pobres. Logo, se examinamos a trajetória destas redes escolares, temos um panorama do desempenho dos estudantes que poderíamos plausivelmente esperar que apresentem pior desempenho escolar. Se temos evidências de que estes melhoraram seu desempenho, podemos supor que os demais também estejam melhorando.

Qualidade da educação melhorou

Nosso estudo atribuiu um índice de desempenho às redes municipais de ensino, cujos scores podem variar de 0 a 10. A comparação da trajetória de cada município no triênio 2003-2006 (eixo x) e no triênio 2010-2012 (eixo y) pode ser observada no gráfico 1. Cada município brasileiro representa um ponto no gráfico de dispersão. Os

GRÁFICO 1: ÍNDICE DE DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL 2003-2012



Fonte: Inep e Censo Escolar (Tabulações especiais do CEM)
Elaboração: Edgard Fusaro

pontos acima da reta representam os municípios que melhoraram seu desempenho, ao passo que aqueles abaixo da reta representam o oposto.

A comparação mostra que a qualidade da educação melhorou na maioria das redes municipais de ensino entre 2003 e 2012. Mas, os valores variam entre 2 e 10. Logo, há grande desigualdade no desempenho escolar entre as redes municipais. Além disso, a mudança no valor dos scores obtidos por cada município entre um período e outro está próxima à reta. Isto significa que esta melhora foi incremental, isto é, sua velocidade é gradual.

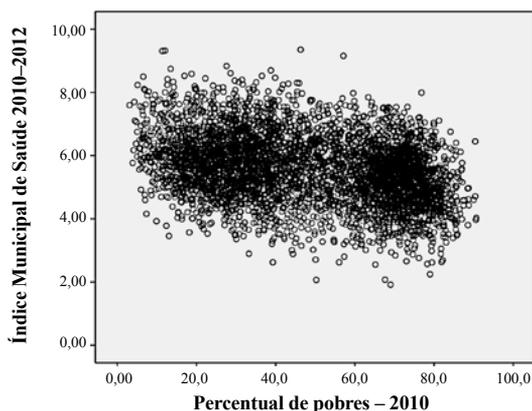
Se examinamos a trajetória das condições de saúde, também encontraremos evidências de sensível melhora. Entre 1980 e 2010, a taxa de mortalidade infantil – indicador clássico das condições de saúde – caiu de 69 para 16 por 1.000 nascidos vivos. No mesmo período, a esperança de vida ao nascer – outro indicador clássico – passou de 62 anos para 73 anos de idade.

Este estudo que realizamos no Centro de Estudos da Metrópole também examinou o desempenho das redes municipais de saúde³. Neste caso, observamos as condições básicas de saúde. Mais uma vez, a escolha das unidades de observação não é neutra. Caso tivéssemos observado as con-

3 Para replicação dos resultados, ver referência na nota 3.

dições de atendimento hospitalar, nosso retrato da saúde nos municípios brasileiros seria certamente outro. Diferentemente, escolhemos observar os resultados dos programas básicos de atendimento prestados pelos municípios: saúde infantil, atendimento às gestantes, cobertura odontológica, vacinações, doenças contagiosas. Os resultados estão apresentados no gráfico 2. Cada ponto do gráfico de dispersão corresponde a um município. Os scores obtidos – que variam de 0 a 10 – para o triênio 2010-2012 estão apresentados no eixo y, ao passo que o percentual de pobres em cada município está disposto no eixo x.

GRÁFICO 2: ÍNDICE DE DESEMPENHO DA SAÚDE MUNICIPAL E PERCENTUAL DE POBRES



Fonte: IBGE, Censo de 2010; Datasus (Tabulações especiais do CEM). Elaboração: Edgard Fusaro

O gráfico mostra claramente que a desigualdade entre os municípios brasileiros no que diz respeito às condições básicas de saúde é menor do que aquela encontrada para o desempenho das redes escolares municipais. Os scores obtidos concentram-se entre 4 e 8. Diferentemente da educação, praticamente não há casos em que a nota final obtida pelo município é inferior a 3, o que indicaria muito precárias condições de saúde. Mais que isto, a associação entre concentração de pobres e condições de saúde é baixa ($p = -0,325$).

A conclusão que decorre desta informação não é trivial. Ainda que exista uma associação negativa entre condições básicas de saúde e pobreza, a

política de saúde no Brasil logrou reduzir a valores bastante baixos a intensidade desta associação. Deste modo, é possível, como mostra o gráfico, que um município apresente boas condições de saúde mesmo que sua população seja majoritariamente pobre. Observe-se que, na metade direita do gráfico, onde estão os municípios em que mais da metade da população é pobre, a maioria dos casos obteve score semelhante ao daqueles municípios em que a população pobre é inferior à metade da população.

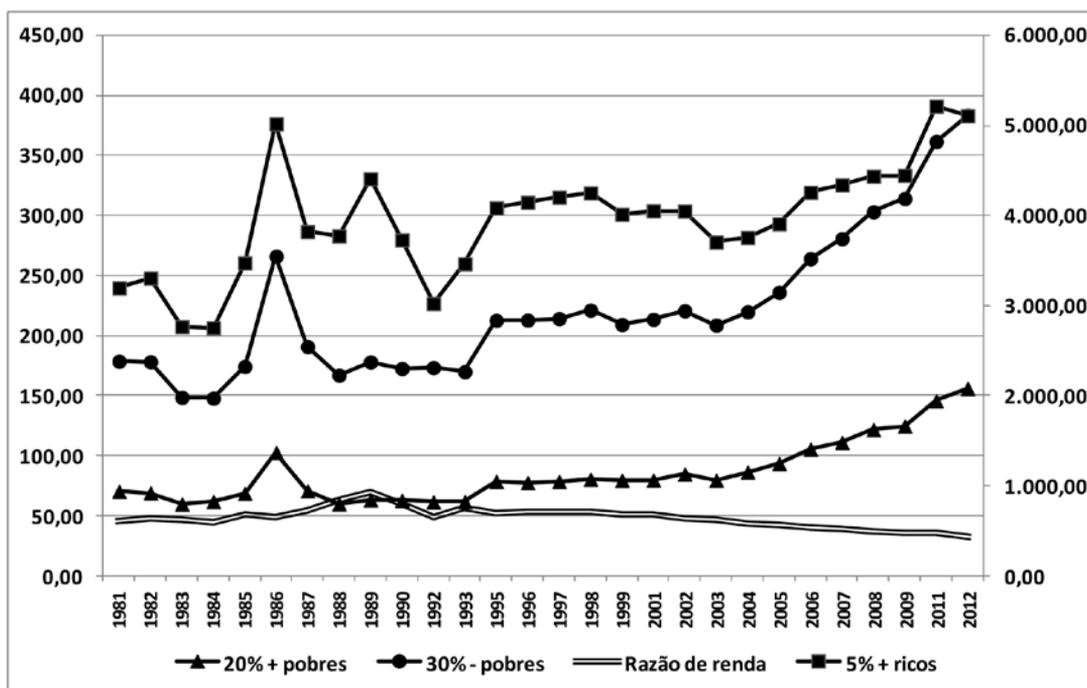
Ganhos de renda

Passemos à trajetória da renda. A trajetória anual da renda média domiciliar per capita dos 20% mais pobres, dos 30% menos pobres (5º ao 10º vintis de renda) e dos 10% mais ricos⁴ de 1981 a 2012 está apresentada no gráfico 3⁵. Este mostra que o final do processo de redemocratização foi marcado por queda da renda, para os mais ricos e também para os mais pobres. No governo Sarney, todos os estratos sociais tiveram ganhos de renda com a adoção do Plano Cruzado, para perdê-la logo em seguida devido ao fracasso do plano. Com o Plano Real, tanto os mais ricos quanto os mais pobres tiveram ganhos de renda, mas, diferentemente do Plano Cruzado, estes ganhos permaneceram estáveis nos governos Fernando Henrique Cardoso. Nos governos Lula, superada a retração econômica associada às incertezas da transição para um governo de esquerda, todos os estratos sociais tiveram crescimento sistemático da renda,

4 No gráfico 1, os valores para os dois primeiros estratos estão apresentados no eixo vertical à esquerda e os valores para os 10% mais ricos estão apresentados no eixo vertical direito.

5 Para fazer uma comparação anual, os dados referem-se às medidas anualizadas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio e excluem os dados censitários, posto que o universo das duas pesquisas não é o mesmo. Os dados referem-se à renda declarada nominal. Para os efeitos da taxação e do gasto em saúde e educação sobre a renda real dos domicílios, ver Silveira, Fernando Gaiger; Rezend, Fernando; Afonso, José Roberto; Ferreira, Jhonatan (2013). Fiscal Equity: Distribution Impacts of Taxation and Social Spending in Brazil. Workin Paper do International Policy Center for Inclusive Growth, número 115.

GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DA RENDA – BRASIL – 1981-2012



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra dos Domicílios - 1981 - 2012. Elaboração: Rogério J. Barbosa

tendência que se manteve no governo Dilma, a despeito das baixas taxas de crescimento econômico. Nos governos do PT, a inclinação das curvas é mais acentuada, o que indica ganhos de renda monotonicamente mais elevados ao longo de todo o período.

O paradoxo da insatisfação

O pico da desigualdade de renda ocorreu em 1989, final do governo Sarney, quando a média da renda dos 10% mais ricos foi 70 vezes a média da renda dos 20% mais pobres. Desde então, esta razão vem apresentando queda sistemática. A despeito desta queda, em 2012, ano em que esta série atingiu seu patamar mais baixo, a renda média dos 10% mais ricos ainda era 33 vezes superior à dos 20% mais pobres.

À luz destas evidências, parece de fato paradoxal a insatisfação com o desempenho daquelas políticas que estão no ranking de prioridades dos brasileiros. Em três das cinco áreas com presença permanente naquele rol de preocupações, te-

mos evidências claras de que ganhos materiais foram obtidos. O regime democrático iniciado 30 anos atrás recebeu como legado uma dívida social mais alta do que aquela encontrada para países com nível de desenvolvimento econômico semelhante⁶. Mas, os indicadores de saúde, educação e renda melhoraram sob a democracia. Em outras palavras, se déficit de representação existe, ele não impediu que ganhos substanciais nestas três áreas cruciais de política fossem obtidos. Nos governos petistas, não encontramos evidências de uma piora destes indicadores. Diferentemente, os ganhos de renda foram superiores aos dos governos anteriores, o que implicou aceleração da desigualdade de renda. Adicionalmente,

6 Ver Barros, Ricardo Paes de; Henriques, Ricardo; Mendonça, Rosane (2000) "Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável". Revista Brasileira de Ciências Sociais, 15(42): 123-42 e Arretche, Marta (2008) "Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso", en Mariani Rodolfo (Coord) (2008). Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina". Lima, Editora PNUD. Páginas 139 a 151.

não há evidências de deterioração das condições de saúde e de educação. Antes, a associação negativa entre ambas e pobreza vem diminuindo sistematicamente.

Logo, não houve ausência de políticas efetivas, como diagnosticam as interpretações que atribuem a insatisfação dos brasileiros ao desempenho de nosso sistema de representação, seja ele o sistema político ou o fato de o Partido dos Trabalhadores ser governo.

Diferentemente, desde a aprovação da Emenda Calmon em 1983, 25% das receitas dos governos subnacionais estão vinculadas ao ensino. Legislação subsequente (a Lei de Diretrizes e Bases – LDB, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental – Fundef, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico – Fundeb, o Piso Nacional de Professores, o Plano Nacional de Educação – PNE) incorporou mecanismos de controle sobre o destino de gasto e acompanhadas de mecanismos de avaliação de desempenho. Na mesma direção, as políticas adotadas por sucessivos governos a partir de meados dos anos 1990 na construção do Sistema Único de Saúde deslocaram a prioridade à saúde curativa predominante no regime militar para a saúde preventiva. Na esteira da vinculação constitucional do gasto com educação, também a área da saúde vinculou o gasto dos governos subnacionais à saúde. Por fim, os estudos sobre a trajetória da desigualdade de renda no Brasil apontam o Programa Bolsa Família, a elevação sustentada do valor do salário mínimo e os ganhos de renda no mercado de trabalho, decorrentes dos ganhos em escolaridade, como os principais fatores explicativos da queda nos índices de pobreza e da consequente redução da desigualdade de renda⁷. Ainda que a transição demográfica possa explicar parte destes resultados, ela não é certamente o único fator explicativo desta trajetória. Parte expressiva

7 Ver Soares, Sergei S. D. (2006). “Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase entre 2001 e 2004. Texto para Discussão IPEA nº 1166 e Soares, S. S. D. (2010). “O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?” Revista de Economia Política (Impresso), v. 30, p. 364-380.

deles é resultado de políticas que foram sustentadas por diferentes governos.

Sob o regime democrático contemporâneo, firmou-se um pacto nacional, que concedeu grande prioridade de gasto às políticas de educação e saúde bem como à elevação sustentada da renda. Estes ganhos foram acelerados nos governos da coalizão liderados pelo Partido dos Trabalhadores, mas este esforço também foi empreendido por governos anteriores.

Ganhos sociais e elevação de expectativas

Se isto é verdade, por que razão os temas que são objeto destas políticas permanecem sistematicamente na lista de preocupações dos eleitores? Penso que à luz destas evidências, não é razoável concluir que esta permanência possa ser explicada pela incapacidade de nosso sistema político gerar políticas que tenham impacto sobre as condições de vida dos brasileiros. Diferentemente, penso que parte da explicação se encontra em uma elevação das expectativas, que é ela mesma decorrente dos ganhos obtidos no passado recente. Não é a incapacidade de nosso sistema político de produzir resultados tangíveis que explica a insatisfação dos eleitores, mas sim o caráter móvel destas demandas.

Sólida tradição de estudos nas ciências sociais afirma que há estreitas relações entre participação política e escolaridade. Indivíduos mais escolarizados contam com mais recursos cognitivos para obter e processar informações. Também contam com mais recursos para manifestar suas preferências, seja pelo voto seja pela pressão sobre seus representantes, quer por canais parlamentares ou extraparlamentares. Em suma, indivíduos mais escolarizados são mais exigentes e apresentam maior capacidade de pressão política. O fato é que o universo de indivíduos com estas características cresceu em proporções bastante elevadas sob a democracia.

Portanto, as manifestações a que assistimos são parcialmente explicadas pela expressiva am-

pliação do número absoluto de indivíduos mais escolarizados, mais exigentes e com mais recursos para participar politicamente. Neste caso, a insatisfação diz respeito a demandas mais exigentes com relação à qualidade dos serviços públicos e à velocidade com que este atendimento deve ser realizado. Isto significa que nossas instituições políticas têm crescentemente de lidar com um fenômeno de elevação do nível de expectativas por parte de um número crescente de indivíduos com posse de recursos para manifestá-la.

Entretanto...

Para dois dos cinco temas apontados nas pesquisas de opinião como centrais para os brasileiros temos a sensação de que pouco ou nada mudou sob a democracia: segurança e infraestrutura urbana.

A julgar pelas notícias publicadas na mídia, as condições de segurança nas grandes cidades vêm se deteriorando progressivamente. A violência cresce em volume e intensidade. Infelizmente, para esta política não contamos com estatísticas regulares e confiáveis que nos permitam inferir com precisão a extensão do problema. Indicadores – tais como sequestro relâmpago ou morte por causas desconhecidas, por exemplo – tiveram seu método de registro modificado ao longo do tempo, de modo que não há séries de dados que revelem com segurança a trajetória deste fenômeno.

O mesmo pode ser dito com relação à segurança no trânsito. Sabemos que a mortalidade no trânsito só aumenta desde que o Datasus produz este dado, mas ninguém sabe com certeza qual é de fato esta taxa, pois as estatísticas oficiais são muito precárias. Quando registrada, apenas a morte no momento do acidente é notificada como morte no trânsito; quando esta ocorre posteriormente, fora da via, não é registrada como tal.

A inexistência de indicadores confiáveis é, ela mesma, expressão das dificuldades encontradas na formulação e na execução destas políticas nos últimos 30 anos. Estes problemas não se confundem com o volume de gasto, pois a política de

segurança está entre as principais rubricas de gasto de parte significativa dos estados brasileiros. Também não dizem respeito ao fato de que estas políticas têm sido objeto de diversas iniciativas de governo e de propostas que tramitaram no parlamento. Na verdade, os grupos organizados da área de segurança pública não lograram obter um consenso mínimo em torno de um paradigma de intervenção capaz de garantir a aprovação e a implantação de políticas sustentadas e estáveis.

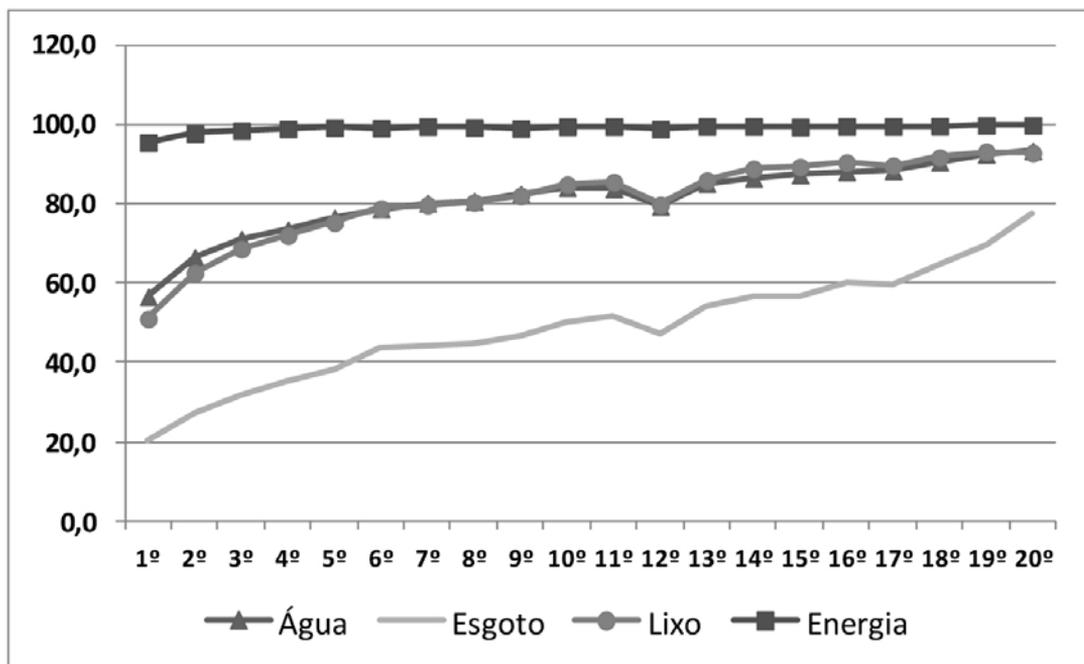
Na infraestrutura, baixa renda e carência de serviços essenciais estão superpostas nos domicílios mais pobres. Esta associação está exposta no gráfico 4, que apresenta as taxas de cobertura nos serviços essenciais por vintis de renda para 2012 (ordenados a partir dos mais pobres, da esquerda para a direita). Para o acesso a energia elétrica, as taxas de cobertura chegam a 100% para todos os estratos de renda, excluídos os 5% mais pobres, concentrados no meio rural, que – 133 anos depois da invenção de Thomas Edison – ainda não tinham acesso à luz elétrica. Esta universalização é basicamente explicada pelo Programa Luz para Todos.

Entretanto, observe-se que, para ligação à rede de água, coleta de esgoto e de lixo, as curvas apresentam uma inclinação à esquerda. Isto significa que, nestas políticas, quanto mais baixa a renda domiciliar per capita, também mais baixa é a cobertura destes serviços. Há uma clara associação negativa entre renda e acesso a serviços essenciais.

Entre os domicílios cuja renda domiciliar per capita é inferior a R\$ 270 (5º vintil de renda), há carência expressiva de acesso à rede de água e de serviço de coleta de lixo. Este afeta cerca de um quarto destes domicílios. O acesso à rede coletora de esgoto também é claramente afetado pela renda. Para os domicílios cuja renda é inferior a R\$ 770 (14º vintil de renda), mais da metade ainda não contava com coleta de esgoto em 2012. Entre os 20% mais pobres, cerca de 80% dos domicílios não contavam com acesso a esgoto.

A baixa efetividade da política de saneamento está associada à descontinuidade e à paralisação. À extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986 sucedeu-se intensa instabilidade federal da

GRÁFICO 4: ACESSO À INFRAESTRUTURA POR QUINTIL DE RENDA – BRASIL – 2010



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio 2012 (Tabulações Especiais do CEM). Elaboração: Rogério J. Barbosa

inserção institucional do setor. No governo Fernando Henrique Cardoso, a privatização das companhias estaduais de saneamento teve grande centralidade na agenda. No governo Lula, foi criado o Ministério bem como foram estruturados estatutos importantes, tais como os Planos Nacionais de Habitação, Saneamento e Resíduos Sólidos. Entretanto, a retomada dos investimentos federais concentrou-se mais na construção habitacional.

Conclusões

Se existe déficit de representação na democracia brasileira, ele não impediu que ganhos de renda, saúde e educação fossem obtidos em nosso passado recente. Mas, as condições de habitabilidade não melhoraram, em particular para um número significativo dos domicílios mais pobres. O cidadão comum ampliou seu consumo individual, mas sua cidade não é um lugar habitável, o que carrega de insatisfações a vida cotidiana. Os menos pobres gastam horas em congestionamentos presos no interior de seus carros. Os mais pobres

gastam horas de suas vidas em transporte coletivo lotado de passageiros. Ambos são ameaçados pela insegurança pública.

Concentrada nas cidades e nos estados mais ricos do país, as manifestações populares revelaram que tornar nossas cidades mais habitáveis e seguras deve ir para o topo da agenda dos governos, obtendo centralidade comparável à das políticas de saúde e educação. Ainda que o gasto em saúde e educação possa ser considerado insuficiente, estas políticas lograram construir sistemas nacionais que contam com fontes seguras e estáveis de financiamento bem como sistemas de informação e monitoramento razoavelmente sofisticados.

Enfrentar a gravidade e a extensão de nossos problemas nas áreas de segurança pública e infraestrutura urbana requer, igualmente, grandes aportes de recursos e políticas estáveis e sustentadas de longo prazo. Sua sustentação, contudo, dependerá que os principais atores destas políticas setoriais obtenham consensos mínimos em torno de uma estratégia básica de intervenção. Na ausência destes acordos, o voo da galinha é o resultado mais provável.

Os Desafios da Política Econômica do Próximo Governo

.....
SIMÃO DAVI SILBER

1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar as principais opções de política econômica disponíveis para o próximo governo e avaliar as possibilidades de sua efetivação. A discussão foi dividida em dois períodos: o primeiro compreende o ano de 2015, que pode ser caracterizado como o de resgate da credibilidade da política macroeconômica e pela redução do “microgerenciamento”, duas transformações que mudaram o modelo da política econômica brasileira nos últimos seis anos. Até 2008, a política econômica estava baseada na autonomia operacional do Banco Central, superávit primário elevado, câmbio flutuante, respeito aos contratos e maior abertura ao exterior. As mudanças introduzidas na política econômica a partir da crise financeira foram acompanhadas de vários desequilíbrios que aumentaram a vulnerabilidade da economia brasileira a choques externos e passaram a restringir a trajetória de crescimento da economia brasileira. Inflação elevada, crescimento da dívida interna do governo e necessidade crescente de poupança externa são indicadores de inconsistência da política macroeconômica atual.

Em um ambiente externo de menor cresci-

mento, com queda de preço das commodities e de redução da liquidez internacional, tal vulnerabilidade tem seus dias contados. Em 2015, serão cruciais medidas emergenciais para reduzir a inflação, os desequilíbrios das contas públicas e do balanço de pagamentos. Do resultado dessas medidas dependerá a trajetória da economia brasileira a partir de 2016. A ênfase da análise neste segundo período está concentrada em dois grandes desafios: aumentar a inserção da economia brasileira no mercado internacional e avançar no ajuste e na reforma fiscal para criar um ambiente de negócios mais adequado à expansão dos investimentos produtivos e dos ganhos de produtividade. A persistência durante 12 anos (2003–2014) em um modelo econômico que privilegiou a expansão do consumo interno para despertar “o espírito animal” dos empresários industriais para acelerar o crescimento econômico está esgotada. A economia convergiu para um crescimento de 2% ao ano, a taxa de investimento diminuiu para 18% do PIB e o nível de produção física da indústria de transformação do país estava, em março de 2014, 2,7% abaixo do observado em setembro de 2008. Os motores da expansão do mercado interno perderam força: o poder aquisitivo da família brasileira está crescendo a uma taxa anualizada de 2%, o nível de desemprego está aumentando e a expansão do crédito à pessoa física está muito mais comedida.

O governo brasileiro repetiu, a partir de 2008, os mesmos erros cometidos pelo governo militar em 1974, quando o país enfrentou choques exter-

.....
DAVI SILBER é economista, PhD pela Yale University, EUA. É professor de Economia Internacional da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE).

nos adversos: aumentou o protecionismo, o intervencionismo estatal na economia, o controle de preços e a expansão de crédito comandado por bancos públicos, particularmente o BNDES. Os resultados desta política macroeconômica inconsistente refletiu no aumento do risco Brasil e na volatilidade da taxa de câmbio, contribuindo para a redução dos investimentos privados e para o decepcionante crescimento da produtividade da mão de obra.

Deve-se destacar, adicionalmente, que, ao persistir no princípio da modicidade tarifária nas concessões, tabelando a rentabilidade dos investimentos produtivos, o governo federal atrasou inexoravelmente as possibilidades de ampliação da infraestrutura, essencial para reduzir uma das grandes restrições à competitividade do produto brasileiro e ao aumento da capacidade produtiva do país. Embora no ano de 2013 tenha havido algum avanço nas concessões na área de rodovias e aeroportos, as licitações para portos e ferrovias ainda não saíram do papel.

2. O resgate da credibilidade na política macroeconômica em 2015

A consistência da política macroeconômica brasileira começou a ser construída nos últimos 25 anos, a partir da transição do modelo fechado ao exterior dos anos 1970 e 1980, para um regime mais aberto do ponto de vista comercial, financeiro e de investimento direto. Foram reduzidas as barreiras às importações, o mercado financeiro foi desregulamentado e foram eliminadas restrições institucionais a uma maior participação do capital estrangeiro em investimentos na infraestrutura. Na sequência, o Plano Real representou o “divisor de águas” com a estabilização da inflação. A abertura comercial e financeira ao exterior, iniciada no final dos anos 1980, já estava suficientemente avançada em meados de 1994, viabilizando a utilização de “uma âncora cambial” na disciplina dos preços dos produtos transacionados internacionalmente e do ingresso de capital externo para financiar o déficit público

(em substituição ao imposto inflacionário). São estas inovações que possibilitaram a drástica redução da inflação observada nos últimos 20 anos e que consolidaram a manutenção de uma inflação moderada no país.

A estabilização da inflação foi a grande “política social” brasileira, na medida em que reduziu dramaticamente o imposto inflacionário, altamente regressivo, responsável pelo aumento da desigualdade na distribuição de renda ocorrida no período da inflação extrema (em 1993, a inflação havia sido de 2.500%). A eliminação da grande inflação foi a principal responsável pelo resgate de 28 milhões de brasileiros da pobreza absoluta. Mas, uma inflação de 6,5% ao ano, como a observada atualmente, ainda é um componente importante no aumento da disparidade de renda, penalizando os brasileiros de renda baixa e média.

Este é o mais importante desafio de curto prazo do próximo governo: assumir o compromisso explícito de reduzir a inflação para 4,5% ao ano e preparar a política macroeconômica para uma meta de inflação de longo prazo de 3% ao ano. Atualmente, a principal iniquidade sobre a população brasileira é uma inflação instável e elevada, com um Banco Central com autonomia operacional reduzida e preços de energia e transporte artificialmente controlados pelo governo. O governo atual ainda não aprendeu que não se pode dar trégua ao combate à inflação e que o argumento “uma inflação um pouco maior pode contribuir para o crescimento econômico” é falacioso e não encontra respaldo analítico ou empírico na experiência da política macroeconômica moderna. Ao abandonar a austeridade fiscal, a autonomia operacional do Banco Central e o regime de câmbio flutuante e adotar a “nova matriz macroeconômica”, o governo federal passou a colher resultados cada vez mais inconsistentes, que culminaram com o rebaixamento da nota de crédito soberano pela Standard & Poors.

O “microgerenciamento” deve ser substituído por regras de estímulo à produção e ao investimento que sejam horizontais, abertas para to-

dos os setores da economia. O governo não tem a onisciência para escolher setores/empresas para crédito subsidiado, desoneração tributária e proteção da concorrência externa. Ao introduzir intervenções discricionárias na economia, o governo gerou muitas incertezas, e a taxa de investimento diminuiu. Respeito a contratos juridicamente perfeitos também é parte das regras do jogo para criar um ambiente de negócios sem riscos institucionais. Particularmente, a política de intervenção na área energética foi devastadora: a Petrobras teve sua capacidade de investimento comprometida frente aos desafios do pré-sal, desorganizou-se o setor sucroalcooleiro e descapitalizaram-se as geradoras e distribuidoras de energia elétrica. As sequelas de intervenções intempestivas na infraestrutura são muito claras: comprometeram recursos adicionais do Tesouro, pioraram o desempenho da balança comercial e minaram a confiança do setor privado em investir em infraestrutura.

Desafio de reduzir a inflação

Os desafios de curto e longo prazos do próximo governo são extremamente complexos, devido às grandes distorções de política econômica introduzidas nos últimos seis anos, e não existe garantia de que elas possam ser devidamente equacionadas pelas dificuldades políticas que o governo irá enfrentar. Mas, inequivocamente, o grande desafio para 2015 é o de reduzir a inflação, e o principal instrumento é a contenção do crescimento desordenado das despesas do governo federal. Com as últimas informações estatísticas disponíveis até março de 2014, as despesas primárias do governo estavam crescendo a uma taxa real anualizada de 7,4%, ritmo quatro vezes e meia superior ao crescimento do PIB previsto para o mesmo ano. O governo terá que avançar significativamente na disciplina fiscal para criar espaço para uma redução consistente da taxa de juros, sem acelerar a inflação. Não será com receitas extraordinárias ou aumento de impostos que o país deverá enfrentar este

problema a partir de 2015, mas por meio do controle da expansão das despesas.

O governo terá que aumentar o superávit primário para um nível de 2,5% do PIB por muitos anos para sinalizar um compromisso definitivo de redução da relação dívida líquida/PIB e resgatar a capacidade de financiamento do Estado a taxas de juros reais civilizadas. Para isto será necessário eliminar os artificios contábeis nas finanças públicas e descontinuar a expansão fiscal para financiar os bancos públicos, particularmente o BNDES. Criou-se um orçamento paralelo – semelhante à Conta Movimento, extinta em 1986 – que possibilitou transferir ao BNDES, após a crise financeira de 2008, recursos do Tesouro da ordem de 7,7% do PIB. Esta é uma das explicações pela qual a taxa de juros nominal na dívida líquida do governo federal se situava no patamar exorbitante de 19,7% ao ano, no primeiro trimestre de 2014.

Não se devem admitir mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal, por representar uma grande ameaça à sustentabilidade da dívida do governo. Exemplos recentes, como as tentativas de desobrigar o governo federal a cobrir a meta de superávit primário dos estados e municípios e a renegociação da dívida dos estados e municípios retroagindo a troca de indexador para o passado não podem ser aprovadas no Congresso Nacional, pois comprometeriam definitivamente um dos pilares da política macroeconômica brasileira de longo prazo: uma regra de austeridade fiscal para todas as esferas de governo e para todos os poderes.

Um crescimento real da despesa primária do governo federal de 1% ao ano é uma proposta que deveria ser perseguida pelo próximo governo. Tal escolha se apoia – além dos argumentos apresentados anteriormente – no fato de que a população brasileira está crescendo a uma taxa anual de 0,9% e é defensável que as despesas do governo se expandam para atender às necessidades de serviços públicos de uma população maior e também pelo fato de o crescimento do PIB esperado para 2015 ser próximo a 2%. O controle sobre o

crescimento da despesa do setor público é o caminho mais adequado para a redução da carga tributária no futuro e para eliminar o maior entrave sobre a competitividade da indústria brasileira.

Dever-se-ia transformar a autonomia “de fato” do Banco Central em autonomia “de direito”, por meio de lei aprovada no Congresso Nacional que instituisse mandato fixo para a diretoria do BC e que não fosse coincidente com o do presidente da República. Finalmente, seria adequado permitir uma maior flutuação cambial que, em um ambiente de menor liquidez internacional e elevado déficit de balanço de pagamentos em transações correntes, levaria a uma depreciação real do câmbio, essencial para a recuperação da competitividade da produção industrial.

Alguns comentários adicionais sobre as mudanças propostas na política macroeconômica brasileira são pertinentes. O ajuste fiscal observado na última década foi importante para controlar a trajetória da dívida interna do governo, mas a qualidade do ajuste fiscal deixou muito a desejar. Foi feito pelo caminho mais fácil, aumento da carga tributária bruta e redução dos investimentos públicos, e não por controle das despesas. Em meados dos anos 1990, a carga tributária estava próxima a 25% do PIB. Hoje, situa-se em 37% do PIB, a mais alta do mundo para países de renda média e acima da dos países da OCDE. Este aumento de carga tributária reduziu a capacidade de poupança e investimento do setor privado, sem aumentar o investimento do setor público, passando a ser um dos principais entraves ao crescimento da produtividade no longo prazo.

As propostas explicitadas nesta seção são decisivas para o futuro da economia brasileira, e as linhas gerais podem ser identificadas pela seguinte trajetória: com um ajuste fiscal crível e uma depreciação real da taxa de câmbio, diminui drasticamente a necessidade de taxas de juros elevadas para manter o controle da inflação. Com a queda da taxa de juros nominais e reais, há um impacto favorável sobre o déficit público e na trajetória da relação dívida líquida/PIB do governo. A recuperação do nível de atividade econô-

mica decorrente de uma política monetária menos restritiva e da depreciação cambial aumenta a receita do governo e contribui para o ajuste fiscal. Poder-se-ia iniciar um novo ciclo para a economia brasileira a partir de 2015, libertando-a das amarras do período atual, em que a inflação alta e a necessidade de manter um fluxo de recursos financeiros elevados para financiar o déficit público e um déficit crescente de balanço de pagamentos obrigam a utilização de taxas de juros extremamente elevadas, o que compromete a trajetória do déficit e da dívida pública e o crescimento econômico do país. Portanto, os ingredientes básicos da economia passariam a ser: déficit externo reduzindo-se ao longo do tempo, taxas de juros domésticas menores, controle do déficit público e maior crescimento da economia e inflação convergindo para a meta de longo prazo. O aprimoramento da política macroeconômica atual deverá garantir a diminuição da volatilidade do nível de atividade econômica, criando um ambiente propício para o aumento dos investimentos e um crescimento com menores flutuações cíclicas. Os resultados desta política econômica poderão ser observados a partir de 2016.

3. Os Desafios de Longo Prazo: abertura da economia e reforma fiscal para preservar a estabilização, aumentar a taxa de crescimento e minorar os problemas distributivos

Para ter um crescimento consistente de longo prazo, uma primeira tarefa é a de preservar a estabilização e ampliar a abertura comercial. Os benefícios de mais comércio internacional e investimentos diretos estrangeiros contribuirão para que o país caminhe para um patamar de crescimento maior e inaugure um novo ciclo que não tem paralelo com o observado no Brasil nas três últimas décadas.

A política comercial brasileira sempre foi caracterizada como altamente protecionista para estimular a industrialização voltada para as vendas no mercado interno. Um conjunto amplo de

instrumentos é utilizado até os dias de hoje: crédito subsidiado, isenções e subsídios fiscais para investimentos industriais, impostos de importação elevados e restrições não tarifárias às importações são utilizados para proteger o mercado interno da concorrência externa. Mesmo a abertura comercial do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 foi muito acanhada e incapaz de mudar o foco no mercado interno como critério da definição do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Na segunda década do século XXI, o país tem uma modesta participação na exportação mundial de 1,3%, similar à de 40 anos atrás. Além disso, após a crise financeira internacional de 2008, o país voltou a recorrer a expedientes protecionistas que isolaram ainda mais o mercado brasileiro da concorrência internacional. Um dos principais entraves ao crescimento da economia brasileira é a pequena inserção internacional do país nos fluxos de comércio e das cadeias globais de suprimento.

Dada a complexidade dos problemas econômicos nacionais, o problema externo se destaca pelo grau de descolamento do Brasil do padrão médio mundial de inserção internacional. Qualquer comparação internacional indica o país em uma etapa ainda acanhada de integração no mercado mundial com reflexos importantes no acesso à tecnologia, escalas de produção, custo do investimento e competitividade. Pelas estatísticas do Banco Mundial, disponíveis para 176 países, a relação exportação de bens e serviços/PIB do Brasil foi a 11ª menor do mundo em 2012. O país só tem uma economia mais aberta que países como Afeganistão, Sudão, Burundi, Timor-Leste, Nepal etc. A abertura comercial brasileira ainda é limitada, quando se compara com o padrão médio mundial, e o preço relativo de bens de capital ainda é alto. Deve ser destacado que a tarifa de importação atual está acima da observada em 1994, e nos últimos 15 anos não houve avanço adicional na liberalização comercial para obter os ganhos associados a uma melhor alocação dos recursos e aumento da produtividade. Os desequilíbrios ma-

croeconômicos observados nos últimos anos, associados a taxas de câmbio apreciadas e turbulências do mercado financeiro internacional fortaleceram as pressões protecionistas e aumentos de tarifas e restrições não tarifárias passaram a ser mais frequentes. A legislação antidumping passou a ter um papel crescente nas restrições não tarifárias às importações. No período de 2008 a 2013, foram iniciadas 176 investigações antidumping e, em 67% dos casos, direitos compensatórios foram aplicados para restringir as importações. Resultado semelhante foi observado para práticas desleais de comércio (subsídios) e para medidas de salvaguarda, protegendo indústrias domésticas com poder de monopólio, isoladas, portanto, da concorrência internacional. De acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre 2012 e 2013, o Brasil iniciou 87 investigações antidumping, transformando-se no país que mais usa este instrumento protecionista no mundo. Voltou-se a usar o expediente de conteúdo nacional nos programas de investimento, restringindo ainda mais o já modesto nível de formação bruta de capital físico, um dos grandes entraves ao crescimento do país.

Brasil precisa de reforma comercial

O Brasil perdeu participação no mercado mundial na maioria dos produtos industrializados, sendo a grande exceção o caso de commodities, no qual o país aumentou sua participação na exportação mundial. Em particular, no setor agrícola e em minério de ferro, o país se consolidou como um grande exportador em vários mercados. A expansão das exportações desses produtos contribuiu para os superávits comerciais elevados observados durante a última década e meia; são os únicos setores que continuam altamente superavitários em termos de exportações líquidas.

O Brasil precisa efetuar uma ambiciosa reforma comercial nos próximos anos. Precisam ser removidas as restrições tarifárias e não tarifárias, e o país precisa ficar mais integrado no mercado

mundial. Uma economia mais aberta é capaz de obter as vantagens da especialização internacional, e estão bem documentados, empiricamente, os ganhos de eficiência, produtividade e competitividade de uma economia. Depois de 25 anos do início das reformas econômicas, o Brasil ainda se defronta com importantes desafios na área do comércio internacional.

Com relação à abertura comercial, a primeira tarefa do governo brasileiro será o de escolher uma composição mais adequada de política macroeconômica. A competitividade no mercado internacional depende crucialmente da taxa de câmbio, que é o principal preço da economia. A combinação de uma política fiscal expansionista com uma política monetária restritiva ocasiona taxas de juros elevadas, taxa de câmbio apreciada e déficits crescentes do balanço de pagamentos. Uma política fiscal mais austera e uma política monetária expansionista serão muito mais adequadas para promover o crescimento das exportações, sem comprometer o controle da inflação. É fundamental controlar os gastos correntes do governo para possibilitar maiores recursos para investimentos em educação, tecnologia e infraestrutura, essenciais para a competitividade de longo prazo. Juros altos, taxas de câmbio valorizadas, carga tributária elevada e deficiências de infraestrutura têm sido uma importante restrição ao desempenho exportador das últimas décadas e são os pontos-chave do chamado “custo Brasil”. Um efeito adicional de uma política fiscal austera é o de criar um ambiente mais favorável aos investimentos do setor privado, atraindo capital nacional e estrangeiro essencial para melhorar as perspectivas de desenvolvimento de longo prazo. Uma taxa de poupança interna maior é essencial para evitar crises recorrentes do balanço de pagamentos, que sempre foram as grandes restrições ao crescimento da economia brasileira do período pós-guerra.

Embora tenha havido uma redução da tarifa nominal e efetiva, pelos padrões internacionais, elas ainda são comparativamente elevadas e com uma grande variância. Não existe nenhum argu-

mento econômico sólido para a atual estrutura tarifária. A tarifa nominal varia de zero a 35% e a tarifa efetiva de -4,6% até 180%. A única explicação para essa prática é a força política de grupos especiais que conseguiram consolidar seus interesses na tarifa de importação. Tarifas elevadas nas importações de bens de capital penalizam os investimentos internos, altamente prioritários em um país com taxa de investimento de 18% do PIB. O custo para o país da atual estrutura tarifária é muito elevado, em termos de distorções de alocação dos fatores de produção, menor emprego, redução de bem-estar e das taxas de crescimento da economia.

Desafio: completar a reforma fiscal

A direção da reforma é clara: reduzir o nível e a variância da atual estrutura de tarifas de importação. Idealmente, um tipo de tarifa de importação homogênea, como a chilena, eliminaria os privilégios e as atividades de *rent seeking*, implícitas no regime atual de importação. Uma vantagem adicional de impostos de importação menores é aumentar a demanda por importações, o que contribuiria para uma depreciação cambial, potencializando os resultados das mudanças propostas para a política macroeconômica. Deve ser destacado que a proposta de liberalização comercial é totalmente diferente, quando se compara com a experiência dos anos 1990. Naquela época, o país estava tão isolado do mercado mundial que a tarefa dependia somente da decisão doméstica, e a abertura foi unilateral. Agora, o acesso a mercados é fundamental. Isto leva a um desafio adicional: ter acesso a mercados em nível regional.

Durante a última década, o país se encaminhou para acordos Sul-Sul, com resultados muito limitados no comércio exterior. A especialização internacional com países em desenvolvimento é desejável, mas é limitada pelo tamanho do mercado e pela semelhança de dotação de fatores de produção. Por outro lado, a ausência de acesso preferencial aos mercados de renda alta explica a

participação declinante das exportações de manufaturados para esses mercados. Os países desenvolvidos foram muito ativos em acordos regionais. A criação do Nafta, os acordos dos Estados Unidos com países latino americanos e a ampliação da União Europeia contribuíram para reduzir a participação brasileira nos mercados dos países desenvolvidos. Os desafios do país no futuro próximo são: como obter acesso em mercados segmentados por acordos regionais, garantir novos competidores no mercado mundial e realizar negociações multilaterais lentas para abrir o mercado às exportações brasileiras.

O segundo desafio é completar a reforma fiscal. Qualquer país tem à sua disposição três políticas macroeconômicas para caminhar em direção a objetivos de longo prazo: a política cambial, a política monetária e a política fiscal. No caso brasileiro, não existem grandes inovações a fazer nas duas primeiras políticas: o câmbio flutuante é adequado a um país de grandes dimensões como o Brasil; e o sistema de metas inflacionárias é compatível com a flutuação cambial e a desindexação de contratos, iniciada há 20 anos. A reforma fiscal é fundamental para que a sociedade brasileira consiga atingir os seus grandes objetivos econômicos.

Para consolidar a estabilização econômica, precisamos ter uma inflação de um dígito ao ano. Porém, não se pode indefinidamente controlar a inflação com base em um ajuste fiscal provisório apoiado, basicamente, em aumento de impostos. É necessário eliminar o déficit público no médio e longo prazos. Caso contrário, a inflação reaparecerá no futuro, quando se esgotar a capacidade de endividamento interno do governo e este recorrer à emissão de moeda para se financiar.

É necessário retomar o crescimento econômico a taxas mais elevadas. O crescimento atual da economia é muito modesto e abaixo do padrão histórico e, para acelerar o crescimento, é necessário aumentar a taxa de poupança e de investimentos da economia. O principal instrumento para promover a expansão da poupança interna é a reforma fiscal.

Também é preciso promover uma melhor distribuição de renda: o país tem uma distribuição de renda muito desigual, herança da inflação elevada do passado, abandono/distorção dos investimentos na área social, e uma reformulação nas receitas e despesas de governo poderá contribuir decisivamente para melhorar o atual cenário.

As três reformas

A reforma fiscal envolve várias mudanças institucionais para aprimorar o sistema tributário e federativo brasileiro, reformar o sistema de aposentadorias, reduzir despesas de custeio e promover uma reforma patrimonial do setor público por meio das concessões. Os principais pontos da reforma fiscal são:

Reforma Tributária: a carga tributária no Brasil se situou, em 2013, no patamar de 37% do PIB, portanto, relativamente elevada em termos internacionais para países em estágio semelhante de desenvolvimento. O que diferencia o Brasil dos demais países é o reduzido universo de contribuintes, o grande número de impostos e contribuições para-fiscais e as alíquotas elevadas. O sistema tributário brasileiro penaliza indevidamente a produção e o emprego, particularmente na indústria, e é considerado um dos principais fatores do chamado “custo Brasil”. O governo e o Congresso deverão discutir uma nova proposta de reforma tributária para reduzir as distorções existentes. Deve-se procurar reduzir o número de alíquotas do ICMS, unificá-las em nível nacional para reduzir a “guerra fiscal” e aumentar a participação de impostos diretos na receita total para reduzir a regressividade do sistema tributário atual. O pré-requisito para a reforma tributária é o controle do crescimento da despesa do governo, para viabilizar simultaneamente uma gradual redução da carga tributária.

Reforma da Previdência: constitui-se na mais importante reforma de longo prazo, pois viabilizará a expansão da poupança privada para financiar o desenvolvimento econômico nacional e reduzirá os encargos trabalhistas sobre a folha de pagamentos, favorecendo a geração de novos empregos. A apo-

sentadoria no Brasil era por tempo de serviço (35 anos para homens e 30 para mulheres) sem especificar anos de contribuição e idade mínima. Com a reforma aprovada para o regime geral (INSS), em 1998, o critério passou para o tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres). Foi instituído o Fator Previdenciário, que criou princípios atuariais no cálculo das aposentadorias no regime celetista, e, em 2013, regulamentou-se a previdência complementar no setor público. O grande desafio do próximo governo será o de avançar na reforma da previdência para reduzir despesas e incentivar a ampliação da previdência capitalizada. As distorções são tão grandes que uma reforma mais ampla precisará de um grande apoio político para a sua efetivação. De qualquer forma, a instituição da idade mínima para aposentaria, mudanças nas regras de concessões de pensões e a desvinculação do piso da previdência do salário mínimo são medidas que poderão reduzir o déficit previdenciário. As aposentadorias, pensões e demais gastos sociais não podem estar reajustados pelo salário mínimo, que em 20 anos cresceu 137% acima da inflação. O resultado foi um crescimento explosivo nos gastos sociais, que é insustentável no longo prazo. Os gastos sociais devem ser corrigidos pela inflação, e não pelo salário mínimo. Possivelmente, este seja o item politicamente mais sensível para o próximo governo e o maior teste de viabilidade do controle das contas públicas.

Não existe na experiência internacional nenhum caso de crescimento econômico sustentado que não tenha sido acompanhado de um consistente equilíbrio fiscal intertemporal. Mais ainda, na história recente mundial, os casos bem-sucedidos de ajuste fiscal foram obtidos por redução de despesa, e não por aumento de receitas. Dadas as atuais condições das finanças públicas brasileiras, pode-se afirmar – com toda certeza – que estamos na trajetória inadequada. Os aumentos de carga tributária têm sido sistemáticos, a trajetória das despesas futuras ainda é crescente e o teste definitivo para a Lei de Responsabilidade Fiscal ajustar as despesas de todas as esferas do governo ainda não foi feito.

A variável de controle do governo é a trajetória de sua dívida através do superávit primário. Isto poderá desencadear, nos próximos anos, um círculo virtuoso ou um círculo vicioso na economia brasileira.

Opções a partir de 2015

Quanto mais ambiciosa e persistente no tempo for a política de superávit primário, menor o risco soberano, maiores as possibilidades de o Banco Central reduzir juros, sem disparar as expectativas inflacionárias, e de reduzir a carga tributária no futuro. Com juros menores, é possível expandir a demanda agregada, sem uma monetização do déficit do governo e inflação. O oposto ocorreria caso o governo não consiga estancar a trajetória de expansão das despesas e da relação dívida/PIB: o Banco Central não conseguirá conter a depreciação cambial, que acarretará pressões inflacionárias e monetização do déficit público. O resultado será uma inflação maior.

Em síntese: o país tem duas opções, a partir de 2015:

- Uma saída pela austeridade fiscal, inflação caindo (em direção a 3% ao ano) e crescimento maior nos próximos anos (4% a 5% ao ano de crescimento do PIB).
- Uma saída pela inflação (acima de 6% ao ano) e crescimento modesto (algo em torno de 2% ao ano), com maior volatilidade nas variáveis reais e nominais da economia. Continuaríamos na “armadilha da renda média”.

Claramente, a primeira solução é a mais adequada, e ela depende de apoio político interno para viabilizar as reformas e a permanência de austeridade fiscal no longo prazo. Se isto se materializar, a importância da dívida do governo irá se reduzindo ao longo do tempo, abrindo espaço para a redução da carga tributária, aumento dos investimentos, inclusive na educação, e uma maior taxa de crescimento da economia brasileira.

Os Novos Caminhos da Política Ambiental no Brasil

.....
IZABELLA TEIXEIRA

A década de 1990 foi determinante para a projeção política da temática ambiental. A partir do debate internacional sobre a sustentabilidade do desenvolvimento e do crescimento econômico e da discussão sobre os impactos das atividades humanas no meio ambiente, o provável comprometimento ambiental do Planeta ganhou importância global. A Conferência Rio 92 estabeleceu as novas bases do diálogo e da cooperação entre os países e da mobilização e engajamento da sociedade civil.

É inegável o papel exercido pela sociedade civil nos últimos 20 anos na construção da afirmação política da sustentabilidade como novo paradigma do desenvolvimento. Também, é inegável sua apropriação múltipla por governos, setores produtivos e sociedades, o que provocou uma diversidade de leituras e de domínios do conceito e o desenvolvimento de ações mais abrangentes e diversas daquelas tradicionalmente conduzidas pela vertente ambientalista.

No Brasil, a mesma trajetória pode ser identificada no tocante a temas globais, como mudança do clima e biodiversidade, observadas as nossas especificidades como país em desenvolvimento, predominantemente urbano, com extensões territoriais continentais e detentor de ativos ambientais únicos. O desafio da sustentabilidade do desenvolvimento em nosso país acabou por revelar agendas múltiplas, com di-

versidade de atores sociais e com demanda por novos caminhos para as políticas públicas.

Este artigo busca abordar alguns aspectos essenciais para o debate sobre os novos desafios da política ambiental no Brasil, segundo uma leitura mais ampla, sem ignorar os avanços e o legado já alcançados, mas propondo uma nova arquitetura política para a agenda ambiental em nosso país.

A reflexão visa apresentar as relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento, com uma forte preocupação com o futuro, sem ignorar, no entanto, os temas essenciais do presente. Orienta-se pelo fortalecimento político da agenda ambiental, por intermédio de um olhar mais objetivo a respeito das possibilidades, meios e resultados esperados, quando da desejada integração das agendas setoriais e de meio ambiente. Essencialmente, muito precisará ser modificado e aperfeiçoado no modelo de governança ambiental aqui adotado para podermos lidar com a urgência do presente e a do futuro.

Sondar o futuro requer uma visão crítica sobre o que é determinante para a construção de uma abordagem inovadora e pragmática da agenda da sustentabilidade; deve, necessariamente, considerar a inserção global do nosso país, mas também de que maneira as questões nacionais de desenvolvimento influenciarão, cada vez mais, as políticas ambientais e vice-versa. Trata-se, na verdade, de perceber e compreender como o Brasil funciona e deseja funcionar, considerando-se tanto a sua escala territorial continental quanto as suas especificidades ambientais e sociais, regionais e locais.

.....
IZABELLA TEIXEIRA é ministra de Estado do Meio Ambiente

A agenda ambiental: como dialogar com o futuro?

Para uma discussão política que envolva o futuro, é essencial requalificar o debate sobre os temas ambientais e o desenvolvimento, no qual as rupturas (necessárias) deverão ser acompanhadas pela promoção de novos espaços para a agenda ambiental. Para termos condições políticas mais adequadas para esse processo, é fundamental dotar de eficiência o “curto-prazismo” da gestão ambiental, inerentemente ligada ao dia a dia das ações de governo e à agenda de desenvolvimento do presente.

Observo a necessidade de diferenciarmos a visão de curto prazo, ligada aos atuais processos, procedimentos e práticas de gestão ambiental, da visão de futuro, na qual desejamos ter consolidada uma agenda ambiental responsável por mudanças e orientada pelo desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Para que o passado não torne opaco o debate sobre o futuro, é essencial e estratégico que tenhamos clareza sobre o “esgotamento” do modelo atual das políticas ambientais, predominantemente orientado para o controle ambiental, tão bem traduzido pelo “empoderamento político” do licenciamento e da fiscalização ambientais. Para promover avanços, o essencial é tornar o atual sistema de controle ambiental mais eficiente, com regras claras, referenciado em fundamentos técnicos e tecnológicos e com objetividade e transparência dos processos de tomada de decisão, deixando para trás a avaliação subjetiva e interessada.

O licenciamento ambiental requer mudanças com vistas a dotá-lo de mais excelência técnica e de melhor desempenho institucional. Para ser eficiente e, de fato, contribuir para a execução de projetos ambientalmente adequados, o licenciamento ambiental não pode ser visto como uma coletânea de opiniões técnicas e jurídicas ou como oportunidade para iniciativas de natureza política que não guardam relação com o processo de avaliação de impacto ambiental do empreen-

dimento em análise e respectiva tomada de decisão pelo órgão licenciador. Tais situações não coadunam com a sua identidade e propósitos e interferem na eficiência dos seus resultados.

É necessária uma repactuação da agenda de controle ambiental, em particular do licenciamento ambiental, ancorada em iniciativas de resgate e de fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e a necessária integração na forma e na ação com os demais sistemas que modelam a atual governança ambiental pública brasileira: o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O fortalecimento do federalismo cooperativo, essencial para a consecução dos objetivos das políticas de meio ambiente, é central e estratégico para essa repactuação.

A área ambiental enseja ser percebida na sua dimensão e nas suas perspectivas como oportunidade para alavancar o desenvolvimento sustentável, inclusive de novos mercados. A ruptura necessária deve ser motivada não só por riscos e ameaças, mas também por um olhar mais ambicioso sobre a qualidade continuada e consistente das políticas ambientais. A demanda é pelo aprimoramento dessas políticas e não pela sua fragmentação, diluição ou isolamento. Isso requer a busca por caminhos inovadores, com o isolamento do “achismo ambiental” e das estruturas conservadoras da agenda tradicional de desenvolvimento. É preciso ter uma visão objetiva de prioridades e de parcerias para alcançar novos alinhamentos políticos.

A construção de novas alianças é decisória para esse novo processo inovador de diálogo com o futuro. Para se alcançar um futuro sustentável, as instituições deverão buscar sua exposição à sociedade para que, por meio do seu fortalecimento, possam, de fato, exercer o poder político de influenciar a tomada de decisão sobre o nosso desenvolvimento. Isso requererá uma nova postura de todos, com uma abordagem inclusiva dos setores produtivos mais progressistas e voltada à ampliação da sua base social de apoio.

Para tal, mudanças serão necessárias na gestão

pública no Brasil. Enxergar o Brasil depois de amanhã e ir além do “curto-prazismo” requer o entendimento de que os próximos caminhos de governança ambiental transcendem o Ministério do Meio Ambiente. Os sinais estão cada vez mais presentes pela frequente tensão entre os objetivos econômicos, sociais e ambientais, pela crescente pressão dos temas globais e pela permanente demanda por novos espaços para a real participação do setor privado e da sociedade civil organizada.

As ambições dos governos e das sociedades também se vinculam às tendências globais, que já influenciam o comportamento futuro de economias e buscam modelar as relações na geopolítica do desenvolvimento sustentável. Os novos caminhos perpassam todos os setores produtivos e todos os segmentos da sociedade, sem mais “reservas de mercado ou exclusividade de agendas” e marcados fortemente pelo conhecimento e pela inclusão política, tecnológica e social.

O desafio contemporâneo que se apresenta envolve, como uma das prioridades, a qualificação dos processos de desenvolvimento e de crescimento econômico, determinantes para um comportamento não heroico e não estigmatizado da política ambiental. O tema tornou-se importante demais para ter no ambientalismo a sua única constituency. Nas economias desenvolvidas ou emergentes, como Alemanha, Estados Unidos, China, Índia e África do Sul, o tema está no cerne da agenda de crescimento. O Brasil reúne as melhores condições para fazê-lo, o que só aumenta a nossa responsabilidade tanto para com a nossa sociedade como para com a comunidade internacional.

Para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável, a sociedade brasileira terá de pactuar uma visão de futuro que vai além dos desafios já postos, além das tendências, das ameaças e dos atuais espaços políticos de governo. Um futuro que seja visto além de um ambiente de incertezas e que nos possibilite desenvolver a capacidade de lidar com as diversas situações possíveis. É importante que a sociedade e a política no Brasil percebam claramente a diferença entre ‘crescimento sustentado’ – crescimento do PIB cons-

tante e estável, sem soluções, termo essencialmente econômico e definido de modo quantitativo – e ‘desenvolvimento sustentável’, muito diferente, pois não é apenas crescimento do PIB, é um conceito qualitativo que busca o equilíbrio entre as agendas econômica, social e ambiental.

Precisamos pensar um futuro no qual a escolha pela sustentabilidade esteja alicerçada em bases econômicas robustas, com a compreensão objetiva da sociedade brasileira das condições necessárias à consecução desses objetivos. Para tal, o processo político de engajamento social deve ser dotado de visão e postura pragmáticas sobre os desafios do desenvolvimento do Brasil, sempre levando em consideração as suas dimensões territoriais, políticas, sociais, culturais e ambientais, além da sua inserção global. É importante que o Brasil conheça o Brasil para que a busca por um futuro sustentável seja de fato uma opção política da sociedade e não uma agenda idealizada por alguns segmentos.

Temas globais e o meio ambiente

As tendências globais pautam os temas-chave da sustentabilidade. Teremos uma população mais idosa e mais urbana, com dinâmicas demográficas que projetam um planeta com 9 bilhões de pessoas em 2050 e cujo crescimento será mais veloz nos países em desenvolvimento, que crescerão sete vezes mais rapidamente do que os países desenvolvidos. Haverá expansão da classe média global, com a necessidade de revisão dos padrões de produção e de consumo das sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento. Some-se a isso o crescimento da demanda por recursos naturais com evidências concretas de escassez para várias sociedades. Particular estresse dos recursos naturais está associado às agendas de segurança energética, hídrica e alimentar/nutricional. A deterioração acelerada da biodiversidade, a vulnerabilidade dos serviços ecossistêmicos ou ambientais e o possível comprometimento de novos caminhos do desenvolvimento, como a bioindústria, acabam por reve-

lar a necessidade de uma abordagem diferenciada e inovadora da temática ambiental. Há, ainda, o aquecimento global e a necessidade imediata de ações concretas para lidar com as mudanças do clima se queremos ter ambição maior em relação ao futuro e às nossas possibilidades de desenvolvimento e de crescimento. Tudo isso, num contexto de uma sociedade globalizada, conectada e ávida por participação, inclusão e bem-estar. E, ainda, uma agenda social robusta liderada pela redução das desigualdades, eliminação da pobreza e pela inclusão de gênero e da diversidade.

É evidente que os temas são amplos, diversos e não necessariamente exaustivos. As escolhas políticas determinarão as novas narrativas do desenvolvimento e do crescimento econômico. Se assim é, como então lidar com as questões ambientais como parte estruturante desses processos, mantendo a sua identidade e ampliando a sua influência política? Como não estarmos limitados nacionalmente às tendências globais da geopolítica do desenvolvimento sustentável? Como ter uma agenda ambiental no Brasil que de fato contribua para a preparação para o futuro, que nos coloque na condição de uma sociedade mais justa, inclusiva e ambientalmente sustentável?

Essas questões buscam ilustrar a distância que existe entre o atual contexto da gestão ambiental e as demandas que se apresentam nesse novo século. Será preciso ir além do enfrentamento usual e estabelecer novas bases para a construção do entendimento político global. Para tal, faz-se necessário o forte engajamento das sociedades, se queremos mudanças.

No contexto dos desafios globais ambientais, a agenda que atualmente apresenta as melhores condições para o engajamento político orientado para um futuro mais sustentável é a da mudança do clima. A geopolítica do clima determina uma abordagem que vai além da necessidade da redução das emissões dos gases causadores do efeito estufa. As políticas que decorrerão dos desejados novos acordos globais de clima ao amparo da Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima deverão assegurar, no contexto nacional, o enga-

jamento dos setores econômico e produtivo, a inovação tecnológica e a promoção da competitividade da economia nacional, mantendo-se a integridade ambiental e a inclusão social.

Tal quadro estabelece desafios únicos para o Brasil e para a sua política ambiental. Esses desafios são bem ilustrados pelas agendas de floresta e de produção de alimentos, por exemplo. O Brasil logrou sucesso espetacular na redução do desmatamento na Amazônia, mas é preciso construir novas políticas pós-desmatamento (os tempos de *low hanging fruits* estão passando), com fundamentos claros e objetivos para uma inovadora economia florestal e para uma nova abordagem integrada de uso da terra. O nosso país encontra-se em posição privilegiada, pois tem condições plenas de aumentar a eficiência do uso da terra, buscando racionalizar a produção agropecuária e, ao mesmo tempo, a provisão de dividendos ambientais. A coordenação das políticas públicas será essencial para que se alcancem benefícios nos dois segmentos – produtivo e ambiental.

A agenda ambiental nos próximos anos no Brasil

Os desafios são muitos e diversos se considerarmos a diversidade e a magnitude dos nossos ativos ambientais, a forte vocação urbana e as demandas do presente impostas pelas agendas social e econômica. Uma primeira ruptura diz respeito à política ambiental como alavanca para o desenvolvimento de mercados, geração de empregos, desenvolvimento tecnológico e inclusão social. Nesse escopo, identifica-se como novo caminho a implantação do Novo Código Florestal, com destaque para o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento de mudança, de integração de políticas públicas, de fortalecimento do federalismo cooperativo e de definição de novas bases para o uso sustentável do território.

A agenda da Mudança do Clima ressalta o nosso papel de liderança nas negociações internacionais com vistas a um novo acordo global, no contexto do regime internacional em vigor, se-

gundo a perspectiva da reestruturação produtiva rumo à uma economia de baixo carbono e à redução das nossas vulnerabilidades sociais e ambientais. O esforço político será o de assegurar que as negociações não constituam entrave ao desenvolvimento sustentável e que considerem, objetivamente e com equidade, os vários impactos econômicos que estão em jogo. Essa liderança internacional também deve ser exercida na construção da Agenda Pós-2015, nos novos caminhos dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançados a partir da Rio + 20, e na consolidação dos nossos resultados na esfera dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Cabe, ainda, ressaltar as oportunidades que se colocam no debate com o setor empresarial e as estruturas atuais e futuras de consumo e de novos mercados. É crescente o espaço para novas práticas comerciais em torno do “ambientalmente adequado”, envolvendo estruturas tecnológicas e econômicas inovadoras nas cadeias de produção e de consumo. Destaque cabe à busca por novos modos de vida nas cidades, orientados pela qualidade de vida e bem-estar. Arranjos econômicos se estruturam em torno desse novo comportamento e requerem resultados efetivos das políticas públicas. Ilustrativo desse processo são os desafios de implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a consolidação de estratégias próprias de logística reversa, a inclusão dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem, além da mudança do comportamento de cada um de nós a respeito não só dos nossos direitos, mas também dos nossos deveres.

A conservação, o uso sustentável e a proteção da biodiversidade requerem uma percepção inovadora para o enfrentamento dos desafios globais e nacionais. Experiências bem-sucedidas como o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) revelam esses novos caminhos. Mas, é preciso uma visão ambiciosa e corajosa para provocar as rupturas necessárias no sentido de possibilitar que esse tema também exerça papel indutor do desenvolvimento sustentável. É importante o alinhamento das políticas de conservação (áreas

protegidas, acesso a recursos genéticos, conservação/preservação de fauna e de flora) com as dinâmicas econômicas e sociais, minimizando os conflitos por território e ampliando as oportunidades de convergência. Torna-se essencial compreender os requisitos econômicos, legais, tecnológicos e institucionais que são necessários à consecução dessa ambiciosa agenda.

Políticas de segurança hídrica

Um novo olhar político sobre os usos do território que consolide os direitos de populações e comunidades locais, que concilie os vários usos econômicos e de infraestrutura e de logística, mas que também assegure a proteção ambiental, precisa ser estabelecido no Brasil. É praticamente inviável a gestão ambiental eficiente sem a integração das agendas e sem uma nova lógica institucional, legal e financeira para as políticas ambientais de conservação. As soluções necessárias não mais se limitam às práticas de pequena escala ou aos projetos não replicáveis e localizados. Ao contrário, devem ser estruturantes, robustas e definitivas.

A decisão de fazer deve ser acompanhada de transparência, de participação e de mecanismos que viabilizem a efetividade das áreas protegidas (públicas e privadas), além da adoção de instrumentos mais efetivos de financiamento e de consolidação das vocações e propósitos de uso da nossa biodiversidade. A complexidade dessa agenda não se limita ao passivo existente de regularização fundiária ou de insuficiência de estruturas de acesso e de uso dessa riqueza. Requer mudanças expressivas nos modelos institucionais e de gestão em prática, nos arranjos legais existentes e nos atuais mecanismos de integração com outras políticas públicas e com os mercados.

Por fim, três assuntos reforçam a urgência do diálogo político com o futuro, advindos da necessidade de mudança imediata. O primeiro diz respeito aos recursos hídricos e a vinculação com políticas de segurança hídrica, produção industrial e agrícola, qualidade de vida nas cidades,

produção de energia, inclusão/exclusão social e vulnerabilidades urbanas. A despeito de o Brasil ser o detentor das maiores reservas de água doce do mundo, a prioridade do tema vai além do uso eficiente e do combate ao desperdício. A questão central talvez seja a alocação ética e justa de água nos vários cenários de desenvolvimento e numa relação de custo-efetividade mais real, na qual a segurança hídrica ganha contorno estratégico na tomada de decisão sobre o crescimento econômico e o desenvolvimento que nos ligam ao futuro.

O segundo envolve a inovação tecnológica e a qualidade do nosso desenvolvimento. Falo aqui da necessária mudança na participação da ciência, do conhecimento e da inovação na agenda ambiental. Diversas são as oportunidades. A agenda de acesso aos recursos genéticos e de repartição de benefícios é decisória para uma mudança do olhar e da ação política em relação ao conhecimento e ao meio ambiente. A ruptura é emblemática quanto aos novos tempos: sair do olhar restritivo do combate à biopirataria e apostar nos caminhos da bioindústria na alimentação, nos medicamentos, nos cosméticos e afins. Um desafio que vai desde novos patamares de patentes brasileiras a uma melhor distribuição de renda, a partir do reconhecimento e da valoração das riquezas culturais que alicerçam a diversidade da nossa sociedade.

O terceiro tema aborda o papel fundamental do setor financeiro. A qualidade do crédito como fator decisivo na promoção do desenvolvimento sustentável, tendo em vista o seu potencial de impacto sistêmico sobre o conjunto da nossa econo-

mia. Também, a necessidade de construção das condições necessárias para buscar a redução dos custos de transação de forma permanente e consistente no que diz respeito diretamente à agenda ambiental. Além da inevitabilidade de equacionamento dos riscos ambientais, evidenciando os passivos “ocultos” e a incorporação da dimensão de compliance ambiental à produção e ao comércio.

Segurança jurídica e excelência técnica

É fundamental que os custos financeiros associados à agenda ambiental estejam explicitados no planejamento e na operação de investimentos no Brasil. É imprescindível nessa área dotar o país de um ambiente de segurança jurídica e de excelência técnica, de forma a possibilitar que o protagonismo seja exercido pelas instituições e pela sociedade, e não mais por riscos e custos ligados aos passivos ambientais e legais.

A perspectiva de olhar o futuro mais de perto, como condição política de mudança da agenda ambiental, determina uma maior compreensão do papel de liderança global do Brasil nessa agenda e ajuda a entender que os temas de meio ambiente não estão mais circunscritos aos domínios da tradição ambientalista, que tanto influenciou o modelo de governança ambiental vigente em nossos países. O movimento político a que aspiramos deve ser mais ambicioso, na trilha das rupturas necessárias e que dialogue com “o novo ambientalismo”, motivado pela sustentabilidade e por um desenvolvimento mais inclusivo e justo.

Os Desafios do Comércio Exterior nos Próximos Quatro Anos

.....

JOSÉ AUGUSTO DE CASTRO

Em 2010, a revista *The Economist* apontou o Brasil em matéria de capa, na qual louvava o bom desempenho da economia e as perspectivas positivas que se abriam para o país. Três anos depois, a revista publicou reportagem argumentando que a economia desandara, pedindo a cabeça do ministro da Fazenda. Não é difícil ver por que a revista mudou tão radicalmente de ideia. O crescimento do PIB despencou de 4,3% ao ano, em 2005-2010, para 2,0% anuais, em 2011-2013, enquanto a expansão do investimento caiu de 9,2% para 2,3% ao ano. Além disso, neste último triênio, a inflação média ficou em 6,1% ao ano, e o déficit em conta corrente aumentou 1,5% do PIB.

A poucos dias do início da Copa do Mundo de futebol promovida pela Fifa, todos os brasileiros torcem para que a reconhecida “competitividade” de sua seleção seja ratificada em campo, e que o Brasil seja o campeão.

Porém, voltando no tempo, no ano de 2010, a Coreia do Sul alcançou a 7ª posição no ranking de países exportadores da OMC e o 15º lugar na Copa do Mundo de futebol realizada na África do Sul. Parodiando conhecido provérbio, considerou-se “feliz no comércio exterior e infeliz no futebol”.

Naquele mesmo ano de 2010, o Brasil conquistou a 6ª colocação no torneio de futebol mundial e a distante 22ª posição no ranking de

exportação, classificações que impediram a aplicação do mesmo adágio como consolação, pois ambos resultados não são condizentes com a qualidade de seu futebol, nem com o potencial de sua economia.

Deletando o futebol, priorizando o comércio exterior e retornando à realidade, em 2013, entre os 15 maiores países exportadores, 14 tinham suas pautas de exportação concentradas em produtos manufaturados, cenário que demonstra a importância da exportação desta categoria de produtos.

Por outro lado, entre os dez maiores PIBs mundiais, oito países também estão incluídos entre os dez maiores exportadores, sendo o Brasil uma das duas exceções, ao ocupar a 7ª posição no PIB, mas alcançar apenas a 22ª classificação como país exportador.

A Coreia do Sul é o 7º maior país exportador, com vendas internacionais de US\$ 560 bilhões, em sua quase totalidade de produtos industrializados, e, por analogia com seu PIB, este valor representa o potencial de exportação do Brasil, e não os atuais US\$ 240 bilhões.

Como particularidade, com base em dados da OMC para o ano de 2012, no ranking em que são computadas apenas exportações de produtos manufaturados, a Coreia do Sul sobe para a 5ª posição, enquanto o Brasil desce para o 28º posto, atrás de Singapura, 12º, México, 13º, Tailândia, 17º, Malásia, 20º, República Tcheca, 21º, Hungria, 27º, e somente uma posição à frente do Vietnã, em 29º.

.....
JOSE AUGUSTO DE CASTRO é presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB)

Em 2011, ao atingir 1,41% de participação nas exportações mundiais, o Brasil alcançou seu melhor resultado nos últimos 50 anos, mas nos períodos subsequentes esta participação caiu para 1,33% em 2012, queda novamente em 2013 para 1,32% e, uma vez mais, em 2014, deve cair para projetados 1,22%, índice que remete o Brasil de volta à mesma participação obtida em 2008.

A título de informação complementar, o Brasil ocupou a 21ª posição no ranking mundial de importação em 2013, ano em que, pela primeira vez nos últimos dez anos, seu índice de participação nas importações mundiais superou o referente às exportações, tendo atingido 1,24% em 2010, 1,29% em 2011, 1,26% em 2012, 1,36% em 2013, e estimados 1,23% em 2014.

Manufaturados perderam competitividade

Analisando-se estes dados, uma profunda dúvida salta aos olhos: por que o Brasil não é um grande player no comércio internacional?

A resposta a esta indagação deve-se mais a fatores de ordem interna, representados por entraves e deficiências, e menos a razões externas.

Mas como explicar o fato de, nos últimos 12 anos, o Brasil ter ampliado fortemente suas exportações e obtido robustos superávits comerciais, se apresentava entraves e deficiências internas?

Os bons resultados alcançados neste período foram alcançados, primordialmente, devido a fatores externos, totalmente fora de controle do Brasil, ainda que altamente positivos para o país, e que se deveram, simultaneamente, à explosiva elevação das cotações das commodities e ao forte aumento no quantum da demanda internacional por estas mercadorias.

Explicitando numericamente os resultados obtidos desde o início deste século com base em dados oficiais da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no ano de 2000, a participação dos produtos manufaturados nas exportações era de 59,07% e das commodities, de

38,21%. Em 2013, estes índices se inverteram completamente, passando a ser de 38,44% para manufaturados e de 59,27% para commodities, com produtos como açúcar refinado, suco de laranja, etanol, óleos combustíveis e café solúvel sendo classificados como manufaturados, apesar de serem comercializados como commodities.

A principal razão para esta inversão de índices foi que as exportações de produtos manufaturados perderam competitividade e estão estagnadas nominalmente desde 2008, além de estarem concentradas em mercados importadores que apresentam problemas, casos da Argentina e Venezuela.

O Brasil estava preparado para participar deste novo cenário econômico mundial?

Não estava, como ainda não está, pois as deficiências ou entraves que haviam no início do século XXI perduram até hoje, algumas mais e outras menos graves, mas com seus reflexos negativos ainda sendo observados.

Entre os entraves que se tornaram menos graves, podem ser listados os seguintes:

- o controle cambial deixou de ser uma prioridade, com os prazos para negociação das divisas sendo liberalizados;
- as importações tornaram-se mais livres, com a eliminação de grande parte de seus controles;
- as operações administrativas de exportação tornaram-se mais ágeis, com a eliminação de diversas autorizações e controles prévios. Por sua vez, algumas deficiências que existiam tornaram-se mais graves, dentre as quais podem ser citadas as seguintes:
- o custo de logística tornou-se mais elevado, especialmente devido à insuficiente, deficiente e onerosa infraestrutura de transporte;
- a participação de 17 órgãos anuentes e/ou intervenientes governamentais no comércio exterior, alguns com superposição de funções, aumentou a burocracia, e como consequência natural, também os custos;
- o fortalecimento da participação do Brasil no Mercosul tornou-se uma camisa de força, pois impediu que acordos comerciais bilaterais e/ou

regionais fossem negociados, representando um isolamento comercial;

- a prioridade conferida ao comércio exterior Sul-Sul, em contrapartida ao abandono do diálogo comercial ao Sul-Norte, significou perda de mercados externos de manufaturados para o Brasil;
- a criação de cultura exportadora ficou mais distante, seja analisando a redução da quantidade de empresas exportadoras, seja a duplicação das empresas importadoras;
- ainda continua havendo concentração de exportação em poucos países e produtos, mas com a diferença de que isto agora ocorre com exportações de commodities, produtos vulneráveis, sobre os quais o Brasil não tem qualquer controle, seja em termos de preço ou quantidade.

Torna-se importante registrar que países, normalmente, definem políticas para seu comércio exterior com o objetivo primordial de elevar suas exportações, cuja consequência natural é gerar, ou aumentar, superávit em sua balança comercial.

Este objetivo é plenamente justificável em razão de que aquilo que gera atividade econômica é a corrente de comércio, ou seja, o somatório de exportações e importações, e não o montante de superávit comercial.

Em outras palavras, países não elaboram programas de comércio exterior tendo como finalidade a obtenção de superávit comercial, pois superávit é efeito, e não causa.

Os alicerces indispensáveis

O Brasil, por ser um país dotado de ampla extensão territorial, possuidor de amplas terras qualificadas para a agricultura, detentor de grandes e diversificadas reservas minerais, beneficiado por adequados níveis de água e de sol é, e sempre será, um país exportador de peso, na acepção real da palavra.

Com todos estes atributos, o que impede o Brasil de ser um grande player internacional?

Conforme mencionado anteriormente, o Brasil possui entraves e deficiências internas que precisam ser eliminadas mediante a realização de

reformas estruturais, e não através de medidas conjunturais, que são meros paliativos, para o país ser reconhecido como um grande player internacional.

A taxa de câmbio não é considerada entrave ou deficiência, pois, se o mercado de câmbio é livre para flutuar conforme as leis do mercado, esta é uma realidade que não se deve discutir.

A propósito, a taxa de câmbio deve ter como função ser apenas fator de conversão de moedas estrangeiras, e não fator de competitividade, razão pela qual deve ser neutra.

Desta forma, quais são os desafios a serem enfrentados pelo comércio exterior brasileiro nos próximos quatro anos, seja para manter e/ou elevar os atuais volumes de exportação de commodities e os superávits comerciais obtidos, seja para o Brasil ser um grande player no comércio internacional, com reinserção da exportação de produtos manufaturados?

Como ocorre na construção de qualquer edifício, a existência de sólidos alicerces, também denominadas estruturas, é a base indispensável para que qualquer empreendimento tenha sustentação e êxito por longo tempo.

E na atividade de comércio exterior acontece o mesmo, apenas com os alicerces, ou estruturas, tendo diferentes designações e funções.

Nesse sentido, adiante estão descritos os quatro principais alicerces indispensáveis para que o Brasil alcance seu objetivo de ser um grande player no comércio internacional, e que se transformam em desafios para o comércio exterior brasileiro nos próximos quatro anos.

1 – Criar estrutura institucional de comércio exterior

O comércio exterior brasileiro necessita ter um “dono” responsável por sua performance e ter sua própria identidade, forte e independente, na hierarquia governamental, opinando e/ou participando de todo seu arcabouço normativo, de controles e de acompanhamento de seus resultados.

Para tanto, deve ser elaborada uma política integrada de governo para o comércio exterior,

em substituição às várias políticas isoladas de cada ministério, objetivando eliminar superposição de tarefas, divergências de interpretação entre diferentes órgãos e até mesmo entre os próprios órgãos.

Nesse sentido, deverá existir um representante, com força estrutural para integrar todas as atividades e formular cobranças relativas ao cumprimento integral de execução da política integrada de comércio exterior estabelecida.

A atual Câmara de Comércio Exterior (Camex) pode desempenhar esta função, desde que seja fortalecida para serem subordinados a ela órgãos com atuação, direta ou indireta, no comércio exterior, e que lhe seja conferido poder efetivo para definir políticas e diretrizes de comércio exterior.

2 – Realizar reforma tributária

O obsoleto, complexo, burocrático e gravoso atual sistema tributário brasileiro é incompatível com os objetivos projetados pelo país, pois imobiliza capital de giro sem qualquer remuneração, onera o custo de produção de industrializados, reduz sua competitividade e dificulta, ou, até mesmo, inviabiliza sua exportação, ao mesmo tempo em que obriga e estimula a exportação de mercadorias sob a forma de matérias-primas (commodities), sem agregação de valor e sem geração de empregos no Brasil.

Sua reforma estrutural torna-se indispensável, pois se constitui num dos alicerces fundamentais, tanto da política industrial quanto de comércio exterior, para oferecer competitividade ao produto brasileiro no exterior, contribuindo para a maximização das vantagens comparativas e competitivas do setor industrial, e viabilizando a inserção internacional nas cadeias produtivas globais.

Para tanto, torna-se necessário chegar-se a consenso federativo para cumprir preceito constitucional de completa imunidade tributária nas exportações de bens e serviços.

Além disso, o novo modelo deve desonerar o produto exportado, ao longo de toda sua cadeia produtiva, livrando-o de quaisquer impostos, ta-

xas, contribuições e outros gravames, com vistas a eliminar problemas decorrentes de compensações, de acúmulo de créditos ou de ressarcimento aos exportadores.

Assim, ajustes pontuais em sua atual concepção representam meras ações paliativas e provisórias, sem produzir os efeitos permanentes desejados.

O Brasil precisa de uma reforma do seu sistema tributário para torná-lo moderno, simples e competitivo, objetivando desempenhar suas funções de forma racional, sem onerar e inviabilizar a participação de suas empresas.

3 – Criar infraestrutura de transporte

Um país que exporta mercadorias com grandes volumes de peso e alguns com baixo valor financeiro requer a existência de uma infraestrutura de transporte integrada e adequada, que possibilite oferecer custos de logística competitivos.

Esta realidade ainda não se aplica ao Brasil, que mostra claras deficiências em praticamente todos os modais de transporte e apresenta altos custos de logística, somente aceitáveis neste momento devido ao baixo custo de produção das commodities em geral, aliado às suas elevadas cotações, que permite absorver o proibitivo custo de frete gerado por esta ineficiência.

Não é preciso salientar que eventual redução mais acentuada nos preços das commodities pode inviabilizar suas exportações, ainda mais que o Brasil não exerce qualquer controle ou influência sobre suas cotações.

Atualmente, o custo do frete interno para exportação de soja representa aproximadamente 25% do valor do produto e cerca de 50% do milho, sendo que neste último a exportação já começa a se tornar inviável economicamente. Mantido este cenário, o Brasil passaria à condição de “exportador” de frete e não de produto.

O Brasil tem que ser competitivo em quaisquer condições de mercado, não apenas em momentos de cotações elevadas.

Este seria mais um motivo que recomenda a industrialização ou agregação de valor às com-

modities exportadas, operação inviabilizada pelo atual sistema tributário, que onera e adiciona custo tributário ao produto durante o processamento industrial.

A mesma ineficiência com os custos de logística também se aplica à exportação de produtos manufaturados, pois a matriz de transporte é a mesma, fazendo com que a perda de competitividade seja mais visível e forte, pois estes produtos não estão sujeitos a grandes oscilações de preços e a concorrência é muito maior.

Por ser um país exportador de peso, torna-se indispensável para o Brasil dispor de adequada infraestrutura de transporte, pois sem custos de logística competitivos as exportações brasileiras tornam-se vulneráveis, pois ficam dependentes das elevadas cotações das commodities. Já as exportações de manufaturados conseguem atingir apenas alguns poucos mercados importadores próximos, porque seu fôlego permite somente voos de galinha.

4 – Realizar reforma trabalhista

A legislação trabalhista brasileira remonta ao passado, sem ter se adaptado aos novos cenários de modernização criados com a evolução do mundo, que desenvolveu novas relações de trabalho e desempenha papel fundamental na permanente busca de produtividade e competitividade, visando à redução de custos.

Nesse sentido, a legislação trabalhista brasileira necessita ser reformada para se atualizar e ficar compatível com os atuais novos tempos.

O Brasil, por dispor de elevada disponibilidade e diversidade de matérias-primas, é grande fabricante de produtos que utilizam mão de obra intensiva e tem tudo para se tornar grande exportador destes produtos. Porém, muitas vezes por razões trabalhistas, deixa de aproveitar estas oportunidades.

Ressalte-se que a reforma da legislação trabalhista não deve ter como objetivo reduzir salários. Ao contrário, estes podem até aumentar, pois sua finalidade é discutir novas alternativas de relações de trabalho e estruturas de encargos trabalhistas.

Sempre é destacado que os salários nominais

no Brasil não são altos, entretanto seus encargos encarecem o custo de pessoal, muitas vezes inviabilizando operações de exportação e/ou facilitando importações, com ambas situações impedindo a geração de milhares de empregos no Brasil.

Além da criação e da consolidação dos alícerces estruturais descritos, outros pontos também necessitam ser incluídos entre os desafios do comércio exterior nos próximos quatro anos, sem ordem de importância na sua apresentação, pois todos os tópicos desempenham papel de destaque em sua respectiva área de atuação.

A – Lei geral de comércio exterior: A recomendação é consolidar numa única lei a grande quantidade de legislação sobre comércio exterior atualmente vigente, ordenando a participação dos órgãos anuentes e/ou intervenientes, com vistas a evitar a superposição de tarefas, eliminar a burocracia dispendiosa e disciplinar a emissão de normas que impõem gravames.

B – Fundo de financiamento a programas de exportação: A criação de um fundo rotativo, com diversificadas fontes de recursos, porém contando com a participação da União no aporte do montante inicial de recursos, se destina a construir estrutura que assegure, gradualmente, reforço nas condições para a concessão de financiamentos às exportações de produtos manufaturados, indistintamente, nas fases de pré e pós-embarque;

Paralelamente, também contribuirá para facilitar o acesso ao crédito por parte de micro, pequenas e médias empresas, incentivando a maior participação destas organizações nas atividades de exportação.

Como objetivo complementar, este fundo rotativo será realimentado com as operações que forem sendo liquidadas, reduzindo-se paulatinamente a dependência atual e anual de alocação de recursos no orçamento geral da União para financiamento à exportação, que muitas vezes não estão disponíveis no início do ano e outras vezes acabam antes de o ano findar, prejudicando as exportações.

Em outras palavras, o que se deseja é que o

ano do comércio exterior brasileiro para fins de financiamentos à exportação tenha os mesmos 12 meses praticados no mercado internacional, e não menos que isso.

C – Cabotagem: Num país que possui quase 10 mil km de costa, a cabotagem desempenha importante papel na logística de comércio exterior, pois representa importante base de apoio doméstico para o transporte internacional de carga de exportação e/ou importação.

Nesse sentido, dotar a cabotagem de isonomia com relação a outras atividades similares desenvolvidas é questão de justiça e fator de competitividade para o comércio exterior brasileiro.

Sob os aspectos burocrático e de custo, não há razão para se adotar na cabotagem um conjunto de exigências próprias do transporte internacional, quando as mesmas não são aplicáveis aos demais modais de transporte, as quais tornam o tempo de viagem mais demorado e elevam os custos do frete.

Situação similar se observa nos tributos sobre a aquisição de combustíveis, pois, enquanto as empresas que fazem o transporte internacional estão isentas de tributação, as empresas que fazem o transporte de cabotagem são obrigadas a pagar todos os tributos que incidem sobre combustíveis nas operações de mercado interno como suporte para operações de comércio exterior.

Desta forma, estes dois exemplos mostrados elevam os custos de frete na cabotagem e, indiretamente, reduzem a competitividade do produto a ser exportado, seja commodity ou manufaturado.

D – Antecipar prazo de implantação do Portal Único de Comércio Exterior: Todos conhecem a realidade da pesada burocracia que impera no comércio exterior brasileiro, envolvendo 17 ministérios e órgãos governamentais anuentes ou intervenientes, realizando análises, controles, fiscalizações, cobranças, entre outros, algumas vezes com duplicidade de tarefas, gerando custos ociosos em termos de tempo e de finanças, que afetam a competitividade do produto brasileiro, especialmente o manufaturado.

Nesse sentido, o recém-lançado Portal Único de Comércio Exterior representa uma efetiva oportunidade de diminuir a burocracia no comércio exterior e, por conseguinte, de reduzir os custos e de aumentar a competitividade do produto brasileiro na exportação, alcançando também os custos de importação.

Embora não elimine o excessivo número de órgãos intervenientes no comércio exterior, o Portal racionaliza suas atuações e pode minimizar este problema.

Todavia, prevê-se apenas para 2017 o prazo para sua implantação estar totalmente concluída.

Nesse sentido, recomenda-se antecipar seu prazo total de implantação, acelerando a adoção de medidas para agilizar seu processo operacional e reduzir o custo burocrático.

E – Decisões de médio ou longo prazos: As operações realizadas no comércio internacional, especialmente envolvendo produtos manufaturados, têm suas avaliações, decisões e reflexos tomados em um tempo que ultrapassa o curto prazo, pois tanto as negociações quanto os prazos dos contratos de compra e venda demandam, pelo menos, médio prazo.

Exemplo recente ocorreu com o mecanismo do Reintegra, anunciado em 2011, implantado em 2012 e revogado em 2013, criando expectativas positivas para as exportações, mas gerando insegurança e possíveis prejuízos para quem negociou contrato de exportação acreditando em sua prorrogação.

Nesse sentido, recomenda-se que iniciativas de política de comércio exterior adotadas pelo governo brasileiro sejam permanentes, ou pelo menos de médio ou longo prazos, pois medidas de curto prazo de vigência acabam se transformando em temporárias ou provisórias, gerando insegurança para a tomada de decisão.

Esta recomendação deve-se ao fato de que governos geralmente pensam no curto prazo, até a próxima eleição, enquanto empresas e mercados internacionais pensam em médio ou longo prazos, e quem não se adaptar a essa realidade

pode deixar de participar ativamente ou até mesmo ficar fora do mercado.

F - Estimular negociação de acordos comerciais: O mundo comercial tem incrementado a negociação de acordos comerciais bilaterais e/ou regionais, mediante redução de tarifas aduaneiras, concessão de facilidades não tarifárias e abertura de mercados, medidas que ampliam operações de exportação e importação entre os países envolvidos e, naturalmente, isolam comercialmente as nações que não participam destes acordos, situação vivenciada pelo Brasil.

Enquanto o Brasil tem apenas três acordos negociados, ainda assim inexpressivos, países como Chile, México e até mesmo os Estados Unidos apresentam números bem mais significativos.

Nesse sentido, deve ser estimulada a utilização, pelo Brasil, desta estratégia adotada por outros países, com vistas à abertura de mercados e também à sua inserção competitiva nas cadeias produtivas globais, viabilizando o aumento das exportações brasileiras, notadamente de produtos manufaturados.

G – Relançamento do Reintegra: A Organização Mundial do Comércio (OMC) reconhece como legítimo o ressarcimento ou restituição de tributos que, indiretamente, gravam o processo de fabricação de produtos exportados, medida adotada por diversos países sob diferentes denominações.

Sua aplicação mundial tem como finalidade evitar que produtos sejam exportados com tributos agregados, reduzindo sua competitividade internacional.

Especificamente ao Brasil, a própria Constituição estabelece a não incidência de tributos sobre as vendas para o exterior.

Assim, torna-se urgente oferecer condições de competitividade à produção nacional, e o relançamento do Reintegra constitui-se em importante ferramenta para se alcançar este objetivo.

A exemplo do que ocorre em outros países, seus índices percentuais de ressarcimento devem ser fixados individualmente para cada produto e

definidos conforme sua cadeia produtiva, com alíquotas variáveis limitadas a 10% do valor exportado e vigência por tempo indeterminado.

H – Promover feiras e exposições no exterior: O Brasil é reconhecido mundialmente como um país produtor e exportador de commodities, mas também muitos desconhecem que o país possui um grande, moderno e diversificado parque industrial fabricante de produtos manufaturados com baixa, média e alta tecnologia.

Para reverter esta situação e criar condições para elevar suas exportações, especialmente de produtos manufaturados, a realização de feiras e exposições no exterior, exclusivamente para produtos brasileiros, em países selecionados conforme sua localização estratégica ou seu potencial de importação, representa efetiva oportunidade para divulgar o Brasil como país industrial, além de proporcionar a abertura de novos mercados, a conquista de novos clientes e a realização de novos negócios de exportação.

Esta forma de promover exportações é largamente utilizada por países com forte agressividade comercial, principalmente fabricantes e exportadores de produtos manufaturados, e com destacada participação no ranking mundial de exportação.

I – Definir mercados prioritários: A acirrada concorrência comercial mundial exige que países adotem criteriosos parâmetros para selecionar seus mercados prioritários, sem envolver ideologia ou aspectos políticos.

Naturalmente, esta escolha deve levar em consideração os produtos que se deseja comercializar no mercado internacional ou que apresentem maior nível de competitividade.

Nesse sentido, torna-se importante definir se o Mercosul continua como união aduaneira, se será transformado em área de livre comércio e como será a forma de participação do Brasil.

Simultaneamente, todos os esforços devem ser envidados para concretizar a negociação do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia.

Adicionalmente, devem ser desenvolvidas ações para o Brasil reaproximar-se comercialmente dos EUA, o maior mercado importador do mundo e a vitrine comercial para outros países.

Após a definição dos mercados prioritários, deverão ser escolhidas as ferramentas a serem utilizadas para maximizar a participação brasileira naqueles países selecionados.

Pelo exposto, pode-se afirmar que o desafio principal que se impõe vencer em prol do comércio exterior brasileiro, nos próximos quatro anos, é realizar as necessárias reformas estruturais e adotar as ações complementares listadas, indispensáveis para a criação de sólidos alicerces para aplicação de um conjunto de ações voltadas para o fortalecimento do comércio exterior brasileiro.

A viabilização destes desafios tem como prioridade, nos próximos quatro anos, alcançar os seguintes objetivos:

- tornar a exportação uma atividade sempre atrativa, estrategicamente e/ou economicamente;
- estimular o desenvolvimento da cultura exportadora;
- ampliar a base de empresas exportadoras, tornando-a compatível com o porte do Brasil;
- recuperar a participação de produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira, mantendo ou elevando, porém, os atuais volumes de exportação de commodities;
- recuperar a competitividade perdida dos produtos manufaturados a partir de 2007;
- elevar os índices de participação do Brasil no

comércio mundial e melhorar a posição brasileira no ranking de países exportadores;

Este conjunto de ações propostas tem como finalidade “mais redução de custos e menos taxa de câmbio”, eliminando a dependência da taxa de câmbio na exportação e reduzindo a elevada volatilidade nas taxas cambiais, fatores que geram menor competitividade, atratividade e insegurança para fechar negócios.

Apenas como um exercício de futurologia, em 2014, o Brasil vai constatar queda em sua corrente de comércio, ou seja, queda na atividade econômica, não importando o resultado da balança comercial, pois é apenas efeito da redução dos valores de exportação e importação.

Em 2015, 2016, 2017 e 2018, esta situação pode se repetir. Basta que sejamos passivos e deixemos o mundo econômico tentar resolver nossos problemas.

Em outras palavras, temos que rezar muito, em mandarim, para que a China mantenha seu crescimento econômico em nível elevado e mantenha as cotações das commodities em patamar suficiente para continuar escondendo nossos problemas. O Brasil precisa voltar a rezar em português.

Finalmente, apenas como reflexão, em 2013, o valor do PIB do Brasil foi de US\$ 2,242 trilhões e o da Coreia do Sul, de US\$ 1,221 trilhão. Naquele mesmo ano, as exportações de produtos manufaturados do Brasil alcançaram US\$ 93 bilhões e as da Coreia do Sul, US\$ 550 bilhões, ou seja, seis vezes mais que as do Brasil. Será que o parque fabril da Coreia do Sul é seis vezes maior que o do Brasil?

Dilma se Afasta do Itamaraty, e Brasil Perde Espaço no Mundo

.....
CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA

O Brasil teve, ao longo de 16 anos consecutivos, presidentes da República com gosto por política externa e com visões claras e determinadas para o país no cenário mundial. Cada um a seu modo e ambos sujeitos a críticas, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva conduziram as relações internacionais do Brasil dentro dos cânones do Itamaraty, que perduram há mais de um século, e foram capazes, graças às suas características individuais e à ousadia de suas propostas, de elevar a projeção geopolítica do país a patamares sem precedentes.

Quando Dilma Rousseff assumiu a Presidência, seu desafio nesta área estava certamente entre os maiores que enfrentou. Em especial porque seu antecessor imediato vinha, nos anos finais de seu mandato, dedicando-se a movimentos desmesuradamente pretensiosos, talvez pelo excesso de confiança derivado da posição extraordinária em que a crise econômica de 2008 colocou as principais nações emergentes (Brasil entre elas) no contexto global diante das grandes potências tradicionais, fragilizadas ao menos temporariamente.

O episódio da mediação turco-brasileira para o programa nuclear iraniano e o oferecimento do país para tentar resolver o conflito entre Israel e Palestina são exemplos da ambição do presidente Lula, que muitas vezes não encontrava sustenta-

ção nas condições reais do país para concretizar suas pretensões.

Diante do conjunto amplo de ações, algumas espalhafatosas, realizadas por Lula na política externa, Dilma certamente teria dificuldades para criar uma agenda internacional própria e relevante, uma vez que o predecessor parecia já ter se disposto a ocupar quase todos os espaços imagináveis.

Mas, duas possíveis abordagens pareceriam naturais, a partir da sua biografia. O fato de ela ter sido presa e torturada durante a ditadura brasileira era uma provável indicação de que a defesa dos direitos humanos pudesse vir a ser sua marca registrada nos fóruns mundiais; a fama de técnica e gerente eficaz talvez desse a entender que sua diplomacia seria prioritariamente econômica.

Entretanto, embora no início de seu mandato ela realmente tivesse emitido sinais de que estes temas seriam suas prioridades internacionais e apesar de a reação a esses sinais ter sido basicamente positiva tanto na opinião pública brasileira quanto na mundial, o fato é que ao longo dos anos as iniciativas que ela tomou foram perdendo fôlego, com sucessivas demonstrações de que a presidente não tem grande interesse pelos assuntos mundiais e de que ela não tem paciência nem admiração pela atividade diplomática.

Após 16 anos de exercício intensivo da diplomacia presidencial, o país se vê com uma agenda externa enfraquecida, com presença limitada nos principais fóruns mundiais, incapaz de exercer

.....
CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA é editor da revista "Política Externa" e *global fellow* do Woodrow Wilson Center

sua liderança natural na região da América do Sul, que está dividida como raramente esteve, e tem sido frequentemente omissa em diversos momentos de crises internacionais.

Direitos humanos

Antes mesmo de assumir a Presidência, Dilma Rousseff fez declarações públicas sobre a iraniana Sakineh Ashtani, condenada à morte por apedrejamento por suspeita de adultério, que deram a impressão de que ela poderia se tornar uma líder relevante no mundo nos debates sobre direitos humanos.

O subsequente esfriamento das relações com o Irã, calorosas no segundo mandato de Lula (em especial após o brasileiro ter-se referido às denúncias de fraude na eleição de Mahmoud Ahmadinejad para a Presidência do Irã em 2009, como protestos de torcedores de um time derrotado e comparou o pleito a um Fla-Flu), parecia confirmar essa possibilidade, ainda mais depois de, em janeiro de 2012, Ahmadinejad ter excluído o Brasil de seu périplo latino-americano e seu porta-voz ter criticado Dilma e lamentado a falta de Lula à frente do governo brasileiro. O Brasil chegou a votar em 2011 na ONU a favor de resolução que criou a relatoria especial para o Irã, ao contrário de seu histórico anterior de contínuas abstenções em decisões similares ao longo do século XXI.

No discurso que fez em abril de 2011 aos formandos da turma de 2010 do Instituto Rio Branco, em outro exemplo de que esta poderia vir a ser uma característica marcante de sua administração, ela afirmou que o tema dos direitos humanos seria promovido e defendido “em todas as instâncias internacionais sem concessões, sem discriminações e sem seletividade”.

Na medida em que seu governo progredia, no entanto, Dilma deixou de lado a ênfase nos direitos humanos de seus primeiros pronunciamentos públicos, em especial quando o assunto dizia respeito a regimes com os quais ela e seu partido têm relações ideológicas históricas, como Cuba, que ela visitou em 2012, poucas semanas depois

de o dissidente Wilman Villar ter morrido após uma greve de fome, sem que nem este nem outros fatos relevantes de violação de direitos humanos na ilha na época de sua viagem a Havana (como o impedimento para a jornalista Yoani Sánchez sair de Cuba para o Brasil, que lhe havia concedido visto de entrada) fossem mencionados, ao menos publicamente, pela presidente.

Ou como a Venezuela, onde diversos abusos contra as liberdades civis e políticas foram cometidos pelo governo Maduro ao longo de 2013 e 2014 sem que o de Dilma se manifestasse, exceto em fóruns oficiais coletivos para facilitar (sem grande sucesso) o diálogo com as oposições venezuelanas, como o da Unasul, ou possivelmente em negociações privadas.

Em resposta a críticas sobre a omissão brasileira em crises humanitárias como as de Venezuela e Síria, a administração Dilma com frequência, a exemplo do que fazia a de Lula, recorreu ao argumento de que a atividade brasileira nos bastidores produziria mais resultados positivos do que admoestações prescritivas em público, o que pode ser verdade em muitas situações. Mas, o fato é que, pelo menos no caso da Venezuela, esse trabalho privado não parece estar surtindo efeito.

Além disso, há situações em que problemas com direitos humanos se desenrolam necessariamente às claras e houve ocasiões deste tipo em que o desempenho do governo Dilma deixou nitidamente a desejar, como no do senador boliviano Roger Pinto Molina.

Em maio de 2012, dizendo-se ser vítima de perseguição política, o senador de oposição ao governo de Evo Morales pediu asilo ao Brasil, e Dilma o concedeu, após ouvir opinião favorável do Itamaraty, conforme as tradições da diplomacia brasileira. No entanto, a Bolívia se recusou a dar salvo-conduto para permitir a ida do senador para o Brasil, em contraste com o que fizeram algumas das piores ditaduras latino-americanas, como a de Pinochet, no Chile, que em geral respeitavam a decisão de países amigos darem asilo a seus adversários políticos, e em flagrante desrespeito à Convenção de Caracas sobre Asilo Di-

plomático, de 1954, que determina que a concessão de salvo-conduto tem de ser imediata.

O Brasil não apenas acatou sem reação expressiva a negativa boliviana em conceder salvo-conduto a uma pessoa a quem concedera asilo político, mas também aturou diversas represálias pouco veladas de La Paz, como o tratamento degradante dado a torcedores do Corinthians no caso da morte de um rapaz em jogo do time pela Copa Libertadores da América e pressões para piorar ainda mais as condições de vida do senador Pinto Molina em sua embaixada.

Incidente especialmente simbólico do nível de concessões a que o governo brasileiro tem se disposto a fazer ao boliviano em referência a este caso, foi a inspeção a que foi submetido o avião oficial do ministro da Defesa, Celso Amorim, antes de deixar a Bolívia, sem que nem ele nem nenhuma autoridade brasileira protestassem vigorosamente (como caberia) antes, durante ou depois da inusitada atitude, raríssima entre nações amigas.

Pinto Molina passou 455 dias numa sala da embaixada brasileira, sem direitos assegurados a quase todos os prisioneiros no mundo ocidental, como os de tomar banhos de sol periódicos e de receber visitas íntimas. Nesse período, o governo brasileiro chegou a lhe sugerir que renunciasse ao direito de asilo em troca de o Brasil o levar para um terceiro país (Uruguai, Venezuela ou Nicarágua), uma proposta absolutamente inusitada para a diplomacia brasileira, a qual o senador recusou enfaticamente, tendo dito que preferiria morrer. A deterioração das condições físicas e emocionais do senador era clara.

Discordâncias entre o MRE e o Planalto

Em agosto de 2013, o diplomata brasileiro Eduardo Saboia resolveu, por sua conta e risco, tirar Pinto Molina da Bolívia e levá-lo clandestinamente ao Brasil, o que instou Dilma a demitir seu chanceler, Antonio Patriota, congelar a carreira de Marcel Biato, então embaixador na Bolívia, e punir Eduardo Saboia. O episódio,

ainda não encerrado, já que o senador não está formalmente refugiado no Brasil e a comissão do Itamaraty encarregada de avaliar a atitude de Saboia ainda não concluiu seus trabalhos, seguramente enfraquece a instituição do asilo político, uma das mais respeitáveis e veneradas da diplomacia mundial – e especificamente da diplomacia brasileira –, e um dos bastiões do respeito aos direitos humanos. Vale registrar que pouco antes de Pinto Molina chegar a Corumbá levado por Saboia, a Unasul, entidade à qual o governo brasileiro dá máxima importância, havia aprovado o direito universal a asilo e explicitado que nenhum país poderia impedir o asilado de transitar até o país que o acolhe.

A demissão do ministro Patriota devido a esse caso foi o fato que deixou mais patente o grau de discordâncias a que haviam chegado o Itamaraty e o Planalto. Sua indicação para o cargo de ministro das Relações Exteriores em 2011, por sinal, havia sido interpretada como um dos indícios de que Dilma Rousseff iria procurar desenvolver um itinerário mais centrista e menos ideológico do que o de seu predecessor para as relações internacionais do Brasil. Patriota é considerado pela maioria dos seus pares e dos especialistas em política externa brasileira como exemplo rematado do profissionalismo do Itamaraty, que provoca admiração internacional pela sua eficiência.

Efetivamente, ele e seu secretário-geral Ruy Nogueira, adotaram atitudes que contrastaram com o caráter mais doutrinário que caracterizou a gestão do ministro Celso Amorim e seu secretário-geral, Samuel Pinheiro Guimarães. Com isso, Patriota e Nogueira foram capazes de atenuar, com estilo discreto e conciliador, muitas divisões que haviam sido criadas no Itamaraty nos oito anos anteriores.

Mas, no campo das políticas públicas e do comportamento externo do Itamaraty, muito poucas iniciativas de Patriota prosperaram, provavelmente, em grande parte, pela falta de empatia entre o ministro e a presidente (e a Presidência é, sem dúvidas, a instância que define os rumos da política externa do país) e pela inapetên-

cia de Dilma em relação aos temas internacionais. Essas duas características da presidente foram ficando claríssimas até o desfecho que resultou na demissão de Patriota, substituído por outro diplomata profissional e sóbrio, Luiz Alberto Figueiredo Machado, que parece gozar de mais confiança da presidente que seu antecessor, e colocou na Secretaria-Geral um colega igualmente capaz e isento, Eduardo dos Santos. Essas medidas asseguram um clima de confiança interna capaz de minimizar os muitos problemas que a baixa prioridade do Itamaraty na agenda presidencial pode causar.

Responsabilidade ao proteger

Se pode ser correta a tese de que às vezes a defesa dos direitos humanos feita por meio de conversações reservadas é mais eficaz do que de admoestações públicas, também é verdade que países têm condições de tomar iniciativas férteis em fóruns adequados, as quais podem resultar em medidas muito impactantes na defesa dos direitos humanos, de modo sistemático e perene.

O exemplo mais expressivo de como o governo Dilma deixou passar, no campo da diplomacia clássica, oportunidades de se projetar como líder relevante na área de direitos humanos foi sua falta de empenho em liderar o processo de disseminação de um conceito novo, que ela mesma lançou em seu primeiro discurso à Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2011, o da “responsabilidade ao proteger”. O tema tentou dar conta das contradições entre a necessidade de a comunidade internacional fazer eventuais intervenções armadas em alguns países em casos inegáveis de abusos contra seus próprios cidadãos civis cometidos por governos opressores, como o genocídio em Ruanda e o massacre de Srebrenica.

Tais situações deram margem às assim chamadas “intervenções humanitárias”, as quais, no entanto, com frequência, funcionaram como pretexto para ações de grandes potências contra Estados frágeis com propósitos muitas vezes de política interna dos interventores ou de geração

de negócios para suas empresas na reconstrução de nações destruídas ou por guerras civis ou pelas próprias intervenções militares.

Após a guerra do Kosovo, numa tentativa de criar parâmetros menos subjetivos para a definição de quando Estados poderiam ter o direito de intervir em outros países para tentar atenuar ou solucionar tragédias humanitárias, começou-se a esboçar o princípio da “responsabilidade de proteger”, adotado pela ONU em 2005. Este também foi considerado por muitos observadores como excessivamente fluido e, ainda, incapaz de evitar ações pouco orientadas por princípios efetivamente justificáveis do ponto de vista ético, como se observou no caso da intervenção militar da Otan na Líbia, em 2011.

Por isso, quando o Brasil propôs a alternativa da “responsabilidade ao proteger”, que enfatiza estabelecimento de critérios mais objetivos e de transparência, além da responsabilização pelo Conselho de Segurança dos autores de eventuais excessos durante o empreendimento das ações militares, a iniciativa foi saudada por setores expressivos da comunidade internacional como digna de apoio. Além disso, com ela, o país se apresentava como proponente normativo, papel em geral desempenhado apenas pelas grandes potências mundiais, o que sem dúvida elevou seu perfil na comunidade internacional.

Evidentemente, a proposta brasileira enfrentou resistência de atores importantes do cenário geopolítico mundial, inclusive (e principalmente) dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Mas, foi recebida com simpatia ou solidariedade explícita por outros personagens relevantes, entre eles alguns governos (como os da Alemanha, Turquia, África do Sul, Índia) e muitas ONGs, além de comentaristas influentes na mídia internacional. Embora o governo brasileiro não tenha dado a ênfase que poderia para fazer avançar a discussão do conceito com vistas a uma eventual adoção pela ONU, no âmbito acadêmico e de organizações não governamentais, a tese continua sendo discutida e tem angariado apoio, que poderia ser

bem mais intenso se o Estado brasileiro demonstrasse mais interesse em promovê-lo.

O Brasil chegou a apresentar formalmente ao Conselho de Segurança da ONU projeto para transformar a tese da “responsabilidade ao proteger” em conceito operacional. Embora as chances de aprovação fossem realisticamente pequenas, houve considerável apoio para o Brasil persistir na sua defesa. No entanto, o governo Dilma parece tê-la abandonado, como fez com outros promissores caminhos que estava trilhando no campo da política externa, sem prestar contas à sociedade brasileira das razões que a levaram a adotar tal atitude.

Diplomacia econômica

No primeiro ano de seu governo, a presidente deu indícios, a exemplo do que fez com relação aos direitos humanos, de que a segunda possível ênfase temática previsível para a sua diplomacia, a econômica, seria uma das bandeiras da política externa de sua gestão.

Por exemplo, na visita do presidente Barack Obama a Brasília, em 2011, suas iniciativas de diálogo com o colega americano centraram-se em projetos econômicos concretos, como a proposta de um programa de incentivo ao biocombustível para aviação, na argumentação pelo fim da aplicação de sobretaxas ao etanol brasileiro importado pelos EUA (o que acabou acontecendo, tendo sido este um dos sintomas da boa relação que os dois presidentes indicavam estar construindo então) e em discussões sobre como lidar com a crise financeira (com ataques à política monetária das grandes potências), sobre a inserção do Brasil no G-20 e sobre reformas em instituições multilaterais, como o FMI e o Bird.

Ao lidar com temas econômicos, desde o início, a presidente já demonstrava também seu pouco apreço pelo Itamaraty, ao dividir mais e mais as responsabilidades pela definição de políticas e pela condução de negociações internacionais com outros atores, como os ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Nesse contexto, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, acabou ganhando proeminência com suas constantes acusações contra EUA e China por, em sua opinião, manterem suas moedas artificialmente desvalorizadas, e, talvez por isso, ela tenha cogitado propor que a OMC tivesse poder para controlar as políticas cambiais de seus países membros, medida extremamente inviável.

Quando ocorreu uma das principais vitórias do Brasil na área externa em seu governo, a eleição de Roberto Azevêdo para a direção-geral da Organização Mundial do Comércio, Dilma deu pouco crédito ao trabalho desempenhado pelos diplomatas brasileiros para obtê-la, reivindicando para a Presidência, e para o prestígio e o peso inatos do país, a maior parte dos louros pela vitória.

Outro importante posto de organização multilateral obtido pelo Brasil durante o governo Dilma foi o de diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) para José Graziano da Silva, em 2011, fato particularmente relevante para a presidente por ter sido esse um reconhecimento internacional a políticas públicas especificamente defendidas por seu antecessor e padrinho político, o ex-presidente Lula.

Com o passar dos anos, o entusiasmo de Dilma pela diplomacia econômica também arrefeceu e nada de muito marcante foi obtido tampouco nessa área em seu primeiro mandato. Em grande parte, porque o papel de protagonismo que os países emergentes haviam desempenhado no auge da crise financeira internacional se desvaneceu devido à recuperação parcial das potências tradicionais e à desaceleração econômica dos próprios emergentes – a começar pela China, um dos principais fatores do crescimento extraordinário do Brasil nos anos finais do governo Lula.

Ela ainda parece manter um pouco mais de gosto para lidar com os temas econômicos internacionais do que com os políticos, no fórum dos Brics, por exemplo, ao qual ela dá importância, a ponto de pagar um alto custo de imagem com a omissão brasileira no episódio da anexação da Crimeia pela Rússia para não desagradar o cole-

ga Vladimir Putin e garantir sua presença na próxima cúpula do grupo, em Fortaleza, em julho de 2014. No entanto, as novas condições da conjuntura mundial da economia não favorecem iniciativas mais ousadas nessa área, como o almejado banco de desenvolvimento desses cinco países, que vai ser constituído formalmente, mas sobre cujo êxito efetivo pairam muitas dúvidas. A tendência de Dilma tem sido se encolher também nesse aspecto específico, inclusive porque a deterioração da situação econômica interna do Brasil exige dela mais atenção.

Menos viagens que nos governos FHC e Lula

Quando escolheu, em 2011, a China para ser o palco para sua estreia como líder brasileira no exterior, Dilma enfatizou sua opção pela diplomacia econômica. Mas, dessa relação bilateral tampouco surgiram dividendos dignos de nota além do comércio, que já vinha crescendo fazia anos.

Por exemplo, a fábrica no Brasil em que a empresa chinesa Foxconn começaria a produzir tablets, a partir de novembro de 2011, com investimentos de US\$ 12 bilhões em cinco anos e criação de 100 mil empregos, conforme Dilma e o então ministro da Ciência Aloizio Mercadante anunciaram em Beijing, ainda não teve suas obras iniciadas. Barreiras à importação pela China de produtos brasileiros de maior valor agregado tampouco foram derrubadas pelos chineses. As exportações brasileiras para aquele país têm caído, em virtude da desaceleração da economia chinesa. E o apoio formal da China à reivindicação brasileira de ter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU que Dilma esperava obter em sua visita também nunca veio.

Outra iniciativa na área da diplomacia econômica anunciada por Dilma em seu ano inicial no poder e que não frutificou relevantemente nos seguintes foi o chamado “Grupo África, que, significativamente, ficou sob a coordenação não do Itamaraty, mas da Casa Civil e teve uma atuação preponderante do Ministério do Desenvolvimento. O

grupo reúne entidades do governo e empresas para traçar uma estratégia de ação com o objetivo de aumentar a influência do Brasil no continente africano e de incrementar os negócios do país ali. Mas, apesar disso, o comércio com o continente tem diminuído, assim como a presença política do Brasil lá.

A indisposição de Dilma com os assuntos do exterior pode até ser contabilizada anedoticamente: nos primeiros três anos de seu mandato, ela recebeu 21 chefes de Estado; no mesmo período, Lula havia recebido 63 e Fernando Henrique Cardoso, 50. Suas viagens ao exterior no triênio inicial foram cerca da metade das que os dois predecessores realizaram.

Mesmo no transcórre da Rio+20, o principal evento diplomático hospedado pelo Brasil em sua gestão, ela só aceitou se reunir com dez dos 54 chefes de Estado que vieram ao país. Talvez o conhecimento prévio de que a anfitriã não teria muito ânimo para conversar com seus colegas tenha influenciado a decisão de muitos deles, inclusive do americano Barack Obama, de não prestigiar com sua presença a Rio+20, que acabou sendo uma cúpula de poucos resultados significativos, embora não tenha chegado a ser um fracasso como muitos temiam, em grande parte devido à competência negociadora dos líderes da delegação brasileira, os embaixadores Luiz Alberto Figueiredo Machado e André Aranha Corrêa do Lago. Estes conseguiram ao menos costurar um documento final coerente e cheio de boas intenções compromissadas, que possibilitaram a definição de “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” em substituição aos objetivos do milênio, apesar de ter poucas decisões efetivas, o que, evidentemente, não pode ser debitado ao Brasil ou ao governo Dilma especificamente.

A má vontade da presidente Dilma com a diplomacia passou a ser demonstrada inclusive publicamente, como na formatura da turma do Instituto Rio Branco, em abril de 2012, quando perguntou em seu discurso quantos engenheiros havia entre os formandos (nenhum, como ela provavelmente já sabia) e explicou o por quê da indagação: “Porque nós vamos discutir ciência,

tecnologia e inovação. Eu quero saber quem é melhor em biotecnologia. Eu quero saber como é que eu faço a ponte. Isso é fundamental”.

O pequeno engajamento da presidente com a diplomacia faz com que o mesmo país que há cinco anos se achava capaz de solucionar os mais difíceis problemas do mundo agora deixe de mandar seu chanceler para uma reunião de poucas e importantes nações para debater a crise da Síria. E que não participe da conferência mundial de segurança em Munique, em 2014, dois eventos fundamentais da pauta internacional, em que a presença brasileira poderia trazer frutos para a nação.

Mercosul

A pouca paciência com o Itamaraty por parte da presidente, que com frequência e desde quando ainda eleita toma decisões sem consultá-lo ou na direção oposta à que ele a aconselha, por vezes leva o Brasil a cometer erros gravíssimos. Em 2012, acatou a iniciativa da Argentina para acelerar a entrada da Venezuela no Mercosul sem a aprovação prévia do Legislativo do Paraguai, o que constituiu inegável ilegalidade ante as regras do grupo.

Tal decisão veio na esteira de outras discutíveis, tanto do ponto de vista jurídico quanto político no âmbito no Mercosul, um dos projetos de política externa mais relevantes do país nos últimos 25 anos. O Mercosul se encaixa na vertente de diplomacia econômica que mais interessa à presidente e que vem se tornando um tema cada vez mais polêmico na sociedade brasileira, com setores expressivos começando a colocar em dúvida a conveniência da filiação do Brasil a ele, face a seus problemas estruturais e conjunturais.

O Mercosul tem enfrentado dificuldades no campo do comércio, tanto dentro do bloco – especialmente com a Argentina, que, de tão constantes podem ser consideradas quase crônicas – quanto com outras regiões do mundo. Muitos especialistas creem que todas elas devem ser debitadas na conta da Argentina, com quem o Brasil estaria sendo há muito tempo excessivamente

leniente. É claro que todas essas teses são passíveis de debate.

Indiscutivelmente, no entanto, o Mercosul tem funcionado como um impeditivo para o Brasil se entender com outros países ou grupos de países para chegar a acordos de livre comércio: ou por responsabilidade da Argentina ou devido à possível exagerada paciência estratégica do Brasil com o vizinho ou em decorrência de interesses de setores da própria sociedade brasileira.

A indiscutível letargia do país em termos de acordos bilaterais de comércio fica ainda mais evidente com a desenvoltura aparente com que alguns de nossos vizinhos (Chile, Colômbia, Peru e México) articulam a Aliança do Pacífico, que – ao menos teoricamente – apresenta perspectivas muito mais promissoras a seus integrantes do que o Mercosul aos dele. O fato é que desde sua constituição, em 1991, o Mercosul só foi capaz de fechar acordos de livre comércio fora do subcontinente com Israel, Egito e Palestina, que têm economias diminutas.

Essas questões com o Mercosul antecedem ao governo Dilma e foram enfrentadas também por seus antecessores imediatos, com maior ou menor êxito, dependendo da vontade política de cada um deles e das condições conjunturais de cada momento específico. Por exemplo, um acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia tem sido negociado desde o século passado, sem que se tenha logrado nenhum êxito, em parte por causa das idiossincrasias dos europeus, em parte por conta das posições da Argentina e do próprio Brasil.

Mas, a essas questões antigas, às quais não se pode atribuir responsabilidade a Dilma, acrescentam-se outras, estas, sim, geradas por inabilidade da atual presidente, como a decisão açodada de suspender o Paraguai do grupo por conta do impeachment do presidente Fernando Lugo, considerado ilegal pelos integrantes do Mercosul, sob a liderança da Argentina.

Pode-se argumentar se a destituição de Lugo foi ou não ilegal de acordo com a Constituição paraguaia, mas o fato é que muito poucos setores

da sociedade do país vizinho pareceram concordar com a tese de que ela tenha sido um golpe, inclusive os apoiadores de Lugo e ele próprio, que a aceitaram sem muita resistência ou protesto. Por outro lado, a decisão do Mercosul de suspender o Paraguai também foi tomada de maneira duvidosa e em ritmo acelerado demais.

A suspensão do Paraguai deu espaço à admissão da Venezuela ao grupo, já mencionada acima, que enfraqueceu institucionalmente ainda mais o bloco e criou mais obstáculos para futuros acordos de livre comércio, dadas as restrições que diversos países do mundo fazem ao regime bolivariano da Venezuela e as muitas exigências ideológicas que o regime do presidente Maduro impõe aos parceiros.

O enfraquecimento da posição do Brasil como líder regional, e mesmo do Mercosul, é tão ostensiva que uma nota oficial do grupo do Mercosul sobre a situação política da Venezuela, em que manifestações da oposição ao governo Maduro foram classificadas de “ações criminosas”, teve caráter tão diverso do desejado pelo Brasil que o Itamaraty não a reproduziu em seu site. Das três notas de entidades regionais que se manifestaram sobre a Venezuela, em fevereiro de 2014, o Itamaraty só colocou em seu portal a da Celac (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos). Deixou de fora a da Unasul e a do Mercosul por estarem distantes demais das posições que ele havia defendido nesses grupos.

Estados Unidos

Um dos pontos da política externa em que o começo do governo Dilma parecia muito promissor, embora não necessariamente inovador, era o da relação bilateral com os EUA, bastante abalada durante o segundo mandato do presidente Lula, em especial por causa do acordo com Turquia e Irã sobre o programa nuclear iraniano, em 2010, o abrigo ao presidente deposto de Honduras, Manuel Zelaya, na embaixada brasileira em Tegucigalpa, em 2009, e as desavenças entre emissários dos dois países durante o socor-

ro às vítimas do terremoto no Haiti, em 2010.

A escolha para o Itamaraty de Antônio Patriota, que havia sido embaixador em Washington e é casado com uma cidadã americana, foi interpretada como ótimo sinal pelo governo Obama, que retribuiu ao enviar a secretária de Estado Hillary Clinton para representá-lo na posse de Dilma. A visita de Obama a Brasília, ainda no primeiro semestre de 2011, foi considerada um sucesso, assim como a ida dela a Washington, em abril de 2012, e o bom momento culminaria em outubro de 2013, quando teria ocorrido a primeira visita de Estado de um presidente brasileiro aos EUA desde a de Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

As expectativas eram tão altas que foram antecipados anúncios de grande magnitude durante o encontro, talvez até um apoio explícito dos EUA à pretensão brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (como Obama já havia feito em relação à Índia, em 2010) e a decisão brasileira de que a americana Boeing seria escolhida como a fornecedora dos novos caças a jato que a FAB estava comprando.

Mas, como se sabe, Dilma cancelou a visita depois da revelação pelos vazamentos de Edward Snowden, de que a NSA – agência de segurança dos EUA – havia espionado o governo brasileiro e até grampeado comunicações pessoais da presidente. O gesto de suspender a viagem pode ter causado boa reação por parte da opinião pública brasileira, mas, talvez, se tivesse mantido a visita, Dilma pudesse ter chegado a Washington em posição de força e obtido lá mais concessões do lado americano do que com seu protesto.

O incidente paralisou o processo de reaproximação entre os dois países. A presidente brasileira exigia um pedido de desculpas e o compromisso de que a espionagem do Brasil e dela própria pela NSA seria interrompida ao menos em termos similares aos que o presidente Obama usou para tratar da Alemanha e de sua chanceler, Angela Merkel, também alvos da agência. Enquanto isso não ocorresse, a relação bilateral ficaria na geladeira, pelo menos do lado do Brasil.

É interessante contrastar a atitude de Dilma com a de Merkel, que também reagiu de modo intenso, tendo inclusive aberto um processo judicial formal em seu país contra as ações americanas de espionagem, mas não deixou de negociar com os EUA e visitou Obama em maio de 2014.

Na Assembleia Geral da ONU de 2013, Dilma fez um discurso bastante forte contra a “intrusão” americana, que classificou de “grave violação dos direitos humanos e das liberdades civis; de invasão e captura de informações sigilosas e, sobretudo, de desrespeito à soberania nacional”, e se aliou a Merkel para apresentar um projeto de resolução para pôr fim a atividades de governos para invasão de privacidade e de espionagem eletrônica. O Brasil acabou por escolher a proposta da empresa sueca Saab para a compra dos caças a jato. Dilma tentou incluir no Marco Civil da Internet dispositivo para obrigar empresas americanas de tecnologia a estocar todos os seus dados no Brasil para ficarem submetidas à ação da justiça brasileira em casos de invasão de privacidade.

Aos poucos, no entanto, as coisas começaram a se acomodar. O Brasil recusou liminarmente, pela voz da própria presidente, o pedido de asilo que Snowden fez ao país por meio de uma carta aberta ao povo brasileiro, gesto que foi muito bem recebido por Washington. O governo brasileiro também convidou o presidente americano para participar do evento Netmundial, que discutiria a governança mundial da internet em São Paulo, e que originalmente era visto como um ato antiamericano. Os EUA mandaram ao Netmundial uma delegação encorpada, e o Brasil agiu para que o documento final do encontro fosse suave nas críticas aos EUA. O Brasil não concretizou ainda a retaliação a quem tem direito (obtido no âmbito da OMC) contra os EUA devido aos subsídios americanos ao algodão, em outro gesto de boa vontade com Washington.

Mas, é improvável que a relação bilateral com os EUA em nível de governos volte com Dilma na Presidência, aos patamares de fluidez que teve durante as administrações Bill Clinton e Fernando Henrique Cardoso, como se antecipava

em 2011. Assim como Dilma, o presidente Obama também não é muito entusiasmado com a política externa, prefere concentrar seu foco nos problemas domésticos. Quando se aventura com iniciativas internacionais, raramente elas são voltadas para as Américas, e, nestas, o Brasil não está entre as suas prioridades.

Governança da internet

O incidente da NSA, no entanto, ofereceu à presidente uma inesperada bandeira internacional, e ela tem dado mostras que neste assunto pode vir a se concentrar e talvez obtenha reconhecimento. Por causa da espionagem americana, Dilma se empenhou celeremente para aprovar no Congresso o Marco Civil da Internet, o que ocorreu em abril de 2014. O documento, uma espécie de “constituição” para a rede, estabelece “princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no país” por parte dos usuários, dos provedores e também do governo e coloca o Brasil na vanguarda do mundo em termos de regulamentação da rede.

Isso lhe confere autoridade política para ser um dos líderes do debate para a construção de um marco internacional comum. No Netmundial, evento que reuniu, em São Paulo, representantes de governos e ONGs de 79 países, o Marco Civil brasileiro foi tomado como modelo. Mundialmente, há uma tendência para que se encontre uma forma de regular a internet, que não existia até poucos anos atrás, e, neste contexto, a experiência brasileira com o Marco Civil tem peso. Ao não insistir na inclusão na legislação aprovada da obrigatoriedade de os provedores de internet instalarem os *data centers* no Brasil, Dilma ganhou pontos para se tornar uma interlocutora de respeito nas negociações futuras.

A polêmica sobre a governança mundial da internet se concentra na polarização entre as posições dos EUA, de um lado, favorável a que nenhum governo ou entidade multilateral tenha individualmente poder sobre a rede, e de outro a de China e Rússia, que querem que a União Interna-

cional de Telecomunicações (UIT), organismo da ONU, seja a responsável pela sua regulamentação internacional. Até 2012, o Brasil vinha apoiando alternativa favorável ao controle pela UIT, mas Dilma vem se afastando dessa posição e tem caminhado na direção de que a governança mundial da internet deve ser exercida por múltiplos atores, algo mais próximo da posição americana. Pode ser que, com o lastro do Marco Civil, o Brasil possa apresentar uma proposta conciliatória ao fórum internacional sobre o assunto, que vai ocorrer na Turquia, em setembro.

Conclusão

Em 2014, o Itamaraty anunciou que elaboraria um “livro branco” da política externa brasileira que estabeleceria, a partir de eventos de diálogo com a sociedade civil, os princípios, prioridades e linhas da ação externa do Brasil. Em abril deste ano, de fato, foram realizadas diversas sessões na sede do MRE, com a presença de pessoas e entidades representativas dos que se preocupam com a política externa do país. Esta pode ser uma louvável tentativa de recuperar tempo e espaço perdidos ao longo do primeiro mandato da presidente Dilma nessa área.

Por outro lado, e mais preocupantemente, fala-se na disposição em alguns setores do governo de estimular a criação de um Conselho Nacional de Política Externa, em bases ainda pouco claras, mas que pode guardar alguma semelhança com as dos “conselhos populares”, que Dilma tenta instituir por meio de um decreto que estabelece uma “política nacional de participação social, a qual “ajudaria” as instâncias formais do governo a elaborar políticas públicas nas mais diversas áreas e que fiscalizaria a implementação delas.

Com o histórico destes três anos e meio em

que a presidente da República deu reiteradas demonstrações de nutrir pouca simpatia pelo Itamaraty e ter pouca confiança nele, este conselho pode vir a ser mais uma estocada contra a casa que vem conduzindo a política externa do país desde sua independência.

Não foi por acaso que entre os projetos internacionais que realmente parecem ter mobilizado entusiasmo da presidente em seu governo encontrem-se dois que nada têm a ver com o Itamaraty: o Ciência sem Fronteiras e o Mais Médicos, assim como foi sintomática, como descrita acima, a maneira como ela ajudou a colocar cunhas de outros ministérios em atividades antes coordenadas pelo Ministério das Relações Exteriores.

Esse pouco caso com os diplomatas de carreira brasileiros, reconhecidos em todo o mundo pela sua competência, não traz bons resultados para a nação, e isso pode ser comprovado pelo balanço das ações do atual governo na área externa. Nestes três anos e meio, o Brasil perdeu relevância no cenário mundial, deixou de aproveitar grandes oportunidades para consolidar conquistas obtidas nas duas décadas anteriores, omitiu-se em questões vitais, cometeu erros diplomáticos que eram incomuns no passado.

Ninguém duvida que o Brasil seja e vá continuar sendo um ator global relevante. Mas, a dimensão de sua importância depende em parte da solução que possa dar aos obstáculos internos que constroem seu progresso e em parte da definição a que consiga chegar sobre o seu papel no mundo. Para isso, é preciso que se confie no corpo de técnicos que o país vem formando há muitas gerações com sucesso, mas, acima de tudo, é imprescindível que a Presidência da República tenha clareza de objetivos sobre o papel que o Brasil deve desempenhar na sua região específica e no mundo como um todo.

Direitos Humanos: até onde Vão, com Quem e para Quê?

.....

JOSÉ GREGORI

Inegável é o crescimento da importância dos Direitos Humanos no pós-II Guerra Mundial. De um propósito utópico para homens de boa vontade converteu-se num item permanente da pauta dos grandes problemas mundiais.

Especialmente, depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Neste mais de meio século, tanto as democracias como as ditaduras sabem que é cada vez maior o número de pessoas que os defendem e os cobram. Nessa disputa, parece não ser exagero concluir: há menor número de países hoje que os negam. Quase todas as antigas colônias se libertaram das metrópoles tendo como bandeiras os direitos humanos, e os problemas ainda irresolvidos na área internacional são feridas de direitos humanos: Oriente Médio, Tibete, Guantánamo, Egito, Ucrânia, Uganda, Nigéria, e tantos outros.

.....

JOSÉ GREGORI foi chefe de gabinete do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento em 1992 (governo FHC). Foi ministro de Estado da Justiça e embaixador do Brasil em Portugal, secretário Nacional dos Direitos Humanos, ouvidor da República, coordenador e coautor da Lei n. 9140/95 (desaparecidos políticos). Foi também coordenador geral do Programa de Segurança Pública em 2000 e coordenador geral do Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado oficialmente pelo Presidente da República em 13 de maio de 1996. Foi deputado estadual (1983-1986). Gregori sempre esteve próximo a setores da esquerda, como a juventude socialista e a católica, mas nunca se filiou a nenhum partido, transitando entre as mais variadas atuações esquerdistas. Foi secretário municipal de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo na gestão dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab. Atualmente, é presidente da Comissão de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo.

Tem toda a pertinência indagar, sob o prisma prático, como essa projeção crescente dos direitos humanos converte-se em norma e ação e que tipo e condição de efetividade alcança na vida real.

Tentar uma singela resposta é procurar, antes de tudo, saber como nascem os direitos humanos. A meu ver, o direito humano nasce da indignação. Se, como dizem os poetas, a poesia nasce do espanto, o direito humano nasce da indignação com algo que não se harmoniza, que fere o que é ínsito à criatura humana: sua dignidade. Essa dignidade humana, para não ser uma expressão meramente ornamental, deve se corporificar e se traduzir numa sintaxe que saia do abstrato. Essa sintaxe são os direitos humanos.

O primeiro homem que se indignou com Caim suprimindo brutalmente a vida de seu irmão Abel criou o primeiro ímpeto que levou a sentir que a vida do próximo deve ser respeitada, porque envolve sua dignidade humana. Logo, é um direito humano.

Não dá para contar caminhos e lutas, frustrações e obstinações necessárias para que essa indignação tão antiga como a que consta da Bíblia se tornasse uma norma sancionadora a quem desrespeita a dignidade humana. Hoje, os nossos códigos defendem a vida como algo óbvio, o que também o faz o principal artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, ao proclamar: “Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa”.

Intuições éticas, preceitos religiosos, costumes culturais, inspirações literárias, pesquisas científicas

cas, educação, reflexões filosóficas, enfim, tudo o que constitui a argamassa que forma as sociedades e como elas influem nas pessoas que nelas vivem vai constituindo um padrão de comportamento que, por respeitar a dignidade humana, se torna norma obrigatória sob pena de sanção. É nessa insondável cesta, composta de valores civilizatórios, que estão também os direitos humanos, com a especificidade, porém, de que, como são a tradução de dignidade humana, eles se tornam metro e padrão a serem seguidos por todas as sociedades, vale dizer, por todos os países e nações. Ou seja: o Estado, o governo, o poder público, a sociedade civil e as pessoas individualmente.

Sempre que a cultura humana produziu obras-chaves dos direitos humanos, as históricas declarações de direitos, por exemplo, teve como endereço e destinação o todo universal humano. Algo, portanto, que superasse o grupo, a tribo, a nação e alcançasse, na dimensão planetária, todas as pessoas. Todas mesmo: do mais desvalido até o próprio Rei.

Por isso, costumo dizer que toda obra dos direitos humanos, se fosse no plano musical, não seria um minuetto, mas sempre uma obra sinfônica. E, como tal, obra de uma imensa orquestra, mas em que o mais simples som, o mais humilde dos instrumentos é absolutamente indispensável e deve integrar o todo.

Felizmente, os direitos humanos têm uma história de aplicações normatizadoras de seus preceitos, hoje blindados no mais alto plano da normatização: a Constituição Federal, os tratados internacionais, os pactos e os protocolos. Também, para esse feito, não é fácil lembrar as dificuldades e quantos e quais contribuíram para superá-las, mas seria justo lembrar a República de Weimar e o seu legado de transferência para o plano da segurança e superioridade das constituições dos direitos e garantias fundamentais.

O Brasil, felizmente, não tem fugido à regra. Focando nos últimos 25 anos, assinale-se 1988, quando se aprovou nossa Constituição Federal como um pálio de uma respeitável normatização de direitos humanos, chegando até a ser batizada como Constituição Cidadã.

Sei, por experiência própria, pois vivi a agitada e histórica época constitucional em Brasília, o quanto os redatores e sistematizadores de todos os assuntos discutidos na arena constitucional se preocuparam em harmonizar os inumeráveis temas discutidos também com os princípios de direitos humanos.

Monitoramento dos direitos humanos

No plano pessoal, quando na Secretaria Municipal de Direitos Humanos da Cidade de São Paulo, tentei uma experiência para objetivação dos direitos humanos, numa tentativa de tirá-los da subjetividade. Dessa forma, o SIM Direitos Humanos (Sistema Intraurbano de Monitoramento de Direitos Humanos) – relatarei telegraficamente que, na linha do ditado chinês que diz “Se queres limpar o mundo, comece varrendo a porta de sua casa” –, com o auxílio de IBGE e Seade, pesquisou como vivem, na prática, na megalópole paulista, nas suas 31 subprefeituras, 93 direitos humanos devidamente normatizados na Constituição Federal. A pergunta é como cada um deles é vivido na qualidade de política pública, na prática, em cada região paulistana, na concepção moderna dos direitos humanos, como mulheres, crianças, negros, idosos e violência, em estudo realizado até 2011. (www.simdh.com.br).

Isso porque toda a razão de existir dos direitos humanos é que eles sejam cumpridos em benefício da cidadania do homem, ou melhor, de cada um de nós. Vale recordar a clássica advertência do não menos clássico Norberto Bobbio: “Não é tão importante saber o que são os direitos humanos, mas como eles são garantidos na prática”.

Nos dias de hoje, esse é o ponto onde se situa todo o “core” dos direitos humanos. Como colocá-los de pé na linha do respeito e da prática, de vez que já estão razoavelmente difundidos, já estão nas leis, na Constituição Federal, em inúmeros tratados internacionais, e a ONU mantém um conselho específico (Conselho de Direitos Humanos), com todo o aparato físico para funcionar. Já há, pois, uma arquitetura legal e insti-

tucional razoável que, infelizmente, tem resultados muito aquém do que poderia produzir. Basta abrir, ao acaso, um jornal diário: um vaso sanitário que, atirado, mata um inocente torcedor de futebol; a comunicação sem compromisso de um blog que atíça moradores populares a linchar uma senhora acusada de magia negra; o bailarino, festejado em TV popular, que aparece assassinado. Sem contar o fotógrafo que, em plena ação profissional, é alcançado mortalmente por um foguete atirado pelos manifestantes que tranquilamente fotografava. Todos os tópicos recorrentes de uma infausta rede que soma, no Brasil, 30 mil vítimas por ano. No mínimo.

É possível maior avanço

O mesmo jornal das más notícias poderia afirmar, com a mesma exatidão, que, nesses 25 anos de volta à democracia, o Brasil conseguiu avanços significativos. Eleições e imprensa livres; fim da inflação alopurada; maior consciência das populações que reivindicam melhor direito à segurança, saúde e educação; maior taxa de independência do judiciário, para quem já não há figuras intocáveis; maior pressão da opinião pública; aumento da taxa de repugnância à corrupção; maior consciência de que é preciso fiscalizar o poder público; ascensão para um patamar mais respeitado dos direitos das mulheres, crianças, negros e homossexuais; maior taxa de respeito ao meio ambiente; criação da Secretaria de Direitos Humanos, que equivale a um ministério, e a aprovação de três planos nacionais de Direitos Humanos; direitos protetivos para o consumidor, o Código de Defesa do Consumidor; fiscalização severa sobre o trabalho forçado, sobretudo o de crianças; e criação da Bolsa Escola que se transformou em Bolsa Família. E um debate que mal se esboça sobre, afinal, para que deve servir o desenvolvimento que, embora sustentável, não diminui as taxas de desigualdade e apropriação de renda? Tudo isso é um ativo que não pode ser omitido num balanço que se queira fazer entre o jornal das tristes notícias do dia e o

caminho percorrido por nossa democracia em construção. Houve avanços, mas é muito grande, ainda, a distância entre o ponto em que estamos e no que poderíamos estar. O que fazer?

A primeira tarefa é nos convenceremos de que seria possível muito maior avanço. Já não vigoram complexos de inferioridade que chumbavam o Brasil a profecias estrangeiras tipo “a civilização é uma conquista de países frios” ou “há biótipos mais aptos para o progresso”. Estamos, hoje, devidamente vacinados contra ideias de superioridade ou inferioridade livresca.

Somos um país imenso, com renda per capita razoável, grande potencial para crescer, sem ódios de nenhum de nossos vizinhos, falamos a mesma língua e convergimos na crença de certos valores comuns, sendo um deles nossa mestiçagem, que supõe acolhimento, abertura de oportunidades e propensão para a convivência.

A segunda tarefa é entendermos que, nos dias de hoje, o que se consolidou como um direito humano não é algo para reverência honorífica. Pelo contrário, é uma exigência prática, pois, se confundindo com a dignidade humana, tem de ter vida e pulsação entre as coisas que devem ser comezinhas no cotidiano. Na concepção moderna, os direitos humanos devem estar presentes em todas as dimensões da vida: na casa, na família, na escola, na fábrica, no trabalho, na empresa, nas ruas, no trânsito, no clube, no banco, nas diversões e na viagem, pois assumiram o social, o econômico, o cultural e o existencial.

É apenas uma reminiscência histórica a enumeração de Thomas Jefferson na Declaração de Independência dos Estados Unidos, restrita aos direitos à vida, à liberdade e à busca da felicidade. Hoje, como os Direitos Humanos se expandem em dezenas deles, todos devendo ter a mesma obrigatoriedade de acatamento, podemos até falar em segurança humana.

Fala-se em obrigatoriedade dos direitos humanos, porque a natureza de sua outorga está cravada na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, espécie de constituição planetária.

Essa universalização dos direitos humanos é uma das conquistas do mundo moderno, pois foi reconhecido que a dignidade humana deve ser respeitada em vários momentos e atividades da vida humana. Já não posso ser relegado e descartado por ser velho, nem ser omitido por ser apenas uma criança. A vida toda da criatura humana – pelo menos nos momentos decisivos – deve estar coberta pelos direitos humanos. E a beleza dessa universalização é que ela não cobra outra exigência a não ser que a pessoa tenha vida e se enquadre numa situação a ser protegida pelos direitos humanos, sem indagar sua riqueza, sexo, poder, cultura, religião, cor da pele, nacionalidade ou profissão.

Objetivos do milênio: prática modesta

É claro que a responsabilidade dessa universalização recai mais sobre o Estado, que, às vezes, deve se omitir, cruzando os braços – na garantia da liberdade de expressão, por exemplo –, mas, às vezes, deve diligenciar e trabalhar para criar as condições objetivas de vivência efetiva dos direitos humanos. Esse é o caso da saúde básica ou da superação da pobreza, por exemplo.

Está dito, de forma contundente e expressa, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em pelo menos dois artigos, que as necessidades básicas da criatura humana não podem faltar, nos aspectos social, econômico e cultural.

Confira-se o Artigo 28: “Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que direitos e liberdades estabelecidos na presente declaração possam ser plenamente realizados”. O artigo 22 reforça essa ideia: “Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”.

À luz desses postulados transcritos, conclui-

-se que os direitos humanos não operam no vázio, mas, também, dependem da organização da estrutura socioeconômica e cultural de estados e governos.

Por isso, não é exagero dizer que, hoje em dia, governar é atender aos direitos humanos. Isso em razão de os direitos humanos se entrecruzarem entre todos os assuntos da gestão pública. Um país que assegure a vida e a segurança para todos os seus cidadãos não pode permitir que haja fome ou incultura. Ou outro, que alimente seus nacionais até a obesidade, não pode proibir que elejam livremente, em eleições independentes, seus dirigentes.

A necessidade desse equilíbrio entre as várias dimensões dos direitos humanos é o que desafia o governante a ser um exímio distribuidor de prioridades e ter consciência de que um bom governo só existe quando os Direitos Humanos civis, econômicos, sociais e culturais formam um todo equivalente tanto no seu aspecto teórico como no seu teor prático.

Tendo em vista essa multiplicidade é que a ONU conseguiu que mais do que 190 países sentassem à mesma mesa, na passagem do milênio, e concordassem no esforço de alavancar índices sociais no mega projeto conhecido como “Objetivos do Milênio”. Houve consenso também sobre os oito pontos prioritários: “acabar com a fome e a miséria; educação básica de qualidade para todos; igualdade entre os sexos e valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater a AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento”. Isso foi um indiscutível feito diplomático, mas a prática tem sido modesta, ainda que tenhamos que reconhecer que o projeto alargou o conceito de direitos humanos na linha do que estabelecem os dois artigos transcritos, 22 e 28, da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Como bem disse um dos que trabalharam nesse projeto, Jeffrey Sachs: “O investimento social é uma ferramenta para alcançarmos o desenvolvimento sustentável”.

Esse entrelaçamento e essa complementação dos direitos humanos obrigam a que não se vejam os problemas de forma isolada. Assim, qualquer combate à violência pode começar pela polícia, mas, não demora, outros setores, especialmente os educacionais e sociais, deverão vir em complementação. É claro, voltando-se à Bíblia, que Caim não matou Abel porque seria um excluído ou vítima de injustas estruturas sociais. Eliminou o irmão por razões que, ainda que misteriosas, não escondem o fato de que, no espectro dos sentimentos da condição humana, alinha-se o ímpeto violento. Exatamente por isso, pela violência ter vários gatilhos – e não apenas um –, não se pode excluir as condições de educação, estrutura social, horizontes de esperança e de realização que povoam as pessoas. A estrutura social, pois, e a educação pessoal, influem, sim, no surgimento da violência, mas não numa relação de vasos comunicantes: havendo uma, haverá outra também. A natureza humana é muito mais complexa e imprevisível que qualquer teoria reducionista, e são milhões os exemplos de generosidade, solidariedade e correção entre os desestruturados socialmente.

Direitos humanos e lacunas na democracia

O problema da violência existe e deve ser atacado, especialmente numa época como a nossa em que tal ataque nunca foi tão urgente.

Cabe fixar, no entanto, que tal ataque é justificável apenas quando não custe a diminuição ou a supressão da democracia, regime sociopolítico que é o único que promove e convive com os direitos humanos.

Hoje, no Brasil, é pertinente indagar, sem exageros de ufanismo ou saudosismo, se a violência existente não é um subproduto da democracia que estamos construindo.

Não resta dúvida de que a violência, hoje, proporcionalmente à população existente, deva ser igual à do tempo do regime militar, sem o acréscimo ignóbil da violência política então existente e da tortura, sua inevitável consequência.

Portanto, poderíamos e deveríamos estar melhor, pois, há mais de 20 anos, abriu-se o espaço democrático. É nele, e por ele, que devemos achar os caminhos. Nenhuma ideia regressista pode corrigir aquilo que, por defeito ou negligência, decorra da democracia em construção. Repita-se: é nela e por ela que devemos procurar a solução.

Num problema prático atualmente muito discutido, a redução da maioria penal, o que devemos indagar é se todas as condições de formação e educação foram providas, desde o exame pré-natal da mãe até os 18 anos do jovem, antes de pensar em qualquer decréscimo etário, automático e generalizado. Nessa questão, as causas exógenas influem e, às vezes, de exógenas passam a ser endógenas. O que defendo não é que não se faça nada, pois a situação atual não é confortadora. Mas, que se afaste o radicalismo de esperar solução com a indiscriminada mudança da certidão de idade. Tem mais sentido, em casos gravíssimos, o judiciário poder alterar o prazo mínimo de responsabilidade penal de 18 anos para 16 anos ou o atual prazo máximo de três anos de internamento. Sempre em estabelecimentos especiais, separados dos que estão sob o regime do Código Penal.

E, assim, em todos os outros problemas nos quais nossa democracia não embalou e esteja contribuindo para a manutenção ou o aumento da violência, é preciso procurar as causas reais e profundas geradoras do problema.

Se os direitos humanos não fossem tributários de todos os outros setores sociais, poderíamos restringir o exame ao campo específico dos direitos humanos, mas, hoje, temos de alargar o olhar e considerar a democracia brasileira como um todo, pois ela ainda é uma trajetória inconcluída, cheia, portanto, de lacunas e deficiências.

Felizmente, de junho do ano passado para cá, a trajetória a ser feita não depende só dos setores públicos e das instituições, pois a própria sociedade saiu à rua com o desejo de se integrar nessa mega tarefa. Viu-se, naquela ocasião, o quanto a insatisfação é múltipla, na medida em que cada

um externou o seu lado de inconformidade. É claro que essa atomização crítica em mil bandeiras dificulta a leitura do que é prioritário, mas não deixa dúvidas de quanto é profunda, extensa e legítima a insatisfação, deixando de lado, obviamente, o vandalismo que cavalga mais os campos da paranoia. Aliás, nos movimentos históricos, não é a rua que avia a receita. Mas, é a rua que expressa que a moléstia existe e deve ser curada. Nada mais propício a esse momento de inquietude e de busca de caminhos do que o fato de estarmos no limiar de uma eleição presidencial. Nas democracias, é o momento, por excelência, para expressar reivindicações e cotejá-las entre as várias visões dos que pretendam dirigir o país.

No mundo do trabalho, mais desigualdades

Parece-me que, por múltiplas e, talvez, confusas que sejam as reivindicações, há um triângulo que totaliza e corporifica as prioridades e apontam para três polos: I - como melhorar a igualdade da distribuição de renda; II - como tornar o complexo policial-judiciário mais eficiente na diminuição da impunidade; III - como transferir aos jovens, via educação pública, particular e familiar, os valores de respeito que signifiquem uns agirem em relação aos outros com espírito de fraternidade e solidariedade.

I) A questão das desigualdades de renda e sua concentração deixou de ser um tema exclusivamente econômico e financeiro e já não se polemiza tanto sobre a “mais-valia”. Esse decréscimo de interesse por uma das notas centrais das teorias socialistas não significa que todas as pessoas obtiveram a retribuição justa do seu trabalho ou atividade. Pelo contrário: o problema da desigualdade, como retribuição do esforço das pessoas, persiste e nada mais contrário aos direitos humanos do que uma sociedade dividida entre párias e patricios. O dinheiro ou a remuneração ainda possibilita, conforme seja, mais ou menos, situações diferentes, do ponto de vista de saúde, educação, formação cultural, de tal forma

que estamos distantes de ter atingido, na prática, o enunciado de que “todos nascem livres e iguais em direitos”. Repartir melhor significa aumentar as oportunidades, o que rebete na melhoria de condições iniciais de vida para exercer o projeto de vida de cada um. Não se trata tanto de repartir o gasto, mas de entender que a melhoria do equilíbrio na renda entre todos significa mudar a situação de cada um para melhor. Daí a importância do tema e o quanto é saudável e útil seu retorno ao debate, sobretudo quando muitas teorias aprofundam que, nas atuais sociedades fortes – como a dos Estados Unidos – as desigualdades se agudizaram, com os ricos, cada vez mais ricos, se regalando de forma exponencial no volume de riqueza a que têm acesso.

É o que diz, num livro que se tornou um ru-moroso best seller mundial, “O Capital no Século XXI”, o jovem economista francês Thomas Piketty, que mostra algo pouco percebido atualmente: a desigualdade a favor dos ricos beneficia os grandes executivos, muito mais do que os rentistas. Segundo essa teoria, nos anos 1950, na média, os grandes executivos ganhavam 20 vezes mais do que seus subordinados. Hoje, recebem mais de 200 vezes. E a explicação não reside no critério de mérito para os altíssimos salários. Diz Piketty, em recente entrevista: “Os beneficiados por altos salários se justificam dizendo que puderam chegar a esse patrimônio sem serem herdeiros. O problema é para os que não são nem uma coisa nem outra; nem herdeiros ou detentores de altos salários”. Quem diria que seria no mundo do trabalho – menina dos olhos das aspirações socialistas – que se iriam criar mais desigualdades...

Assim, qualquer proposta a favor dos direitos humanos passa, hoje, também por implicações no mundo da concentração de renda, o que significa dizer que as medidas tributárias e fiscais passaram a fazer parte também das preocupações e das sugestões dos direitos humanos. E lembre-se de que o Conselho de Direitos Humanos da ONU, nos últimos três anos, já pôs em vigor um repertório de normas e princípios que devem balizar a

atividade prática das empresas: Princípios Orientadores Sobre Empresas e Direitos Humanos.

É preciso considerar, de início, que o imposto de renda funciona, teoricamente, como um corretivo. Hoje, por exemplo, no Brasil, se o contribuinte assalariado obedecer todas as normas sem nenhuma sonegação, deixa anualmente com o Estado cerca de um terço de sua renda. Quer dizer, 120 dias de sua carga de trabalho se transferem à coletividade.

Convenhamos que se todos, e não só os assalariados, contribuíssem com um terço de seu trabalho, já estaríamos num nível de repartição de rendas significativo. Não é, infelizmente, o que acontece aqui e no mundo, especialmente à luz do atual estudo do economista Piketty.

Nessa altura da história do mundo, não é possível que os direitos humanos deixem de se inquietar com a intensificação das desigualdades, especialmente porque os benefícios sociais que consagra são onerosos e custosos, e devem estar à disposição de todos, sem exceções.

II) Hoje, a comunidade brasileira que faz a roda da justiça se movimentar, se compõe de mais de 400 mil pessoas, sendo cerca de 14.698 juízes, 2.379 desembargadores, 9.963 promotores e algo como 390 mil serventuários.

Se acrescentarmos a polícia judiciária – que investiga, através do inquérito policial, para a justiça julgar – temos uma força de trabalho de pouco mais de 1 milhão de pessoas. Se considerarmos que, dos 50 mil que morrem assassinados anualmente, apenas 10% tem autoria devidamente identificada e processada, conclui-se que é muito baixa a eficácia do complexo policial-judiciário como instrumento de cumprimento da lei da vida.

Ninguém no Brasil é capaz de dizer quantas leis estão em vigor, o que, face ao desconhecimento, faz supor um número inimaginável. No campo da percepção do trabalho e da utilidade desse complexo policial-judiciário, também é grande o número de brasileiros que julgam insatisfatório seu desempenho, considerando-o verdadeiro poder letárgico. A atuação desse complexo policial-judiciário faz sofrer a população co-

mo um todo e sofrem, também, os direitos humanos, porque a impunidade significa que, embora reconhecidos pela Constituição de 1988, podem ser desrespeitados sem nenhuma consequência.

É claro que essas considerações não deslustram o esforço de centenas de patriotas que, nas respectivas carreiras, vivem obcecados pelo desejo de servir. Como, também, não deixamos de reconhecer os resultados (práticos) que decorreram da criação do Conselho Nacional de Justiça. Mas, a triste realidade é que estamos diante de um instrumento institucional que, infelizmente, funciona menos do que o desejado para as necessidades do presente e as exigências do futuro.

Estatísticas absurdas de impunidade

Olhando fundo e pensando em algo estruturante que reoriente as prioridades do complexo policial-judiciário para um salto de qualidade, não se pode deixar de pensar em melhorar o entrosamento entre polícias Civil, Militar e Federal, o Ministério Público e o Judiciário. Eles devem conversar entre si, inclusive eletronicamente. Mas, além disso, torna-se necessário criar um centro de coordenação que junte as pontas dos vários protagonistas da segurança. Ninguém pode viver satisfeito com estatísticas tão altamente absurdas de impunidade. Punir um crime somente depois de decorrido o prazo de 29 anos, como fez recentemente o Supremo Tribunal Federal, num caso de sequestro no Pará, chega a ser um vexame. Onde está o senso civilizatório, base de todos os direitos humanos?

O centro de coordenação sugerido se revestiria de características de um polo de ativação contra a impunidade, de tal forma que não só otimizasse o entendimento das várias polícias com o Ministério Público e o Judiciário, mas controlasse o caminho, o tempo gasto e, especialmente, a conclusão célere de um caso de assassinato.

A urgência da criação desse polo de ativação contra a impunidade é tanto maior quando se considera que, em matéria fiscal e tributária, o Brasil já tem mecanismos para acompanhar, nacional-

mente, o cumprimento de certas obrigações pelos contribuintes. Também no campo da saúde há órgãos que controlam a evolução de certas moléstias, como malária e AIDS, por exemplo.

No campo do acompanhamento da ofensa aos direitos humanos, mesmo quando se trate de sua máxima gravidade, o assassinato, não há qualquer mecanismo que siga as providências que tenham sido, ou não, tomadas no caso concreto. Face às nossas estatísticas, que atingem, hoje, o nível extremo de guerra civil, o respeito às regras federativas não impediria a criação de um órgão nacional de fiscalização e acompanhamento, que colimaria diminuir a impunidade.

III) Finalmente, a questão da transmissão de valores dos direitos humanos, especialmente na juventude, é ainda mais complexa e difícil que as anteriores, pois não se descobriu a vacina que inocule virtudes no gênero humano. É um longo e penoso processo que também, como no caso da violência, dependem de se articular vários gatilhos.

Direitos humanos não têm viés ideológico

O Papa Francisco, com sua maneira doce de dizer coisas sérias, preferindo sempre a persuasão à doutrinação, afirmou que “não se pode deixar que a esperança morra nos corações dos jovens e que seus horizontes esbarrem nos limites mortais do imediatismo injusto e consumista”. Na linha da preocupação do Papa, é preciso passar aos jovens que os direitos humanos apostam, antes de tudo, na vida. Ela é sua razão de ser. E no seu respeito e cumprimento não há nenhuma restrição aos horizontes largos e mesmo utópicos com que a juventude deve conviver.

Se o jovem aspira ao mundo, hoje à mercê de um simples toque de seus dedos na mega dimensão da internet, são os direitos humanos que tornam possível compatibilizar essa ambição como um direito a ser respeitado por todos. A visão unilateral, personalista ou egoísta mesmo, sem abertura para os direitos humanos, tornaria impraticáveis os sonhos dos jovens, pois não se estabelece-

ria a reciprocidade que faz um respeitar o outro. No caos, perdem todos. Só os direitos humanos constituem a vida que possibilita a vida. Além disso, os direitos humanos, como procedem da natureza humana, não se contaminam do viés ideológico que, por razões doutrinárias ou políticas, leva à aceitação da vontade absoluta de um partido ou de um chefe de partido. Isso porque o que for permitido, ou não, quando predominam os direitos humanos, será o que estabeleça o conjunto de vontades, por canais conhecidos e consentidos.

É preciso, pois, resgatar a juventude, utilizando ideias amplas, que estimulem tendências comunitárias, especialmente no mundo tecnológico-virtual em que estamos, no qual tudo acontece cedo, sem o requisito da maturação. O tempo deixou de ser medida de duração, requisito necessário para que as coisas tomem forma e se desenvolvam. O jovem atual não está muito interessado em apreender com vagar as coisas. É mais instantâneo e visual. Por isso, repita-se, são necessárias ideias agregadoras, que impliquem convergências comunitárias e associativas.

Já funcionou no Brasil (1998-2002) um serviço civil que, a partir da Secretaria de Direitos Humanos, envolveu milhares de jovens de 12 estados que, dispensados do serviço militar, de livre vontade se inscreveram numa experiência que duraria 12 meses para cada um dos voluntários inscritos. O serviço civil oferecia, além de alfabetização, uma série de serviços devidamente monitorados, como manejo de computador, ajuda no alistamento eleitoral, distribuição de medicamentos, ajuda no programa de deficientes, formação musical básica, inclusive na constituição de corais. Toda essa atividade era realizada sem vinculação partidária. Havia, também, uma pequena ajuda: vale-transporte e vale-refeição.

Seria o caso de se pensar, hoje, em algo semelhante, que devolva ou desperte o espírito comunitário. Não é o caso de relatar tudo o que o serviço civil viveu na época, mas, nos anos em que fiquei como coordenador geral, tive a convicção de que o meu concorrente, quanto ao funcionamento do serviço e ao acolhimento dos jo-

vens, era o tráfico de drogas. Isso atesta a validade da experiência.

A tarefa básica é não permitir que o jovem – menor ou adolescente – desgarre-se, sentindo-se um estranho na comunidade. É a música; é o esporte; é a associação; ou o serviço civil, qualquer que seja o caso para despertar um atrativo, é preciso considerar como uma prioridade nacional. Mas, tudo partindo de um eixo fundamental, válido para todos – para todos, mesmo – que seria, no curso fundamental, conferir noções de direitos humanos.

Estimular o cumprimento de valores

Há toda uma vasta bibliografia tratando da teoria e da prática do ensino dos direitos humanos, mas duvido que tanto nos ENEMs como em qualquer outro tipo de prova seletiva no Brasil, esteja contemplada a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Vale o lugar comum: se se espera colheita, é porque se semeou antes. O que não é possível é, diante dos problemas, mergulharmos imediatamente na terapêutica legislativa.

Estimular a crença e o cumprimento de valo-

res é um longo processo que supõe muita persistência. Até porque os que mais precisam desses valores são os que mais resistem, pois se sentem desacolhidos seja pela família, pela escola ou pela sociedade. É preciso agir no plano individual e no plano massivo.

Betinho, que foi um ícone dos direitos humanos, realizou com bons resultados o “Natal Sem Fome”. Fizemos em Brasília, em 2001, o “Natal Sem Mortes”, com boa e surpreendente acolhida. Essas campanhas massivas complementaríamos a difusão do conhecimento individual da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Passamos pela realização da Copa do Mundo de Futebol. Pergunta-se: surgiu alguma palavra ou mensagem de congraçamento mostrando como a bola e a arte de seu manejo podem aproximar países e pessoas?

É nesse mar de indiferença que devemos lutar e agir, o que significa, para início de conversa, que é dentro de nós que deve estar o entusiasmo e a crença de que é possível influir para melhorar as pessoas e os seus valores.

O Brasil exige e espera uma mudança imediata. Se tivermos, em nós mesmos, esse entusiasmo e essa crença, quando começaremos?

Os Desafios dos Candidatos na Segurança Pública

.....

BRUNO PAES MANSO
RENATO SÉRGIO DE LIMA

Numa manhã de março deste ano, policiais militares flagraram o jovem Luan, de 16 anos, roubando um caminhão na zona leste de São Paulo. Quando o garoto viu as luzes piscando e ouviu as sirenes, desceu correndo para tentar fugir e entrar no mercadinho do pai, que ficava nas redondezas. Na perseguição, minutos depois, ele foi localizado pelos policiais, que correram até o comércio para detê-lo. O final é parecido com tantos outros flagrantes que se repetem cotidianamente a ponto de parecer banal: Luan foi morto a tiros, numa situação que, como de costume, estava repleta de testemunhos contraditórios e de atitudes suspeitas por parte das autoridades. Duas testemunhas disseram que Luan se entregou sem resistência, antes de morrer; que os PMs fecharam a porta do comércio por 40 minutos e não deixaram a ambulância socorrer o jovem. Os PMs negaram as acusações e alegaram que tiveram que atirar em legítima defesa. Mais um caso nebuloso com grandes chances de ser

engavetado pela Justiça, para que tudo continue igual, como se nada disso tivesse acontecido.

Essa história foi publicada em blog de segurança pública e direitos humanos, provocando os comentários de praxe. Era como se o assassinato de mais um “bandido” fosse capaz de deixar a sociedade mais segura, crença que persiste por pelo menos mais de 40 anos, desde que as taxas de roubos começaram a crescer e a produzir medo generalizado em São Paulo e em outras cidades do Brasil. A aposta na eficiência da justiça privada como ferramenta de segurança induziu o apoio aos esquadrões da morte nos anos 1960, grupos de extermínio nas décadas de 1970 e 1980, os massacres em prisões nos anos 1990, invadindo o século XXI com força inexplicável.

Mas, por que o caso de Luan é um entre tantos emblemáticos? A aparente dinâmica da ação dos PMs mostra, na prática, alguns dos principais sintomas de nossa crise. Algo que os próprios integrantes da corporação admitem, como mostram entrevistas com policiais matadores (MANSO, 2006; SOUZA, 2013). Para que entregar à polícia civil, já que o suspeito provavelmente vai ser achacado na delegacia e ser colocado na rua para praticar crimes? Caso os policiais civis estejam bem intencionados, quais as chances de ocorrer uma investigação competente, capaz de identificar financiadores, receptadores e outros membros da quadrilha? Supondo que o suspeito seja punido, qual a perspectiva de seguir uma carreira criminal?

Como temos visto, no sistema penitenciário, é

.....
BRUNO PAES MANSO é pesquisador e pós-doutorando no Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP). Jornalista independente, autor do blog de segurança pública e direitos humanos “SP no Divã”

RENATO SÉRGIO DE LIMA é coordenador da linha de pesquisa “estado de direito, violência, segurança pública”, do Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (CPJA/Direito FGV) e vice-presidente do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

muito possível que ele venha a ser cooptado por criminosos mais articulados e perigosos, ampliando seu *network* e sua ambição para promover assaltos mais rentáveis. Nessas horas, diante de um sistema de segurança que alguns policiais acreditam estar falido, eles preferem encerrar seus dilemas julgando, condenando e executando a pena de morte em lapsos de segundo, como mostra a história da violência nas ruas das cidades brasileiras.

Esses desafios em relação às reformas, que foram colocados para os últimos seis presidentes da Nova República no Brasil, continuam à espera de serem enfrentados. Como a Constituição atribui aos governadores a principal tarefa na área, os últimos presidentes preferiram fechar os olhos para a situação. Na avaliação das autoridades federais que se sucedem, trata-se de um tema próspero em ônus políticos, na mesma proporção que é escassa em bônus. Com a bucha entregue aos governadores, os governos federais podem ainda aparecer como salvadores da pátria em tempos de crime, surgindo como o socorro decisivo para solucionar o imbróglio da vez. A discussão, contudo, deve esquentar o debate nas próximas eleições, quando alguns candidatos prometem trazer a discussão para a campanha. Alguns já perceberam que uma postura ativa na área pode ser o diferencial em uma eleição mais disputada, não mais tão diretamente ligada aos resultados da economia como foram as anteriores.

Além do mais, as ameaças do crime organizado, as altas taxas de crimes violentos e a baixíssima capacidade dos órgãos de justiça e segurança em prevenir a violência e evitar a impunidade mostram que algo está fora da ordem e que as polícias civil e militar, insuladas em seus projetos de corporação, não conseguem fazer frente aos desafios contemporâneos impostos pelo crime e pela dinâmica de uma sociedade plural e democrática. Só a União tem força política para negociar com o Congresso e com a sociedade um amplo pacto em torno de uma agenda de reformas estruturais da segurança pública no Brasil.

Hoje, temos polícias com acesso às mais modernas ferramentas tecnológicas, formadas por

homens e mulheres altamente qualificados e com preparo intelectual, muitos deles com disposição para inovar e construir padrões de policiamento mais eficientes. Porém, há uma enorme disputa pelo significado de lei, ordem e segurança pública em curso.

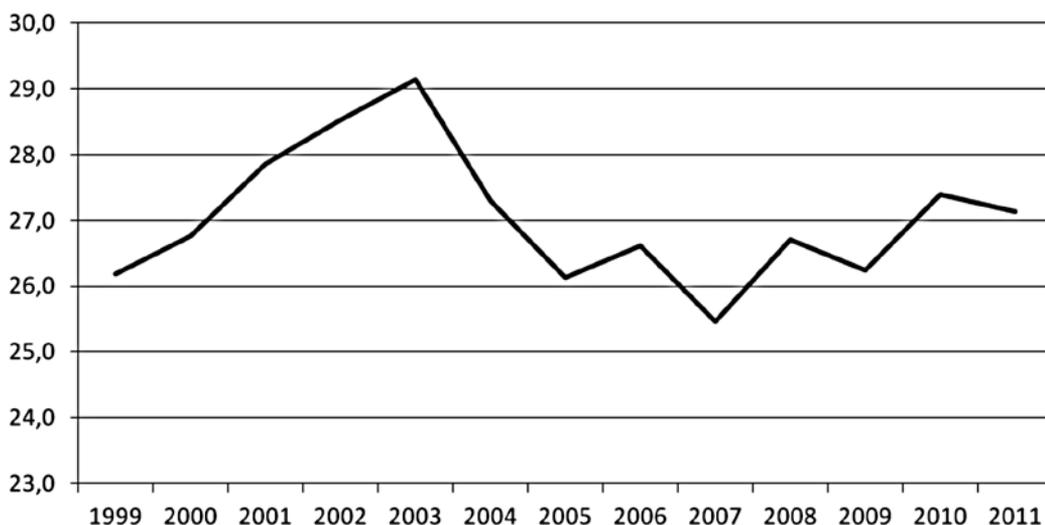
E, em meio a esta disputa, não conseguimos resgatar as polícias da ideologia do “bandido bom é bandido morto”, muitas vezes reforçada pelo Ministério Público e pelo Judiciário quando estes não condenam os padrões policiais de uso da força no Brasil como anômalos e inaceitáveis.

Panorama da segurança no Brasil

Mas, o que essa leniência e baixa prioridade política nos legam? Nos últimos 20 anos, a violência no Brasil causou mais de 900 mil vítimas fatais. A taxa de mortes por agressão saltou de 22,2 no ano de 1990 para 27,1 por 100 mil habitantes em 2011, com variações importantes entre diferentes estados. Como agravante, estudo recente de Daniel Cerqueira, do Ipea, calculou que, de 1996 a 2010, quase 130 mil homicídios no Brasil não entraram nas estatísticas de mortes violentas. Isso significa que o número real de assassinatos no país é de cerca de 60 mil ocorrências anuais. Ou seja, se é verdade que o Brasil tem melhorado seus indicadores econômicos e sociais, o quadro de violência do país indica a convivência com taxas de crimes letais muito superiores às de outros países, o que nos coloca no ranking das sociedades mais violentas do mundo. Isso sem contar as altas taxas endêmicas de outros crimes violentos (roubos, sequestros, lesões, mortes pela polícia, etc.).

No que diz respeito à evolução regional, a Tabela 1 indica que São Paulo, por exemplo, que chegou a registrar mais de 44 mil vítimas de homicídio no ano de 1999, logrou redução de 70% na taxa desse crime entre 2000 e 2011; já estados como Alagoas e Paraíba verificaram crescimento abrupto dos índices de crimes violentos letais, alcançando taxas de homicídio de 72,2 e 42,7, respectivamente, no ano de 2011.

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA TAXA DE MORTALIDADE DAS MORTES POR AGRESSÃO – BRASIL – 1999–2011



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); MS/SVS/Dasis – Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

TABELA 1: MORTES POR AGRESSÃO: UNIDADES DA FEDERAÇÃO E BRASIL – 1999–2011

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BRASIL	26,2	26,8	27,9	28,5	29,1	27,3	26,1	26,6	25,5	26,7	26,2	27,4	27,1
AC	9,7	19,4	21,2	25,7	22,5	18,7	18,8	22,6	19,2	19,6	21,6	22,5	22,5
AL	20,3	25,6	29,3	34,3	35,7	35,1	40,2	53,1	59,6	60,3	59,1	66,8	72,2
AP	43,9	32,5	36,9	35,0	35,5	31,3	33,0	33,0	27,2	34,4	30,2	38,5	30,4
AM	20,4	19,8	16,7	17,3	18,5	16,9	18,5	21,1	21,0	24,8	26,8	30,9	36,4
BA	6,8	9,4	11,9	13,0	16,0	16,6	20,9	23,7	25,9	33,1	36,8	41,1	38,7
CE	15,6	16,6	17,2	18,9	20,1	20,0	20,9	21,8	23,2	24,0	25,2	31,8	32,7
DF	36,8	37,5	36,9	34,7	39,1	36,5	31,9	32,3	33,5	34,1	38,6	34,3	37,4
ES	52,5	46,9	46,7	51,2	50,5	49,4	46,9	51,2	53,6	56,4	56,4	51,0	47,4
GO	16,5	20,2	21,5	24,5	23,7	26,4	24,9	24,6	24,4	30,0	28,5	31,6	36,4
MA	4,6	6,1	9,4	9,9	13,0	11,8	14,8	15,1	17,4	19,8	21,5	22,7	23,7
MT	34,7	39,8	38,5	37,0	35,0	32,1	32,4	31,5	30,7	31,9	33,1	32,2	32,3
MS	28,2	31,0	29,3	32,4	32,7	29,7	27,9	29,8	30,4	29,7	30,9	26,1	27,0
MG	8,9	11,5	12,9	16,2	20,6	22,6	21,9	21,3	20,8	19,5	17,9	18,5	21,5
PA	10,8	13,0	15,1	18,4	21,0	22,7	27,6	29,2	30,4	39,2	39,9	46,7	40,0
PB	12,0	15,1	14,1	17,4	17,6	18,6	20,6	22,6	23,7	27,3	33,4	38,7	42,7
PR	18,1	18,6	21,2	23,0	25,7	28,3	29,2	29,9	29,7	32,7	34,4	34,5	31,7
PE	55,4	54,0	58,7	54,8	55,3	50,7	51,2	52,7	53,1	50,8	44,2	39,2	39,1
PI	4,8	8,2	9,7	10,9	10,8	11,8	12,8	14,4	13,2	12,4	12,5	13,8	14,7
RJ	52,6	51,1	50,6	56,8	54,7	51,5	48,2	47,6	41,7	35,7	25,9	32,9	28,3
RN	8,5	9,0	11,2	10,6	14,2	11,7	13,6	14,8	19,3	23,2	25,1	25,7	32,6
RS	15,3	16,3	17,9	18,3	18,1	18,5	18,6	18,0	19,8	21,9	20,5	19,3	19,2
RO	33,5	33,8	40,1	42,3	38,4	38,0	36,0	37,8	27,4	32,1	34,6	34,8	28,4
RR	57,7	39,5	31,7	34,9	29,7	22,6	24,5	27,3	27,9	25,7	27,3	27,3	20,6
SC	7,7	8,1	8,6	10,6	11,9	11,3	10,6	11,0	10,5	13,2	13,1	13,0	12,6
SP	44,1	42,2	42,0	38,1	36,3	28,9	21,9	20,4	15,4	15,4	15,8	14,1	13,5
SE	19,7	23,4	29,3	29,8	25,2	24,4	25,0	29,9	25,9	28,7	32,8	33,4	35,4
TO	13,0	15,6	18,9	15,0	18,4	16,5	15,5	17,9	16,8	18,1	21,7	22,6	25,5

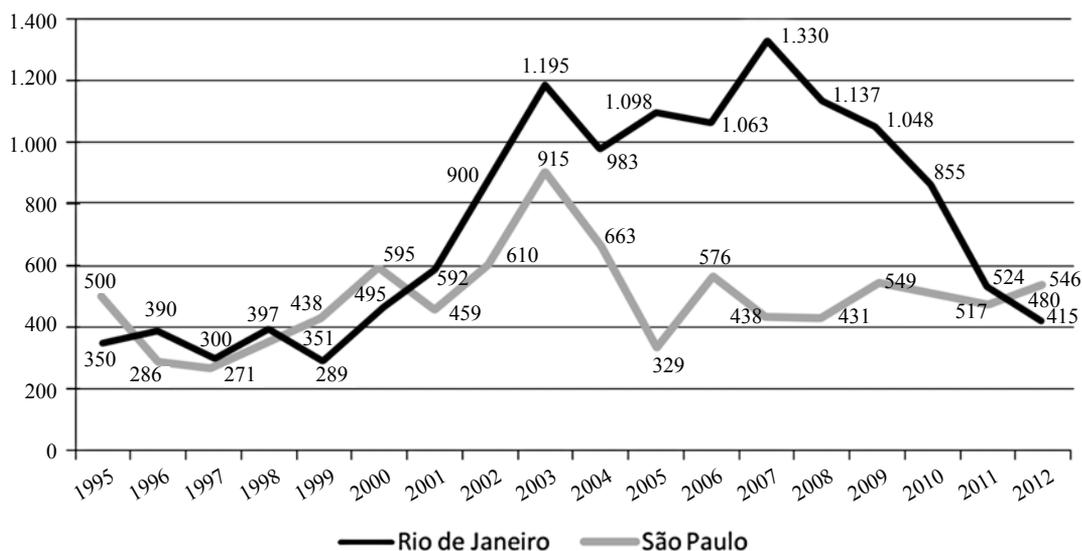
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); MS/SVS/Dasis – Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A atividade dos “contraventores” e “malandros” das bocas do lixo dos anos 1960 e 1970, marginais quase românticos, que administravam e vendiam produtos ilegais para os desajustados e desvalidos, deu lugar a organizadas estruturas criminosas. Esse é um problema que não pode ser desconsiderado na construção de um novo modelo de segurança pública para o Brasil. São vários os relatos de situações de violência extrema cometida por grupos e facções criminosas no país. Principalmente na primeira década deste século, os presídios viraram importantes centrais de articulação criminal, sobretudo das quadrilhas do tráfico de drogas. A partir de meados dos anos 2000, em São Paulo, o Primeiro Comando da Capital se tornou peça chave no atacado da venda de drogas no Brasil. Dos presídios, nos demais estados, outras facções também tentam controlar a distribuição e o varejo nos territórios onde atuam. O quadro pode produzir disputas acirradas por mercado, as rivalidades entre facções como Al Caida e Estados Unidos, na Paraíba; Primeiro Comando do Maranhão e o Bonde dos 40, no Maranhão; e Os Manos, Unidos pela Paz e Os Aberto, no Rio Grande do Sul, para citar alguns exemplos de conflitos territoriais.

Segundo dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen), do Ministério da Justiça, enquanto a população carcerária no Brasil cresceu 42,9% entre 2006 e 2012, o número de presos por tráfico cresceu 191%. Nesse período, a população prisional alcançou 170 mil pessoas, sendo que 54 mil eram provisórios e aguardavam julgamento. Entre os presos, 86% foram detidos em flagrantes pela PM, a maioria durante atividades de patrulhamento. Em outras palavras, passando pela rua, o policial observou um jovem em atitude suspeita, o parou e o levou para a prisão. Só 10% foram prisões decorrentes de investigações da polícia civil. Tente adivinhar, caro leitor. Quais os bairros e quem são os abordados durante o patrulhamento ostensivo? Qual a chance de renda e etnia terem peso nessas abordagens e distorcerem a punição de acordo com classe e raça? Sobra ainda espaço para as escolhas desviantes das autoridades, quando policiais, cansados do que eles próprios chamam de “enxugar gelo”, passam a eliminar marginais para solucionar o problema.

Diante desse quadro e da desorganização das polícias, em vez de controlar o crime, as forças de segurança acabam até funcionando como um

GRÁFICO 2: NÚMERO DE CIVIS MORTOS PELAS POLÍCIAS – RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO – 1995–2011



Fontes: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Cesc; SSP/SP; Datasus.

componente do fortalecimento da cena criminal brasileira. Em vez de apagar o incêndio, parecem despejar gasolina nas ações de corrupção, violência e formação de milícias. Comparadas às de países desenvolvidos, as polícias brasileiras atuam a partir de um padrão que comporta um número de mortes em confrontos muito superior.

Em comparação às polícias no mundo, a paulista e a fluminense ficam à frente em qualquer campeonato de violência. De acordo com Bueno (2014), existem três critérios usualmente utilizados para aferir o uso da força letal: (1) a relação entre civis mortos e policiais mortos; (2) a razão entre civis feridos e civis mortos pela polícia; (3) a proporção de civis mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos. Neste último caso, quando as mortes cometidas pela polícia correspondem a um elevado percentual do total de homicídios pode-se inferir que a polícia está cometendo excessos no uso da força letal.

Já no campo das respostas institucionais, segundo os balanços contábeis da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros, sistematizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Brasil gastou, em 2011, mais de R\$ 54 bilhões com segurança pública, aproximadamente 1,3% do PIB nacional.

Em termos comparativos, temos o mesmo patamar de despesas na área do que países como Alemanha e Espanha, que contabilizam taxas de homicídio inferior a 1 por 100 mil habitantes, o que é uma evidência empírica de que o aumento de recursos na área não leva necessariamente a políticas de segurança mais eficientes no combate ao crime. Os gastos públicos nessa área pare-

cem não guardar relação com a realidade, mas tão somente com as prioridades políticas assumidas pelas três esferas do Poder Executivo.

Na análise das despesas da União, de estados, do Distrito Federal e de municípios chamam a atenção: (1) o aumento nominal de recursos destinados à segurança pública, realizado pelas unidades da federação, ano a ano, não foi suficiente para manter a participação delas no total de recursos gastos pelas três esferas do Poder Executivo; (2) a redução de 21% das despesas da União na área, entre 2010 e 2011, desencadeada pela mudança de gestão do governo federal e, em certa medida, pela interrupção de parte significativa dos recursos previstos no Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci); (3) o aumento expressivo de recursos na função “segurança pública” declarado pelos municípios que, em apenas seis anos, sofreram um incremento de 128%.

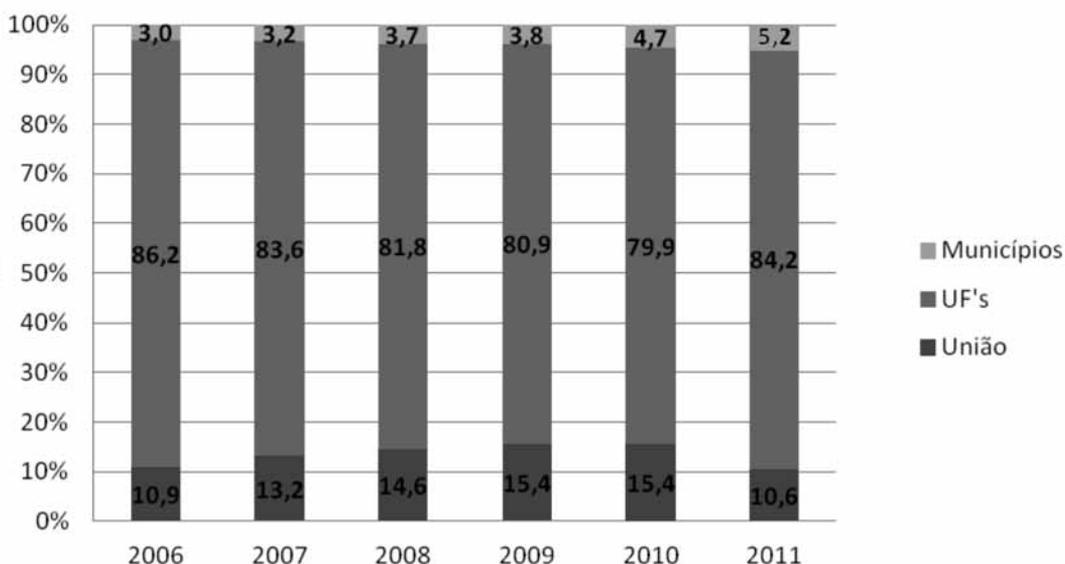
Já os dados do Gráfico 3 demonstram que municípios saltaram de um patamar de despesas com segurança pública equivalente a 3% dos gastos públicos na área, em 2006, para 5,2%, em 2011, último ano da série com dados disponíveis. Os municípios assumiram um papel mais ativo (antes eles já financiavam gastos operacionais das polícias, como alugueis, contas de consumo e manutenção e combustíveis das viaturas), porém esbarram numa séria crise de financiamento de suas ações na área. Não há fontes de receitas específicas e há uma forte competição pelos repasses voluntários da União, que, a partir de 2001, com o Fundo Nacional de Segurança Pública, incluiu os municípios no rol de habilitados a receber recursos para essa área.

TABELA 2: DESPESAS DECLARADAS NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA – UNIÃO, UF’S E MUNICÍPIOS – 2006–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
União	4.438.869.383,16	5.904.096.238,99	7.023.318.467,41	8.161.732.945,45	7.779.444.615,76	5.744.128.534,30
UF’s	35.224.631.863,76	37.392.585.037,67	39.417.481.233,10	42.946.410.795,42	40.418.313.510,12	45.657.770.444,81
Municípios	1.220.762.909,51	1.433.171.993,47	1.769.386.394,99	2.005.377.175,54	2.359.209.740,29	2.793.429.039,10
Total	40.884.264.156,44	44.729.853.270,14	48.210.186.095,50	53.113.520.916,41	50.556.967.866,17	54.195.328.018,21

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional; SIAFI – STN/CCONT/GEINC; FINBRA; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública

GRÁFICO 3: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA UNIÃO, UF'S E MUNICÍPIOS NAS DESPESAS DECLARADAS NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA – BRASIL – 2006–2011



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional; Staff - STN/CCONT/GEINC; FINBRA; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública

A União, por sua vez, aumentou sensivelmente seus gastos até 2010, mas, após a posse de Dilma Rousseff, reverteu tal tendência e retomou o patamar de 2006, primeiro ano do segundo mandato de Lula. Já as unidades da federação (estados e Distrito Federal) estavam diminuindo suas participações na área, mas, em 2011, com a retração da União, voltaram a ser responsáveis por cerca de 85% dos gastos públicos com segurança pública, em muito justificados pelas folhas de pagamento dos aproximadamente 600 mil policiais civis e militares do país. Até 2010, na medida em que as transferências voluntárias da União aumentaram, os estados redirecionaram suas receitas para outras áreas.

Seja como for, o país gasta o equivalente a países desenvolvidos e, nem por isso, consegue reverter o quadro de medo e insegurança, muito em função de um modelo falido de organização policial e de administração de conflitos. Como dito na introdução, é possível supor que o crescimento dos gastos com segurança pública seja um efeito inevitável de se optar por manter um sistema disfuncional na prevenção da violência e na

garantia de direitos e que, para continuar de pé, exige volumes crescentes de investimentos. Todavia, essa opção não se dá pelo sucesso desse sistema em fazer cumprir o monopólio estatal da violência e oferecer serviços de qualidade. Ao contrário, ela parece guardar mais relação com os sentidos e as prioridades políticas que o tema assume para os dirigentes políticos.

Em termos de efetivo policial, as fontes existentes computam que o Brasil tenha 413.672 policiais militares, 68.419 bombeiros e 117.501 policiais civis, totalizando quase 600 mil homens e mulheres. Porém, alguns analistas estimam que esse número chegue perto de 700 mil pessoas, numa subnotificação de quase 20%, revelando, se confirmada, sérios problemas de gestão e transparência.

Já sobre o sistema prisional brasileiro, convivemos ainda com uma Justiça que não é capaz de julgar os 173.818 encarcerados em situação provisória nas prisões brasileiras, mesmo frente a um déficit de vagas de 175.841, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública para o ano de 2011.

TABELA 3: EFETIVO POLICIAL – POLÍCIA MILITAR, CORPO DE BOMBEIROS E POLÍCIA CIVIL – UF’S – 2011

Unidades da Federação	Polícia Militar	Corpo de Bombeiros	Polícia Civil
Brasil	413.672	68.419	117.501
Acre	2.695	532	1.200
Alagoas	7.530	2.332	1.983
Amapá	3.611	876	1.231
Amazonas	7.618	551	2.685
Bahia	31.869	2.158	5.745
Ceará	14.934	1.547	2.194
Distrito Federal	15.510	5.674	5.346
Espírito Santo	7.917	1.130	2.045
Goiás	12.547	2.698	3.362
Maranhão	7.585	1.134	2.180
Mato Grosso	6.982	1.388	2.616
Mato Grosso do Sul	5.919	1.283	1.666
Minas Gerais	45.489	5.541	10.150
Pará	2.904
Paraíba	9.698	1.262	1.400
Paraná	17.244	2.954	4.102
Pernambuco	19.545	3.866	6.053
Piauí	5.980	333	1.284
Rio de Janeiro	43.547	16.303	9.579
Rio Grande do Norte	9.674	634	1.356
Rio Grande do Sul	25.011	2.276	5.458
Rondônia	5.544	954	2.519
Roraima	1.452	285	...
Santa Catarina	11.444	2.287	3.127
São Paulo	85.056	9.329	34.480
Sergipe	5.211	641	1.347
Tocantins	4.060	451	14.89

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública - Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(...) Informação não disponível

A realidade de seis estados é ainda mais grave na medida em que verificamos que mais de 50% da população prisional não foi julgada: Piauí conta com 67,7% de sua população carcerária em situação provisória, seguido de Sergipe, com 65,6%, Amazonas, com 59,4%, Pernambuco, com 58,7%, Minas Gerais, com 56,6% e Amapá, com 50,9%.

Além da evidente incapacidade do sistema de justiça criminal brasileiro de processar e julgar a população carcerária que se amontoa nos presídios de todo o país, chama atenção a evolução do número de presos com relação às vagas existentes no sistema prisional: só o estado de São Paulo contabilizou um déficit de 74.026 vagas no ano

de 2011. Para se ter uma ideia, cada penitenciária do Estado possui cerca de 800 vagas, ou seja, seria necessária a criação de 92 penitenciárias para dar conta deste passivo.

A conformação de uma agenda política e institucional

Já faz alguns anos que vários estudiosos e operadores da segurança pública têm alertado para a necessidade de reformas estruturais que aliem modernização incremental com reformas legais. Afinal, se a democratização política do fim dos anos 1980 é um marco importante pelas mudanças na relação entre polícias e sociedade, suscitadas pela constru-

TABELA 4: DISTRIBUIÇÃO DOS PRESOS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO, POR SITUAÇÃO PRISIONAL UNIDADES DA FEDERAÇÃO (2009-2011) – EM PORCENTAGEM (%)

Unidades da Federação	Condenados			Sob medida de segurança			Provisórios		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Total	63,51 (1)	62,1	62,3	0,9 (2)	1,0	0,8	35,6	36,9	36,9
AC	66,7	63,9	68,9	0,4	0,1	0,2	32,9	36,0	30,9
AL	29,2	58,1	64,9	1,9	1,2	1,3	69,0	40,7	33,8
AP	50,3	50,0	48,7	2,3	2,3	0,4	47,4	47,7	50,9
AM	40,0	41,7	40,3	0,4	0,7	0,3	59,7	57,6	59,4
BA	54,1	53,9	54,4	0,9	0,6	0,5	44,9	45,5	45,1
CE	51,2	53,5	55,6	1,6	1,0	1,0	47,2	45,6	43,4
DF	80,4	78,2	77,8	0,7	0,9	0,8	18,9	20,8	21,4
ES	69,5	60,7	59,9	1,0	0,4	0,4	29,5	38,9	39,8
GO	62,4	60,8	61,3	0,1	0,1	0,2	37,5	39,1	38,5
MA	39,6	53,9	57,7	-	0,0	0,0	60,4	46,0	42,3
MT	48,4	56,1	53,6	0,8	0,2	0,3	50,7	43,6	46,1
MS	70,9	69,7	68,3	0,4	0,4	0,3	28,7	30,0	31,5
MG	47,3	45,0	43,0	-	0,4	0,4	52,7	54,5	56,6
PA	47,5	47,9	54,1	0,9 (3)	1,0	1,1	51,6	51,1	44,8
PB	66,6	56,7	60,5	-	1,2	1,1	33,4	42,2	38,4
PR	83,8	82,2	87,2	1,8	2,1	2,1	14,4	15,8	10,7
PE	39,5	40,6	39,6	1,9	2,0	1,7	58,8	57,4	58,7
PI	25,5	27,4	31,6	2,0	0,8	0,8	72,4	71,7	67,7
RJ	66,9	68,4	61,8	0,3	0,6	0,3	32,8	31,0	37,8
RN	63,7	62,7	72,5	1,6	1,2	1,5	34,6	36,0	26,0
RS	74,9	74,0	76,5	2,1	1,6	1,6	23,0	24,4	21,9
RO	73,3	74,8	83,0	0,5	0,4	0,1	26,2	24,8	16,8
RR	48,6	54,8	61,9	-	-	0,0	51,4	45,2	38,1
SC	70,4	72,1	74,2	0,8	1,0	1,0	28,8	26,9	24,8
SP	65,9 (4)	65,8	66,0	1,0	0,9	0,8	33,2	33,2	33,2
SE	31,5	27,6	33,1	0,8	1,9	1,4	67,7	70,6	65,6
TO	58,4	55,7	54,7	0,7	0,5	0,7	41,0	43,7	44,5

Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional (Depen); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Não inclui as informações referentes ao regime aberto do Estado de São Paulo.

(2) Não inclui as informações referentes à medida de segurança – tratamento do Estado do Pará.

(3) Não inclui as informações referentes à medida de segurança – tratamento.

(4) Não inclui as informações referentes ao regime aberto.

(-) Fenômeno inexistente.

ção da democracia e pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia, é igualmente importante constatar que, em muitos elementos, o Estado democrático limita-se a reproduzir relações que serviam ao governo ditatorial. Segurança pública, desse modo, acaba subsumida às forças policiais e, mesmo após a Constituição de 1988, não consegue ser pensada para além da gestão da atividade policial e da lógica do direito penal.

O fato é que a história recente da segurança pública no Brasil tem sido marcada por deman-

das acumuladas e mudanças incompletas. Ganhos, como a forte redução entre 2000 e 2011 dos homicídios em São Paulo ou as Unidades de Polícia Pacificadora, no Rio de Janeiro, tendem a perder força, na medida em que não há normas técnicas, regras de conduta ou padrões capazes de modificar culturas organizacionais ainda baseadas na defesa do Estado e não da sociedade. Basta vermos a forma como as polícias reagiram às manifestações sociais de junho de 2013, ora com excesso, ora com omissão. Falta-nos um

TABELA 5: PRESOS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO, VAGAS EXISTENTES E DÉFICIT DE VAGAS

Unidades da Federação	Presos			Vagas existentes			Déficit		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Total	417.112 (1)(2)	445.705	471.254	278.726	...	295.413	138.386	...	175.841
AC	3.421	3.765	3.819	1.833	1.774	1.774	1.588	1.991	2.045
AL	1.978	3.094	3.354	1.941	1.333	1.269	37	1.761	2.085
AP	1.812	1.822	1.828	994	830	850	818	992	978
AM	3.875	4.451	5.400	2.297	2.508	3.076	1.578	1.943	2.324
BA	8.220	8.887	9.455	6.839	6.993	6.993	1.381	1.894	2.462
CE	12.872	15.201	16.164	9.946	10.205	10.478	2.926	4.996	5.686
DF	8.157	8.924	10.226	6.450	6.482	6.441	1.707	2.442	3.785
ES	8.036	9.754	12.035	5.585	7.642	11.100	2.451	2.112	935
GO	9.870	10.996	11.163	5.734	6.734	6.891	4.136	4.262	4.272
MA	3.425	3.808	3.872	2.353	2.736	1.945	1.072	1.072	1.927
MT	11.061	11.445	11.185	5.235	5.760	5.760	5.826	5.685	5.425
MS	9.641	9.524	10.511	5.670	6.071	6.628	3.971	3.453	3.883
MG	35.121	37.315	41.569	23.199	25.901	27.488	11.922	11.414	14.081
PA	8.736 (3)	8.405	9.802	6.115	6.375	6.351	2.621	2.030	3.451
PB	8.524	8.052	8.210	5.313	...	5.394	3.211	...	2.816
PR	22.166	19.760	20.464	14.687	14.449	14.500	7.479	5.311	5.964
PE	21.041	23.925	25.850	9.675	10.135	10.567	11.366	13.790	15.283
PI	2.591	2.714	2.845	2.105	2.105	2.155	486	609	690
RJ	23.158	25.514	27.782	23.832	24.019	24.096	-674	1.495	3.686
RN	3.775	4.305	4.372	3.296	3.296	3.581	479	1.009	791
RS	28.750	31.383	29.113	18.010	21.077	20.315	10.740	10.306	8.798
RO	6.986	7.426	6.339	4.103	3.673	4.056	2.883	3.753	2.283
RR	1.651	1.695	1.710	538	966	1.106	1.113	729	604
SC	13.340	14.541	14.606	7.591	7.749	8.656	5.749	6.792	5.950
SP	154.515 (4)	163.676	174.060	101.774	98.995	100.034	52.741	64.681	74.026
SE	2.742	3.437	3.558	2.007	2.068	2.235	735	1.369	1.323
TO	1.648	1.886	1.962	1.604	1.644	1.674	44	242	288

Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional (Depen); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Não inclui as informações referentes ao regime aberto do Estado de São Paulo.

(2) Não inclui as informações referentes à medida de segurança – tratamento do Estado do Pará.

(3) Não inclui as informações referentes à medida de segurança – tratamento.

(4) Não inclui as informações referentes ao regime aberto.

projeto de governança das polícias brasileiras e de alinhamento das políticas de segurança pública aos requisitos da democracia e à garantia de Direitos Humanos, a ser colocado aos candidatos nessas eleições. O governo federal não precisa ser diretamente responsável por todas as ações de segurança pública, mas é o único capaz de reunir força política para tocar um projeto de nação; de um novo modelo de desenvolvimento que contemple segurança, garantia de direitos e prevenção da violência como conquistas de uma população que tem reaprendido a exigir melhores condições de vida e a se manifestar.

Apesar do aumento de investimentos e de políticas isoladamente bem-sucedidas, é possível identificar as falhas na implantação e na execução dos programas da área, entre as quais se destacam:

- a) o baixo grau de institucionalização, com falta de padronização de procedimentos e de ações;
- b) a falta de diálogo com lideranças e organizações sociais locais na implantação das unidades, conferindo à política um caráter vertical;
- c) a falta de comunicação com a comunidade também na execução das atividades, impedindo

do que haja responsabilização e apropriação por parte desta em relação ao projeto;

- d)** a desmotivação dos policiais que atuam nas unidades, com falta de incentivos, de treinamento e de uma real compreensão do sentido da polícia de comunidade e da importância da prevenção do crime;
- e)** a desconsideração de peculiaridades locais e demandas específicas de segurança em cada localidade;
- f)** uma falta de conexão e vínculo entre a juventude, o bairro em que os jovens vivem e as polícias;
- g)** a escassez de projetos e programas que priorizam ações de transparência e prestação de contas, muitas vezes justificando que as informações são de natureza estratégica e que primeiro devem ser utilizadas na gestão das políticas (permanência da lógica do segredo).

Em segundo lugar, as experiências nacionais sinalizam um conjunto de lições aprendidas que devem servir de baliza para a formulação e a execução de projetos de segurança cidadã no Brasil e, mesmo, em outros países da América Latina que ainda convivem com altas taxas de violência e criminalidade. São elas:

- 1.** Corporativismos e resistências organizacionais ao modelo de segurança cidadã, que muitas vezes se apresentam como barreiras ao desenvolvimento desse tipo de estratégia (divisões e conflitos entre os policiais da direção e os da ponta da linha; divisões e conflitos entre a polícia e outros setores da administração pública) podem ser enfrentados, de modo eficaz, por meio do investimento em treinamento específico e aprofundado;
- 2.** A falta de capacidade de muitas organizações policiais de monitorar e avaliar o próprio trabalho deve ser enfrentada a partir de programas e

associações com centros de pesquisa e setor privado, com o objetivo de desenvolver intervenções que já estejam previamente desenhadas para avaliação e monitoramento contínuo;

- 3.** Programas com foco específico para a juventude (incluindo a negra) tendem a ter resultados mais sustentados ao longo do tempo. Estudos indicam que o município, na qualidade de agente produtor de políticas preventivas, pode ser mais eficaz para solucionar pequenos problemas que em conjunto poderiam compor um grande problema;
- 4.** A relação que os municípios e estados criam em relação à segurança pública não segue um padrão estabelecido. A natureza dessa relação vai depender, principalmente, do relacionamento de cada município com cada estado e da interlocução de cada município com as polícias. O mais interessante seria que estado e municípios trabalhassem de forma cooperativa;
- 5.** Estratégias que priorizam a radicalização da transparência tendem a ter um grau de institucionalidade maior e mais eficiente do que ações focalizadas apenas na dimensão da modernização tecnológica da gestão das políticas de segurança pública;
- 6.** A relação fiscal entre o governo federal e os diferentes estados, em termos de recursos econômicos e humanos, de maneira a assegurar uma coordenação interinstitucional, orçamentária e de designação de funções e responsabilidades com pessoal eficaz e transparente nos distintos níveis de governo.

Por fim, a principal conclusão a que este texto pode chegar é que, por melhores que sejam as práticas de gestão adotadas, sem uma mudança substantiva na estrutura normativa das polícias, o quadro de insegurança hoje existente tenderá a ganhar contornos dramáticos. Ou seja, uma das lições de países que conseguiram reformar suas

polícias, como Irlanda e África do Sul, é que quando a atividade policial deixa de ser autônoma e passa a responder à lógica das políticas públicas muito se ganha. Trata-se, como já frisado, de uma agenda que associa mudanças incrementais e de práticas de gestão com alterações na ar-

quitetura institucional e legal que regula o setor no Brasil. Sem que essas duas dimensões sejam simultaneamente enfrentadas, a perspectiva é de manutenção de uma realidade institucional que bloqueia ganhos de eficiência e novos e melhores padrões de desenvolvimento.

Bibliografia:

ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, SÃO PAULO, (15) 2: 103-140, novembro de 2003.

ANISTIA INTERNACIONAL. Brasil: Eles entram atirando: Policiamento de comunidades socialmente excluídas. 2005. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/areadeatuacao/torviolpolsist/Anistia%20Internacional%20-%20Eles%20entram%20atirando%20-%20versao%20basica.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. Brasil: Entre o ônibus em chamas e o caveirão: em busca da segurança cidadã. 2007. Disponível em: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR19/010/2007/es/19b53e10-d39c-11dd-a329-2f46302a8cc6/amr190102007pt.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. O Estado dos Direitos Humanos no Mundo. 2010. Disponível em: <http://brasil.indymedia.org/media/2010/05//472198.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2014.

AZEVEDO, R. G. Tendências do Controle Penal na Modernidade Periférica. As reformas penais no Brasil e na Argentina na última década. Tese de doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

_____, R. G. Informalização da justiça e controle social. Estudo sociológico da implantação dos Juizados Especiais Criminais em Porto Alegre. São Paulo: IBCCrim, 2000.

BONELLI, M. da G. Profissionalismo e política no mundo do direito. As relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Carlos: Edufscar/Sumaré, 2002.

BUENO, Samira. Letalidade da ação policial. In LIMA, R. S. de RATTON, J.L.; AZEVEDO, R. G. Crime polícia e justiça no Brasil (no prelo).

CALDEIRA, T. P. R. Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/Ed. 34, 2000.

CARVALHO, J. M. de. Cidadania no Brasil. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

- COSTA, A. T. M.** Estado, Polícia e Democracia. Tese de Doutorado. UNB. Brasília, 2003
- DAMATTA, R.** Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- DEBERT, G.; GREGORI, M. F.; e PISCITELLI, A.** Gênero e Distribuição da Justiça: as Delegacias de Defesa da Mulher e a construção das diferenças. Unicamp/ Pagu – Núcleo de Estudos de Gênero, 2006 (Coleção Encontros).
- DIAS NETO, T.** Segurança urbana: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos tribunais; Fundação Getulio Vargas, 2005.
- FERREIRA, S. P.; LIMA, R. S. de; BESSA, V.** Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes. Coleção Segurança com Cidadania. Brasília, v. 01, n. 03, ano 1, p. 11-20, 2009.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP).** Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Edição VI. São Paulo, 2012.
- HUMAN RIGHTS WATCH.** Police Brutality in Urban Brazil. 1997.
- IZUMINO, W. P.** Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: contribuições para a consolidação de uma cidadania de gênero. Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 10, n. 40: 282-295, outubro a dezembro, 2002.
- KANT DE LIMA, R.** A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KANT DE LIMA, R.** Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? São Paulo em Perspectiva, 18 (1): 49-59, 2004.
- LIMA, R. S. de.** Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo. 1 ed. São Paulo: Sicurezza, 2002. v. 1. 126 p.
- _____. Contando Crimes e Criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. Tese de Doutorado. USP. São Paulo. 2005
- _____. Segurança pública e os 20 anos da Constituição Cidadã. Cadernos Adenauer (São Paulo), v. 1, p. 75-84, 2008.
- _____. Quien mejor gobierna, más seguridad genera: Diálogo México-Brasil sobre policía y crimen organizado. Casede. México (no prelo).
- _____. Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil. 1. ed. São Paulo: Alameda Editorial, 2011. 308 p.

- LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.** Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: *Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Alameda Editorial, 2011.
- LIMA, R. S. de; SINHORETTO, J.; e ALMEIDA, F.** Entre advogados e policiais: opiniões dos operadores da justiça paulista sobre política criminal. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. *Sociologia: consensos e controvérsias*. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2009. p. 270.
- LIMA, R. S. de; COSTA, A. T. M.** Segurança Pública. In LIMA, R. S. de; RATTON, J.L.; AZEVEDO, R. G. *Crime polícia e justiça no Brasil (no prelo)*.
- LOCHE, Adriana.** A letalidade de ação policial: parâmetros para análise. In: TOMO, Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/Universidade Federal de Sergipe Nº 1 (1998). São Cristóvão-SE, NPPCS/UFS, n. 17 jul./dez., 2010.
- MINGARDII, G.** Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na Polícia Civil. São Paulo: Scritta, 1992.
- MISSE, M.** Malandros, marginais e vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Doutorado em Sociologia Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ. 1999.
- MUNIZ, J. O.; ZACCHI, J. M.** Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung (Textos Prosur/Segurança Cidadã), 2004.
- NASCIMENTO, A. A. do.** A profissionalização e especialização da Polícia Civil no Estado do Rio de Janeiro. Paper apresentado ao XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, GT Ocupações e Profissões, 2009.
- ONU.** Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, 2010.
- ONU.** Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento. Relatório do Relator Especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Dr. Philip Alston, 2007.
- PAIXÃO, Antonio L.** A organização policial numa área metropolitana. Dados - Rev. Ciências Sociais, vol.25, n.1, 63-85, 1982.
- _____. Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In PINHEIRO, P. (org.). *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 11-44.
- PONCIONI, P.** Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. USP. São Paulo, 2004.

- PROENÇA, D.; MUNIZ, J.; PONCIONI, P.** Da Governança de Polícia à Governança Policial: controlar para saber, saber para governar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 5, p. 14-50, 2009.
- ROSE, N.** Powers and Freedom: reframing political thought. United Kingdom: Cambridge University Press, 1999.
- SANTOS, W. G. dos.** Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SILVA, C. A.** A disputa pela jurisprudência na área da infância: promotores, juízes e adolescentes infratores. Paper apresentado à XX Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 22 a 26 de outubro, 1996.
- SINHORETTO, J.** Ir aonde o povo está: etnografia de uma reforma da justiça. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Departamento de Sociologia, 2007. Disponível em: www.teses.usp.br.
- SPAGNOL, A. S.** (2003), Garotos perdidos: um estudo sobre os jovens delinquentes na cidade de São Paulo. Tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V.** Violências e conflitualidades. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V.; TIRELLI, C.** A ordem pública e o ofício de polícia: a impunidade na sociedade brasileira. In Luís André de Sousa. (org.). *Psicanálise e Colonização: leituras do sintoma social no Brasil*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1999, p. 113-127.
- VASCONCELLOS, F. B.** A prisão preventiva como mecanismo de controle e legitimação do campo jurídico. Dissertação de mestrado. Porto Alegre, PUC-RS, 2008.
- ZAVERUCHA, J.** Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX. Recife: Bagaço, 1998.