

INTERESSE NACIONAL

ANO 8 • NÚMERO 29 • ABRIL-JUNHO DE 2015 • R\$ 30,00

www.interessenacional.com

Aspectos Relevantes da Lei Anticorrupção e o Caso Petrobras

Modesto Carvalhosa

Petrobras: Aqui se Faz, Ali nos Estados Unidos se Paga!

Isabel Franco

Petrobras: Trajetória e Opções de Futuro

Adriano Pires

Marcio Balthazar da Silveira

Água: Há Muita Gente Decidindo

Newton Lima Azevedo

Crise Hídrica: Origens Históricas, Responsabilidades e Soluções

Gabriel Kogan

Um Novo Conceito de Cultura

Affonso Romano de Sant'Anna

Da Hiperfragmentação ao Estado-Rede, Políticas Culturais no Brasil

Ivana Bentes

O Brasil e os Imigrantes: Novos Velhos Conhecidos

Camila B. F. Baraldi

Tatiana Chang Waldman



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 8 • Número 29 • Abril-Junho de 2015

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	Luis 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 2015

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

ANO 8 • NÚMERO 29 • ABRIL-JUNHO DE 2015

5 Apresentação

ARTIGOS

7 Aspectos Relevantes da Lei Anticorrupção e o Caso Petrobras

MODESTO CARVALHOSA

O autor chama a atenção para o fato de que a conduta da presidente da República, ao não aplicar a Lei Anticorrupção aos envolvidos no escândalo de corrupção na Petrobras, leva à caracterização de crime de responsabilidade. A vontade da presidente se sobrepõe à lei e, com isso, fere o Estado de Direito, cometendo crime de responsabilidade. As empresas implicadas já estão sofrendo os efeitos perversos desse limbo jurídico.

16 Petrobras: Aqui se Faz, Ali nos Estados Unidos se Paga!

ISABEL FRANCO

As ações contra a Petrobras na Justiça norte-americana representam um grande risco para a estatal, quiçá muito maior do que as investigações e processos em curso no Brasil. No direito anglo-saxão, os investidores são muito mais protegidos

e as cortes americanas se apresentam muito paternalistas com relação aos investidores. Nessas ações, os investidores alegam a violação de regras da Securities and Exchange Commission (SEC).

28 Petrobras: Trajetória e Opções de Futuro

ADRIANO PIRES

MARCIO BALTHAZAR DA SILVEIRA

Após o escândalo de corrupção na Petrobras, uma profunda discussão interna terá de ser feita, para dotar a estrutura corporativa de mais agilidade e definir quais os empreendimentos controlados em que a companhia não precisa se manter à frente. A Petrobras deve concentrar as suas atividades naquilo que fez dela uma corporação de excelência em óleo e gás natural.

37 Água: Há Muita Gente Decidindo

NEWTON LIMA AZEVEDO

O principal problema da água no Brasil é a falta de planejamento integrado entre os atores responsáveis pelo setor. Existem muitos governos decidindo os caminhos a serem tomados: praticamente todas as prefeituras, os governos estaduais e o governo federal, com órgãos em diferentes ministérios. A água é tão

fundamental para a sobrevivência do ser humano que deveríamos seguir, neste aspecto, o exemplo da China e criar um Ministério das Águas.

47 Crise Hídrica: Origens Históricas, Responsabilidades e Soluções

GABRIEL KOGAN

A crise de abastecimento na cidade de São Paulo é resultado da negligência histórica da urbanização com rios urbanos, e não apenas um mero acaso climático. Se o esgoto fosse recolhido e tratado, dentro da própria cidade, seria possível reutilizar todo o líquido para consumo humano, reduzindo a quase zero a necessidade de captação de novos recursos. A prevenção de perdas é uma atividade cara e que deve acontecer sempre, mas, fundamentalmente, seria necessária uma reforma urbanística de todos os rios e córregos, concebidos de forma integrada, como um sistema.

57 Um Novo Conceito de Cultura

AFFONSO ROMANO DE SANT'ANNA

É preciso tirar a “cultura” do seu nicho secular. A cultura não está só no Ministério da Cultura. Está em todas as partes. A “cultura” está (também) fora do Ministério da Cultura. E o presidente da República deveria provocar a integração da cultura com todos os ministérios. O conceito de cultura que foi posto em prática pelo governo atual não corresponde às exigências de um país plural e complexo. É preciso reinventar o conceito de cultura. Ir além do elitismo e do populismo. Ir além do mercado e além dos estereótipos.

62 Da Hiperfragmentação ao Estado-Rede, Políticas Culturais no Brasil

IVANA BENTES

A autora escreve sobre o desafio do atual Ministério da Cultura: constituir uma cultura de redes para além da hiperfragmentação identitária. Uma rede cultural que reconecta o Estado com a pauta trazida pelos movimentos rurais e urbanos e suas linguagens, que recoloca na cena o debate em torno dos Pontos de Cultura, da cultura digital, da reforma da Lei do Direito Autoral, reconectando o Estado com as forças vivas da sociedade, reconectando a estética e a política. Esse é o desafio para uma mudança não apenas das políticas culturais, mas da própria cultura política brasileira.

70 O Brasil e os Imigrantes: Novos Velhos Conhecidos

CAMILA B. F. BARALDI

TATIANA CHANG WALDMAN

O Brasil é um país de imigrantes e, hoje, vive mais um capítulo dessa história. Peruanos, bolivianos, haitianos, europeus e asiáticos vêm atraídos pelas oportunidades de emprego. O país precisa dar respostas imediatas ao aumento da imigração, pois a única lei que rege o assunto é o Estatuto do Estrangeiro, de 1980, considerado anacrônico. É preciso mais eficiência na emissão de documentos. Há necessidade de garantir condições para que os imigrantes não sejam explorados no mercado de trabalho e estejam habilitados a realizar seus objetivos de vida e seu crescimento, com todos os direitos garantidos e respeitados.

Apresentação



Este número oferece ao leitor análises aprofundadas sobre quatro temas de grande relevância apresentados em oito artigos: 1) o escândalo de corrupção na Petrobras (aspectos econômicos e legais), especialmente à luz da legislação dos Estados Unidos; 2) a crise da água (críticas, perspectivas e soluções); 3) atualização do conceito de cultura e o papel do novo MinC; e 4) a escolha do Brasil como pátria para cidadãos de diversas nacionalidades (a nova onda de imigração).

A missão desta revista é contribuir como fonte de informação qualificada para o debate apartidário de assuntos de interesse nacional.

Muito já se escreveu sobre a importância da Lei Anticorrupção, de 29 de janeiro de 2014, ainda não regulamentada, que responsabiliza empresas e permite que elas sejam punidas se participarem de atos de corrupção contra a administração pública nacional ou estrangeira. A utilidade dessa legislação está sendo testada no rumoroso caso de corrupção na Petrobras, um esquema de desvios que beneficiou partidos políticos, deputados e senadores, dirigentes da estatal, empreiteiras e operadores da propina arrecadada.

O primeiro artigo é do jurista Modesto Carvalhosa, autor de “O Livro Negro da Corrupção”, Paz e Terra, 1995. Na sua avaliação, “a conduta da presidente da República, em face do presente escândalo de corrupção na

Petrobras, seja ao querer negar vigência à Lei Anticorrupção, seja ao se manifestar favoravelmente ao acobertamento dos crimes praticados pelas empreiteiras e pela própria Petrobras nesse escândalo, leva à caracterização de crime de responsabilidade, na forma do art. 85, VII da Constituição Federal”.

No que diz respeito aos contratos com o governo, Carvalhosa sugere que “a única solução viável é acabar com a interlocução direta entre o Poder Público e as empreiteiras e fornecedoras. Para tanto, é fundamental a utilização obrigatória, em tais contratos, de seguros de garantia de obra (*performance bonds*)”.

Além disso, “é obrigação do país vítima da corrupção instaurar o quanto antes processos de investigação e punição, sob pena de outras jurisdições o fazerem, notadamente a norte-americana, através do Ministério da Justiça”. Esse assunto é ampliado no artigo seguinte, “Petrobras: aqui se faz, ali nos Estados Unidos se paga!”, de Isabel Franco, responsável pela área de Anticorrupção & Compliance no escritório de advocacia KLA – Koury Lopes Advogados, do qual é sócia.

“A Petrobras, além de possuir escritórios nos Estados Unidos, tem papéis comercializados na bolsa de Nova York. Quando emitidos nos EUA por empresa estrangeira, submetem a emissora de tais títulos à jurisdição daquele país”, explica a especialista.

Os economistas Adriano Pires e Marcio Balthazar, respectivamente, sócio-fundador do Centro Brasileiro de Infra Estrutura (CBIE) e sócio-diretor da NatGas Economics, escrevem sobre a trajetória e as opções de futuro da Petrobras. Para eles, esgotou-se a capacidade da Petrobras de prover soluções em todos os segmentos: a estatal deve concentrar as suas atividades naquilo que fez dela uma corporação de excelência em óleo e gás natural.

Nesta edição, Interesse Nacional analisa outra crise, a dos recursos hídricos. Para escrever sobre o assunto, a revista convidou Newton Lima Azevedo, governador pelo Brasil no World Water Council (Conselho Mundial da Água), “think tank” que reúne 70 países, sediado em Marselha, França.

Para Newton Azevedo, há três pontos consensuais para se lidar com a administração da água no País: necessidade de planejamento integrado, melhoria da gestão e recursos. Ele aponta uma das ineficiências constatadas no Brasil: na área de gestão, das 27 empresas estaduais operadoras do sistema brasileiro de saneamento, ao menos 20 têm faturamento menor do que suas despesas, sem contar as perdas de água.

Para outro especialista no assunto, Gabriel Kogan, arquiteto com mestrado em gerenciamento hídrico pelo Institute for Water Education da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), na Holanda, a crise de abastecimento na cidade de São Paulo é resultado da negligência histórica da urbanização com rios urbanos, e não apenas um mero acaso climático. “Para encarar a crise em sua essência, precisamos reaproximar o abastecimento do saneamento, além de redesenhar as margens (dos rios). Se o esgoto fosse recolhido, e tratado dentro da

própria cidade, seria possível reutilizar todo o líquido para consumo humano, reduzindo a quase zero a necessidade de captação de novos recursos”, sugere Kogan.

Interesse Nacional não descuida dos temas educação e cultura e traz, neste número, duas visões sobre esse último assunto: a do escritor Affonso Romano de Sant’Anna, que presidiu a Fundação Biblioteca Nacional, criou o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (Proler), e se inquieta com a “história tumultuada” da cultura no Brasil. Ele lança um desafio: “superar a cópia do modelo francês, do modelo americano e do modelo populista do atual governo”. Como? Partindo para um novo conceito de cultura, que não está apenas no Ministério da Cultura, mas em todas as partes. Para ele, o presidente da República deveria provocar a integração da cultura com todos os ministérios.

Em seu artigo, Ivana Bentes, pesquisadora de Comunicação da UFRJ e secretária de Cidadania e Diversidade Cultural do Ministério da Cultura, diz que é preciso “trazer para a cena uma disputa de ideias, projetos e questões que ultrapassem em muito a hiperfragmentação dos setores culturais e a disputa identitária por mais representação. Esses são alguns dos desafios para as políticas culturais do novo Ministério da Cultura”.

Fechamos a edição com o artigo “O Brasil e os imigrantes: novos velhos conhecidos”, de Camila B.F. Baraldi, coordenadora-adjunta de Políticas para Migrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, e Tatiana Chang Waldman, pesquisadora do Museu da Imigração. As autoras destacam o caráter anacrônico do Estatuto do Estrangeiro, de 1980, e a necessidade de o poder público construir um novo marco regulatório para o tema.

OS EDITORES

Aspectos Relevantes da Lei Anticorrupção e o Caso Petrobras

.....

MODESTO CARVALHOSA

Desafios da quarta maior democracia do mundo

Acha-se em vigor no País, desde 29 de janeiro de 2014, a Lei nº 12.846 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização objetiva, administrativa e civil, de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

I – Objetivos da Lei Anticorrupção

A Lei se destina a pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção, independentemente da responsabilização de pessoas físicas, sejam elas agentes públicos ou privados.

Devem, assim, as autoridades públicas competentes, ao tomarem conhecimento de indícios da prática de atos de corrupção, imediatamente investigar e determinar a instauração de processo administrativo, visando apurar objetivamente a ocorrência dos delitos administrativos prescritos na Lei, bem como a aplicação das sanções cabíveis.

Isso é justamente o que já deveria ter sido feito há tempos no caso Petrobras. Embora

.....
MODESTO CARVALHOSA é jurista. Autor, entre outras publicações, de “O Livro Negro da Corrupção”, Paz e Terra, 1995, vencedor do Prêmio Jabuti, e “Considerações sobre a Lei Anticorrupção”, Revista dos Tribunais, 2015.

se discuta atos possivelmente iniciados antes da entrada em vigor da Lei, tais atos de corrupção se enquadram na categoria dos “*delitos permanentes ou continuados*” e, portanto, plenamente por ela sancionáveis.

No presente caso, o delito principal é o contrato superfaturado e seus aditivos, sendo as propinas pagas a partidos políticos, parlamentares, diretores e funcionários da estatal, e a intermediários, doleiros, apenas o produto do mencionado delito administrativo.

E não há também que se falar da ausência de regulamentação da Lei como fundamento de sua não aplicação ao caso Petrobras. Apenas a adoção facultativa, e não obrigatória, dos procedimentos de *compliance* é que pressupõe regulamentação. Com exceção desse ponto lateral, a Lei já é aplicável a partir de 29 de janeiro de 2014.

A não instauração de processo administrativo voltado a apurar a ocorrência dos diversos delitos imputados às empresas envolvidas no escândalo de corrupção da Petrobras configura, assim, ato de improbidade das autoridades incumbidas de tal encargo, incidindo tais agentes públicos em crime de prevaricação (artigo 319 do Código Penal).

Do mesmo modo, quaisquer manobras articuladas por autoridades públicas no sentido de impedir a responsabilização administrativa dessas empresas, ainda que não

sejam tais autoridades aquelas propriamente competentes pela instauração desses processos administrativos, configuram, igualmente, atos de improbidade.

II – A quebra do Estado de Direito pela presidente da República

Feitas as considerações acima, é forçoso concluir que a conduta da presidente da República, em face do presente escândalo de corrupção na Petrobras, seja ao querer negar vigência à Lei Anticorrupção, seja ao se manifestar favoravelmente ao acobertamento dos crimes praticados pelas empreiteiras e pela própria Petrobras nesse escândalo, leva à caracterização de crime de responsabilidade, na forma do art. 85, VII da Constituição Federal.

Essa conduta, que infringe o Estado de Direito, consta das declarações da presidente da República, em discursos oficiais do início de seu segundo mandato, e entrevistas de imprensa, as quais deixam mais do que clara sua determinação de subtrair à aplicação as disposições da Lei Anticorrupção, não apenas em relação à própria Petrobras, como também a todas as empresas privadas que com ela contrataram, causando gravíssimas lesões ao patrimônio público, e que são objeto de investigações em diversas ações penais em curso perante o Juízo da 13ª Vara Criminal da Justiça Federal no Estado do Paraná.

Senão vejamos:

A presidente da República, em seu discurso de diplomação do segundo mandato, na sede do Tribunal Superior Eleitoral, em 18 de dezembro de 2014¹, referiu-se a atos de improbidade praticados por diversas pessoas jurídicas

contra o patrimônio público no contexto da denominada “Operação Lava Jato” da Polícia Federal, junto à Petrobras, tendo proclamado que:

“Temos que punir as pessoas, não destruir as empresas. Temos que saber punir o crime, não prejudicar o país ou sua economia.” (grifamos)

Nesse mesmo sentido, a presidente da República, em seu discurso de posse perante o Congresso Nacional, realizado em 1º de janeiro de 2015², novamente declarou que:

“Como fiz na minha diplomação, quero agora me referir à nossa Petrobras, uma empresa com 86 mil empregados dedicados, honestos e sérios, que teve, lamentavelmente, alguns servidores que não souberam honrá-la, sendo atingidos pelo combate à corrupção.

Temos, assim, que saber apurar e saber punir, sem enfraquecer a Petrobras, nem diminuir a sua importância para o presente e para o futuro. Não podemos permitir que a Petrobras seja alvo de um cerco especulativo de interesses contrariados com a adoção do regime de partilha e da política de conteúdo nacional; partilha e política de conteúdo nacional que asseguraram ao nosso povo o controle sobre nossas riquezas petrolíferas. A Petrobras é maior do que quaisquer crises e, por isso, tem capacidade de superá-las e delas sair mais forte.”

Já no discurso proferido em sua primeira reunião ministerial, em 27 de janeiro de 2015,

1 Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-solenidade-de-diplomacao-no-tribunal-superior-eleitoral-brasilia-df>

2 Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional-1>

ocorrida na Granja do Torto³, a presidente da República foi ainda mais contundente:

“Gostaria de falar para vocês agora – podia passar mais rápido, por favor? –, que toda vez que se tentou, no Brasil, toda vez que tentaram, no Brasil, desprestigiaram o capital nacional estavam tentando, na verdade... Bom, eu vou preferir ler, sabe? Estavam tentando, na verdade, diminuir a sua independência, diminuir a sua concorrência, e nós não podemos deixar que isso ocorra. Nós devemos punir as pessoas, e não destruir as empresas. As empresas, elas são essenciais para o Brasil. Nós temos que saber punir o crime, nós temos de saber fazer isso sem prejudicar a economia e o emprego do país. Nós temos de fechar as portas para a corrupção. Nós não podemos, de maneira alguma, fechar as portas para o crescimento, o progresso e o emprego.

E queria dizer para vocês que punir, que ser capaz de combater a corrupção não significa, não pode significar a destruição de empresas privadas também. As empresas têm de ser preservadas. As pessoas que foram culpadas é que têm que ser punidas, não as empresas.”

Em entrevista à imprensa, no dia 16 de novembro de 2014, em Brisbane, Austrália, após a Conferência de Cúpula do G-20⁴, a presidente da República já havia declarado:

.....
3 Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-oplanalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-reuniao-ministerial-granja-do-torto>

.....
4 Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-oplanalto/entrevistas/entrevistas/entrevista-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-sessao-plenaria-da-cupula-do-g20-brisbane-australia>

“Nem todos... aliás, a maioria absoluta, quase, dos membros da Petrobras, dos funcionários, não é corrupta. Agora, tem, foi integrada, tem pessoas que praticaram atos de corrupção dentro da Petrobras. Então, não se pode pegar a Petrobras e condenar a empresa. O que nós temos de condenar são pessoas.” (grifamos)

E, em nova entrevista à imprensa, a primeira concedida após suas férias de Carnaval, afirmou:

*“Eu não vou tratar a Petrobras como a Petrobras tendo praticado malfeitos. Quem praticou malfeitos foram funcionários da Petrobras, que vão ter que pagar por isso.”*⁵

Os efeitos deletérios da atitude da presidente da República, de recusar a aplicação da Lei Anticorrupção, já se fazem sentir na Controladoria Geral da União – CGU, como se vê nas declarações de seus integrantes ao jornal O Globo, de 21 de fevereiro de 2015⁶:

“A Controladoria-Geral da União (CGU) já decidiu, pelo menos com base nos elementos da Operação Lava Jato tornados públicos até agora, que a Petrobras ficará fora das punições previstas na Lei Anticorrupção. O entendimento que prevalece no órgão é que a estatal é vítima do esquema de desvio de recursos e de pagamento de propinas e, portanto, não existiria qualquer razão para o enquadramento da companhia. A lei passou a punir pessoas jurídicas – e não apenas funcionários – por prática de suborno.”

.....
5 Disponível no jornal “O Globo”, ed. de 21/02/2015, p.6.

.....
6 Disponível no jornal “O Globo”, ed. de 21/02/2015, p.4.

Fundamentada nas declarações públicas da presidente da República, sustenta a Controladoria Geral da União (CGU)⁷, contrariamente ao disposto na Lei Anticorrupção, que:

“A Petrobras é a empresa lesada, é vítima, não pode ser punida – diz um dos técnicos responsáveis por analisar a aplicação da lei na CGU.”

Resulta claro, do simples confronto (i) dos textos oficiais dos discursos proferidos pela presidente da República, em 18 de dezembro de 2014, em 1º de janeiro de 2015, e em 27 de janeiro de 2015, bem como das entrevistas coletivas que concedeu, com (ii) o texto do artigo 3º, §1º, da Lei Anticorrupção, que a conduta da presidente da República, de impedir a responsabilização das empresas, seja a Petrobras, sejam as que com esta contrataram, para somente punir as pessoas naturais envolvidas, configura o crime de responsabilidade capitulado no artigo 8º, item 7, da Lei nº 1.079/1950.

Não pode haver dúvida de que a Lei Anticorrupção se aplica a atos praticados pelas empresas públicas e de economia mista, as fundações e os institutos públicos junto a terceiros, nem de que, para os efeitos da Lei, tais entidades são entes públicos descentralizados, em todos os sentidos e para todos os efeitos, respondendo pela conduta corruptiva que vierem a praticar. Inquestionável, portanto, sua aplicação, tanto à própria Petrobras como a todas as empresas que com esta haviam contratado.

As declarações da presidente da República, acima transcritas, caracterizam a conduta delitativa capitulada no artigo 8º, item 7, da referida Lei nº 1.079/1950, posto que, mais do que permitir a infração à Lei Anticorrupção, elas conclamam à sua infração em casos

.....
7 Disponível no jornal “O Globo”, ed. de 21/02/2015, p.4.

nos quais os gigantescos prejuízos causados à Petrobras foram confessados pela administração da própria Petrobras e reconhecidos pela própria presidente da República nos seus discursos e entrevistas. Vale dizer que a presidente da República reconhece a existência da conduta corruptiva, não apenas da Petrobras, como a de suas cocontratantes, mas nega, de público, que a esta conduta se deva aplicar a Lei Anticorrupção.

A referida Lei nº 1.079/1950 é clara, em seu artigo 4º, ao dispor que:

“São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

IV - A segurança interna do país;”

E o artigo 8º, item 7, da mesma lei, estabelece:

“Art. 8º São crimes contra a segurança interna do país:

(...)

7. permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública.”

Não há que questionar a recepção das disposições da Lei nº 1.079/1950 pela Constituição Federal de 1988, posto que esta, em seu artigo 85, reproduz, literalmente, o texto do artigo 4º da Lei nº 1079/1950, com exceção do inciso VII, que não está em causa.

Além de cometer explicitamente crime de responsabilidade ao assim agir contra a aplicação de Lei Federal, (art. 85, VII da Constituição Federal), a presidente demonstra a falta de diretriz do seu governo, face à ignorância dos efeitos benéficos da aplicação da Lei Anticorrupção no caso da Petrobras e das

empreiteiras e fornecedoras nacionais e multinacionais que, em concurso criminoso, levaram à destruição de valor da estatal e, agora, gradativamente, delas próprias.

Resultado: a vontade da presidente se sobrepõe à Lei e, com isso, fere o Estado de Direito, cometendo crime de responsabilidade. As empresas implicadas já estão sofrendo os efeitos perversos desse limbo jurídico, enquanto o próspero mercado internacional da aquisição de empresas corruptas, liderado pelos norte-americanos, já iniciaram a compra de ativos das empresas brasileiras corruptas, inclusive da própria Petrobras.

III – O sistema mundial de combate à corrupção

A corrupção é objeto de importantes tratados internacionais (Tratado da OCDE, de 1997 – Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, ratificada pelo Brasil em 2000; Convenção Interamericana contra a Corrupção – OEA, de 1996, ratificada pelo Brasil em 2002; e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, ratificada pelo Brasil em 2006), sendo combatido esse tipo de crime, no plano interno, em especial pelos Estados Unidos (Foreign Corrupt Practices Act, de 1977, matriz de todos os Tratados) e pelo Reino Unido (Bribery Act inglês, de 2010, que, através do “*serious fraud offence*”, permite a perseguição das empresas corruptas fora do território inglês), jurisdições que dispõem de sistemas rígidos de investigação desses ilícitos internacionais.

Ao firmar os acordos internacionais, os países comprometem-se a processar administrativamente empresas corruptas, não apenas nacionais como também multinacionais.

Ao processar as nacionais e as multinacionais a autoridade local estará colaborando com as autoridades dos países de origem e demais nações vítimas da mesma empresa corrupta, no combate ao delito, instalando em suas jurisdições as providências e os processos respectivos.

Nesse aspecto, há, no plano internacional, uma relativização da territorialidade das leis e de sua aplicação no combate à corrupção, permitindo-se a atração de outra jurisdição estrangeira nas hipóteses em que não se verifique a aplicação da Lei nacional do país em que o ilícito se produz.

Isso é o que ocorreu no caso Alstom, em que, embora esta companhia não tenha praticado corrupção nos Estados Unidos, está sendo processada perante o Departamento de Justiça norte-americano, diante da omissão das autoridades francesas em dar seguimento à investigação de atos de corrupção ligados a obras de metrô em diversos países, tais como Índia, Polônia, Tunísia, Letônia, Malásia, Zâmbia, Hungria e Egito. Além de se submeter à jurisdição do Departamento de Justiça norte-americano, a Alstom tem sido igualmente objeto de investigações perante o Banco Mundial, o *Serious Fraud Office* inglês, o governo suíço, entre outras autoridades internacionais e de outros países.

É, assim, obrigação do país vítima da corrupção instaurar o quanto antes processos de investigação e punição, sob pena de outras jurisdições o fazerem, notadamente a norte-americana, que, através do Ministério da Justiça, é altamente capacitada.

Esse foi exatamente esse o compromisso assumido pelo Brasil ao firmar os acordos internacionais em que se compromete a processar administrativamente todas as empresas – pessoas jurídicas – nacionais e multinacionais – envolvidas em corrupção pública.

Com efeito, ao dar efetiva vigência à Lei Anticorrupção, instaurando processos administrativos voltados à apuração objetiva de atos de corrupção praticados em seu território, o governo brasileiro estaria – mas não está – atendendo a esse compromisso internacional evitando, de resto, que tais atos sejam investigados e sancionados em outras jurisdições.

IV – O regime internacional de punição das condutas corruptas

Como se sabe, prevalece no direito internacional o princípio de que uma empresa corrupta não pode ser punida duas vezes pelos mesmos fatos. Não poderia, assim, no escândalo da Petrobras, ora em curso, uma mesma empreiteira ou fornecedora da Petrobras ser punida aqui pela Lei Anticorrupção, através de devido processo legal e, ao mesmo tempo ou em seguida, também punida pela jurisdição de outros países. Ora, se um país signatário punir, não pode outro signatário dos Tratados fazê-lo novamente.

Ocorre que o governo brasileiro, através da CGU, até agora não instaurou o devido processo administrativo contra as empreiteiras e contra a Petrobras, obedecendo a ordens da presidente da República.

Ao assim agir, negando a aplicação da Lei Anticorrupção contra a Petrobras, as empreiteiras e fornecedoras, a presidente da República confere legitimidade para que outros países signatários dos Tratados possam puni-las, ainda que os atos de corrupção não tenham sido praticados em seus territórios.

Em vez de ser beneficiarem da omissão do governo brasileiro, a Petrobras, as empreiteiras e fornecedoras acabam sofrendo sanções ainda mais severas, tais como a declaração de sua inidoneidade na esfera inter-

nacional e a aplicação de multas pesadas, seja pelo Banco Mundial ou por países signatários dos referidos Tratados ratificados pelo Brasil (OCDE, OEA e ONU).

Nega-se, especialmente o governo brasileiro, a proteger a Petrobras e todas as empreiteiras envolvidas, da jurisdição extraterritorial do governo norte-americano que, através do seu Departamento de Justiça, vai atrair para sua esfera punitiva todas essas empresas, mesmo que não tivessem corruptamente operado nos Estados Unidos.

Ou seja, não sendo devidamente processadas aqui, o que permitiria à Petrobras e às suas contratadas purgarem as suas faltas no plano nacional e internacional, submetem-se ao pagamento de severas multas e sanções que só as prejudica ainda mais.

Por isso, a presidente da República, ao negar a aplicação de nossa Lei Anticorrupção, sob o pretexto de salvar empregos ou o sistema financeiro nacional, está abrindo as portas para que as leis e as sanções dos outros países se abatam pesadamente sobre elas.

V – Uma nova relação jurídico-contratual entre o Poder Público e as empreiteiras e fornecedoras

Diante desse cenário de total insegurança e ausência de qualquer credibilidade nas instituições públicas, é necessário que sejam pensadas, para o futuro, soluções para minimizar os efeitos perversos da corrupção sistêmica disseminada em nosso território.

No que diz respeito aos contratos com o governo – foco principal das discussões desde que se tornaram conhecidos os escândalos recentes do caso Petrobras – a única solução viável é acabar com a interlocução direta entre o Poder Público e as empreiteiras e suas fornecedoras.

Para tanto, é fundamental a utilização obrigatória, em tais contratos de seguros, de garantia de obra (*performance bonds*), espécie do seguro de garantia (*surety bond*), de inspiração norte-americana, que, de resto, já vem sendo adotado há décadas pela própria Petrobras com alguns de seus fornecedores.

Tais garantias são plenamente compatíveis com nosso regime de licitações públicas, independentemente, assim, de qualquer modificação legislativa. Todas as leis em vigor que tratam da matéria de concorrência, de licitação e de contratação com o Poder Público preveem a constituição de garantia para a contratação e execução dos respectivos contratos, sendo absolutamente desnecessárias novas leis estabelecendo o regime de *security bond* na modalidade de *performance bond*.

A única providência necessária é exigir em todos os editais a adoção do regime de garantias nas concorrências públicas em todos os níveis, acima de um determinado valor.

Quando muito, o governo federal poderá expedir um decreto administrativo exigindo que as licitações, conforme preveem as leis concernentes, contenham a cláusula de garantia sob o regime de *performance bond* para a respectiva obra. Poderá, ainda, esse mesmo decreto administrativo abranger todos os estados e municípios que recebam, direta ou indiretamente, verbas da União para realização de obras públicas.

Nos Estados Unidos, a matéria é tratada no plano federal pelo *Federal Miller Act Bonds*, que, nas versões vigentes de 1984 e de 2010, regula a absoluta obrigatoriedade de que todo o contrato de construção firmado entre ente público federal e pessoa jurídica privada seja, sem exceção, segurado pelo regime de *performance bonds*.

Por essa lei federal norte-americana, será o ente público quem declara o montante que deve

constar da apólice, incluindo o valor da obra, seus encargos, os impostos e taxas correspondentes, o valor dos licenciamentos, o valor das multas de mora e compensatórias, etc.

Todos os Estados americanos, prefeituras e condados têm leis no mesmo sentido, todas nos termos do *Federal Miller Act Bonds* e, em geral, chamadas *Little Miller Act Bonds*.

Essas leis, tanto a federal como as estaduais, municipais e distritais (condados), exigem a celebração da apólice de garantia, mediante *performance bond*, para todas as obras a partir do valor de US\$ 10 mil nos municípios e de US\$ 100 mil na esfera federal, abrangendo todo contrato de obras, garantindo sua execução em boa-fé, rigorosamente de acordo com projeto, especificações, prazos e demais condições contratadas.

De um modo geral, o seguro de garantia de obra (*performance bond*) garante o ente público contra quaisquer riscos de inadimplência do contrato firmado com a empreiteira contratada, tanto no que concerne ao preço quanto à qualidade e aos prazos. Fica, assim, o ente público totalmente imune aos riscos e às incertezas da execução do contrato, bem como a renegociações que possam ser questionadas posteriormente.

Tais riscos são transferidos à seguradora, passando esta, e não o ente público, a fiscalizar as empreiteiras e a avaliar junto a estas situações que possam ensejar o descumprimento de prazos, de qualidade e de condições inicialmente pactuados no contrato.

Cessam aqui as interlocuções diretas dos entes públicos com as empreiteiras, interlocução essa que leva aos criminosos arranjos de corrupção.

A apólice de garantia envolve três pessoas: o ente público contratante da obra ou do fornecimento, a pessoa jurídica privada contratada para a execução das obras e a seguradora.

O beneficiário da apólice é o ente público contratante. O garantidor é a companhia de seguro que paga ao beneficiário (ente público). Se a seguradora for obrigada a pagar ao ente público o valor da apólice em virtude do descumprimento pela pessoa jurídica privada contratada, esta deverá ressarcir inteiramente a companhia de seguros, conforme contrato de ressarcimento pleno, firmado no momento da emissão da apólice.

A apólice de garantia de obra ou fornecimento é inteiramente diversa da apólice de seguro convencional. A apólice convencional é firmada entre duas partes apenas – a seguradora e o segurado –, com respeito a fatos desconhecidos ou eventos com data desconhecida, ou seja, tendo em vista sempre fatos futuros e/ou incertos.

Já a apólice de *performance bond* é firmada, conforme mencionado, entre três partes – a seguradora, o ente público (segurado) que contrata e a pessoa jurídica privada contratada pelo ente público –, assumindo a companhia de seguros a obrigação de responder perante o ente público contratante pelo descumprimento das obrigações por parte da pessoa jurídica contratada para a realização da obra (*general contractor*).

Trata-se, neste caso, de acontecimento presente e conhecido que depende unicamente do cumprimento (*performance*) do contrato perante o ente público contratante.

No caso de inadimplemento do contrato, a seguradora fornece ao ente público os recursos necessários para prosseguir com as obras cuja execução foi inadimplida, devendo também cobrir as multas de mora e as contratuais estabelecidas no contrato.

A pessoa jurídica contratada, que será sempre considerada o “*general contractor*”, com todas as obrigações daí decorrentes, não poderá arguir exceção de inadimple-

mento por nenhuma das subcontratadas, ainda que estas constem do próprio contrato de obras e sejam, assim, do conhecimento e da aceitação do ente público contratante.

O valor do ressarcimento ao ente público será fixado na apólice, devendo sempre corresponder ao total do valor da obra contratado entre o ente público e a pessoa jurídica privada, incluindo-se aí todos os valores adicionais, como o valor dos impostos, encargos previdenciários, etc.

No caso de descumprimento do contrato, a seguradora será notificada a pagar esse montante, o qual, evidentemente, poderá ser menor nas hipóteses em que o descumprimento corresponder apenas a uma parte da obra.

Contrato de indenização

A apólice contendo esse valor global e abrangente, a ser coberto pela companhia de seguros no caso de inadimplência da empreiteira contratada, será firmada simultaneamente com outro contrato de indenização a favor da seguradora, celebrado pela referida empreiteira, pelas demais pessoas jurídicas do grupo empresarial e seus administradores, e que terá por objeto a indenização ou o reembolso dos valores pagos pela seguradora ao ente público, por ocasião da inadimplência total ou parcial da obra.

O contrato de indenização firmado entre a empreiteira e a companhia de seguros deverá conter uma cláusula de solidariedade entre a empreiteira, seus principais diretores, controladoras e controladas diretas e indiretas. Esse contrato integrará a apólice, para que, desse modo, seja de pleno conhecimento das três partes envolvidas.

Por outro lado, quando da ocorrência do inadimplemento contratual pela empreiteira, o ente público deverá estar cumprindo rigo-

rosamente com as suas obrigações contratuais, nos estritos termos constantes da apólice do *performance bond*.

Para o acionamento do seguro, o ente público deverá notificar o contratado do inadimplemento, e da consequente rescisão contratual, com cessação do seu direito de continuar executando a obra, notificando, na mesma ocasião, a seguradora do ocorrido.

Poderá ser estipulada na apólice do seguro que, diante do inadimplemento da empreiteira, deverá a seguradora simplesmente ressarcir os prejuízos sofridos pelo ente público sem, contudo, assumir qualquer compromisso pelo término da obra.

Por outro lado, considerando o percentual da obra inadimplida que deva ser completada, poderá ser estipulado que a seguradora deverá financiar o próprio contratante inadimplente para a complementação da obra, desde que dentro dos prazos contratados.

E, ainda, poderá a seguradora ir além e se comprometer a atuar junto ao ente público no que concerne à execução complementar da obra. Neste caso, conforme a apólice, poderá ser dada a faculdade à seguradora de ela própria assumir a execução do restante do contrato ou, então, de selecionar outra construtora para tanto, obrigando-se o ente público a pagar o restante do valor do contrato inadimplido à seguradora ou diretamente ao contratante selecionado.

Isto posto, por permitir a quebra da interlocução direta do ente público com as empreiteiras e, assim, restringir as manobras de renegociação de contratos de obras e de fornecimento e seus consequentes superfaturamentos, o seguro de garantia constitui fundamental ferramenta para a desestruturação dos vários sistemas de corrupção hoje disseminados em nosso país.

Petrobras: Aqui se Faz, Ali nos Estados Unidos se Paga!

.....
ISABEL FRANCO¹

Esqueçam a Lava Jato. A lavada vai ser nos Estados Unidos! E a conta vai ser em dólares.

Muito triste, mas será nos Estados Unidos, com certeza, onde a Petrobras vai ser punida por todos os pecados encontrados nas investigações da Operação Lava Jato. E o processo vai ser doloroso, porque as pesadas multas serão pagas na terra do Tio Sam – em dólares – pela ex-joia da coroa brasileira, mas com o dinheiro do pobre povo brasileiro.

Isso porque a nossa grande empresa, uma das maiores petroleiras do mundo, outrora tão magnânima, emitiu títulos nos Estados Unidos, como detalharemos adiante, usufruindo, portanto, da poupança popular daquele país. Lá, entretanto, as autoridades realmente se preocupam com o pé-de-meia do povo, e aqueles que não respeitam as economias de crédulos cidadãos ficam sujeitos a duríssimas penas.

.....
ISABEL FRANCO é sócia do escritório de advocacia KLA – Koury Lopes Advogados, responsável pela área de Anticorrupção & Compliance, na qual é especialista em consultoria de combate à corrupção empresarial. Foi presidente da Seção de Direito Internacional da New York State Bar Association, conselheira da ABA – American Bar Association e vice-presidente da Comissão de Anticorrupção Empresarial da IBA (International Bar Association). Em 2014, a revista inglesa *The Latin American Corporate Counsel Association* (LACCA) elegeu Isabel a advogada número um na América Latina na prática de anticorrupção e compliance.

A comissão de valores mobiliários dos Estados Unidos (a *Securities and Exchange Commission* – SEC) e o Ministério Público norte-americano (*Department of Justice* – DOJ), além dos tribunais norte-americanos procurados para proteger o interesse coletivo dos detentores de títulos da Petrobras, deverão responder com artilharia pesada, como manda a lei de lá, contra a companhia se comprovadas as denúncias de corrupção e apurados os prejuízos aos investidores estrangeiros. Bem diferente daqui. As pesadíssimas multas e acordos milionários do sistema dos Estados Unidos vingarão a honra dos brasileiros – mas, infelizmente, com o nosso próprio tesouro.

Quem bem explica esse imbróglio é o nosso brilhantíssimo professor e advogado Modesto Carvalhosa em retumbante artigo sobre o assunto² seguido de recente entrevista a um importante jornal de São Paulo³.

.....
1. A autora agradece a ajuda valiosa de sua equipe de Anticorrupção & Compliance, particularmente a Nathan Blikstad.

.....
2 CARVALHOSA, Modesto – A Virgindade da Lei Anticorrupção. O Estado de S.Paulo, 29 de janeiro de 2015 (<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-vingindade-da-lei-anticorruptcao-imp-,1626377>).

.....
3 Dilma Prevarica, e o Governo Articula Anistia a Empresas, diz Advogado - Modesto Carvalhosa - 2 de março de 2015 (<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1596700-dilma-prevarica-e-governo-articula-anistia-a-empresas-diz-advogado.shtml>).

No artigo e na entrevista, esclarece o professor que a presidente Dilma Rousseff, ao se negar publicamente a aplicar a Lei Anticorrupção brasileira⁴ às empresas envolvidas no escândalo da Operação Lava Jato⁵, com o propósito de proteger as empreiteiras, acaba não estendendo a essas empresas o “benefício” de serem processadas, condenadas e punidas em seu próprio país. Segundo o mestre, o governo articula uma “anistia ampla, geral e irrestrita” para as empreiteiras da Operação Lava Jato.

À primeira vista, essa pretensa proteção às empresas poderia mesmo sugerir uma anistia. Contudo, em vista da globalização do combate à corrupção, a isenção de processos aqui no Brasil pode acabar causando riscos indesejáveis às investigadas, como o de serem processadas em outros países menos lenientes com os seus malfeitos. Realmente, esse orquestrado indulto pode produzir um tiro que sai pela culatra.

O governo brasileiro está neste momento tentando privilegiar os potenciais e controversos acordos de leniência previstos na Lei Anticorrupção em detrimento da direta aplicação das sanções desta mesma norma. Entretanto, ao se esquivarem da ação aplicável em nosso solo, as empresas permanecerão temporariamente em um limbo jurídico, podendo padecer lentamente no processo.

Isto porque, como ilustra o causídico, se as empresas não forem processadas no Brasil pela nossa lei, elas o serão fora do nosso país por leis similares de outros países com alcance extraterritorial, como as leis dos Estados Unidos, por exemplo.

Segundo o mestre, os processos promo-

.....
4 Lei 12.846, de 1º de agosto de 2014.

.....
5 Discurso oficial de diplomação no TSE, em 19 de dezembro de 2014.

vidos aqui no Brasil poderiam evitar a condenação pelo mesmo ilícito⁶ em outro país. Vários países aderem ao princípio que não admite a condenação duas vezes pelo mesmo ilícito e, portanto, ao serem condenadas no nosso solo, as empresas se imunizariam da condenação e da punição fora do Brasil.

Assim, na prática, e seguindo esse entendimento, se a Petrobras e suas comparas empreiteiras fossem condenadas no Brasil, essa condenação em tese evitaria ou minimizaria seu processo em outros países pelos atos de corrupção ali praticados, já que teriam sido julgadas sob o devido processo legal estabelecido pela Lei Anticorrupção brasileira.

Argumenta o professor que, ao tentarem se poupar aqui no Brasil, tanto a Petrobras quanto as suas cúmplices ficarão completamente à mercê da Justiça de outro país a cuja lei estiverem sujeitas.

Qualquer brasileiro, minimamente informado, já sabe que, ao menos um país, além da sua própria nação brasileira, clama ter jurisdição sobre a menina dos olhos do Brasil. E todos sabem que este país é os Estados Unidos.

Contudo, os Estados Unidos, em matéria de corrupção, são extremamente severos e não se satisfazem automaticamente com a punição em outro país como elemento de isenção de punibilidade em seu solo. Pelo contrário, ao considerarem que sua própria lei se aplica a uma determinada ré, não hesitam em aplicá-la rigorosamente.

É verdade que os Estados Unidos vêm cada vez mais suavizando sua posição, reconhecendo que, se uma determinada nação aplica sua própria lei a uma empresa nacio-

.....
6 Esse princípio é conhecido nos Estados Unidos como “*double jeopardy protection*” ou, em “juridiquês”, como *ne bis in idem*, ou seja, dupla punição pelo mesmo ilícito.

nal, essa ré pode receber crédito nos Estados Unidos por punição em seu próprio país. Porém, ainda hoje, as autoridades norte-americanas não isentam espontaneamente a punição pelos Estados Unidos dos mesmos fatos punidos em outros países⁷.

Na prática, com raríssimas exceções, as punições pelas autoridades norte-americanas precederam ações equivalentes no exterior⁸ ou se combinaram aos esforços de outro país para uma solução internacional do caso⁹, mas os EUA não deferem a outro país a autoridade para julgar um caso isoladamente.

A presença da Petrobras nos Estados Unidos e a sua submissão aos regramentos do país

Como dito, a nossa Petrobras, além de possuir escritórios nos Estados Unidos, tem papéis comercializados na bolsa de Nova York. Esses papéis, chamados de ADRs¹⁰,

correspondem a ações, que, quando emitidos nos Estados Unidos por empresa estrangeira, submetem a emissora de tais títulos à jurisdição daquele país. Por mexer com a poupança popular norte-americana, a empresa fica sujeita à supervisão dos Estados Unidos, principalmente da SEC.

Aliás, a Petrobras não é a primeira empresa brasileira a se submeter à jurisdição dos Estados Unidos em casos de corrupção. Infelizmente, outra pérola brasileira, a fabricante de aviões Embraer, também figura na lista de empresas sob investigação pelo DOJ por potenciais violações às leis anticorrupção por alegadamente subornar governos estrangeiros para vender suas aeronaves¹¹.

Ou seja, não apenas estão sujeitas às leis anticorrupção dos Estados Unidos as pessoas físicas com cidadania americana ou de qualquer nacionalidade residentes nos Estados Unidos, mas também as pessoas jurídicas americanas ou estrangeiras com filial constituída e operando naquele país, bem como as que tenham qualquer tipo de ação comercializada em alguma bolsa americana.

Assim, a Petrobras está sujeita a todo o regramento da SEC e, principalmente, a já tão conhecida lei dos Estados Unidos sobre Atos de Corrupção no Estrangeiro – a *Foreign Corrupt Practices Act*, ou FCPA¹².

Não sobra qualquer dúvida à própria Petrobras que ela aceita plenamente essa jurisdição, pois ela mesma tornou público em seu site, em novembro de 2014, o início das in-

7 Embora a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção ratificada pelos Estados Unidos e pelo Brasil, em seu artigo 43, preveja a possibilidade de um país consultar outros para determinar a jurisdição mais adequada, essa disposição não tem sido invocada formalmente. Os Estados Unidos notoriamente não reconhecem o *ne bis in idem* e há vários casos em que o país não aplica o referido princípio desautorizador da dupla punição.

8 French Oil and Gas Company, Total, S.A., Charged in the United States and France in Connection with an International Bribery Scheme. Nesse press release do DOJ, de 29 de maio de 2013, as autoridades comunicam que a empresa foi sentenciada tanto nos Estados Unidos quanto na França por um esquema de suborno internacional. <http://www.justice.gov/opa/pr/french-oil-and-gas-company-total-sa-charged-united-states-and-france-connection-international>.

9 Siemens AG and Three Subsidiaries Plead Guilty to Foreign Corrupt Practices Act Violations and Agree to Pay \$450 Million in Combined Criminal Fines. Nesse press release do DOJ, de 8 de maio de 2008, as autoridades comunicam as multas criminais combinadas nas ações de execução coordenadas pelo DOJ, SEC e autoridades alemãs. As autoridades americanas não abriram mão de sua jurisdição sobre a Siemens. <http://www.justice.gov/archive/opa/pr/2008/December/08-crm-1105.html>.

10 Os American Depositary Receipts (ADRs) são recibos que representam ações de uma empresa em bolsa dos Estados Unidos.

11 Brasil e EUA investigam suposto suborno de funcionários da Embraer – O Globo, de 24 de setembro de 2014. <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/09/brasil-e-eua-investigam-suposto-suborno-de-funcionarios-da-embraer.htm>

12 15 U.S.C. § 78dd-1. A FCPA está disponível em <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-english.pdf>.

investigações de suas atividades pela SEC¹³. De fato, precisamente no dia 21 de novembro, a Petrobras recebeu uma intimação da SEC, solicitando certos documentos relacionados a um inquérito da companhia iniciado por aquela instituição.

Devido à investigação da SEC, as suas companheiras nos ilícitos, as suntuosas empreiteiras brasileiras, mesmo sem o saber, podem também estar todas sujeitas a essa jurisdição, ainda que não tenham agido diretamente naquele país. Assim, parceiros da Petrobras, empresas contratadas e outras organizações relacionadas a ela devem considerar essa real possibilidade para não serem pegas de surpresa. Mesmo entidades que não tenham qualquer estabelecimento nos Estados Unidos e não ofereçam títulos naquele país podem estar sujeitas às leis anticorrupção norte-americanas¹⁴.

Este alcance da FCPA a estrangeiros é um assunto fascinante. Entretanto, neste estudo, trataremos apenas da Petrobras e da lei FCPA, questão que, por si só, já preenche algumas páginas desta revista¹⁵.

A responsabilidade de fiscalizar e executar as disposições previstas na FCPA cabe ao DOJ, o qual tem uma equipe específica para cuidar deste assunto, em colaboração com outros órgãos, como o Federal Bureau of In-

vestigation (FBI) e, principalmente, com a SEC. Sabe-se que o DOJ está conduzindo uma investigação criminal na Petrobras enquanto a SEC está monitorando uma investigação civil¹⁶. Entretanto, não temos mais detalhes dessas investigações no momento, por serem elas, a rigor, sigilosas.

Portanto, é vital que as autoridades brasileiras tenham consciência e compreendam que a Petrobras pode ser impiedosamente processada nos Estados Unidos. A situação é extremamente delicada e é preciso entender a seriedade das punições naquele país. Ilustrando a gravidade da situação, permitam-me lembrar que, num passe de mágica, e praticamente da noite para o dia, a Enron e a Arthur Andersen sumiram do mapa no início do segundo milênio após escândalo de menor escala¹⁷ do que o que envolve a Petrobras atualmente. Vale questionar: quem imaginaria que uma empresa da importância da Arthur Andersen, com milhares de integrantes no mundo inteiro, simplesmente evaporaria tão rapidamente?

A FCPA: histórico e principais disposições

É importante debruçar-nos alguns instantes sobre certos aspectos básicos da FCPA para podermos avaliar a grave situação da Petrobras nos Estados Unidos.

Lembremo-nos que o país do Tio Sam foi

13 <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/informacoes-condensadas-do-3-trimestre-de-2014.htm>.

14 A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act - By the Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. Ver especialmente a nota de rodapé nº 60: "A foreign national or company may also be liable under the FCPA if it aids and abets, conspires with, or acts as an agent of an issuer or domestic concern, regardless of whether the foreign national or company itself takes any action in the United States".

15 Trataremos também somente dos ilícitos sob a FCPA não analisando outras leis relevantes e aplicáveis à Petrobras, como, por exemplo, a Lei Sarbanes-Oxley, de 30 de julho de 2002.

16 US turns up heat with criminal investigation into Petrobras. Financial Times, 9 de novembro de 2014. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/82b0d258-6803-11e4-bcd5-00144feabdc0.html#axzz3U8JzuhqW>.

17 A Enron declarou falência ao final de 2001. (<http://www.economist.com/node/940091>-<http://www.nytimes.com/2001/12/03/business/enron-s-collapse-the-overview-enron-corp-files-largest-us-claim-for-bankruptcy.html>). A condenação da Arthur Andersen ocorreu em 15 de junho de 2002. (http://money.cnn.com/2002/06/13/news/anderson_verdict/).

definitivamente o pioneiro na criação de leis internacionais de anticorrupção e de governança corporativa, promulgando a FCPA nos idos de 1977 no esteio do escândalo Watergate. Ali, a FCPA criou sanções penais e cíveis para empresas, empregados, administradores e representantes de empresas norte-americanas que pratiquem atos de corrupção no estrangeiro. Pouco importa se tais atos tenham sido realizados diretamente pelas matrizes das empresas norte-americanas, por suas subsidiárias de qualquer tipo ou outras empresas com algum ponto de conexão especial com os Estados Unidos.

Devemos destacar que a base de ação da FCPA possui dois grandes capítulos de disposições: (i) o primeiro considera como crimes determinados pagamentos feitos a autoridades governamentais estrangeiras e (ii) o segundo exige uma prestação de contas mais rígida por parte das empresas sob sua jurisdição, além da criação de controles internos adequados com auditorias periódicas.

A FCPA proíbe as empresas sob sua jurisdição de dar, oferecer, prometer ou autorizar que se dê qualquer coisa de valor a uma autoridade, funcionário ou representante de governo estrangeiro ou membros de sua família, quer diretamente ou por meio de um intermediário, tal como um agente ou consultor de negócios, a fim de influenciar a ação do funcionário ou obter vantagens impróprias.

De acordo com a FCPA, e a sua já consagrada jurisprudência, o termo representante do governo inclui qualquer pessoa que trabalhe em entidade governamental ou paraestatal, bem como qualquer candidato a cargo político, dirigente ou membro de partido político ou o próprio partido político.

Assim, esse termo também inclui os diretores, membros do conselho ou funcionários de instituição não governamental, cujos co-

laboradores sejam tratados, devido ao seu status ou por outros motivos, como autoridades governamentais, de acordo com a lei local aplicável. Além disso, esse termo tem ainda uma definição bastante ampla para incluir representantes de governos federais, estaduais, municipais ou quaisquer departamentos, órgãos, agências e outras subdivisões de entidades governamentais, bem como “organizações públicas internacionais” e partidos políticos.

Apenas a título de ilustração, um representante de governo, conforme definição e jurisprudência da FCPA, poderia ser qualquer uma das seguintes pessoas: policial; militar; funcionário da alfândega; parlamentar; juiz; promotor e assim por diante. Como dito acima, a FCPA, entretanto, claramente inclui na lista quaisquer políticos, candidatos, partidos políticos e funcionários de empresas paraestatais ou de economia mista, como a Petrobras.

Uma característica da FCPA, que merece destaque, é que ela responsabiliza a empresa por atos de corrupção praticados indiretamente pela entidade através de terceiros que ajam em seu nome. Destarte, procuradores, agentes contratados, consultores, representantes comerciais, distribuidores, advogados e outros terceiros podem agir de forma a levar a empresa, com ou sem seu conhecimento, a cometer os crimes previstos na FCPA e, portanto, sofrer as consequências nela estabelecidas.

Para proteger a empresa contra esse risco – de corrupção praticada indiretamente – é imperativo que as empresas sujeitas à FCPA assegurem-se de que seus agentes e representantes, independentemente da natureza da atividade ou da nomenclatura de cargo ou posição, que tenham contato em nome da empresa com os referidos representantes de governo, entendam e cumpram

as regras da FCPA. No caso da Petrobras, evidente está que seus representantes, como o então diretor de Refino e Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, o então gerente Pedro Barusco, além do diretor de Serviços, Renato Duque, violaram a FCPA, indiretamente, pagando propinas a partidos, candidatos e políticos.

Outro capítulo importante da FCPA é que ficam as empresas sujeitas a sólidas obrigações contábeis: seus livros, registros e contas devem ser mantidos com detalhe e precisão tal que reflitam de maneira justa e acurada todas as operações, alienações de ativos e pagamento a terceiros. Lançamentos contábeis obscuros, falsos, enganosos ou registros artificiais, como a caracterização errônea de um pagamento impróprio, como pagamentos de comissão, taxas de processamento ou descontos, honorários de êxito ou planos de incentivo, imediatamente chamam a atenção dos auditores e inspetores responsáveis pela auditoria das atividades referentes à FCPA, representando um sinal de alerta. Neste quesito, a Petrobras realmente se embaralhou muito já que está claro que maquiou seu balanço e fraudulentamente escondeu o pagamento de propinas em sua contabilidade, tanto que enfrenta dificuldades para ter suas contas aprovadas por sua firma de auditoria¹⁸.

Esses aspectos todos são extremamente relevantes para o entendimento do impacto das disposições da FCPA à Petrobras.

O Petrolão

Ao que se sabe, o escândalo de corrupção envolve funcionários da Petrobras, em-

.....
18 PwC recusa-se a aprovar balanço da Petrobras, diz Estadão. Reuters Brasil, 1º de novembro de 2014. <http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN0IL2W720141101>.

presas da construção civil, políticos e partidos, incluindo colaboradores bem próximos à alta cúpula do governo brasileiro. As investigações envolvem contratos da companhia à época em que a senhora Dilma Rousseff era a presidente do Conselho de Administração da petrolífera, antes de se candidatar à presidência, em 2011.

Segundo informações vindas a público, altos dirigentes da Petrobras permitiam que membros de um suposto cartel de empresas de construção sistematicamente inflassem os seus custos em até 20% em contratos com a petroleira. As empresas contratadas, por sua vez, pagavam a altos executivos da Petrobras e a políticos de diversos partidos até 3% do valor total do contrato, sob a forma de subornos.

Argumenta a Petrobras, fazendo-se de vítima, que os pagamentos de propinas na verdade teriam sido efetuados pelas empresas contratadas, e não diretamente por ela, Petrobras. Para esses defensores, a estatal foi vítima de facaltruas, e não um agente corruptor. O resultado desta discussão, segundo alguns especialistas, fará grande diferença, porque as disposições antissuborno da FCPA se aplicam àqueles que dão subornos e não àqueles que os recebem.

Entretanto, de acordo com as diretrizes do DOJ, na aplicação de punição a organizações empresariais, aquele ministério sabe que uma entidade só age através de indivíduos, os quais respiram, andam e agem. As instituições responsabilizam-se, portanto, pela má conduta de seus funcionários que respiram, andam e agem. As confissões de executivos da Petrobras, de que receberam propinas de empresas de um suposto cartel e que membros da alta cúpula da empresa tinham conhecimento do repasse do suborno a políticos, candidatos e partidos políticos permitirá

que a Petrobras seja justificadamente processada pelas autoridades dos Estados Unidos¹⁹.

As autoridades norte-americanas vêm se atentando particularmente aos detalhes dos repasses. Em suas investigações sobre o escândalo, a imprensa noticia que a SEC vem recebendo informações a partir da força-tarefa de promotores brasileiros que trabalham no caso, de acordo com o procurador federal Carlos Fernando dos Santos Lima, e procura saber exatamente se a Petrobras tem responsabilidade pelo pagamento desses subornos²⁰.

Não se sabe, contudo, como as autoridades daquele país tratarão o caso da Petrobras, ou seja, se a considerarão diretamente responsável pelos alegados pagamentos de suborno. Claro que a Petrobras pode vir a argumentar estar no polo passivo, como vítima somente e, portanto, não infratora da FCPA. Porém, nos últimos anos, o DOJ vem atuando de forma mais agressiva nessas dúbias situações utilizando-se de outras leis que abrangem lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, por exemplo.

Mesmo argumentando-se que a empresa foi vítima e não infratora, há ainda o segundo grande capítulo de disposições da FCPA que contém severas regras referentes aos registros contábeis e aos controles internos que, com certeza, serão aplicadas sobre a forma como as fraudes foram contabilizadas. Parece-nos difícil escapar a Petrobras da aplicação da rígida e implacável FCPA de uma forma ou de outra.

19 Petrobras Corruption Scandal Draws Attention of U.S. Investigators – Wall Street Journal, 12 de novembro de 2014 <http://www.wsj.com/articles/petrobras-corruption-scandal-draws-attention-of-u-s-investigators-1415834871>.

20 KIERNAN, Paul. Petrobras Corruption Scandal Draws Attention of U.S. Investigators. State-Run Eruption Company Says It Was Victim in Case Now Being Probed by SEC, Wall Street Journal, 12 de novembro de 2014. (<http://www.wsj.com/articles/petrobras-corruption-scandal-draws-attention-of-u-s-investigators-1415834871>)

Acordos de conduta

Por outro lado, ao aplicar a FCPA, o DOJ tem notoriamente preferido evitar ou suspender os processos judiciais imediatos oferecendo às acusadas acordos, permitindo um ajuste de conduta temporário que postergue o processo judicial, mediante certas condições. De fato, nos últimos dez anos as autoridades norte-americanas promoveram mais de 300 casos de processos sob a FCPA através desses ajustes negociados especialmente entre a empresa e o DOJ. Esses acordos, postergando ou suspendendo um processo de execução, respectivamente denominados um DPA (Deferred Prosecution Agreement) e um NPA (Non-Prosecution Agreement), tornaram-se uma ferramenta fundamental das autoridades norte-americanas, que extraem milhões em multas, confiscos e outras sanções das empresas investigadas. Ao final do prazo do acordo, normalmente entre dois e quatro anos, o DOJ descarta as acusações criminais sem nunca processar a empresa.

As infratoras também preferem esses acordos ao invés de passar anos discutindo na Justiça com grande prejuízo de reputação e desgaste de imagem junto ao público.

Na esfera da SEC, as acusações sob a FCPA também tipicamente se resolvem através de um acordo civil ou de uma medida administrativa. Em ambos os casos, a empresa acusada consegue um acordo sem admitir ou negar as alegações da SEC.

Ao final, DOJ e SEC se compõem, e a SEC pode impor pesadas sanções administrativas que incluem a suspensão de negociação das ações nas bolsas no país, a proibição a executivos de trabalharem no mercado de capital norte-americano ou, ainda, a imposição de multas individuais aos adminis-

tradores. Juntos, o DOJ e a SEC fecharam significativas multas e acordos bilionários com instituições como, por exemplo, o Bank of America e o Citigroup, em decorrência da crise de 2008²¹.

Lembremos, porém, que o caso emblemático que marcou a história do combate à corrupção corporativa nos Estados Unidos é o da Siemens AG. A multinacional, que conta com milhares de funcionários distribuídos pelo planeta, pagou US\$ 1,6 bilhão em multas e na restituição de lucros obtidos com um esquema de suborno de funcionários públicos em suas filiais pelo mundo todo. Até o escândalo da Petrobras, o caso da Siemens era considerado o maior caso de corrupção internacional da história. O acordo fechado pela Siemens com o DOJ e a SEC, em 2008, foi extremamente rígido, pois ainda incluiu o monitoramento das atividades da empresa em todo o mundo por um expert independente para fiscalizar a empresa dentro dela própria²².

Multas exemplares

Quem quiser desafiar a FCPA deve atentar com afincos às seguintes multas prescritas pela referida lei²³:

Por violação aos dispositivos contábeis: (1) por empresas: (a) multa criminal de até US\$ 25 milhões; (b) multa cível de até US\$ 100 por dia enquanto continuar violação; e

(c) outras penalidades, como ordens de intervenção e renúncia, bem como restituição do benefício obtido ou almejado; (2) por indivíduos: (a) multa criminal de até US\$ 5 milhões; (b) até 20 anos de prisão; (c) multas cíveis de até US\$ 100 mil; e (d) outras penalidades, como a proibição de se tornar administrador de empresa listada e a restituição do lucro, entre outras.

Por violação às disposições antissuborno: (1) por empresas: (a) multa criminal de até US\$ 2 milhões; (b) multa cível de até US\$ 10 mil por violação; e (c) declaração de inidoneidade; (2) por indivíduos (a) multa criminal de até US\$ 250 mil; e (b) até cinco anos de prisão.

Importante também lembrar, neste artigo, as maiores multas cobradas nos acordos DPA durante a sua história: a maior foi, como mencionado, a da Siemens, somente nos Estados Unidos, de US\$ 800 milhões em 2008 (além das multas na Alemanha), seguida pela Alstom (da França), de US\$ 772 milhões em 2014, passando pela KBR/ Halliburton (EUA), de US\$ 579 milhões, em 2009, BAE (Reino Unido), de US\$ 400 milhões, em 2010, a também pela francesa Total, de US\$ 398 milhões, em 2013, pela Alcoa (EUA), de US\$ 384 milhões, em 2014, pela Snamprogetti Netherlands B.V/ ENI S.p.A (Holanda/Itália), de US\$ 365 milhões, em 2010, pela Technip S.A. (França), de US\$ 338 milhões, em 2010, pela JGC Corporation (Japão), de US\$ 218,8 milhões, em 2011 e pela Daimler AG (Alemanha), de US\$ 185 milhões, em 2010²⁴.

Quanto à presença do Brasil nesse cenário, até hoje, o país somente esteve envolvido como palco nos casos de violação à FCPA quando multinacionais americanas com filiais aqui

21 SILVA JR., Altamiro. Punição mais pesada contra Petrobras virá dos EUA, e não do Brasil. O Estado de S. Paulo de 16 de janeiro de 2015. <http://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,punicao-mais-pesada-contr-petrobras-vira-dos-eua-e-nao-do-brasil,1621036>.

22 PRESTES, Cristiane, A corrupção está na mira dos EUA. Valor Econômico de 29 de janeiro de 2010. <http://www.valor.com.br/arquivo/806183/corruptcao-no-brasil-est-na-mira-dos-eua>

23 §§ 78dd-2(g)(1)(A), 78dd-3(e)(3), 78ff(a) e (c)(1)(A) da FCPA.

24 2014 Year-End FCPA Update on Corporate Non-Prosecution Agreements (NPAs) and Deferred Prosecution Agreements (DPAs) - Gibson Dunn, em 5 de janeiro de 2015. <http://www.gibsondunn.com/publications/pages/2014-Year-End-FCPA-Update.aspx>.

instaladas pagaram propinas pela matriz ou por suas subsidiárias²⁵. É verdade, como dito acima, que há rumores de que a Embraer vem, há muito, negociando um acordo similar com as autoridades nos Estados Unidos, mas até hoje não se sabe ao certo porque não houve ainda uma clara decisão ou punição.

Ações coletivas nos Estados Unidos

À parte o inevitável confronto com as temidas autoridades DOJ e SEC, como descrito acima, e suas abastadas multas, a Petrobras ainda vai sofrer outro bombardeio pesado: o das ações movidas por investidores detentores de ADRs da companhia nos Estados Unidos.

Diferentemente do que ocorre aqui no Brasil, onde os investidores não vão à Justiça por desacreditar nela ou por serem as sanções tão pequenas que não justificam a dor de cabeça²⁶, nos Estados Unidos, os acionistas prejudicados têm historicamente conseguido indenizações milionárias por prejuízos e perdas em seus investimentos.

Essas ações podem ser propostas por qualquer investidor que se sinta lesado pela companhia emissora. Assim, qualquer portador de ADRs da Petrobras pode iniciar uma ação, alegando que os esquemas de corrupção da companhia eram conhecidos por seus admi-

nistradores e que as perdas dos acionistas foram consequências diretas dessas práticas e do escândalo que as desmascararam. Os argumentos incluem alegações de que a empresa-ré enganou investidores, apresentando informações e declarações falsas em documentos oficiais ou afirmações inverídicas, atestando a existência de controles internos efetivos.

Essa ação é chamada de *class action*, porque o primeiro autor (ou autores) se propõe a promover a ação em seu favor no início, mas favorecendo toda uma classe de investidores posteriormente. O processo é simples. Os propositores disponibilizam um acesso para ligações gratuitas e um site exclusivo para cada ação coletiva. Outros investidores podem se habilitar facilmente. Após ser protocolada a primeira ação coletiva na Justiça, outros interessados têm 60 dias para decidir se querem participar do processo. A sentença final beneficiará todos os prejudicados²⁷.

Na verdade, em sua maioria, essas ações terminam em acordos, pelos quais as empresas efetuam o ressarcimento aos acionistas de grande parte de seus prejuízos. O valor da indenização costuma conter dois elementos. O primeiro é a compensação pelos prejuízos sofridos pelos investidores e o segundo é o que se denomina *punitive damages*, ou seja, multas que visam punir a empresa dando-lhe uma lição. Essas multas são proporcionais ao tamanho da ré e tendem a ser elevadas em caso de corporações gigantes, como a Petrobras. Segundo o advogado responsável pelo processo, não há como estimar ainda o valor da ação, mas certamente alcançará milhões de dólares²⁸.

25 Segundo a "FCPA Digest", publicação anual do escritório de advocacia americano Shearman & Sterling, que reúne as investigações e processos abertos pelo DOJ e pela SEC, até hoje, o Brasil foi apontado em apenas sete deles como palco do crime em alguns notórios casos como os das empresas Baker Hughes, Tyco e Nature's Sunshine Products.

26 De acordo com a Lei das Sociedades Anônimas, artigo 159, no Brasil, a própria companhia é que entra com pedido de indenização contra os administradores, depois de aprovado em assembleia. Se ela se recusar a fazê-lo, os acionistas minoritários que tiverem 5% do capital podem propor a ação. É possível também processar o acionista controlador. Nesse caso, não é preciso ter 5% do capital, desde que seja depositado o valor dos custos da causa.

27 ALEXANDER, Janet Cooper, An Introduction to Class Action Procedure in the United States. <http://law.duke.edu/groupplit/papers/classactionalexander.pdf>.

28 Petrobras é alvo de ação coletiva. Valor Econômico, 9 de dezembro de 2014. <http://www.valor.com.br/empresas/3808960/petrobras-e-alvo-de-acao-coletiva-nos-eua>

Apenas como ilustração, em já citada ação contra a falecida companhia elétrica Enron, os investidores alegaram que a empresa deixou de informar fatos relevantes que trouxeram enormes prejuízos aos detentores de títulos da emissora. Na ação, não apenas foi processada a Enron como seus executivos, a sua empresa de contabilidade e de auditoria Arthur Andersen, uma das famosas do então Big 5, e seus dirigentes. O caso terminou em 2006, e o acordo de indenização chegou a US\$ 7,2 bilhões, o que eventualmente ocasionou a falência da Enron²⁹.

Bem assim, outras duas empresas brasileiras já agouraram experiência semelhante em ações coletivas nos Estados Unidos. Sabe-se que a Sadia fechou acordo por US\$ 27 milhões e a Aracruz, por US\$ 37,5 milhões³⁰.

Ações contra a Petrobras

As ações contra a Petrobras na Justiça Americana representam um grande risco para a estatal, quiçá muito maior do que as investigações e os processos em curso no Brasil³¹. No direito anglo-saxão, os investidores são muito mais protegidos, e as cortes americanas se apresentam muito paternalistas com relação aos investidores. Nessas ações, os investidores alegam a violação de regras da SEC pela qual a empresa deve revelar qualquer fato relevante que possa influir na decisão do investidor de adquirir ou

vender valores mobiliários sob pena de se sujeitar a pagar perdas e danos, além de multas punitivas.

A primeira ação coletiva foi ajuizada em Nova York contra a Petrobras por um escritório de advocacia em nome de todos os investidores que compraram ADRs da companhia entre maio de 2010 e 21 de novembro de 2014. Este processo sustenta que a Petrobras violou a lei norte-americana ao emitir declarações falsas e não revelar uma “cultura de corrupção” endêmica na empresa, enganando os investidores. Além disso, os advogados afirmam que a companhia inflou o valor de contratos para pagar propinas, mascarando também seus ativos, equipamentos e propriedades no balanço financeiro, em decorrência do superfaturamento de contratos³².

Consequentemente, os valores do balanço e dos ADRs foram igualmente inflados.

Vários fundos de investimentos brasileiros e americanos que aplicam em ações da estatal em Nova York se dispuseram a aderir à ação coletiva lá iniciada pelo referido escritório³³. Além dos fundos, outros investidores e até uma cidade dos Estados Unidos também se uniram às ações coletivas, pleiteando indenização para as perdas no valor dos papéis da companhia, que despencaram após os escândalos.

O município de Providence, Estado de Rhode Island, que diretamente investiu na Petrobras, iniciou sua ação às vésperas do

29 Vide nota 16 acima.

30 CARVALHO, Cleide - Crise: Aracruz e Sadia pagaram indenizações de US\$ 64 milhões. O Globo, 12 e setembro de 2013. <http://oglobo.globo.com/economia/crise-aracruz-sadia-pagaram-indenizacoes-de-us-64-milhoes-9924563>

31 NEDER, Vinicius – Entrevista com o professor Erasmo Valladão Azevedo e Novaes França - Ações nos EUA são um risco muito maior para a Petrobras. O Estado de S. Paulo, 11 de dezembro de 2014.

32 VALLONE, Giovana - Escritório americano entra com ação contra Petrobras. Folha de S. Paulo, 8 de dezembro de 2012. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1559540-escritorio-americano-entre-comacao-coletiva-contra-petrobras.shtml>.

33 NEDER, Vinicius e GOULART, Josette. Fundos brasileiros participam de ações contra a Petrobras nos EUA. O Estado de S. Paulo em 1º de dezembro de 2014. <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fundos-brasileiros-participam-de-acao-contra-a-petrobras-nos-eua-imp-,1604685>

Natal, em Nova York, pelo escritório Labaton Sucharow. Diferentemente da primeira ação, o município também nomeou como réus os executivos da Petrobras, inclusive a ex-presidente Maria das Graças Foster³⁴.

Outro processo inclui um fundo de pensão do Estado de Ohio. Nesse caso, o procurador-geral de Ohio informou que a petição foi protocolada em nome do Sistema de Aposentadoria de Funcionários Públicos do Estado e que é de sua responsabilidade apurar se a Petrobras e seus executivos estariam fraudando pensionistas locais. O procurador afirmou que o fundo perdeu mais de US\$ 50 milhões como resultado das fraudes da Petrobras e que outros fundos de pensão públicos dos Estados de Idaho e Havaí também se uniriam à ação de Ohio. Essa petição foi também protocolada em Nova York³⁵.

Finalmente, o juiz federal competente para decidir a unificação de todos esses processos sob apenas uma lide nomeou um trustee de um fundo de pensão britânico como o líder dos autores nas ações coletivas contra a Petrobras e seus altos executivos³⁶. Este líder será a Universities Superannuation Scheme Ltd (USS), que representará os indivíduos, fundos e entidades que iniciaram ações contra a estatal. Os candidatos nesta liderança eram o próprio USS, o grupo Skagen-Danske de empresas de *asset management* europeias, a Danske Invest Management AS, e a Danske Invest Management Co., parte do Grupo Danske Bank Group e

Skagen AS; o Grupo State Retirement Systems, representando os fundos de aposentadoria dos funcionários públicos de Ohio, a Idaho e Havaí; bem como a investidora individual Daniela Freitas da Silva³⁷.

Conclusão

Aprevaler o histórico de punições nos Estados Unidos a empresas corruptas, não haverá como a Petrobras se isentar das altíssimas sanções que o DOJ e a SEC aplicam normalmente a infratores da FCPA, sob o argumento de se tratar da mais notória empresa brasileira com envolvimento de executivos do partido político governante e figuras próximas à presidente da nação. As autoridades norte-americanas têm uma reputação a zelar. Deixar de punir exemplarmente a Petrobras sob a FCPA acarretaria ao DOJ e à SEC um descrédito no mundo todo a que essas instituições jamais poderão se dar ao luxo.

Não haverá diplomacia que possa interceder pelo governo brasileiro junto a essas autoridades, ainda mais em tempos de total afastamento diplomático entre as duas nações. Hoje, não há autoridades que possam alinhar punições mais brandas para a nossa menina dos olhos que outrora tanto nos orgulhava. A presidente Dilma e seu par americano Barack Obama mal se falam. E, ainda que se falassem, a baixíssima popularidade de Obama nos EUA só compete com a talvez ainda menor popularidade de Dilma no Brasil, sacramentando-se a falta de líderes em um momento tão dramático.

Oxalá o desfecho desta triste – se não desastrada – história sirva de lição não apenas ao Brasil e seus governantes, mas também ao mundo inteiro. Oxalá os valores que ou-

34 Graça Foster e 15 bancos são réus em novo processo contra Petrobras – Veja Economia, 26 de dezembro de 2014. <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/graca-e-15-bancos-sao-reus-em-novo-processo-contr-petrobras/>

35 <http://www.wsj.com/articles/ohio-attorney-general-files-motion-to-join-suit-against-brazils-Petrobras-1423508513>

36 <http://en.mercopress.com/2015/03/05/us-judge-names-lead-plaintiff-in-class-action-lawsuit-against-Petrobras>.

37 U.S. judge picks lead plaintiff for Petrobras class-action suit – Reuters, 4 de março de 2015.

trora eram discutidos apenas em plano teórico tornem-se considerações reais, como, por exemplo, integridade e ética, filosofia de administração, estrutura organizacional, papel e responsabilidades definidos para todos os integrantes da empresa, compromisso com a excelência, comprometimento da cúpula e vários outros princípios da boa e moderna governança corporativa.

O mundo todo assiste ao destino da Petrobras com atenção. É triste fazermos parte de tamanho escândalo corporativo. Mais triste ainda é conviver com a impunidade corrosiva de nosso país. Qualquer que seja o desfecho no Brasil, ousamos apostar que os Estados Unidos haverão de punir severa-

mente os malfeitores que tanto menosprezaram as consequências de seus atos. Nunca mais se tratará de bens públicos com tanto descaso como no Petrolão. Apesar das consequências nefastas ao povo brasileiro, haverá de ter valido a pena conquanto que os responsáveis sejam devidamente punidos – mesmo que essa punição ocorra fora do nosso país. Os desmandos daqueles que agem com tanto despudor e falta de ética têm de ser estancados – mesmo que custe o nosso orgulho nacional. Que venham punições exemplares – conquanto que prevaleçam. O povo brasileiro não aguenta mais tanta vergonhosa impunidade.

Aqui se faz... lá se pagará.

Petrobras: Trajetória e Opções de Futuro



ADRIANO PIRES

MARCIO BALTHAZAR DA SILVEIRA

A história recente da indústria do petróleo no Brasil pode ser dividida em três períodos. O primeiro período iniciou-se após a promulgação da Lei nº 2.004, de 1953, que criou a Petrobras para exercer o monopólio da União em pesquisa, lavra, refino e transporte de hidrocarbonetos e seus derivados e do gás natural. A Constituição de 1988 manteve a propriedade do subsolo e dos bens minerais da União (artigos 20, IX e 176, caput) ao consagrar o princípio de nacionalização do subsolo de 1934. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 manteve todas as atividades inerentes ao monopólio estatal do petróleo e do gás natural.

Foi neste período que, patrocinado pela Petrobras, montou-se uma indústria de refino e petroquímica, dando cumprimento a uma política industrial voltada à substituição de importações com o propósito de conferir alguma independência do fornecimento externo depois dos dois choques do petróleo.

ADRIANO PIRES é economista, sócio-fundador do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE) e consultor de empresas no setor de energia elétrica, petróleo e gás natural.

MARCIO BALTHAZAR DA SILVEIRA é economista, sócio-diretor da NatGas Economics.

A contrapartida é que os investimentos em E&P (Exploração e Produção) não foram relevantes e o País manteve-se como importador de petróleo.

A segunda fase teve início em 1995, quando a Emenda Constitucional nº 5 retirou o monopólio da Petrobras do texto da Constituição.

Posteriormente, a Lei 9.478 foi aprovada no Congresso em julho de 1997, a chamada “Lei do Petróleo”, que definiu as condições, com o fim do monopólio da Petrobras e a abertura do mercado e a flexibilização da empresa. A lei reafirmava o monopólio da União sobre os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Ao mesmo tempo, abria o mercado permitindo que outras empresas, nacionais ou estrangeiras, investissem em todos os elos da cadeia da indústria do petróleo e gás natural no Brasil. A nova regulamentação do setor criou a Agência Nacional de Petróleo (ANP), o agente regulador para o setor do petróleo, responsável também por comandar o processo de licitação das reservas brasileiras a serem exploradas.

Após a abertura do mercado, em 1997, a Petrobras se fortaleceu, batendo todos os recordes de produção, lucro e atingindo a autossuficiência. O novo modelo obteve tam-

bém muito sucesso na atração de um grande número de empresas, que passaram a dividir os riscos do negócio e promoveram uma rápida dinamização da indústria de fornecedores de bens e serviços no Brasil. Introduziu-se o modelo de concessão nas licitações, visando à atividade em exploração e produção (E&P), o que permitiu a introdução planejada e remunerada de novos agentes que, em associação com a Petrobras ou independentemente, levaram à atração de novos capitais e de tecnologia para o setor.

Até 1990, a estratégia interna de planejamento da Petrobras era muito dependente de relações hierárquicas por meio dos instrumentos do Plano Anual e do Orçamento Plurianual oficial.

À época da implementação do modelo e da abertura do setor à concorrência nacional e internacional, esta dependência rígida não mais se adequava ao novo ambiente de estabilidade e de abertura da economia brasileira, em especial aos parâmetros praticados na indústria de petróleo no mundo.

Após a extinção do monopólio e a abertura de mercado no final da década de 1990, a Petrobras redefiniu sua missão para assumir claramente uma orientação empresarial, com foco em geração de maior valor para os acionistas. Além da motivação relacionada com as transformações institucionais no setor, decorrentes do novo modelo, esta estratégia de geração de valor também foi derivada, em parte, da tendência mundial corrente de reposicionamento de mercado.

Para a Petrobras, foi proposto um “Contrato de Gestão” com a União, com o propósito de dar maior autonomia na gestão corporativa; foi o ponto de partida para uma profunda reforma administrativa e organizacional. No final da década, foram implementadas a Avaliação de Desempenho Em-

presarial da Petrobras e o Relatório de Desempenho Empresarial, decompondo os resultados corporativos por segmento de negócio de maneira estratégica. Adicionalmente, foi promovida uma reforma do Sistema Petrobras, dinamizando o planejamento em um processo contínuo, em que os resultados apurados passaram a ser considerados no planejamento futuro.

1999: nova fase na Petrobras

Em 1999, a equipe gestora da empresa, presidida por Henri P. Reichstul, implantou esta série de mudanças. A Petrobras passou a priorizar a exploração e produção no País, enfatizando a necessidade de suprimento interno e da autossuficiência. A empresa criou um programa de ampliação de financiamento externo, a partir da diversificação de instrumentos financeiros, utilizando alavancagem para aumentar os investimentos domésticos, especialmente em E&P.

A empresa também intensificou as parcerias com outras empresas para cooperação tecnológica e financiamento de projetos. Para completar a reforma administrativa, a Petrobras foi dividida em áreas de negócios independentes: os segmentos de exploração e produção, abastecimento, gás e energia e internacional. Adicionalmente, foram criadas duas áreas de apoio, o segmento financeiro e o de serviços, e outras reformas estatutárias foram implantadas no Conselho de Administração para dar mais espaço aos acionistas minoritários.

Do lado da produção, esta nova fase da Petrobras foi acompanhada por uma crescente racionalização nas operações da empresa, com reduções de custos, tanto no refino como na extração de petróleo no Brasil e no exterior. O custo do refino no Brasil caiu

43% entre 1998 e 2002, enquanto o custo de extração se reduziu desde 2000, apesar da expansão da empresa para áreas mais profundas da plataforma continental. No mesmo período, a produção de petróleo aumentou cerca de 50%, passando de 1 milhão de barris por dia (b/d) para 1,5 milhão de b/d.

Favorecida com a elevação do preço do petróleo no mercado internacional, entre 1999 e 2002, a Petrobras obteve também sucessivos aumentos nos lucros, que passaram de um patamar de cerca de R\$ 2 bilhões, em 1999, para um nível próximo aos R\$ 9 bilhões, em 2002. No primeiro trimestre de 2003, a empresa registrou lucro líquido de R\$ 5,5 bilhões, 540% maior do que o verificado no primeiro trimestre de 2002.

Internacionalização

O sucesso no resultado fez aumentar o fluxo de investimentos realizados pela empresa. Apenas para ilustrar, se em 1998 o investimento total da companhia representou 0,66% do PIB, saltou para 1,43% do PIB em 2001. Para tanto, não faltaram recursos, tais como o lançamento de debêntures e operações de *project finance*. Era uma evidência da aposta e da confiança que o mercado financeiro depositava na companhia.

O sucesso alcançado pela Petrobras na extração de óleo e gás natural *offshore* em águas profundas e ultraprofundas trouxe como corolário virtuoso uma expressiva mudança de paradigmas em tecnologia na indústria nacional e internacional.

A retenção de um conhecimento tornou a companhia atraente para a formação de parcerias não somente no *downstream*, mas, principalmente, no segmento de exploração e produção de petróleo.

Não foi por acaso que a Petrobras multi-

plicou seu investimento em E&P anunciado nos planos de negócios em 816%, de US\$ 16,1 bilhões no plano 2004-2009, para US\$ 147,5 bilhões no plano 2013-2017.

Em paralelo, iniciou-se um processo de internacionalização da empresa, de forma a torná-la uma *international oil company* de fato.

A partir desse objetivo, a Petrobras passou a investir também em sociedades e aquisições em seus vizinhos (Argentina, Bolívia, Colômbia e Venezuela), visando demarcar uma posição como grande petroleira internacional. Outro fator que influenciou a estratégia, além da diversificação dos riscos inerentes à indústria de petróleo, foi a estratégia geopolítica brasileira dos últimos três governos, com o objetivo de elevar a influência do País no continente.

A internacionalização da Petrobras colocou a cadeia de operações da indústria do petróleo sob a responsabilidade da área Internacional, que incluía as atividades de exploração, produção, transporte, refino e processamento de petróleo e gás natural, petroquímica, distribuição e comercialização de derivados, geração, distribuição e transmissão de energia elétrica.

Pode-se estabelecer que este período se encerrou depois da descoberta do pré-sal, em 2006. O profissionalismo corporativo foi paulatinamente sendo substituído por um discurso pseudonacionalista, carregado de ufanismo, imposto pela propaganda oficial.

As certezas em relação aos prognósticos e aos riscos no pré-sal levaram à maior intervenção na gestão da Petrobras pelo governo federal e para a indústria em geral e à introdução de um novo regime de partilha de produção para o pré-sal.

Passaram a coexistir dois regimes jurídicos da concessão (em áreas do pós-sal) e o da partilha de produção para o pré-sal. Adicional-

mente, ocorreram sucessivos adiamentos das rodadas de licitação, o que trouxe muita frustração e desestímulo para o setor do petróleo.

Adicionalmente, a legislação que criou o modelo de partilha impôs a obrigatoriedade da atuação da Petrobras como operadora, fazendo com que a empresa detivesse no mínimo 30% de participação em qualquer consórcio vencedor.

Alterava-se mais uma vez a atuação da Petrobras com o direcionamento de esforços voltados para a consecução deste objetivo no segmento de exploração e produção domésticas. Assim, para viabilizar o montante extraordinário de investimentos requerido pelo processo, a empresa passou, em 2010, por um processo de capitalização, que injetou R\$ 120 bilhões, usando seu acesso ao mercado internacional, que hoje é responsável por 82% de sua dívida total de R\$ 261,4 bilhões, posição referente às demonstrações contábeis não auditadas do terceiro trimestre de 2014.

Atmosfera perfeita para um conluio

O crescimento dos orçamentos concentrou na Petrobras a atividade em torno da indústria do petróleo no País. A companhia tornou-se praticamente a única contratadora da indústria de bens e serviços. Sua dimensão em relação ao setor privado nacional fez com que a companhia passasse a ser o objeto do jogo de interesses de políticos e de um projeto de loteamento de poder.

Grandes prestadoras de serviço, fornecedoras de equipamentos e tecnologia e, em especial, empreiteiras, passaram a gravitar em torno e, com frequência, a perceber a possibilidade de adequar orçamentos e aditivos contratuais à conveniência de seus interesses e compromissos com partidos e políticos.

Sempre aguardado como um indicador propulsor de uma cadeia de negócios *downstream*, o programa de investimentos ou o “Plano de Negócios” empresarial, em face dessas aberrações e dos escândalos, acabou se transformado num bilionário plano de negociações.

Essa estrutura, aliada a uma política de conteúdo local, que estimula reserva de mercado, criou a atmosfera perfeita para um conluio entre partidos políticos, diretores e gerentes indicados da Petrobras e as empresas fornecedoras.

Sem critérios técnicos e econômicos, a empresa perdeu o foco, afetada pela introdução de esquemas de corrupção. Nessas condições, a agenda positiva que prevalecera no período anterior, cedeu espaço para a aprovação de empreendimentos sem qualquer sentido de preservação e sustentabilidade.

O segmento mais problemático da Petrobras é o de abastecimento, que inclui as 13 refinarias, distribuídas por todo o país. O parque de refino da Petrobras produz mais de 2 milhões de barris de derivados por dia, como diesel, gasolina, nafta, querosene de aviação, entre outros. O problema é que a Petrobras tem uma política de controle de preços de combustíveis em que os preços nacionais da gasolina e do diesel não acompanham as variações do mercado internacional. O governo usa a companhia como instrumento macroeconômico para ajudar no controle da inflação, ainda que isso possa impactar no seu resultado.

A defasagem entre os preços nacionais e internacionais da gasolina e do diesel ocasionaram perdas bilionárias à Petrobras, sobretudo a partir de 2011. Entre janeiro de 2003 e novembro de 2014, a Petrobras acumulou um saldo líquido negativo de R\$ 63,6 bilhões, em decorrência da diferença

entre os preços praticados pela empresa no mercado interno e os preços internacionais da gasolina e do óleo diesel.

Além dessas perdas com políticas equivocadas de preços de combustíveis, a Petrobras enfrentou grandes problemas com superfaturamento e aumento de custos na construção de novas refinarias.

A construção da Refinaria Abreu e Lima, por exemplo, é um caso emblemático. Inicialmente, a refinaria seria construída em “parceria” com a venezuelana PDVSA, que não chegou a aportar nenhum recurso na obra. A refinaria, parte de um projeto político do ex-presidente Lula com o presidente Hugo Chávez, teve seu custo de instalação multiplicado por dez, de US\$ 2,3 bilhões para US\$ 20,1 bilhões, e se transformou num grotesco fiasco de parceria latino-americana. Em 2013, a Petrobras desistiu de esperar pelos recursos venezuelanos e decidiu pela incorporação integral dos ativos.

Da mesma forma, o Comperj, cuja entrada em operação do primeiro trem estava prevista inicialmente para 2011, foi adiado para 2016. Equipamentos comprados aguardam no porto do Rio para serem transportados para Itaboraí, uma vez que nem o porto, nem a estrada que dariam apoio logístico às obras estão concluídos. Em seu último relatório financeiro, a Petrobras calculou o valor justo deste projeto como zero, embora muito já tenha sido despendido.

As Refinarias Premium I e II (Maranhão e Ceará), que estavam inicialmente previstas para entrar em operação em 2013 e 2015, por imposição e comprometimento políticos, tiveram seus projetos abandonados com baixas bilionárias para a estatal.

Para escoar a produção até as refinarias, a Petrobras controla 50 terminais e uma rede de oleodutos. Além disso, a Petrobras possui

uma das maiores redes de postos de gasolina do país, com mais de 7,5 mil postos espalhados por todo o território nacional, por meio da subsidiária Petrobras Distribuidora.

No segmento de E&P, a Petrobras explora e produz mais de 2 milhões de barris de petróleo por dia (b/d), cerca de 91% do total da produção brasileira, como operadora, e 85%, como concessionária. Adiciona-se a produção de mais de 100 mil b/d no exterior, principalmente na América do Sul, na África e no Golfo do México. Cerca de 90% da produção de petróleo da Petrobras é proveniente de campos *offshore*, principalmente em águas profundas das Bacias de Campos e Santos.

Domínio em várias áreas

Na Bacia de Campos, a Petrobras possui 48 plataformas, sendo 35 flutuantes. Essa bacia responde por 75% da produção total da Petrobras. A Bacia de Santos é, também, extremamente importante para a Petrobras, porquanto é ali que se encontra a maior parte dos grandes reservatórios de pré-sal, o maior sucesso da empresa nos últimos anos em termos de investimento e retorno.

A Petrobras possui oito plataformas flutuantes na Bacia de Santos, mas pretende implantar mais de 20 novas unidades até 2020, no plano mais ambicioso de desenvolvimento de produção do mundo, com investimentos inicialmente previstos de quase R\$ 300 bilhões até 2018.

É importante lembrar que a Petrobras investiu R\$ 60 bilhões em 2013, em Exploração e Produção, e R\$ 43 bilhões em 2012, tendo investido mais de R\$ 300 bilhões nos últimos dez anos no setor. Esse alto investimento faz sentido, pois este segmento é o grande gerador de caixa para a empresa. É

de fato o *core business* e a atividade que identifica uma corporação de petróleo.

No entanto, apesar de tanto esforço, a Petrobras não vem cumprindo suas metas de produção de petróleo, desde 2003.

No segmento de gás natural, mesmo com o fim do monopólio legal nas atividades dessa indústria, a Petrobras manteve-se no controle da oferta ao mercado nacional, já que é o principal produtor e o único transportador com atuação em todos os segmentos. Por deter quase 100% da infraestrutura de escoamento de gás dos campos produtores e da rede de dutos de transporte de gás nacional, a estatal impôs-se como um monopólio, por ser o único canal de acesso ao mercado pelos demais produtores.

A Petrobras controla o destino de quase 100% do gás produzido no país, resultado da posição hegemônica também no transporte, ao deter controle total da rede nacional, de mais de 9 mil km de extensão. O mesmo se dá com a importação de gás natural liquefeito (GNL). A empresa possui, hoje, três terminais de regaseificação, um no Rio de Janeiro (RJ), outro em Pecém (CE) e outro na Baía de Todos os Santos (BA), com capacidade conjunta de regaseificar 41 milhões de metros cúbicos por dia (m³/d) de GNL em gás natural.

Além de dominar a produção, a importação e o transporte de gás natural, a Petrobras horizontalizou suas atividades, detendo uma participação em 21 das 27 concessionárias estaduais de distribuição de gás natural do país.

Na última década, a Petrobras partiu para uma integração gás-energia elétrica, investindo na construção de um parque gerador que garantisse segurança energética para suas operações, bem como a comercialização de energia elétrica. Em 2004, a Pe-

trobras deu início à aquisição de uma série de usinas termelétricas. Segundo a direção da empresa à época, as aquisições visavam terminar com contratos assinados durante o governo anterior, que impunham custos e prejuízos elevados à Petrobras.

Perda de lucratividade

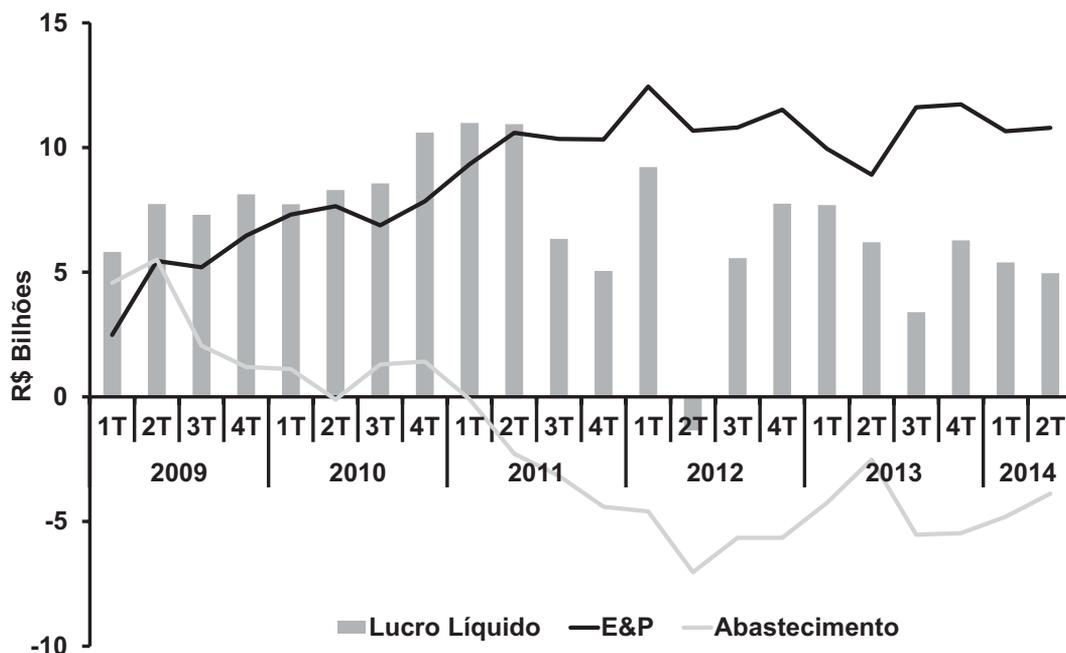
A empresa se especializou, principalmente, em usinas termelétricas abastecidas a partir de sua produção própria de derivados de petróleo, em especial de gás natural. A Petrobras detém uma participação em mais de 20 térmicas e capacidade instalada própria de mais de 5.500 MW em 2010.

As termelétricas representam 97% da capacidade instalada, sendo 85 % a gás natural e 15% a óleo combustível ou diesel. Os 3% restantes a Petrobras investiu em usinas eólicas e PCHs. A companhia continuou participando nos leilões de energia nova para construir novas termelétricas e aumentar sua oferta de energia elétrica.

A companhia é também sócia em petroquímicas, com participação na Braskem, uma das maiores do setor petroquímico no mundo, com unidades produzindo derivados de petróleo, como a parafina e a nafta. É a única produtora doméstica de amônia e ureia a partir de gás natural. Detém também participação em sete usinas de etanol em São Paulo, além de usinas em Minas Gerais, Goiás e em Moçambique, na África, e opera três usinas próprias de biodiesel na Bahia, no Ceará e em Minas Gerais, com participação em mais duas usinas no Paraná e Rio Grande do Sul.

Ao longo dos últimos anos, a queda na lucratividade da Petrobras, apresentado no gráfico 1, gerou problemas de caixa e de endividamento, independentemente dos altos preços de petróleo no período.

GRÁFICO 1 - LUCRATIVIDADE DA PETROBRAS



Fonte: Petrobras

Além da perda de lucratividade, outros problemas institucionais vêm afetando a transparência. A Petrobras deixou de publicar demonstrativos financeiros com revisão da auditoria externa, o que ficará apenas para 2015, gerando grande crise de confiança na empresa pela falta de segurança e transparência.

A operação Lava Jato, da Polícia Federal, ainda em curso, tem revelado desvios de recursos que lesaram drasticamente os acionistas da Petrobras. Paralelamente à investigação nacional, os desvios e a corrupção na Petrobras também estão sendo investigados pelos departamentos de Justiça dos Estados Unidos e da Holanda, além da Comissão de Valores Mobiliários norte-americana, a *Securities and Exchange Commission* (SEC), responsável por fiscalizar empresas que possuem ações listadas na bolsa norte-americana.

Esse processo de deterioração culminou com a perda do “grau de investimento” pela agência de rating Moody’s, em fevereiro de

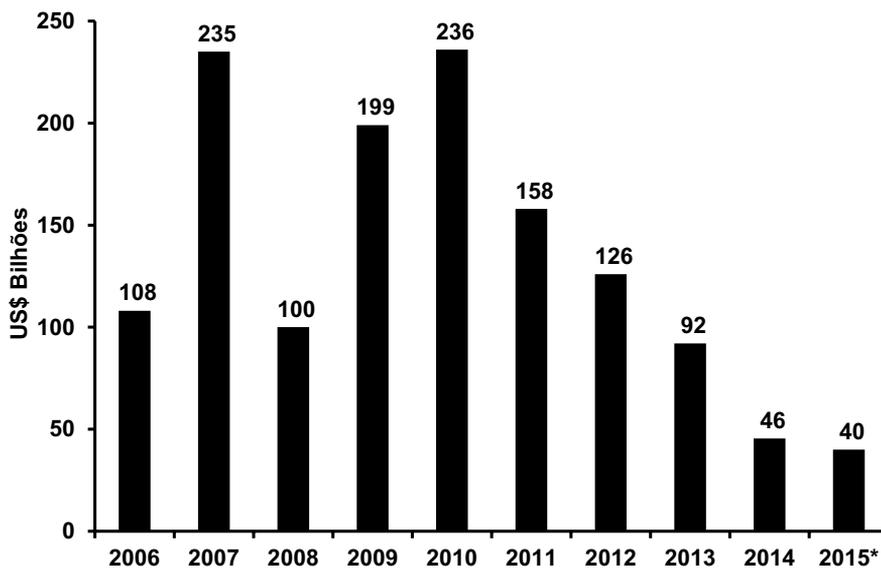
2015, o que dificulta o acesso da empresa aos mercados internacionais de crédito.

Em termos financeiros, os desvios por corrupção somam-se às perdas da Petrobras decorrentes da intervenção governamental no controle da empresa para conter a inflação doméstica, por meio da política de preços de gasolina e diesel defasados, que causaram um acúmulo de dívida na empresa e destruição de valor de mercado.

Alto endividamento

No final do terceiro trimestre de 2014, em que a dívida líquida da empresa alcançou R\$ 261,4 bilhões, a relação endividamento líquido sobre capital total atingiu 43%, e a relação de dívida líquida/EBITDA chegou a 4,63 vezes, um patamar muito deteriorado comparado às grandes empresas do setor. O alto endividamento é o grande responsável pela perda de valor, conforme observado no Gráfico 2, mas a principal ex-

GRÁFICO 2 - VALOR DE MERCADO PETROBRAS



* Nota: O valor de mercado de 2015 é referente ao fechamento de 4 de março

Fonte: Bloomberg

plicação para a grave situação corrente da empresa é a falta de gestão corporativa e a excessiva intervenção governamental na companhia.

Além do peso que a Petrobras assumiu na manutenção da taxa de investimento no Brasil, nos últimos anos, houve o desenvolvimento de setores pertencentes à cadeia “parapetrolífera” que dependem quase exclusivamente da Petrobras.

Já há reflexos de falta de pagamento a fornecedores, conforme reportado pela Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq). As perspectivas de cortes de investimento da estatal, que inicialmente eram de cerca de R\$ 100 bilhões, devem gerar uma redução na Formação Bruta de Capital Fixo, em 2015, de 18% do PIB, no ano passado, para algo em torno de 16%, segundo a Abimaq. Portanto, a situação atual da Petrobras afeta a própria empresa, os setores envolvidos na cadeia e, no limite, a economia brasileira como um todo.

Planejada para o longo prazo, a solução estrutural do setor no país será promover políticas que incentivem a concorrência e atraíam investimentos. Ao estimular a concorrência, a Petrobras passaria a ter uma blindagem efetiva contra as interferências políticas, obrigaria a empresa a ter uma governança e uma administração eficientes, protegeria os interesses dos acionistas e se criariam, no mercado brasileiro, as condições para que outras empresas passassem a ser compradoras da indústria fornecedora de bens e serviços. No entanto, para o curto e médio prazos, a recuperação da capacidade de investimento da Petrobras será necessária para a manutenção do crescimento dos maiores campos produtores de petróleo no Brasil.

Do ponto de vista empresarial, é fundamental reconhecer que a Petrobras não será mais a executora de um plano de governo, papel que lhe era designado nos tempos em que detinha o monopólio. Sua atuação não

deverá mais satisfazer desígnios oficiais com características de promoção de desenvolvimento, exceto se isto for uma imposição para o atingimento de metas corporativas aprovadas pelos seus acionistas.

Assim sendo, uma profunda discussão interna terá de ser feita, para dotar a estrutura corporativa de mais agilidade e definir quais os empreendimentos controlados em que a companhia não precisa se manter à frente.

É evidente e ocioso dizer que não se politize a proposta com falsas questões relacionadas à privatização.

Foco na excelência

Esgotou-se a capacidade da Petrobras de prover as soluções em todos os segmentos e, por isso, deve concentrar as suas atividades naquilo que fez dela uma corporação de excelência em óleo e gás natural.

Abre-se o espaço para, por meio da liberação irrestrita de acesso à rede de transporte, com o ingresso de novos produtores e agentes comercializadores, que um novo mercado se consolide com a prática de preços mais estáveis, previsíveis, transparentes e compatíveis com a experiência internacional.

A Petrobras não precisa participar em 100% das atividades de transporte, proces-

samento, refino e varejo de combustíveis para se manter na liderança do mercado brasileiro ou mesmo transportar e processar óleo, gás natural e derivados.

Os segmentos *downstream*, em que a garantia de um fluxo de caixa estável admite a expectativa de taxas de retorno compatíveis com investidores menos afeitos aos elevados riscos inerentes às atividades em E&P, são característicos de uma corporação de petróleo.

O controle de toda a cadeia de produção de óleo e gás natural faz com que a Petrobras pague um preço elevado, porquanto todas as contas e demandas – e pressões políticas – da área de energia no País lhe são atribuídas.

Por uma condição histórica, a Petrobras deverá se manter por muito tempo ainda na liderança do mercado. No entanto, abrir o acesso a outros agentes poderá dar à companhia saúde financeira compatível com os desafios e compromissos assumidos de desenvolvimento da produção, aí incluído o pré-sal.

Da mesma forma, é urgente uma revisão da Lei de Partilha que impõe à Petrobras compromissos como operadora e com a participação de 30% nos consórcios em campos do pré-sal, que não necessariamente estão alinhados com seus interesses ou com os da sociedade brasileira.

Água: Há Muita Gente Decidindo

.....

NEWTON LIMA AZEVEDO

Se me perguntarem qual o principal problema da água no Brasil, a resposta já está na ponta da língua: é a falta de planejamento integrado entre os atores responsáveis pelo setor. Existem muitos governos decidindo os caminhos a serem tomados: praticamente todas as prefeituras, os governos estaduais e o governo federal, com órgãos em diferentes ministérios. O mais urgente para resolvermos nossos problemas nessa área e evitar outras crises como a que estamos enfrentando é a criação de um planejamento integrado capaz de alinhar a água a todos os segmentos que lidam com a economia e com as nossas vidas – agricultura, indústria e consumo humano.

A água é tão fundamental para a sobrevivência do ser humano que deveríamos seguir, neste aspecto, o exemplo da China e criar um Ministério das Águas.

A atual crise hídrica ajudará as pessoas a refletirem sobre nossos problemas na produção e no consumo de água. Em ambos os casos, as dificuldades são enormes.

O consumo de água no país é de aproximadamente 70% para a agricultura, outros

20% para a indústria e os 10% restantes para o abastecimento humano.

Assim, não adianta discutir o que fazer com 10% para abastecimento humano, se o destino dos outros 90% está sendo debatido em outras instâncias. Discutir as soluções para essa crise hídrica de forma integrada é o melhor caminho.

Cabe destacar que esta atomização de ideias também acontece institucionalmente. Existem muitas associações, ONGs e outras instituições, cada uma sugerindo uma estrada diferente a ser seguida. Assim, fica explicado porque ainda não conseguimos construir propostas objetivas e capazes de sensibilizar as autoridades federais, estaduais e municipais.

O encaminhamento pelas associações e ONGs de propostas sobre temas estruturantes do setor, de forma isolada, e muitas vezes antagônicas, só reafirma o título desta reflexão: “Há muita gente decidindo...”

O que precisamos fazer para virar este jogo?

Como tenho grande parte da minha vida profissional ligada ao tema água, sob o enfoque do consumo humano (água e esgoto), vou me deter um pouco mais nas propostas para este segmento.

Sempre cito alguns pontos sobre os quais tenho escrito e repetido por ocasião de palestras e seminários e acho que vale a pena refletirmos sobre eles.

.....
NEWTON LIMA AZEVEDO é engenheiro civil, governador pelo Brasil no World Water Council (França) e membro do Comitê Executivo da International Federation of Private Water Operators (AquaFed, França).

Existe necessidade de articulação e coordenação institucional a partir de um ente incumbido de vocalizar as demandas do setor água – consumo humano, promovendo uma agenda consensual, a partir das entidades, ONGs e iniciativa privada.

Esta coordenação institucional faria fluir de forma mais rápida e efetiva a relação, principalmente com o governo federal, e, em consequência, o desafio da universalização da água potável e do esgoto tratado poderia ser acelerado.

Parece claro que esta atomização de ideias caminha no sentido contrário ao da eficiência. E ainda ajuda enormemente a manutenção do clima de desinformação reinante em nosso país em relação ao tema.

Antes das eleições do ano passado, quando caminhávamos a passos largos em direção à crise hídrica que enfrentamos agora, analisamos as sugestões enviadas aos então candidatos à Presidência por sete das mais de 30 entidades privadas e ONGs existentes no setor. Foram contabilizadas cerca de 100 propostas e/ou recomendações. A conclusão a que se chegou é que esse enorme número de temas poderia ser concentrado em apenas três pontos consensuais:

- 1) Planejamento integrado
- 2) Melhoria da gestão
- 3) Recursos

Esses três pontos reunidos e aliados à tecnologia já existente seguramente são o melhor caminho para chegarmos mais rapidamente a um novo patamar nos serviços de água e esgoto no Brasil. Vamos falar sobre cada um desses pontos isoladamente.

Mas, antes de analisá-los, vale lembrar que a boa administração da água (e do esgoto) tem sido relegada a um plano secundário diante de outros desafios imediatos, como a redução da fome e da pobreza.

O mesmo vale para toda a América do Sul e para todas as outras regiões menos desenvolvidas do planeta, identificadas pela má distribuição da água potável e pelos baixos índices no tratamento do esgoto.

A boa gestão da água junto com a redução da fome e da pobreza são providências que devem caminhar juntas, se quisermos deixar uma boa herança para as próximas gerações.

Planejamento integrado

Como dissemos acima, há um excesso de Centes governamentais no Brasil. Repetindo, sem querer ser agressivo, há governo demais mandando no setor.

Isso não é uma crítica aos atuais governantes, pois a desarticulação entre os inúmeros órgãos oficiais, os atores do setor e a sociedade de modo geral sempre foi a tônica nessa área. Não há uma articulação institucional como acontece com os segmentos que são ouvidos na elaboração de suas respectivas políticas públicas. No saneamento (água e esgoto), as prefeituras assinam contrato com os governos estaduais, que dependem do governo federal para implementar seus programas de governo. Quando acontece algum problema, quase sempre ficamos diante daquele antigo, quase anedótico dilema do mosquito (hoje, felizmente superado). De quem é o mosquito?

Em 1994, em reportagem na Folha de S. Paulo, o repórter Xico Sá foi enviado por seu jornal a Fortaleza, onde grassava uma epidemia da dengue. Ele retornou a São Paulo com a dúvida que expressou nas primeiras linhas do seu texto: “O mosquito da dengue é federal, estadual ou municipal? Essa é a grande polêmica entre o Ministério da Saúde, o governo do Ceará e a prefeitura de Fortaleza. Ninguém assume a culpa pelo

aedes aegypti – nome científico do mosquito –, responsável pela transmissão da doença que virou epidemia no Estado”. Na ocasião, esse não era problema apenas de Fortaleza, existiam exemplos ocorridos no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Minas Gerais e no resto do país.

Guardadas as proporções, esse não foi sempre o problema do saneamento? Quem constrói os caminhos que vão, enfim, terminar com a angústia das populações que não têm água nem esgoto? O governo sozinho é capaz de resolver esse gigantesco problema, com o dinheiro que arrecada e precisa distribuir para infinitas finalidades? O setor privado não deveria ser chamado de forma mais efetiva para contribuir na solução?

Abrindo um parêntesis. Como sou da área privada, sou testemunha de que as empresas, para usar uma imagem do esporte que faz tanto sucesso entre nós, estão na beira do gramado contando os minutos para entrar em campo. Existem inúmeros projetos entre prefeituras, companhias operadoras e empresas privadas, mas seria necessário consolidar uma política bem definida para esse tipo de parceria – e apostar nela.

Melhoria da gestão

Entre outros problemas de gestão, das 27 Empresas estaduais operadoras do sistema brasileiro de saneamento, ao menos 20 delas têm faturamento menor do que suas despesas. Na prática, esse é o primeiro sintoma de que muita coisa está errada na gestão dessas empresas.

Mas, há outros sintomas a indicar a necessidade de uma mudança radical na administração delas. Por exemplo, as perdas. Esse é um ponto inaceitável nos dias de

hoje, tanto para operadores públicos ou privados, quando estão disponíveis as melhores técnicas, não apenas administrativas, mas, principalmente, de conhecimento tecnológico que pode ser colocado em prática rapidamente.

Há alguns anos, a Caixa Econômica Federal realizou um seminário em parceria com a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB), em que os convidados de honra foram as empresas operadoras estaduais.

Os técnicos da Caixa trouxeram uma proposta para que elas utilizassem recursos do FGTS para acabar com seus problemas administrativos e técnicos. As empresas teriam acesso aos recursos que fossem necessários, mas suas diretorias deveriam aceitar a análise dos problemas que enfrentavam por uma auditoria e, depois disso, colocar em prática as medidas propostas, que seriam indiscutivelmente duras, mas capazes de sanear-las. O resultado: poucas se interessaram em conhecer o programa e nenhuma aderiu ao projeto.

Ainda sobre as perdas, vale lembrar que as melhores empresas operadoras brasileiras perdem entre 30% e 40% da água potável que produzem. Algumas chegam a perder até 50% ou 60% de sua produção de água potável, ou seja, água boa para consumo humano. Essa situação pode ser comparada a uma hipotética fábrica, por exemplo, de sapatos, que produz cem pares diariamente e, no fim do dia, joga metade da produção na lata do lixo. Como pode uma empresa sobreviver dessa forma se não receber dinheiro de fora para cobrir seus gastos?

Colocar dinheiro bom numa empresa assim é temerário. Ela vai aumentar a produção com o dinheiro novo, naturalmente, mas se não melhorar a gestão, seguramente

vai aumentar também o número de pares de sapato que irão para a lata de lixo no fim da operação diária.

Em tempo: a empresa operadora de água, nesses casos, não fatura pela água perdida; apenas produziu e jogou fora como nessa hipotética fábrica de sapatos.

É provável que o programa saneador da Caixa Econômica ainda esteja em vigor à espera de adesões. De qualquer forma, vale a pena torcer para que as empresas estaduais encontrem um caminho e consigam mudar a qualidade da gestão. Em qualquer cenário montado para a melhoria da eficiência do nosso saneamento, elas vão aparecer sempre como peças muito importantes – ou fundamentais. Elas abastecem 70% dos brasileiros atualmente.

Mesmo com todos os problemas, muitos de seus técnicos são profissionais de primeira linha e seria recomendável aproveitá-los para inverter esse placar negativo da participação das empresas estaduais no saneamento.

Recursos

Em 2013, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) contabilizou 40 milhões de brasileiros vivendo em áreas urbanas e rurais que não tinham acesso à água potável. E ainda anunciou que somente 46% dos municípios brasileiros tinham coleta de esgoto.

Para resolver quadro tão desolador, o país precisa colocar mais recursos financeiros no saneamento. Não adianta termos um bom planejamento e uma boa gestão se não temos recursos. Hoje, todos conhecemos as dificuldades do Estado para prover recursos aos projetos de infraestrutura, de uma forma geral. Por isso, não pode ser desprezada a participação da iniciativa

privada nos pequenos e grandes projetos de saneamento.

De qualquer forma, exibir essa realidade de tantas carências no já iniciado século XXI não pode ser motivo de orgulho para ninguém. Especialmente porque a luta de forma mais efetiva pela universalização dos serviços de água e esgoto começou lá nos distantes tempos do império. Segundo o trabalho “O Saneamento no Brasil”, do governo de São Paulo, em 1857, o Estado de São Paulo iniciou o primeiro projeto de adução das Águas da Serra da Cantareira para o abastecimento da cidade de São Paulo. Era esse mesmo sistema que hoje está nos criando tantos problemas!

Alguns anos depois, em 1876, o Rio de Janeiro foi pioneiro na inauguração, em nível mundial, da primeira Estação de Tratamento de Água (ETA), com seis filtros rápidos de pressão ar/água.

Voltando aos dias de hoje, a mudança de rumo nessa área pode ser traduzida como desenvolvimento social e com boas consequências para a nossa economia.

Por isso, é fundamental a definição correta de onde os não tão abundantes recursos deslocados para o saneamento serão aplicados.

Assim, planejamento integrado, melhoria na gestão das empresas e atenção na aplicação dos recursos são passos gigantescos e definitivos para resolver nossos problemas.

A questão tecnológica

No Brasil, infelizmente, aprendemos desde cedo que nosso país é dono de uma reserva hídrica infindável. Temos 12% da água doce de todo o mundo, temos o maior rio do planeta, o maior aquífero e o resultado é que nunca nos preocupamos com a água. Infelizmente, a situação é ou-

tra, pois sempre vivemos num equilíbrio instável como qualquer país mais pobre em recursos hídricos. E a atual crise chegou para mostrar que ter muita água pode não significar nada se não formos competentes para administrá-la.

No Brasil, o quadro real é o seguinte: temos muita água em regiões onde a população é reduzida – o caso da Amazônia, por exemplo. E temos pouca água onde o contingente populacional é absurdamente grande, como nas grandes cidades – do Sudeste, especialmente. Isso sem falar no Nordeste, que sempre sofreu com a interminável seca.

Se não nos esforçarmos para mudar esse quadro, não chegaremos nunca à universalização dos serviços. Sem planejamento, com poucos recursos, gestão discutível nas empresas estaduais de saneamento, com as enormes perdas de água potável que desaparece depois de produzida, nosso destino será sempre o de ficar olhando para cima, clamando a São Pedro que nos mande mais chuva e encha nossos reservatórios.

Esperamos que a crise hídrica ora enfrentada nos ensine a pensar na água como um inestimável patrimônio do ser humano, portanto, carecendo de tratá-la melhor.

Tratar melhor a água significa também passar a utilizar todo o arsenal tecnológico existente no mundo, do qual nos utilizamos pouquíssimo. Por exemplo: só agora começamos a falar mais insistentemente no reuso de água, uma solução que existe em muitos países, em alguns deles, há mais de trinta anos.

A ideia mais difundida do reúso está ligada ao comportamento das pessoas em suas casas ou no trabalho – não usar água potável para lavar a calçada, o automóvel, captar água da chuva, entre outros conselhos e sugestões nessa linha.

Mas, o reúso em uma utilização superior, exige muita tecnologia. Numa definição rápida, a água de reúso é o esgoto tratado depois de ser submetido a processos químicos, físicos e biológicos.

Como não temos ainda o dispêndio suficiente para beber dessa água, ela pode ser utilizada no setor industrial, liberando a água potável utilizada para consumo humano. A água utilizada em siderúrgica ou metalúrgica para resfriamento de equipamentos não necessita ser potável.

Vale explicar que a água produzida a partir dos dejetos humanos e utilizada nas fábricas não precisa de tratamento tão sofisticado quanto aquela água que servirá para as pessoas beberem. Essa, sim, precisa de um tratamento, digamos, recomendado.

Recentemente, o incansável Bill Gates, fundador da Microsoft, deu uma mostra disso. Em mais uma de suas empreitadas filantrópicas, surpreendeu o mundo ao divulgar um vídeo tomando um copo de água limpa produzida a partir de dejetos humanos. Ao seu lado, uma enorme máquina capaz de recolher grandes quantidades de esgoto e transformar tudo em água potável e energia.

Sua intenção, como disse no vídeo, é levar esse tipo de solução para países pobres, com poucos recursos para investir na produção de água potável e energia.

Mas, muitos países já utilizam esse tipo de tecnologia para dar de beber a parte da sua população. O país mais emblemático no uso de efluentes para transformá-los em água é, sem dúvida, Israel. Cravado em uma região cheia de desertos e pedras, os israelenses reutilizam 75% dos efluentes domésticos. E, mais, as águas residuais são consideradas parte dos recursos hídricos do país. Outros países que reutilizam o esgoto

para produzir água, numa proporção bem menor do que Israel, são Singapura, Austrália, Itália, Grécia, Espanha e os Estados Unidos.

No Brasil, existem poucos registros de empresas trabalhando nesse sentido. O exemplo mais significativo está em São Paulo, onde a Aquapolo, considerado o maior empreendimento para produzir água de reúso da América do Sul, fornece 650 litros por segundo de água de reúso para o Polo Petroquímico da região do ABC paulista. Essa quantidade de água oferecida para as empresas integrantes do Polo seria capaz de abastecer uma cidade de 500 mil habitantes.

Ainda há outros conhecimentos já disseminados pelo planeta os quais são tabu entre nós. Naturalmente, por uma questão meramente cultural. A ideia de transformarmos esgoto em água potável, tão boa quanto a água de uma nascente, ainda enfrenta resistências intransponíveis.

O melhor, assim, é pensarmos em usar a água reciclada, também conhecida como água recuperada, na agricultura, na indústria ou em projetos de paisagismo.

Há uma tecnologia na qual os efluentes recebem um tratamento parcial e são injetados no lençol freático, onde se misturam com água de melhor qualidade. Logo depois do tratamento parcial que recebem, esses efluentes já estarão bem purificados.

A água que será extraída do lençol freático receberá, então, os tratamentos recomendáveis, até se tornar água potável de muito boa qualidade.

Essa tecnologia ainda não é empregada em larga escala, mas no estado norte-americano da Califórnia está bem próxima a possibilidade de se utilizar esse expediente para dar de beber aos 2,5 milhões de californianos.

Dessalinização

Retirar o sal da água do mar e transformá-la em água potável é o sonho de muita gente. Com certeza, isso acontecerá em larga escala em futuro não muito distante. Necessitamos de dois litros de água do mar para produzir um litro de água potável.

Recentemente, me deparei com uma curiosa pergunta: “Porque a Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, pode ficar sem água se está diante de todo aquele imenso mar?”

Essa tecnologia ainda é utilizada com restrições, e os motivos são os altos custos de energia elétrica. De qualquer forma, há países que já a utilizam mais largamente. Nesse ponto, voltamos novamente a Israel, que possui a maior usina de dessalinização do planeta, localizada no norte do país, na cidade de Hadera. Essa usina tem capacidade de produção anual em torno de 130 milhões de m³ de água potável. Com a água produzida ali, a usina pode atender às necessidades de um cidadão em cada grupo de seis israelenses.

No Brasil, as experiências nessa área ainda são muito modestas. Em 1987, a Petrobras iniciou um programa de dessalinização para atender às suas plataformas marítimas. Contudo, isso ainda não é comum em função, como disse, de seus altos custos.

De qualquer forma, é muito possível que essa tecnologia tenha destacado papel no futuro e o ser humano consiga ter mais água potável proveniente dessa inesgotável fonte. No caso brasileiro, no meu entendimento, o mais acertado, no curto prazo, é que o país invista muito na transformação dos efluentes em água potável. Um caminho que parece lógico nesse momento seriam campanhas dirigidas a toda a população e para as empresas mostrando as vantagens desse processo.

A água...

É “chover no molhado” lembrar que sem água o ser humano não vive. Por isso, os habitantes das grandes cidades do Sudeste, diante da atual crise no abastecimento, estão sendo obrigados a prestar mais atenção no tanto que desperdiçamos de água em nossa rotina diária.

A revista Superinteressante, dedicada especialmente aos jovens, cunhou uma frase curiosa em um de seus recentes números: “A era da falta d’água”, anunciando uma considerável escassez no fim dos próximos 30 anos. Não é seguro que isso irá acontecer. Mas, como sugere a reportagem da revista, o certo é que precisamos trabalhar muito para que isso não ocorra. E, claro, aprender a economizar água.

Em nosso país, como já disse anteriormente, a agricultura consome mais água (cerca de 70%), depois vem a indústria (com algo em torno de 20%) e, por fim, o consumo humano (com os 10% restantes).

Acreditando que, nos grandes aglomerados populacionais, não seja mais aceitável ver uma pessoa varrendo as calçadas com água potável, ou algo nessa linha do desperdício, é lógico que o grande esforço pela economia da água comece rapidamente junto à indústria e à agricultura.

No caso da indústria, o melhor é a transformação de esgoto em água que as fábricas possam utilizar. É um processo relativamente rápido, de menor custo e trará significativos resultados.

A preocupação com a falta de água já é bem grande entre os empresários da indústria, o que se explica porque os custos de produção vão aumentando à medida que a falta de água se intensifica.

Agricultura: no dia 31 de janeiro, os apre-

sentadores do Jornal Nacional, da Rede Globo, anunciaram que agricultores no interior de São Paulo, amedrontados com o risco de colapso no abastecimento, já estavam tomando severas medidas para economia de água.

Assim como a indústria e os habitantes das cidades precisam estar conscientes da necessidade de economizar água e criar práticas efetivas nesse sentido, o homem do campo também não deve se excluir da tarefa.

Nem sempre fica entendida a importância da participação da agricultura, com seus 70% de consumo, no esforço de economia da água. Há uma teoria segundo a qual a agricultura não desperdiça água porque ela volta para os lençóis freáticos e um novo ciclo se estabelece. Mas, o que acontece de fato é que a água da agricultura sai dos mesmos mananciais onde os outros tipos de consumidores vão buscá-la. Por isso, a seca enfrentada pelos paulistas atingiu todos os consumidores – as pessoas, a indústria e a agricultura.

As propostas para economizarmos água sugerem muitas ações nessa direção para todos os segmentos de consumo.

No caso da agricultura, existem técnicas, bastante conhecidas, capazes de reduzir as quantidades de água necessárias para a plantação, às vezes em até a metade, sem nenhum prejuízo para a qualidade.

Assim como existem iniciativas simples de mudança dos hábitos da população que geram boa economia de água, como escovar os dentes com a torneira fechada, na agricultura também há medidas não tão complicadas de serem implementadas que podem até contribuir para melhorar o faturamento do sítio ou da fazenda.

Só para ficar em um exemplo, vale citar a irrigação por gotejamento. O blog na internet chamado “Portal Dia do Campo” publica uma boa reportagem sobre essa técnica.

ca. Um trecho: “A irrigação é uma técnica milenar que se confunde com o desenvolvimento e a prosperidade econômica dos povos, pois muitas civilizações antigas se desenvolveram em regiões áridas, onde a produção só era possível graças à irrigação. A história demonstra que a irrigação sempre foi um fator de riqueza, prosperidade e, consequentemente, de segurança.

Com o avanço das tecnologias de irrigação e a demanda cada vez maior de água pelas atividades humanas, acentuou-se a busca por métodos mais eficientes, que consumam menos recursos e forneçam melhores resultados em produtividade e qualidade. “Desta forma, a irrigação por gotejamento tem ganhado espaço, principalmente nos últimos 15 anos”.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) tem uma biblioteca com enorme lista de livros e pesquisas abordando todos os aspectos da agricultura, incluindo técnicas de economia de água. O endereço é www.bdpa.cnptia.embrapa.br

O que o povo quer

O lado positivo da situação crítica a que chegamos, se podemos falar assim, é que finalmente despertamos para um problema que deveria ter sido resolvido há muito tempo. Hoje, a preocupação com água é geral. Até aqui estivemos entorpecidos assistindo a milhões de metros cúbicos de esgoto sendo jogados nos nossos mananciais sem o menor tratamento, sem reclamar das perdas de água nas ruas das nossas cidades. Somos conhecedores de que a maior parte das empresas estaduais de saneamento, responsáveis pelo abastecimento das nossas torneiras, têm problemas históricos de má gestão e sabedores da crônica falta de planejamento

nesse setor tão importante para a saúde de nós todos.

O saneamento sempre foi o calcanhar de Aquiles para a saúde da população e a melhoria da sua qualidade de vida. E só há pouco tempo foram articuladas políticas públicas para o setor. A crise hídrica veio para sacudir ainda mais os cidadãos e os governos.

O que o povo quer não é tão difícil de perceber. Já foi muito divulgado pela mídia que boa parte dos pacientes nos hospitais brasileiros contraíram alguma doença ingerindo água que não deveriam beber. Também já foi bastante divulgado o cálculo segundo o qual cada dólar empregado nas boas práticas de saneamento (água potável e esgoto tratado) representa US\$ 4 de economia nos gastos com saúde pública.

No ano passado, quando essa crise apenas se delineava para o cidadão comum, surgiu um fato animador. Durante as manifestações populares do mês de junho de 2013, as comunidades cariocas Rocinha e Vidigal marcharam pelas ruas do sofisticado bairro do Leblon, na Zona Sul da cidade, carregando faixas e cartazes reivindicando saneamento e saúde.

Seus líderes davam entrevista perguntando: “De que adianta colocar teleférico e escada rolante se temos lugares com esgoto a céu aberto na comunidade?”.

Os números das Nações Unidas

Se não for encarado como cinismo, talvez possamos dizer que na tragédia do saneamento o Brasil está bem acompanhado, o que deveria estimular nossos governos a investir maciçamente em saneamento, inclusive com muitas campanhas educadoras, estimulando mudança nos nossos hábitos.

Resolvendo nossos problemas, estare-

mos dando significativa contribuição para melhorar o quadro igualmente terrível que assola o resto do mundo, com as emissões de CO₂, assoreamento dos rios, destruição das matas e tudo o mais que concorre para a mudança do clima no planeta, piorando nossa qualidade de vida.

Os assustadores números no mundo divulgados pelas Nações Unidas:

- **768 milhões** de pessoas não têm acesso à água tratada;
- **2,5 bilhões** de pessoas têm ruins ou péssimas condições sanitárias;
- **1,3 bilhão** de pessoas não têm acesso à eletricidade;
- **De quatro** pessoas no mundo, **apenas uma** tem acesso ao saneamento básico;
- Conflitos violentos pelo controle da água são registrados em **70** regiões do planeta;
- Consumo mundial da água **dobra** a cada **20 anos**.

(Fonte: ONU)

Conselho Mundial da Água

Como salientado neste texto, só superaremos a atual crise hídrica se trabalharmos muito, especialmente se a população estiver consciente de seu papel nessa batalha, inclusive cobrando do atual e dos futuros governos providências capazes de universalizar e regularizar os serviços de saneamento – abastecimento de água potável e coleta e tratamento dos esgotos até 2033 (Plansab).

Nesse sentido, entramos agora em um bom momento. Em 2018, o Conselho Mundial da Água vai realizar em Brasília seu 8º Fórum Mundial da Água.

O Conselho Mundial da Água é uma en-

tidade que reúne 70 países e tem sua sede em Marselha, na França. A cada três anos, a entidade organiza profundas discussões sobre o futuro da água no mundo. Esses fóruns são uma espécie de Copa do Mundo Água. O último encontro, em 2012, foi realizado em Marselha, durante uma semana, com a participação de 35 mil especialistas e integrantes dos governos associados.

Este ano, em abril, o 7º Fórum se realiza na Coreia do Sul. Marrocos, Holanda, Japão, México, Turquia e França acolheram os fóruns precedentes. Em 2018, será a vez do Brasil.

A escolha de Brasília, decidida no ano passado, foi difícil. Depois de serem excluídos diversos países, restou ao Brasil disputar com a Dinamarca. É interessante acompanhar as duas linhas de defesas para a realização do Fórum. O governo dinamarquês insistiu para que o encontro de 2018 fosse realizado em Copenhague. Mas, os argumentos do lado brasileiro foram mais consistentes e terminaram vitoriosos. Alguns deles:

(i) A Dinamarca é um país onde a questão da água está mais do que resolvida, graças a uma invejável organização, na qual tudo é voltado para atender exemplarmente à população.

Assim, realizar o Fórum na Dinamarca seria privilegiar uma região (no caso, a Europa), onde praticamente não existem problemas com o abastecimento de água em detrimento de outras áreas (como a América do Sul), onde a questão da água ainda é uma tragédia. Apenas um número para resumir a eficiência dos serviços de abastecimento na Dinamarca: as perdas na produção de água estão próximas do recorde mundial (6% a 7%), enquanto em alguns países da América do Sul, incluindo alguns Estados brasileiros, as

perdas podem ser superiores a 50% da água potável produzida.

(ii) Esta será a primeira vez que um desses encontros será realizado abaixo da linha do Equador.

(iii) A realização no Brasil (Brasília) vai disseminar as discussões e sugestões para toda a América do Sul, uma região habitada por mais de 400 milhões de pessoas.

(iv) É certo que todos os países sul-americanos participarão ativamente do encontro.

A seção brasileira do Conselho Mundial da Água, logo depois do Fórum na Coreia do Sul, em abril, vai iniciar a execução de um projeto de preparação do Fórum no Brasil, que recebeu o nome de “Rumo a Brasília 2018”.

A ideia é levar, ao longo dos próximos três anos, discussões sobre a água para o maior número de brasileiros e para outros países sul-americanos. Isso será feito pela montagem, em diversos Estados, de eventos com duração de uma semana cuja programação incluirá seminários abertos ao público, feiras e shows com o objetivo de reunir jovens, estudantes, representantes da sociedade civil de diferentes perfis, mídia e empresários.

Esta mobilização proporcionará um momento de encontro, descoberta, inovação e entretenimento de todos com a água.

Penso que esses três anos e o encontro de 2018 trarão sensível contribuição para a melhoria dessa área em nosso país.

Crise Hídrica: Origens Históricas, Responsabilidades e Soluções

.....

GABRIEL KOGAN

Em tempos normais, a classe política e o comum do povo travam um diálogo de surdos e não somente não se ouvem, mas não se entendem, ou se entendem mas não acham relevante o que escutam. Por isso, em tempos que são também tempos de crise são surpreendidos pelos acontecimentos e reagem, por assim dizer, bestializados. Como, ao que se diz, reagiu o povo à proclamação da República.

A crise de abastecimento na cidade de São Paulo é resultado da negligência histórica da urbanização com rios urbanos, e não apenas um mero acaso climático. O desenvolvimento da metrópole – sobretudo a partir do boom demográfico desde o final do século 19 – teve como principal efeito colateral a destruição das águas, que passaram, então, a ser vistas como problemas, e não como virtudes para os espaços públicos. O atual cenário de crise é apenas um novo capítulo de uma longa história. O desabastecimento surge como a face mais sensível de outras crises, tão sérias quanto a do saneamento e a da drenagem.

Por causa da própria natureza do recurso, os usos múltiplos da água não podem ser

.....
GABRIEL KOGAN é arquiteto e jornalista, formado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Seu mestrado, em Gerenciamento Hídrico no Unesco-IHE (Holanda), pesquisou as origens históricas das enchentes em São Paulo.

estudados de forma separada; há uma interconexão entre abastecimento, saneamento, drenagem, transporte, energia e lazer. A água é sempre a mesma, servindo a diversas finalidades. Assim, qualquer solução deve encarar tanto uma compreensão histórica do problema, como uma revisão projetual integrada de elementos estruturais da paisagem urbana. Proponho um baile: um passo atrás e dois para frente, se queremos cortejar uma cidade que lide de forma positiva com as águas – algo que, por sinal, está no cerne da vida urbana moderna.

Essa abordagem urbanística e histórica quebra o senso comum – com poucos fundamentos científicos – de que a crise é resultado de um período seco, de falta de chuva. O problema mora, sobretudo, nas dimensões econômica e política. Os sistemas existentes de abastecimento e saneamento, por exemplo, não são naturais, e sim resultado de um processo de construção, com grandes investimentos de capital ao longo das décadas.

Se dependesse da natureza, não teríamos água encanada e nem estações de tratamento de esgoto. Essas redes precisam atender a demandas contemporâneas de crescimento populacional e econômico, além das ecológicas. Com o desenvolvimento da cidade, as redes são inevitavelmente ampliadas, para

garantir não apenas a manutenção desses serviços, mas a manutenção robusta deles com possibilidades mínimas de percalços, já que a água é um elemento fundamental para a vida. No mínimo, a água deve ser limpa e não deve faltar.

Uma breve história social dos rios em São Paulo

A atual crise hídrica pode ser uma oportunidade para revermos as bases urbanísticas de São Paulo. Para isso, devemos antes reconhecer os erros históricos. Não haverá soluções mágicas para os problemas hídricos da cidade.

A situação de desabastecimento é diametralmente oposta à lógica usada para a escolha do sítio pelos indígenas na região e, mais tarde, pelos portugueses: abundância de recursos hídricos. Existiam – na área onde viria a existir São Paulo – o Rio Tietê (o Rio Volumoso), o Jurubatuba (Rio Pinheiros ou o Rio das Palmeiras) e o Tamanduateí (Rio do Tamandúá Bandeira). Para obter água não era preciso ir longe, as infinitas nascentes da região proviam água fácil e relativamente segura.

Havia, no entanto, um problema: esses três grandes rios eram meândricos, ou seja, corriam em um terreno quase plano das várzeas e as águas não tinham um leito fixo. De tempos em tempos, vinham enchentes sazonais, que mudavam as curvas do rio e traziam peixes para secar nas margens. Daí veio o primeiro nome da cidade – São Paulo dos Campos de Piratininga –, “Peixe Seco” ou “Piratininga” em tupi guarani. Nos primeiros séculos, a questão da drenagem urbana – e da dominação humana sobre as águas – já se anunciava como uma questão central para a urbanização.

Desde 1888, a cidade viu sua população

crescer vertiginosamente, passando de 60 mil pessoas para seu primeiro milhão no final da década de 1920. A industrialização impulsionava o crescimento, atraindo mão de obra. Ao longo desse processo, a área das várzeas, com as suas águas estancadas, ficavam ainda menos salubres já que o esgoto ia, invariavelmente, parar lá. Pior: os terrenos altos e secos dos morros se tornaram escassos e caros. A população pobre, composta de operários, foi destinada, então, às regiões baixas, onde conviviam com o esgoto (sem nenhum tratamento) e com as enchentes periódicas como as dos anos 1906, 1919, 1923 e 1929.

Havia água dentro da casa das pessoas por causa das inundações, mas mesmo assim essas populações não tinham água potável nas torneiras todos os dias. Isso é muito semelhante ao que acontece hoje em alguns bairros de São Paulo, como o Jardim Pantanal.

Os serviços públicos não conseguiam acompanhar a velocidade de crescimento da cidade. Em 1877, São Paulo ganha a primeira empresa de saneamento e abastecimento, a Cia. Cantareira de Águas e Esgotos. Antes disso, o abastecimento era feito por meio de tanques públicos, como Reúno e Zunega, que captavam águas de alguns rios, como o Córrego do Saracura e o Ribeirão do Itororó. O principal reservatório da Cia. Cantareira era tão pequeno que hoje serve como um pesque-pague do Clube da Sabesp. Incapacitada de atender à demanda de crescimento, a Cia. Cantareira quebra em 1892, dando lugar a uma empresa pública, a Repartição de Águas e Esgotos (RAE). A RAE ampliou os serviços, mas nunca conseguiu universalizá-los.

A cidade se tornava uma metrópole nas primeiras décadas do século 20 e, mal essa metrópole nascia, as águas urbanas estavam em estado de colapso para as necessidades

humanas: poluição de rios, enchentes devastadoras e desabastecimento. As pessoas mais afetadas eram sempre as populações pobres. A própria transformação da paisagem funciona como um mecanismo de exclusão. Nesse momento, já se desenrolava um processo que viria a ser marcante na urbanização de São Paulo: a dominação das águas e a ampliação dos serviços públicos estavam sempre a reboque do crescimento da cidade.

A década de 1920 chega como um momento chave da transformação dos rios em São Paulo. Finalmente, três projetos miram os problemas existentes. O primeiro deles, feito pela empresa canadense Light, transforma as águas em poderosas fontes de geração de energia. Não se trata de um projeto integrado de rios, mas uma verdadeira privatização das águas com finalidade apenas de gerar energia. O fluxo do Pinheiros – então retificado – foi invertido para desaguar na Billings e depois rodar as turbinas na Henry Borden, uma queda livre de mais de 700 metros em direção a Santos.

A represa, desde o começo, não foi concebida para abastecimento, sendo a poluição industrial, vinda com a reversão, um problema inerente ao sistema projetado. Nem mesmo a retificação do rio Pinheiros – que suprimiu os meandros existentes – teve como preocupação central a mitigação de enchentes. O objetivo da Light, a partir da concessão obtida junto ao poder público, era um só: geração de lucros a partir da transformação dos rios e das margens.

Outros dois projetos, concorrentes, miraram o rio Tietê. O experiente Saturnino de Brito – projetista dos canais de Santos – faz um projeto, considerando, de forma integrada, o abastecimento, transporte, saneamento, energia e lazer. Mas, ele incorpora também demandas ideológicas surgidas poucos anos antes: a

criação de avenidas marginais ao longo do curso d'água e a necessidade de valorizar os terrenos lindeiros alagadiços. De qualquer forma, ainda que muito longe de ser um herói para os rios de São Paulo, Saturnino é generoso com as águas e propõe uma retificação do rio Tietê deixando-o com uma secção de 90 a 120 metros. Nas margens, haveria parques com 30 metros de largura. Além disso, o engenheiro propõe estações de tratamento de esgoto e lagos para lazer e acumulação de água de enchentes em fozes dos rios, como no Tamanduateí. O que está no centro do desenho de Saturnino são as águas urbanas.

Mas, o projeto dele não chega a ser executado, sem antes ser redesenhado, em 1929, por Ulhôa Cintra e Prestes Maia, muito ligados à política e aos interesses industriais. A dupla transfere o cerne do projeto urbano: saem os rios e entram os carros. O novo desenho estreita o Tietê para 70 metros, retira os grandes lagos, amplia a importância das avenidas marginais, esquece as estações de tratamento e os parques lineares. Mais do que isso, o Tietê é inserido dentro de um projeto urbano de grandes avenidas, que se sobrepõe aos mais importantes rios de São Paulo. As avenidas carcomeram o espaço e a importância dos rios; as margens se tornam loteamento de novos bairros. Vinga, assim, não o projeto para os rios que interessava o uso público das águas, mas o desenvolvimento de alguns setores econômicos, como a indústria automobilística e o mercado imobiliário.

As estratégias que arruinaram os rios em São Paulo

No começo dos anos 1930, o destino das águas em São Paulo já estava traçado e esse destino era sombrio para as próximas

décadas. Curiosamente, enquanto as cidades europeias começam justamente a fazer planos de saneamento, aqui essa dimensão das águas urbanas é sistematicamente negligenciada. A ausência de investimentos em tratamento de esgoto e água de chuva acaba por condenar os rios à categoria de esgotos a céu aberto. No âmbito da drenagem, a grande enchente de 1929 mostra que a atuação dos governos e das empresas era insuficiente para prevenir que as inundações se tornassem mais e mais perigosas para as populações nos terrenos baixos.

No Plano de Avenidas, Ulhôa Cintra e Prestes Maia estabelecem o grande paradigma de ocupação territorial de São Paulo no século 20: valorização do transporte rodoviário individual, valorização imobiliária de várzeas, estreitamento dos rios por grandes avenidas, negligência de sistemas urbanísticos-fluviais. Não se trata apenas das grandes marginais ao longo do Tietê e do Pinheiros, mas também todas as avenidas de fundo de vale, como a 23 de Maio ou a 9 de Julho.

O espaço das águas na cidade de São Paulo foi reduzido para dar lugar a empreendimentos imobiliários nas várzeas – como os executados pela Cia. City – e, sobretudo, para as grandes Marginais. Os rios são, então, segregados do convívio com a cidade, separados por barreiras intransponíveis de carros e caminhões. A diminuição do leito do rio não deixa sequer espaço para uma infraestrutura hidráulica mínima, que incluiria estações de tratamento de água, canais laterais de captação de esgoto, parques fluviais nas margens e lagos de retenção de água contra enchentes.

A estratégia de ocupação do território paulistano estabelece um padrão depois copiado por quase todas as cidades brasileiras: os carros se tornam inimigos dos rios. O desenho

das avenidas marginais imobiliza o redesenho das águas porque agora elas se encontram entrincheiradas por um sistema de transporte de alto desempenho e de grande importância econômica. A desativação do transporte fluvial de cargas e a lentíssima construção de transporte público metropolitano (o metrô) reforçam a característica rodoviária desse sistema de mobilidade urbana, absolutamente vinculada à morfologia dos rios.

Por sua vez, a captação de água para abastecimento, dentro desse cenário, teve que ir cada vez mais para fora da cidade, não porque houvesse escassez de recursos, mas porque as águas na cidade se tornaram totalmente poluídas e caras de serem aproveitadas. Aqui nota-se a inseparabilidade entre saneamento e abastecimento. Há um aumento na área de obtenção de água entre a inauguração da Represa Guarapiranga, em 1906, e o início do aproveitamento do sistema Cantareira, em outra bacia hidrográfica, nos anos 1970. O homem precisa ir cada vez mais longe para conseguir viabilizar economicamente o tratamento e a distribuição. E, mesmo nessas regiões distantes, os desmatamentos das cabeceiras dos rios decorrentes da periferização das cidades e de certas atividades agrícolas impactam a capacidade das nascentes.

A morte dos rios em São Paulo ganha contornos sádicos com uma estratégia difundida na cidade a partir da segunda metade do século 20, a qual se tornou uma marca de prefeitos, entre eles, Paulo Maluf: o tamponamento dos córregos, que passam a correr no subterrâneo, sob avenidas. Isso promove um simbólico enterramento dos rios que, como elementos feios e indesejáveis, desaparecem sob os carros.

O que se pode concluir a partir de uma análise histórica: (1) o total desequilíbrio hídrico de São Paulo não é de agora; (2) es-

se desequilíbrio foi projetado em favor de uns e em detrimento de outros (e dos próprios rios); (3) nada foi feito, nem mesmo nas últimas décadas, para reverter o processo; (4) e, como veremos em detalhes, é simplismo colocar a culpa na falta de chuva pelo desabastecimento.

A culpa não é de São Pedro

O sistema hídrico da cidade contemporânea se estrutura a partir dessa situação calamitosa dos rios. O desastre é sempre iminente, mas precisa ser empurrado com a barriga como se nada fosse acontecer. Enchentes aterrorizam populações pobres nas margens, favelas são construídas literalmente sobre esgotos e a ameaça do desabastecimento volta de tempos em tempos.

No começo dos anos 1990, São Paulo viveu uma séria crise e boa parte da cidade ficou sem água. Isso não se diferenciava do que já acontecia nas décadas anteriores, justificando, inclusive, a necessidade – incrustada culturalmente – da existência de caixas d’água nas construções para garantir fluxo, mesmo se a tubulação da rua estiver vazia.

As reações dos políticos sobre os problemas das águas são sempre as mesmas: culpar a natureza. Frente às inundações, culpam as tempestades. Frente ao desabastecimento, a falta de chuva. Nada disso. A culpa não é de São Pedro. A existência de anos mais chuvosos e de menos chuvosos é algo natural e absolutamente previsível. Existem vastas estatísticas pluviométricas, desde 1930, para São Paulo. Essa base mostra a existência de anos fora da curva, tanto com menos chuvas, como picos pluviométricos em determinadas horas. Os momentos extremos são os dados fundamentais de projeto de abastecimento e drenagem.

No caso das enchentes, o sistema de drenagem deve prever volumes de água que aconteçam – estatisticamente – a cada período de tempo. Países como a Holanda, em que as inundações provocariam grandes prejuízos materiais, trabalham como uma taxa de reincidência de 10 mil anos. Ou seja, nos atuais sistemas de defesa holandeses, acontecerá só uma enchente nesse período. Em outras situações críticas, como a de Paris, os sistemas são dimensionados para ocorrências de inundações a cada 100 anos. O último grande evento na capital francesa aconteceu em 1910 e afetou 200 mil pessoas. Tudo isso parece uma verdadeira ficção se comparado aos sistemas de proteção construídos em São Paulo, que vive, invariavelmente, vários episódios graves anualmente.

No caso das secas, o dimensionamento do sistema também deve ser feito considerando as bases estatísticas, contando com a ajuda dos reservatórios. Não é exagero, por exemplo, que sejam construídas redes de abastecimento que aguentem mais de um ano de chuvas anormais, muito baixas, e que estejam descritas estatisticamente apenas a cada 100 anos. Esse não é o caso da situação atual. Pesquisadores sobre clima, como o professor Antonio Carlos Zuffo, da Unicamp, apresentam dados convincentes da sazonalidade de secas, como a que estamos vivendo desde 2013, a cada 35 a 50 anos – o que não tem nada a ver com mudanças climáticas globais. Segundo ele, isso se deve à ocorrência de explosões solares cíclicas que geram secas no hemisfério sul e chuvas no norte. Planejar sistemas para eventos nesses intervalos de tempo é mais do que plausível; é obrigatório em uma metrópole como a nossa. Caso contrário, o custo econômico de um desabastecimento pode quebrar a cidade inteira.

Toda a construção histórica das redes de São Paulo resultou em um sistema precário, operando no limite. As águas disponíveis estão tão poluídas que os usos dos recursos se tornam inviáveis economicamente por causa dos custos de tratamento. Esse é o caso, por exemplo, da própria represa Billings, mas também do reúso da água do rio Tietê e tributários. São Paulo depende, basicamente, da transposição de águas do longínquo Sistema Cantareira que, caso apresente baixo fluxo, compromete a robustez do abastecimento. A corda estourou, de forma nunca antes vista, no final de 2014.

O sistema, no entanto, já estava operando no limite, e os relatórios oficiais alertavam para os altos riscos. Em 2009, tínhamos um cenário perigoso no sistema: demanda de 64,02m³/seg e disponibilidade em 65,3m³/seg. O Relatório de Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê mostra um crescimento linear da demanda por causa do crescimento econômico e populacional. De 2009 a 2011, a demanda passa dos nossos 64m³/seg para 66,1m³/seg, chegando, em janeiro de 2014, segundo informações da própria Sabesp, a 71m³/seg. Porém, a disponibilidade hídrica não conseguia aumentar na mesma proporção, e o déficit estava estabelecido, mesmo em situações normais de chuva.

A atual crise de desabastecimento foi, portanto, inclusive, anunciada pelos documentos oficiais; a crise foi desenhada por todo o processo histórico de negligência das águas na cidade, que destruiu a disponibilidade de água limpa e subjugou os rios a problemas a serem escondidos.

Definindo responsabilidades

As questões históricas são determinantes para a atual situação catastrófica. Mas,

mesmo assim, é necessário definir as responsabilidades contemporâneas, tanto em relação a possíveis soluções quanto sobre as últimas décadas de atuação sobre as águas na cidade – que foram uma continuação das políticas formuladas no começo do século 20.

As leis brasileiras colocam responsabilidades para as três instâncias governamentais: a agência reguladora é federal; os conselhos e a gestão das águas são estaduais; e os serviços de abastecimento e saneamento são municipais. A responsabilidade atual do governo federal se dá por meio da Agência Nacional de Águas (ANA) e tem poder limitado sobre obras executivas. No caso das bacias vinculadas à metrópole de São Paulo e toda a gestão hídrica, a ANA tem uma posição tradicionalmente omissa. A grande responsabilidade sobre o gerenciamento dos rios e a organização de comitês recai sobre o governo do Estado.

As prefeituras da região metropolitana foram praticamente excluídas de suas responsabilidades por causa de jurisprudência aberta pelo STF: em regiões metropolitanas – definiu o tribunal para decisão referente ao Rio de Janeiro – os serviços de abastecimento e saneamento serão gerenciados pelos Estados e não pelos municípios. Em São Paulo, existe desde 1973, a Sabesp, hoje uma empresa de capital misto, em que o governo do Estado tem pouco mais de 50% das ações.

Antes do início da crise, a Sabesp era uma das cinco empresas mais lucrativas de serviços urbanos do mundo. As ações eram negociadas em mercados de São Paulo e Nova York. Os lucros distribuídos aos acionistas privados, só em 2013, foram de R\$ 1,6 bilhão, saídos dos consumidores. Esse dinheiro deixou de ser investido em infraestrutura para a cidade. Curiosamente, os di-

retornos da Sabesp não são remunerados por melhoras nos serviços públicos, mas apenas pelo crescimento dos lucros. Dessa forma, todo o sistema financeiro, com aval do governo do Estado de São Paulo, foi formado para privilegiar a valorização da empresa nas bolsas de ações e pouco foi pensado para ampliação de serviços, como, por exemplo, de tratamento de esgoto, que – se feito um balanço hídrico – não ultrapassa 32% do total de água abastecida.

Esse baixo índice se tornou viável por causa de uma manobra jurídica do governo do Estado. Em 1997, o Brasil aprovou a Política Nacional de Recursos Hídricos, inspirada em uma lei anterior de São Paulo. No entanto, o Estado de São Paulo não atualizou a lei para evitar que os rios fossem enquadrados conforme determinava a política nacional. Assim, o rio Tietê e seus tributários não se enquadraram dentro da categoria de rios urbanos – para os quais o tratamento integral de esgoto seria necessário. Os lucros altos resultaram também em reduzida manutenção da rede e, assim, altas perdas (os números variam entre 30% e 40%). Essa arquitetura financeira baseada no uso dos recursos hídricos lembra a atuação da Light no começo do século passado na cidade.

Mesmo com os problemas vinculados à Sabesp e ao governo do Estado, a responsabilidade das outras instâncias não pode ser eximida, e o governo federal fechou os olhos para o desenvolvimento da gestão em São Paulo. Faltam também fiscalizações nas instâncias municipais, já que o outro órgão existente, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arseps), está na instância estadual e, portanto, não tem isenção para fiscalizar as ações da Sabesp e das secretarias estaduais. Uma nova estrutura de gerenciamento hídri-

co não passa apenas por mudanças físicas nas estruturas da paisagem, mas também por uma nova organização política, com agências reguladoras eficientes. As diferentes instâncias precisam, de fato, fiscalizar umas às outras.

Soluções

Neste momento de colapso no sistema hídrico de São Paulo, olhar para soluções significa mudar o paradigma histórico de transformação e tratamento dos rios na cidade; significa reverter os padrões criados pelo Plano de Avenidas de Prestes Maia. A partir dessa premissa, é possível estabelecer medidas de curto, médio e longo prazos, que reinsiram os rios dentro da vida urbana pública, considerando a ecologia das águas e um funcionamento economicamente sustentável dos serviços.

São Paulo teve, em fevereiro de 2015, em alguns bairros, como o Jardim Pantanal, desabastecimento ao mesmo tempo em que convivia com inundações – uma situação bastante análoga aos acontecimentos no começo do século 20 nas regiões de várzeas do Rio Tietê. O problema não é de abastecimento per se, mas de todo o uso integrado dos recursos. As soluções, portanto, precisam incorporar a dimensão dos usos múltiplos da água.

Na perspectiva de utilizar a crise como oportunidade para oferecer soluções, devemos saber também o que não se deve fazer: tanto o rodízio de abastecimento quanto a redução de pressão da rede, além de serem soluções paliativas que não oferecem nenhuma mudança no gerenciamento das águas, acabam por oferecer sérios riscos à saúde pública. Em regiões urbanas, os encanamentos são mantidos pressurizados para

evitar que poluentes do lençol freático contaminem a água potável dentro dos canos. Os mesmos buracos por onde vazam as perdas, funcionam como porta de entrada para substâncias perigosas, como metais pesados. Por causa disso, arremedos como o chamado “racionamento” são, inclusive, proibidos em países como os Estados Unidos.

Além disso, o rodízio impõe consequências econômicas para os usuários que precisam fechar seus negócios sem a garantia de abastecimento. Isso é uma situação particularmente perversa da crise porque significa uma externalização de custos da concessionária de abastecimento: nos anos anteriores foi feita arrecadação e, em vez disso, de revertê-la em investimentos para evitar o desabastecimento, os lucros remuneraram os acionistas. Assim, a conta é paga novamente pelos consumidores, com a redução de suas atividades econômicas ou na compra de equipamentos para evitar a falta d’água, como bombas ou reservatórios.

A construção de poços artesianos privados intraurbanos e o uso de cisternas se mostram também soluções inapropriadas para políticas públicas em uma metrópole. Os poços permitem o uso pela população de água subterrânea poluída sem controle diário e também desequilibram a disponibilidade do lençol. Já as cisternas são aceitáveis para reaproveitamento em vaso sanitário e irrigação, mas as águas das chuvas são muito poluídas e não devem ser usadas para outros fins. A legislação europeia proíbe a existência de torneiras de jardins ligadas a cisternas, porque usuários desavisados, como crianças, podem beber essa água sem qualidade adequada.

Outra solução controversa é a busca por novas grandes fontes de água públicas, ou seja, a construção de infraestrutura para

transposição de rios de outras bacias, como já acontece no caso do Sistema Cantareira. Isso significaria uma continuidade da lógica histórica de buscar água mais e mais longe. O impacto ambiental dessa situação é alto também: mais água em uma bacia significa desequilíbrio natural e uma piora nos problemas das enchentes, já que haverá maior quantidade de líquido no sistema. Em torno da cidade de São Paulo, praticamente todas as bacias, com exceção da bacia do Ribeira do Iguape, têm todos os seus recursos já comprometidos com outros usos. Assim, trazer água para a cidade de São Paulo é o mesmo que tirar o doce de uma criança do vizinho para dar aos nossos filhos.

Águas subterrâneas

A fonte d’água menos explorada no nosso estado são as águas subterrâneas, que por aqui ganharam o apelido de Aquífero Guarani. Com afloramentos no centro do Estado, seria necessário bombear o líquido por mais de 300 km até a metrópole de São Paulo, ou seja, trata-se de uma água de produção muito cara. Existem vantagens: as propriedades químicas das águas subterrâneas são geralmente excelentes, e alguns países, como a Holanda, inclusive reinserem águas superficiais no subsolo para extrair depois, conseguindo uma qualidade melhor do líquido.

A exploração do aquífero, de qualquer forma, não pode exceder sua capacidade natural de recuperação. Em outras palavras, a água que se infiltra na terra e chega ao lençol freático deve ser maior que a extração humana do recurso, caso contrário o sistema estará fadado à extinção. Existem estudos técnicos, hoje, precisos sobre isso. Em momentos de extrema escassez hídrica, sistemas de trans-

posição, como o aquífero Guarani, poderiam ser usados emergencialmente. O uso constante dessa fonte parece, no entanto, trazer mais problemas, no longo prazo, do que soluções.

Para encarar a crise em sua essência, precisamos reaproximar o abastecimento do saneamento, além de redesenhar as margens. Essa é a chave da recuperação de erros históricos nos rios da cidade. A poluição das águas urbanas – a chamada crise do saneamento – nada mais é que a mesma crise do abastecimento. Se o esgoto fosse recolhido e tratado, dentro da própria cidade, seria possível reutilizar todo o líquido para consumo humano, reduzindo a quase zero a necessidade de captação de novos recursos.

Esse é o futuro das cidades. Lugares como Singapura, com seus 5 milhões de habitantes, fecharam o ciclo entre esgoto e água potável, a partir de um projeto desenvolvido desde os anos 1990. Assim, toda a água consumida é recolhida pela rede pública, tratada com alta tecnologia e devolvida para a torneira. Para isso, instalou-se um sistema industrial de tratamento, à prova de perdas.

O primeiro passo para São Paulo – e outras metrópoles brasileiras – é, portanto, reduzir as perdas no sistema, tanto de desvios ilegais quanto de vazamentos nas tubulações velhas. A rede de Singapura não teria viabilidade econômica com os atuais índices paulistanos de quase 40%. A prevenção de perdas é uma atividade cara e que deve acontecer sempre, sem descanso: técnicos munidos de equipamentos ultrassônicos percorrem as ruas fiscalizando vazamentos subterrâneos; uma vez identificados, equipes de obras entram em cena imediatamente para reparos na tubulação; algumas vezes, seções inteiras dos canos precisam ser refeitas. Sensores de alta tecnologia, adotados em Singapura, ajudam nesse serviço. Em outras palavras, a re-

de de abastecimento e esgotamento é como uma casa antiga; precisa sempre passar por reformas e manutenção.

Mas, diminuir perdas não bastaria, obviamente, para recuperar o sistema hídrico de São Paulo. Seria necessário, então, uma reforma urbanística de todos os rios e córregos, concebidos de forma integrada, como um sistema. Isso seria fundamental para a implantação de uma rede eficiente de coleta e tratamento de esgoto, além de reaproximar as pessoas do convívio com as águas urbanas, revalorizando essa dimensão lúdica da cidade. Uma intervenção dessas não se faz do dia para a noite. Porém, precisa começar o quanto antes e ter um cronograma de pelo menos três décadas de execução.

O entrincheiramento dos rios pelas marginais não deixou espaço para a instalação de infraestrutura de gerenciamento hídrico. Inevitavelmente, algumas pistas das rodovias lindeiras aos rios devem dar espaço para as águas novamente e, para isso, a velocidade de construção de metrô precisa ser aumentada com o uso de tecnologias mais rápidas e baratas de obras como a VCA (Vala a Céu Aberto). As próprias áreas marginais serviriam como espaços para implantação dessas redes de transporte público, como, por exemplo, os Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs) – trams de alta tecnologia.

É necessário também, em cada margem de todos os rios, traçar dois canais laterais subterrâneos. Um para águas de chuva e o outro para esgoto. Assim, os fluidos são interceptados antes de cair nos rios e destinados a estações de tratamento específicos. A última estação inaugurada em São Paulo foi em 1998. O melhor modelo para uma rede hidrográfica complexa como a da cidade é implementar pequenas estações nas fozes de cada curso d'água. Não se trata água de chu-

va (apesar de muito poluída) da mesma forma que se trata esgoto. Portanto, diferentes estações devem cumprir papéis separados.

A reorganização das margens, por fim, dá lugar a dois elementos paisagísticos: grandes lagos de retenção de água para evitar enchentes e parques lineares fluviais – esquecidos pelos planos de retificação. Os parques fluviais trazem de volta os rios como elementos centrais da vida, da paisagem urbana. Em vez de paredões de concreto, como os atuais existentes no rio Tietê, surgem calçadas arborizadas em dois níveis. Estratégia similar à usada em cidades como Paris, Londres e Utrecht: o cais baixo fica junto das águas; o cais alto, em relação com uma rua local. O redesenho das margens não é simples capricho estético. Com isso, é possível construir os canais laterais subterrâneos e as linhas de transporte público. Além disso, o parque linear funciona como lugar de acumulação de águas em caso de inundações. O chamado cais baixo pode ser inundado sem prejuízos.

Instalação de medidores individuais

Por fim, como forma de controle de demanda, em vez do racionamento, a medida mais eficiente é a instalação de medidores individuais eletrônicos para todos os consumidores da cidade. Em casos extremos de escassez, cada um terá que gerenciar

determinada cota de água por mês. Além disso, a conta fica individualizada e cada um paga pelo que consome, valorizando os recursos e reduzindo desperdícios. Apenas com um uso racionalizado é possível fazer a coleta e tratamento integral de esgoto para fechar o sistema com o abastecimento.

O custo disso? Certamente muito alto. Mas, como em todas as questões brasileiras, precisamos aprender a internalizar todos os custos. Qual é o custo para a saúde pública das pessoas vivendo sobre córregos poluídos? Ou o custo de dias sem atividade econômica por causa das enchentes? Qual é o custo do atual desabastecimento, com restaurantes, comércios e indústria fechando as portas? Se tudo isso fosse colocado na ponta do lápis, veríamos que seria mais barato reconhecer os erros históricos e redesenhar os rios da cidade de São Paulo para obtermos um gerenciamento eficiente. Exigiríamos um sistema que unisse os diversos usos múltiplos da água e oferecesse novamente as águas como virtudes para os espaços urbanos; um sistema que revisse os paradigmas do Plano de Avenidas e que fosse acompanhado de uma nova organização política de gestão, com empresas e instituições interessadas nas questões públicas, e não apenas no lucro de poucos. A água é um bem fundamental para a vida e para o crescimento das cidades. Não devemos negligenciá-la.

Um Novo Conceito de Cultura

.....

AFFONSO ROMANO DE SANT'ANNA

Há várias maneiras de começar este artigo, e a primeira seria afirmar que o Ministério da Cultura foi criado segundo um modelo francês e hoje está preso a um modelo de orientação populista. Claro que tanto no modelo francês quanto no modelo populista introduzimos algumas originalidades e/ou contribuições. Há uma consonância entre essa política e a aproximação, sobretudo, com certos países latino-americanos.

História tumultuada

José Aparecido de Oliveira, em 1985, foi o primeiro Ministro da Cultura (no governo Sarney). Ele tinha notícias do que André Malraux fez durante o tempo de De Gaulle e

.....
AFFONSO ROMANO DE SANT'ANNA dirigiu o Departamento de Letras da PUC/RJ, trazendo pensadores como Michel Foucault e reorientando, com sua equipe, os estudos literários no país. Como presidente da Fundação Biblioteca Nacional (1991-1996), criou o Sistema Nacional de Bibliotecas, o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (Proler), informatizou e modernizou a instituição, desenvolvendo programas de exportação da literatura nacional, do qual resultou a escolha do Brasil como tema da Feira de Frankfurt (1994) e do Salão do Livro de Paris (1996). Professor em várias universidades brasileiras, lecionou também nos Estados Unidos, na França e na Alemanha. Como cronista, substituiu Carlos Drummond de Andrade no "Jornal do Brasil". Sua obra poética está em "Poesia Reunida" (L&PM). Ensaios específicos sobre questões da arte hoje são encontrados em "O enigma vazio", um dos cerca de 50 livros publicados.

sabia o que Jack Lang, no governo socialista de Mitterrand, estava fazendo na França.

Retomemos a história: durante a ditadura de Getúlio (1930-1945), havia o MEC – Ministério da Educação e Saúde. O país tinha entre 30 milhões e 40 milhões de habitantes, era bem mais provinciano, e achava-se que “educação e saúde” iam de par. A palavra “cultura”, portanto, nem aparecia. Era uma ausência subentendida.

Ao tempo de outra ditadura (1964-1985), também a palavra “cultura” estava ausente. E na administração de Aloísio Magalhães (1979-1982), introduziram-se duas modificações: a Funarte e o Conselho Federal de Cultura. Desse conselho faziam parte alguns nomes conhecidos de intelectuais para dar respaldo às ações do governo. Contudo, convenhamos, o “Ministério da Cultura” não existia. Era uma secretaria dentro do MEC. (seria, aliás, interessante fazer a comparação entre o orçamento que essa secretaria tinha (ou teria) e o que o Ministério da Cultura (MinC) dispõe hoje. É possível que tivesse uns 10 bilhões em vez dos atuais míseros R\$ 2 bilhões).

Depois de ter desprezado a cultura, de ter posto em marcha o que ficou conhecido com o nome “desmonte”, o governo Collor mudou de rumo e nomeou o escritor/embaixador Sérgio Rouanet para secretário de Cultura. O ministério havia sido rebaixado ao ní-

vel de uma simples “secretaria”; e quem viveu aquela realidade, sabe que tal secretaria tinha uma estrutura precária para funcionar.

Trepidações políticas várias fizeram com que os ministros da cultura se sucedessem de maneira atabalhoada. Aliás, essa era a norma, e muitos viam nisto também a desimportância da cultura em relação aos demais ministérios.

Para se ter uma ideia, apenas no governo José Sarney tivemos: José Aparecido de Oliveira, Aluísio Pimenta e Celso Furtado.

No curto governo Collor: Ipojuca Pontes e Sérgio Paulo Rouanet.

No também curto governo Itamar: Antônio Houaiss, Jerônimo Moscardo, Luiz Roberto Nascimento Silva.

No governo Fernando Henrique Cardoso, quando se perseguia a estabilidade, manteve-se Francisco Weffort. O mesmo ocorreu no governo Lula com a dupla Gilberto Gil e Juca Ferreira. A nomeação para aquela pasta de Gilberto Gil (2003), um cantor popular de cor negra, assinala uma virada significativa. Essa nomeação foi sintomática de muitas mudanças. O governo passava a descobrir ou se interessar pelas “periferias”, pelos quilombos, pelos índios, enfim, pelos que tinham até então sido excluídos culturalmente. E disto, resumizando, os “pontinhos”, “pontos” e “pontões” de cultura são exemplos notáveis.

No governo Dilma, nova trepidação com os nomes sucessivos de Ana de Hollanda, Marta Suplicy e Ana Wanzeler, e agora o retorno de Juca Ferreira no segundo governo Dilma.

Os caminhos e descaminhos do Ministério da Cultura nos levam a uma observação comparativa e desnorteante. Os Estados Unidos, país que mais influencia a cultura das outras nações, não têm um ministério da cultura. Ou seja, lá, eles transformam a cultura americana em “commodities”, o que faz com seja gerida como se fosse algo afeto ao

setor comercial. Basta que se veja a formidável indústria cinematográfica americana e sua penetração em todo mundo. Isto não ocorre por acaso. Evidentemente que os americanos, ao lado disto, criaram mecanismos de financiamento de sua cultura baseados em doações, deduções no imposto de renda de tal forma que fortunas são aplicadas em universidades, museus e fundações as mais variadas. O milionário americano, por várias razões, investe em cultura.

É assim que os produtos (filmes, música, livros) estão conectados com a sociedade mercantilista americana. Confirmam isto no livro “How New York Stole the Idea of Modern Art”, de Serge Guilbaut, que explica como e por que os Estados Unidos tomaram o lugar da França (culturalmente) depois da Segunda Guerra Mundial. Foi uma operação pensada, relacionada com a estratégia política. Quem tem dúvidas sobre isto, deve ler “Quem Pagou a conta?”, de Frances Saunders, livro que narra a intervenção da CIA e do Departamento de Estado na Bienal de Veneza e a criação de uma “Otan cultural” durante a guerra fria. Assim, diluiríamos a ideia simplista de que a cultura anda por si mesma.

Mas, estaria eu dizendo que devemos acabar com o Ministério da Cultura e seguir o modelo americano?

Não.

Ou estaria tentando dizer que temos que superar a cópia do modelo francês, do modelo americano e superar o modelo populista?

Sim. Como?

Novo conceito de cultura

A solução é partirmos para um novo conceito de cultura.

Depois do fracasso do nazifascismo e da *débâcle* do comunismo, sabemos que o diri-

gismo estatal sobre ser ditatorial seleciona (inconvenientemente) o tipo de arte ou cultura a ser financiado e produzido. O populismo segue uma via similar e privilegia um certo olhar idealista e ingênuo que acaba reforçando uma determinada ideologia e um tipo de consumismo. A atual política populista brasileira anseia por jogar na faixa de consumo uma parcela da população antes marginalizada. E, sobre isto, tem havido uma maciça propaganda de louvor das classes C, D e E do mercado. Fontes oficiais não se cansam de alardear que cerca de 30 milhões ou 40 milhões de pessoas tiveram acesso recente à sociedade de consumo. E jornais, por razões, sobretudo, econômicas, se prestam a fazer reportagens sobre a questão.

É hora de se analisar isto. Não se pode ser contra a legítima ascensão econômica de pessoas ou grupos. Se isto é bom para a economia, se isto é bom para as estatísticas, por outro lado, mostra um lado da prática social que merece ser discutido. O que se verifica é que os consumidores acabam sendo consumidos; viram também produto. Repete-se aqui a lei máxima da internet: se você está na internet e ninguém está tentando lhe vender algo, é sinal de que você é o produto.

Tome-se a Radiografia das Favelas Brasileiras (2013). Diz-se aí que as favelas movimentam R\$ 64,5 bilhões por ano. Segundo comparações, isto ultrapassa o PIB do Paraguai e o da Bolívia juntos. E a pesquisa feita entre seus moradores atesta que eles estão “felizes” e não querem sair de lá. Seria bom analisar isto.

Este é um problema cultural, não apenas urbanístico. E essa informação econômica deve ser lida sociológica e antropológicamente.

Uma outra questão que ajuda a redefinir um novo conceito de cultura vem da pergunta. Quantas pessoas efetivamente estão trabalhando na área da cultura?

Assinala-se, para espanto de muitos, que há mais gente na área da cultura do que na indústria automobilística. E, no entanto, qualquer trepidação na área dos automóveis quase paralisa o país. Não seria exagero, baseado em estudos já existentes, estimar em mais de 10 milhões de pessoas as que estão diretamente produzindo cultura. Mas, pode-se ir além e dizer que os 202 milhões de brasileiros são produtores (inconscientes) de cultura. E é aí que devemos chegar ou daí que devemos partir.

Estamos dizendo, enfim, que há que tirar “cultura” do seu nicho secular. A cultura não está só no Ministério da Cultura. Está em todas as partes, na dança do passinho, no tráfico e nas milícias. Está no lixo, por exemplo. Lixo é cultura. Há que ler o lixo, compreender o desperdício e os que vivem nos lixões. Por outro lado, há uma relação entre quem ultrapassa pelo acostamento e os atordoantes desvios na Petrobras. Há um lado invisível na cultura que tem que ser anotado.

Dou-lhes um exemplo concreto.

A indústria livreira, papeleiros e editores se deram conta de que o lugar correto para discutir alguns de seus problemas era o Ministério da Indústria e Comércio. Isto ocorreu na gestão de Dorothea Werneck com bons resultados. Pena que não se repetiu. Outra experiência que deve ser retomada é a reunião conjunta do primeiro e segundo escalão do governo para que se saiba o que o governo está fazendo no seu conjunto. É a maneira de os principais responsáveis pelo governo terem ideia do que outras áreas estão realizando e, evitando o desperdício, provocarem um entrelaçamento de projetos.

Ou seja, a “cultura” está (também) fora do Ministério da Cultura. E o presidente da República deveria provocar a integração da cultura com todos os ministérios.

Numa acepção nova, cultura ultrapassa o Ministério da Cultura. Ela tem que parar de ser uma cultura de “puxadinhos”. E o “puxadinho” tem que ser analisado além do que disse o secretário de Segurança do Rio de Janeiro. Só assim se entenderá que uma coisa é um país, outra, um ajuntamento.

Algumas questões internas

Como é reconhecido pela maior parte do país, não apenas o PT está em crise. O conceito de cultura que foi posto em prática pelo governo atual não corresponde às exigências de um país plural e complexo. Claro que de um ponto de vista administrativo, pequeno, burocrático, há problemas que precisam ser solucionados, e um ministro da cultura terá que cuidar disto.

Dou alguns exemplos de coisas que precisam ser examinadas mais de perto:

- O setor cultural precisa aprender a linguagem das empresas;
- As empresas desconhecem os benefícios do apoio à cultura;
- Na questão de financiamento às atividades culturais pelo governo, já existe o Ficart, o Fundo de Investimento Cultural e Artístico. No entanto, nunca saiu do papel, por falta de interesse das empresas;
- Há dez anos, está parado no Congresso a PEC 150, que propõe elevar para 2% o orçamento da cultura. O ministro Jerônimo Moscardo foi demitido, entre outras coisas, porque propunha 6% para a cultura;
- O setor cultural (e o seu mercado) carece de maior profissionalização e pessoal capacitado;
- O MinC precisa ser melhor equipado e ter mais funcionários para dar conta dos projetos apresentados. Há boa vontade do pessoal, mas outros fatores tornam

difíceis o atendimento e o andamento dos projetos;

- O MinC também poderia ajudar esses produtores despreparados no processo de captação junto às empresas;
- Conscientização do empresariado e capacitação do setor por meio de sistemas “S” (Sesi, Sesc, Sest), Federações e Sebrae.
- A Lei Rouanet não deve, necessariamente, ser substituída pela Procultura. Deve ser melhorada, como já foi quatro vezes;
- Cinema: há uma reclamação geral sobre a burocracia que cerca essa área. O Fundo Setorial do Audiovisual tem baixíssima execução. O FSA investe menos de 10% de sua arrecadação. Outro problema: os filmes comerciais estão dominando a cena. Como dar força aos filmes experimentais ou não comerciais, de acordo com o manifesto de alguns cineastas?;
- Em dezembro de 2013, o governo anunciou um pacote de R\$ 400 milhões, dos quais quase nada foi executado até agora. Em junho de 2014, anunciaram um pacote de R\$ 1 bilhão que não deve ser executado este ano. Ou seja, o MinC gasta pouco, não por falta de recursos, e sim por incapacidade administrativa de investi-los, criando uma enorme frustração nas pessoas que trabalham com o audiovisual;
- De cada R\$ 10 captados, apenas R\$ 1 é dinheiro privado. Os outros R\$ 9 são de renúncia;
- A lei 12.244/10 prevê que apenas em 2020 as escolas terão bibliotecas. Em 2011, 72,5% das escolas não tinham bibliotecas. É necessária uma integração MinC e MEC, educação e cultura, para fazer avançar isto;
- Livrarias: 2/3 dos municípios não têm livrarias. Como lidar com isto em tempos de internet? Qual o projeto virtual, à altura do século XXI, para resolver o que não

foi resolvido em 500 anos? A biblioteca virtual (iPhone, iPad, computadores, etc.) merece estudo;

- Há problemas sobre a forma de ocupação dos Centros Educacionais Unificados (Ceus), criados por Marta Suplicy. Ela pretendia fazer 340 e 80 estão em fase de ocupação. Há que ver como estão funcionando (ou não), porque uma coisa é o anúncio do programa, o ímpeto inicial, outra, o seu funcionamento;
- A aprovação de projetos e alterações nos orçamentos são muito demoradas. A prestação de contas exige um detalhamento paralisante;
- Dados sobre cinema/Ancine: temos 2.679 salas de exibição, mas 50% em municípios com mais de 500 mil habitantes;
- Temos que analisar de perto, além das promessas eleitoreiras, e ver como funciona (ou se não funciona) o projeto “Cinema perto de você” e o “Brasil de todas as telas”;
- Há que ver/rever também como funciona o “Vale Cultura”, que pretende atender a

quem ganhava até cinco salários mínimos (R\$ 3.620,00);

- Teatro: os da área dizem que há que desburocratizar a maneira de apresentar documentos, prestação de contas, etc.;
- O Brasil tem que deixar de ser provinciano, atuar mais na Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (CPLP). Temos que melhorar os “leitorados” de cultura brasileira no exterior. Exportar nossa cultura e ampliar a divulgação da cultura brasileira no exterior.

Conclusão

Em síntese: temos que reinventar o conceito cultura. Ir além do elitismo e do populismo. Ir além do mercado e além dos estereótipos.

Trabalhar a cultura de um povo é um trabalho conjunto: trata-se de elaborar o simbólico da comunidade. E isto é uma tarefa que prevê integração de esforços e uma vontade política que ultrapassa as operações simplesmente burocráticas.

Da Hiperfragmentação ao Estado-Rede, Políticas Culturais no Brasil

.....
IVANA BENTES

Trazer para a cena uma disputa de ideias, projetos e questões que ultrapassam em muito a hiperfragmentação dos setores culturais e a disputa identitária por mais representação, colocando a cultura no centro de um embate em torno de outro modelo de desenvolvimento e radicalização da democracia, como um campo expandido e que é a porta de entrada para direitos sociais. Esses são alguns dos desafios para as políticas culturais do novo Ministério da Cultura (MinC).

Para além das disputas e das pressões corporativas e setoriais, que produziram uma hiperfragmentação do campo, com uma luta por representação dentro do Estado de uma miríade de segmentos, trata-se de entender a cultura como estruturante de mudanças decisivas já em curso.

A cultura não é como um “setor” simplesmente dividido em corporações e em categorias vindas da indústria cultural ou de base comunitarista, mas como um campo que tem uma base social em expansão: os produtores simbólicos que disputam narrativas e que também são a nova classe trabalhadora do capitalismo

da informação: o precariado ou cognitariado, base de um emergente movimento social das culturas.

É que a cultura não é mais um “setor”; é um processo transversal e decisivo. O capitalismo é cultural e as formas de resistência e invenção são processos e linguagens, cosmovisões, que apontam para outra “cultura política”, inclusive.

A questão da cultura é decisiva porque no “semiocapitalismo”, o capitalismo cognitivo, que tem como valor a informação, a comunicação, os afetos e o modo da produção cultural (a precariedade, a informalidade, a autonomia) são as próprias formas do trabalho contemporâneo, as formas gerais do trabalho.

Trata-se de outra visão ampliada de cultura, o que significa dialogar com toda a sociedade. Em um mundo em crise de postos e empregos, em crise narrativa, a cultura inventa novas formas de atuação, fabulação e sustentabilidade. A cultura emerge não como “luxo”, nem “exceção”, mas como o modelo de mutação do trabalho precário em potência e vida. Nesse sentido, a cultura, hoje, é um processo transversal que impacta as formas de produção de valor em todos os campos.

O Ministério da Cultura, de Gilberto Gil e Juca Ferreira, tornou-se referência

.....
IVANA BENTES é pesquisadora de Comunicação da UFRJ e secretária de Cidadania e Diversidade Cultural do Ministério da Cultura

em políticas públicas culturais, no governo Lula, justamente por apontar para esse viés antropológico, uma inflexão nova que conectava a cultura à conquista de novos direitos e a uma pauta para além das linguagens. Uma imaginação política e uma ousadia que resultaram, dez anos depois, em 2014, em três grandes vitórias públicas: a aprovação da Lei Cultura Viva, transformando o programa dos pontos de cultura em política de Estado; a aprovação do Marco Civil para a Internet, referência no mundo e uma das maiores inovações no campo da cultura digital; e a aprovação da lei que regula a participação e a cogestão da sociedade civil nas ações governamentais, o “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”.

Depois de duas gestões conservadoras no Ministério da Cultura, a chegada de Juca Ferreira à pasta, em 2015, aponta para uma retomada dessa imaginação política. O entendimento de que podemos, partindo da cultura, repensar questões decisivas no campo social, articulando o campo das artes e das linguagens ao campo sociocultural. Estamos falando de políticas de valorização, apoio, sustentabilidade e ampliação dos Pontos de Cultura, reconhecimento da cosmovisão indígena, ações voltadas para os movimentos urbanos, novas redes de produção cultural, audiovisual, de mídia, dos povos tradicionais, remixando a cultura digital com a tradição oral, das linguagens urbanas e das artes.

Nem folclore engessado (o típico, o turístico e o exótico), nem indústria cultural, simplesmente. O entendimento ampliado da cultura traz a possibilidade de reconectar o Ministério da Cultura com a educação, comunicação, direitos humanos, movimentos

urbanos, com os novos processos das redes e das ruas, em que as cidades são os novos laboratórios de políticas públicas.

Movimentos socioculturais

Estamos falando de movimentos que surgem pós-redistribuição de renda, que não demandam simplesmente recursos, mas políticas de sustentação e ativação de narrativas, “commons” e bens simbólicos, entendendo que a transferência de renda apenas não acaba com as desigualdades. O desafio é dar suporte e criar políticas para essas redes socioculturais que se reinventaram após a conquista mínima de direitos.

Estamos vivendo uma reestruturação produtiva, e na cultura isso é claro. A cultura é, hoje, o lugar do trabalho informal (não assalariado), com o primado do trabalho imaterial, grupos, redes, movimentos que trabalham com informação, comunicação, arte, conhecimento e que não estão nas grandes corporações. Contexto este que exige novas agendas estratégicas, sem as forças imediatistas do mercado, nem as decisões centralizadas demais do Estado. Uma radicalização da democracia, estimulando a produtividade social.

Essa experiência da cultura a partir dos movimentos socioculturais surge como possibilidades de uma renovação radical das políticas públicas. Não é apenas uma mudança da política para a cultura, mas uma mudança da própria cultura política. São muitas iniciativas com potencial para serem instituídas, e o Brasil surge como laboratório desses projetos culturais.

Podemos destacar, entre outros, economia e cultura do funk e do hip hop, movi-

mentos que produzem novas identidades e sentimento de pertencimento, de comunidade (rolezinho, bonezaço, midialivristas, ambientalistas, etc.), grupos e redes que criam mundos e atividades produtivas: DJs, donos de equipamentos de som, donos de vans, organizadores de bailes, seguranças e rappers, funkeiros, produtores de conteúdos e mídias, pontos de cultura rurais (violeiros, jongueiros, artesãos), produtores e agentes culturais e das mais diferentes linguagens, urbanas e comunitaristas, vindas das artes, mas também dos povos de terreiro, grupos indígenas, de matriz africana, da tradição oral, etc.

Da Cultura aos “commons”

Estamos falando do primado da cultura na constituição da economia cognitiva e da economia narrativa do capitalismo contemporâneo. Para além do simbólico, tratam-se de grupos de onde emerge outra economia, capilarizada e de “cauda longa”.

Essa economia da cultura emergente tem que ser pensada de forma bem mais ampla, reconhecendo-se os arranjos produtivos culturais em todos os níveis, ou seja, de um terreiro de candomblé a um desenvolvedor de games, colocando esses agentes para co-gestar essas políticas e demandas. Economia da cultura não é um “nicho” (a Economia Criativa) em um Ministério da Cultura, mas um campo que dialoga com o restante das políticas todas. É um setor estruturante e transversal.

Essas redes culturais locais se constituem em contrastes com as políticas públicas organizadas do centro, super hierarquizadas, centralizadas, e que não resolveram ou reduziram a um nível desejável as desigualdades sociais.

Hoje, nós temos uma oportunidade histórica de experimentar outros modelos de políticas públicas, ainda embrionários, redes socioculturais, que funcionam justamente de forma horizontal, acentrada e rizomática, organizando a própria produção.

Os movimentos socioculturais trabalham com uma ideia de educação não formal como porta de entrada para a educação formal e para o trabalho vivo. A explosão das escolas livres e metodologias de formação, no Brasil, são sintomáticas desses processos autonomistas, mas precisam que o Estado produza “commons”, bens comuns e direitos para sustentar essa produção. Precisam de políticas que sejam interfaces entre a cultura e a educação, apontando para um reconhecimento do Estado e do Ministério da Educação (MEC) dessa cultura formadora e educadora.

Estamos falando de ações e processo que extrapolam a ideia fordista da “educação” ou da “indústria cultural”, processo que não é formal, mas precário, informal, veloz, e que se dá em redes colaborativas, que operam produzindo transferência de capital simbólico e real, fortalecendo os movimentos socioculturais, sem os tradicionais mediadores culturais, mas que dependem de políticas públicas novas e ampliadas.

Esses movimentos sociais tornam-se habilitados a administrar a própria cultura que produzem. Ao mesmo tempo, podem ser parceiros significativos do Estado ou de quem detém os meios de produção, difusão, etc. Os movimentos socioculturais podem atuar em todas as pontas: como produtores de cultura, administradores e beneficiários do resultado da sua produção, formadores ou cogestores do Estado.

Se os atores culturais e sociais dispõem de recursos intelectuais e materiais para as-

sumir esse protagonismo, qual o papel das políticas públicas? É o de apoiar, estimular e promover, formar lideranças, agentes de cultura, gestores, administradores de cultura, de eventos culturais, dar as condições mínimas para esse desenvolvimento. Essa foi a grande virada do MinC antropológico que emergiu na gestão Gilberto Gil/Juca Ferreira e que, hoje, retorna com uma segunda capa de desafios: constituir uma cultura de redes para além da hiperfragmentação identitária.

Sabemos que, hoje, financiar cultura é financiar processos e vidas. Vimos nessas eleições o retorno de movimentos sociais e culturais na disputa de um projeto de governo, com uma multidão que, mesmo insatisfeita, foi para as ruas no final das eleições de 2014. Esse é o campo socio-cultural que fez diferença na disputa narrativa para a eleição da presidenta Dilma Rousseff, por exemplo, mesmo com todas as críticas.

Vimos esse mesmo campo “expulso” da rua pós 2013 para dar lugar a outros grupos sociais na manifestação conservadora de 15 de março de 2015, numa preocupante disputa das ruas pela direita com seus valores retrógrados e visões de mundo binárias e polarizadas.

É em torno da cultura que se pode formar uma rede crítica que coloque o governo em urgente diálogo com a pauta trazida por jovens das periferias, do hip hop, do funk, com projetos sociais e culturais vindos das favelas e do campo das artes; que recolocou na cena o debate em torno dos Pontos de Cultura, da banda larga, da cultura digital, da criminalização da cultura das periferias e dos jovens negros e mesmo uma demanda de mudança da cultura política, engessada e pouco participativa.

Em vez das tradicionais reivindicações “setoriais” e de “balcão” (fragmentadas e corporativas) é a esse entendimento estruturante da cultura na economia real e simbólica que está em jogo. Nada menos que uma virada de imaginário! Nesse sentido, não podemos esperar a configuração conservadora crescer. Existe um sentimento de urgência em todos os movimentos de juventude e urbanos, nas periferias e no campo. A juventude está inquieta e disposta, demanda participação e cogestão, incidência nas políticas públicas.

Mudança de cultura política

Trata-se de uma mudança de “cultura política”, onde temos que nos perguntar quem são esses novos trabalhadores urbanos que não estão nas instituições ou nos partidos? Em parte é o precariado urbano que congrega jovens das periferias, em trabalhos informais e de todo tipo, mas também, e muito fortemente, os produtores de cultura das bordas, do interior, os jovens estudantes saídos das universidades, ativistas, midiálistas, etc. Estamos falando dos produtores e dos trabalhadores (os autônomos e sem seguridade) que são a nova força do capitalismo e que estão no front, na resistência, inventando suas atividades e suas vidas.

Estamos falando de um movimento social das culturas que não demanda postos de trabalho ou de uma relação patrão/empregado, como na fábrica fordista e na reivindicação de uma juventude mais conservadora. Precisam, para se constituir como movimento e campo, de acesso a direitos e a benefícios sociais. Precisam acessar os “commons”, bens comuns: internet, acesso a repertórios, moradia, sede, acesso ao sistema de saúde e seguridade.

Cultura de Redes

Aqui destacamos a Política Nacional Cultura Viva, do MinC, como um laboratório desse novo ciclo das políticas culturais. Trata-se do programa que gere os Pontos de Cultura, um arranjo em que se expressam ações culturais capilarizadas com as mais diferentes linguagens e atores e com potencial de escala, com cerca de 4 mil Pontos de Cultura, presentes em todos os Estados brasileiros e em mil municípios. A meta é atingir os 15 mil pontos em 2020, conforme o proposto no Plano Nacional de Cultura.

Os Pontos de Cultura, um reconhecimento do Estado brasileiro da potência da cultura dos muitos trazem, por fora e por dentro do Estado, novos e tradicionais sujeitos do discurso: povos de terreiro, movimento sem terra e sem teto, com as ações culturais nos assentamentos rurais e ocupações urbanas, a cosmovisão e estéticas dos povos indígenas e quilombos, o movimento estudantil, a percepção das vidas e linguagens que nascem dos territórios (funk, hip hop, jongo, tecnobrega, etc.)

Trata-se de uma política pública rizomática que cria programas específicos pra cada um desses movimentos a partir de suas particularidades, mas que pode, na sua nova etapa, induzir, apoiar e fomentar a constituição de uma Cultura de Redes, um passo inovador e ousado para a articulação e a mobilização de um novo tipo de movimento cultural.

Entendemos a cultura de rede como um processo de construção conjunta de redes de cultura (redes de Povos de Terreiro, redes de mídia livre, redes do funk, redes de produtores e agentes culturais, etc.). Arranjos e articulação em redes são uma nova capa de

construção do campo expandido da cultura, capaz de rivalizar com a indústria cultural e de fazer as disputas narrativas.

É dentro dessa política, na Secretaria que faz a articulação da Cidadania com a Diversidade (SCDC do MinC), que vemos emergir um novo desenho, para além dessa “fragmentação” de círculos e pontos, a cultura de redes como estruturante de uma nova política cultural indutora de uma nova base social, que parte da cultura.

No desenho anterior, essa articulação era delegada aos Pontões de Cultura, por exemplo, mas, hoje, podemos pensar em políticas e ações de fomento de redes as mais diversas com ações transversais (de infraestrutura, aplicativos, troca de metodologias de formação, etc.) que estructure e potencialize essa imensa e diversa rede de agentes culturais e de produtores de linguagens e narrativas espalhados por todo o território brasileiro e também pela América Latina.

Aqui, temos um instrumento específico para essa política pública capilarizada e em escala: a Lei Cultura Viva, aprovada em 2014 e que será regulamentada em 2015. Uma lei que faz o enfrentamento entre o aparato de Estado hiperburocratizado e a fluidez do campo cultural, com várias propostas de implementação de simplificação da prestação de contas dos recursos para o Estado, trazendo soluções para entraves jurídicos que impediram a rede cultural de se sustentar.

A implementação da lei também será um fator de articulação e mobilização dos produtores culturais ao propor e legalizar uma ação radical: a Autodeclaração dos Pontos de Cultura, que passam a ser reconhecidos pelo Ministério da Cultura, independentemente de terem ou não uma relação contratual com o Estado, independentemente de terem recursos do MinC.

A autodeclaração é uma ação que irá mapear a rede de Pontos de Cultura do Brasil, para além dos conveniados, que podem chegar a 15 mil, 30 mil, 100 mil pontos. Uma força cultural e simbólica de onde vemos emergir o movimento social das culturas, partindo da cultura para acessar outras políticas públicas e criando interfaces com políticas de moradia, comunicação, juventude, direitos humanos, etc. São campos de interface para esse próximo ciclo expandido da cultura, que disputa mundos, partindo das suas próprias pautas e questões.

Economia cognitiva e narrativa

Entendemos que o campo da cultura, hoje, faz a disputa social e a de narrativas. Daí a necessidade de uma política de comunicação e de mídia para o campo cultural, articulando os produtores de cultura a uma rede de comunicação inovadora e fluida, independente e regionalizada em todo país: circuitos, sites, blogs, web tvs, web rádios, rádios, tvs comunitárias, tvs públicas, pequenos jornais, revistas, perfis nas redes sociais, etc.

Temos a oportunidade de fazer uma ação transversal do Ministério da Cultura com o Ministério das Comunicações e que responde de forma pontual a uma demanda histórica de democratização do campo da comunicação e das mídias pensada em um contexto pós-mídias de massa. É a lógica das redes e novas mídias, a lógica das plataformas de produção colaborativas como a Mídia Ninja e tantos outros coletivos que fazem a disputa narrativa.

Trata-se de uma política de ponta para os que não vão esperar a regulamentação dos meios de comunicação e que aglutina e mobiliza um campo enorme e decisivo de

aliança entre cultura e mídia, mídias e diversidade e inclusão subjetiva.

Nessa linha, uma política inovadora do MinC, as Ações em Cultura Digital precisam se articular às Políticas de Redes, reativadas como espaço transversal e articulador: os Pontões de Cultura Digital e, agora, as plataformas, redes, circuitos, assim como ferramentas que podem ativar um sistema de participação (Gabinetes Digitais, Consultas Públicas, etc.). Trata-se de fazer emergir uma nova arquitetura de gestão, uma cultura de redes em que a cultura digital é a infra e a base da democracia participativa e de uma nova forma de pensar uma cogestão com os próprios usuários do sistema MinC e com produtores culturais.

Outro desafio nas políticas culturais é aproximar as artes do campo de disputa política e do campo sociocultural. É o momento em que as linguagens artísticas passam a transitar para além dos centros culturais, museus e instituições. Cinema, música, teatro, literatura, artes visuais e performáticas sinergizados com o campo comunitarista e sociocultural, dos Pontos de Cultura, com as linguagens indígenas, de matriz africana, tradição oral, etc. Emergência das vidas-linguagens, em que a estética nasce dos territórios e das lutas.

Aqui temos uma interface possível entre a política dos Pontos de Cultura com as ações da Funarte. Uma oportunidade histórica de (na linha de programas como o Interações Estéticas, do MinC, em que se pensava esse diálogo de linguagens e tradições) juntar os artistas do circuito tradicional das artes, das galerias e dos museus com experiência, estética e linguagens vindas de bordas, periferias, tribos.

Essa é, inclusive, uma tendência internacional, de uma conexão territorial-global, en-

contro de gerações de grandes artistas de todas as linguagens com esse campo alargado da cultura no sentido antropológico. São ações que têm tudo para estimular e fazer cruzar os dois campos hoje separados das linguagens artísticas e o campo sociocultural.

Participação e governança

A democracia brasileira vive, entre tantas outras, uma crise da representação, com experiências cotidianas de participação e expressão de milhares de cidadãos nas redes sociais, o que faz emergir uma cultura plebiscitária de sociabilidade em tempo real.

Essa erótica da comunicação recém-experimentada produz por parte do Estado e de parlamentares tradicionais um “pânico da participação”, sintoma da crise dos intermediários, quando milhares de pessoas passam a exercitar a governança e a ruidocracia nas redes sociais e nas ruas, da mesma forma que buscam processos desintermediados na produção cultural (crise das gravadoras, editoras, etc.) com a ascensão da cultura do “faça você mesmo”.

Trata-se também de uma crise de velocidade: governos, Congresso, parlamentares são lentos demais para responder aos desejos de uma democracia em tempo real e on-line, conectada, em que as posições e decisões políticas são monitoradas, comentadas e criticadas ao vivo.

Vemos também o descrédito e o não funcionamento de sistemas tradicionais de governança: conferências, conselhos de cultura estaduais e municipais – conselhos que não funcionam ou que não tem incidência real. Planos nacionais, estaduais e municipais de cultura que não saíram do papel.

O pânico da participação social vocalizado em muitos setores (mídia, corpora-

ções, Estado), nos seus diferentes níveis, impede a construção de um Estado-rede, poroso e aberto à cogestão com sociedade civil e agentes culturais. Trata-se de superar o fosso entre Estado e sociedade civil em um novo arranjo de governança.

Mais uma vez, o desafio é fazer emergir uma cultura de redes, que apoie, reforce e induza a criação de novas institucionalidades, com redes específicas de cogestão com o sistema MinC em todos os níveis. O sistema de participação vai da ativação de Pontos de Cultura, agentes territoriais locais, redes e arranjos nacionais, conferências, teias, fóruns e encontros, até as plataformas, gabinetes digitais, consultas públicas, ferramentas de participação virtuais, etc. Esse movimento se dá em escala e modulação distintas, mas complementares.

Nessa arquitetura, a política de participação social, polifônica, digital, nas redes e nas ruas, torna-se a base do que estamos chamando de movimento social das culturas, que se constituiu em conferências, fóruns e debates da era Lula e depois disso, mas cujo sistema de participação se tornou insuficiente.

A mudança da cultura política passa pelo trabalho da cultura como movimento social e cogestor do Estado-rede, barrando a criminalização da homofobia, aliando-se ao debate sobre a mobilidade e todas as questões urbanas, o debate sobre segurança pública, a desmilitarização da polícia, o extermínio da juventude negra, as mudanças climáticas e uma miríade de pautas que são decisivas para a jovem ruidocracia brasileira.

É uma rede cultural que reconecta o Estado com a pauta trazida pelos movimentos rurais e urbanos e suas linguagens, que recoloca na cena o debate em torno dos Pontos de Cultura, da cultura digital, da reforma

da Lei do Direito Autoral, reconectando o Estado com as forças vivas da sociedade, reconectando a estética e a política. Esse é o

desafio para uma mudança não apenas das políticas culturais, mas da própria cultura política brasileira.

O Brasil e os Imigrantes: Novos Velhos Conhecidos

.....
CAMILA B. F. BARALDI
TATIANA CHANG WALDMAN

I. Um panorama migratório contemporâneo: quem são os imigrantes de hoje?

O Brasil deste início de século XXI, sob a perspectiva migratória, mostra-se como um país que acolhe imigrantes internacionais, solicitantes de refúgio das mais diversas nacionalidades e brasileiros retornados, ao mesmo tempo em que se apresenta também como um país de trânsito de pessoas que pretendem chegar a um terceiro estado de destino, um país de origem de fluxos emigratórios de brasileiros para outros países.

A crescente chegada de novos imigrantes internacionais nos últimos anos foi amplamente noticiada pela mídia nacional. Se nas décadas de 1990 e 2000 o destaque era a expressiva presença de bolivianos no país, hoje, a chegada de haitianos passa a ser ressaltada no noticiário quando se trata do tema da imigração. Infelizmente, o que chega para gran-

.....
CAMILA B. F. BARALDI é doutora pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP). Atualmente, é coordenadora-adjunta de Políticas para Migrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo.

TATIANA CHANG WALDMAN é doutoranda e mestre na área de concentração de Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Atualmente, é pesquisadora do Museu da Imigração.

de parte da população por meio de jornais e revistas é uma imagem distorcida e reducionista do panorama das migrações para o Brasil e dos grupos nelas incluídos. A imigração boliviana aparece, em grande parte das vezes, marcada por notícias que se referem somente ao trabalho em condições análogas às de escravo, e a imigração de haitianos passa a ser noticiada como uma “invasão” de um grande número de pessoas que chegam ao país em condições precárias, sugerindo um ônus excessivo ao Estado brasileiro.

De fato, o Brasil vem se mostrando um polo atrativo de imigrantes. O Ministério da Justiça registrou, em 2010, 961 mil imigrantes em situação regular residindo no Brasil. Em 2011, esse número aumentou, chegando a 1,466 milhão, sem considerar o número de imigrantes não documentados no país (PATARRA, 2012). No mesmo sentido, o documento apresentado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) sobre a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro, observa um aumento na presença de trabalhadores imigrantes no Brasil entre os anos de 2011 e 2013, em atividades altamente qualificadas e em atividades que exigem menor qualificação. Nesse período, houve um crescimento de 50,9% no número de imigrantes inseridos no mercado de trabalho formal (CAVALCANTI; OLIVEIRA; TONHATI, 2014).

Tal crescimento, no entanto, não se traduz na “invasão” massiva proclamada pelos meios de comunicação: o número de imigrantes é, ainda, pouco expressivo, não chegando a alcançar 2% da população nacional (MARGOLIS, 2012). O que não torna menos importante a necessidade de refletir sobre a temática no Brasil e a forma como o país acolhe esses imigrantes.

Uma característica importante de se observar nos imigrantes que hoje chegam é a diversidade de nacionalidades. São sul-americanos – especialmente bolivianos, peruanos e paraguaios –, em grande parte favorecidos pelos Acordos de Residência do Mercosul e Associados¹, que incluem como beneficiários nacionais de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador. São haitianos, beneficiados por um visto por razões humanitárias². São, ainda, em menor número, mas também expressivos, asiáticos e europeus. E, por fim, em número significativo e crescente, africanos.

Esse último grupo, procedente do continente africano, em conjunto com grupos de países do Oriente Médio, hoje se apresentam como numerosa parcela das solicitações de refúgio³ no Brasil. Segundo os dados do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)

1 Internalizados pelos Decretos 6.964 e 6.975 de 2009. Por meio desses acordos, os nacionais dos Estados mencionados têm facilitada a sua regularização migratória, sendo-lhes exigida somente a apresentação de um documento de identificação e o comprovante de ausência de antecedentes criminais para a obtenção da residência temporária.

2 RN nº 97/2012, alterada pela RN nº 102/2013 e prorrogada pelas RN nº 106/2013 e 113/2014.

3 De acordo com a legislação brasileira que trata da questão do refúgio no país – a Lei nº 9.474/1997 –, é reconhecida como refugiada toda pessoa forçada a deixar o seu país de origem ou, não tendo nacionalidade, o país de residência habitual, e que não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas ou em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos.

e a análise estatística realizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), que apresenta dados referentes aos meses de janeiro a outubro de 2014, o Brasil contava com 7.289 refugiados reconhecidos de 81 diferentes nacionalidades. Destaca-se um crescimento no número de solicitações de refúgio: em 2010, foram contabilizados 566 pedidos e, em 2014, 8.302 solicitações. Dentre os principais países de origem dos refugiados reconhecidos no Brasil estão Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo (Acnur, 2014).

II. A política necessária

Diante desse novo quadro, que começou a se delinear na década de 1990 e que pouco mais de duas décadas depois consolidou o Brasil novamente como destino migratório privilegiado, além de país de trânsito, de origem e agora também de retorno de emigrantes – as discussões sobre a política migratória brasileira se intensificaram, na busca da construção de uma política que trate desta diversidade. Até recentemente, e o ano de 2009 é um marco divisor – ano em que se tornaram vigentes os Acordos de Residência do Mercosul e Associados –, praticamente toda a discussão centrava-se nas reivindicações dos imigrantes pela possibilidade de se regularizarem, obtendo a documentação brasileira. Nessa toada, desde a entrada em vigor do Estatuto do Estrangeiro em 1980, foram quatro as anistias migratórias⁴ e um Acordo de Regularização Migratória com a Bolívia, assinado em 2005 e renovado diversas vezes.

4 Em 1981 (por meio da Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, que modificou o Estatuto do Estrangeiro); 1988 (por meio da Lei nº 7.685, de 2 de dezembro de 1988); 1998 (por meio da Lei nº 9.675, de 29 de junho de 1998) e 2009 (por meio da Lei 11.961, de 02 de julho de 2009).

De 2009 para cá, a discussão se ampliou consideravelmente. Atualmente, o acesso dos imigrantes a direitos e a serviços públicos é discussão recorrente⁵, e podemos apontar dois eventos na origem dessa mudança. Munidos de seus documentos os imigrantes do Mercosul expandiram o exercício de sua cidadania e passaram a dedicar maiores esforços a questões como: discriminações que seus filhos sofrem na escola; violências que as mulheres sofrem no sistema de saúde, especialmente, na realização de seus partos; e desconhecimento e mau-atendimento, de forma geral, nos serviços públicos. Além disto, desde 2010 o Brasil é destino privilegiado dos imigrantes haitianos. Em 2012, a concentração destes imigrantes em pequenas cidades no Norte do Brasil levou o governo federal a editar uma Resolução Normativa, a RN 97/2012.

A proposta da Resolução era emitir vistos humanitários para haitianos nos serviços consulares, desarticulando a rota de entrada pelo Acre, que é dominada por coiotes e cuja porta de entrada no Brasil, a cidade de Brasiléia, não possui estrutura para receber e encaminhar estas pessoas. Tal proposta, no entanto, não alcançou ser concretizada. As dificuldades na emissão de vistos no Haiti e de documentação no Brasil de forma célere configuraram uma dinâmica para este fluxo que gerou consequências indesejáveis. Hoje, os imigrantes continuam a chegar pelo Acre, depois de passarem por diversos países da América Central e América do Sul, e dali partem em ônibus para São Paulo, onde chegam em grande número. Para que possam acessar o mercado de trabalho formal, onde

5 Nesse sentido, ver o Documento final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Migrantes, disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf>.

há demanda, sobretudo, nas indústrias do sul do país, mas também no setor de serviços, os imigrantes necessitam ter em mãos suas carteiras de trabalho. O percurso para obtê-las, no entanto, é longo, pois passa pelas filas de espera dos órgãos que emitem seus documentos: Polícia Federal e Ministério do Trabalho. Consequentemente, enfrentam inúmeras dificuldades para se estabelecer ou encontrar familiares e amigos já instalados no país.

Como se vê, a questão da documentação permanece problemática, mas muito mais em relação à capacidade do Estado brasileiro de fornecê-la de forma célere do que relativamente ao direito de obtê-la. A abertura do Brasil às migrações é, inclusive, um ativo em sua política externa (REIS, 2011), mas a estruturação do país para efetivá-la é insuficiente. Não há previsão de políticas públicas específicas para esta população, e a ausência de um marco legal gera dificuldades para a ação pública que precisa responder a esta situação e que não dá sinais de que arrefecerá. A imigração haitiana atraiu os holofotes da imprensa e da opinião pública por uma série de fatores específicos (em particular, a dinâmica do fluxo e a ausência de redes de imigrantes já estabelecidas no país capazes de acolhê-los), mas não significa que este fluxo configure uma invasão como noticiaram alguns meios de comunicação. Desde 2010, a estimativa é que entraram cerca de 42 mil imigrantes haitianos no país, menos de 0,03% da população brasileira⁶. Apenas na cidade de São Paulo o número de bolivianos resi-

6 Estima-se que 32 mil tenham entrado pelo Acre e cerca de 10 mil com visto humanitário emitidos pelos serviços consulares brasileiros. Cf.: BRYAN, 2015; MATOSO, 2014.

7 Segundo dados fornecidos pela Polícia Federal em janeiro de 2015 são pouco mais de 60 mil os registros de bolivianos residentes em São Paulo. Já os haitianos, são cerca de 4.500 residentes no município.

dentos é superior a esse⁷. De todo modo, a tendência de agora em diante é que o fluxo de imigrantes se diversifique ou, no mínimo, se mantenha constante.

O Brasil é um país de imigrantes e, hoje, vive mais um capítulo dessa história, em que a população migrante vem atraída pela oferta de emprego existente no país e que a atuação do poder público se faz urgente no sentido de construir um novo marco regulatório para o tema. Além disso, o país precisa dar as respostas imediatas clamadas há tempos no que se refere à eficiência na emissão de documentação para essas pessoas, permitindo que elas iniciem ‘de direito’ suas vidas no Brasil. Há a necessidade de garantir condições para que esses imigrantes não sejam explorados no mercado de trabalho e estejam habilitados a realizar seus objetivos de vida e seu crescimento, com todos os seus direitos garantidos e respeitados, de forma equânime aos brasileiros.

As políticas migratórias normalmente são de dois tipos: as relativas à entrada e à permanência regular no território – também chamadas políticas de entrada e/ou controle da imigração, e as políticas relativas às condições sociais de permanência dos imigrantes⁸ no país – as chamadas políticas de integração ou políticas mi-

.....
8 Há que se explicitar também o alcance da palavra imigrante. A literatura jurídica normalmente prefere a utilização da palavra estrangeiro que possui definição jurídica clara, sendo aquele que não possui a nacionalidade do país. Imigrante e emigrante são expressões usadas tradicionalmente no campo da geografia/demografia e indicam aqueles que entram ou partem de um território nacional. Segundo essa lógica são considerados emigrantes retornados os cidadãos nacionais que retornam ao seu país após terem emigrado. Em sentido mais sociológico, imigrante ou migrante pode ser utilizado indistintamente para indicar as pessoas que se deslocam internacionalmente com finalidade de se estabelecer, ainda que temporariamente, em outro país do qual não possuem a nacionalidade. Ou seja, é uma mistura dos dois conceitos anteriores, pois se refere não a todo indivíduo estrangeiro, mas somente àquele que se dirige a outro território com o objetivo de ali estabelecer-se e não qualquer indivíduo que se transfere para o país, mas somente aqueles que não possuem a nacionalidade deste.

gratórias *strictu sensu* (MEYERS, 2000).

Há um déficit normativo em ambos os grupos de políticas. O Estatuto do Estrangeiro vigente se ocupa unicamente do primeiro grupo e está defasado. Atualmente, discutem-se novos marcos regulatórios que buscam incluir também o segundo grupo de políticas no marco regulatório brasileiro, em especial, o Anteprojeto de Lei para as Migrações redigido por um Comitê de Especialistas convocados pelo Ministério da Justiça⁹.

III. À espera de uma nova lei

O Estatuto do Estrangeiro, desde 1980, é a legislação que trata da temática migratória no Brasil. Desde a sua promulgação, o documento motivou polêmicas e questionamentos. Ainda como projeto de lei, sofreu contestações e uma mobilização contra sua aprovação por parte da sociedade brasileira. O projeto, no entanto, foi aprovado por decurso de prazo e se converteu na Lei nº 6.815/80 sem qualquer emenda, o que fez com que o governo se compromettesse a introduzir alterações posteriores no documento (FRAGA, 1985).

Como resultado, em dezembro de 1981, advém a Lei nº 6.964/81, que reformulou, de maneira tímida, o texto original e definiu a recomposição do Estatuto (CAHALI, 1983). O Decreto nº 86.715, que regulamentou o Estatuto, foi publicado logo em seguida, também no mês de dezembro de 1981.

Não são sem motivo os questionamentos diante do Estatuto do Estrangeiro, que tem como essência a seletividade na permissão de ingresso e apresenta severas restrições à permanência de determinados imigrantes no país, priorizando a proteção do trabalhador

.....
9 Portaria MJ nº 103 de 2013.

nacional e tratando a questão migratória como um assunto de segurança nacional. São raras as menções ao tema dos direitos fundamentais das pessoas que, por qualquer motivo, migram para o país e grande número de artigos destinados aos deveres e limitações ao exercício de direitos por parte delas.

As tímidas mudanças proporcionadas pela Lei nº 6.964/81 mobilizaram a sociedade a seguir protestando por modificações, chamando a atenção para a necessidade de proteção dos direitos fundamentais de todos os imigrantes no Brasil e de uma nova Lei de Migrações. Desde 1980, são realizados abaixo-assinados, ofícios às autoridades governamentais competentes, estudos, observações e propostas aos Projetos de Lei de revisão do Estatuto que tramitaram no Congresso Nacional (BONASSI, 2000).

Observam-se, no entanto, tentativas frustradas de aprovação de uma nova Lei de Imigração, como o Projeto de Lei nº 1.813/91 que tramitou no Congresso Nacional entre os anos 1991 e 2003. Seu conteúdo trazia insuficientes mudanças, o que desagradou às entidades que trabalhavam com a temática migratória e as associações de imigrantes (SPRANDEL, 2012).

No cenário atual, há, ao menos, um consenso entre a sociedade civil e os agentes do Estado brasileiro que trabalham na temática migratória no país: o Estatuto do Estrangeiro vigente está em desarmonia com o contexto contemporâneo e precisa ser substituído por uma nova lei. O alcance desta concordância, no entanto, não chega ao conteúdo de uma nova Lei de Migrações entre os diferentes ministérios envolvidos no tema, e tampouco há, nos mais altos escalões governamentais, vontade política suficiente para impulsionar a construção desse consenso.

Dois diferentes projetos estão em tramitação, o Projeto de Lei nº 5.655/09, desde

2009 e de autoria do Poder Executivo, e o Projeto de Lei do Senado nº 288/2013, apresentado em 2013, pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira. Há, ainda, o anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, concluído em 2014 pela referida Comissão de Especialistas constituída pelo Ministro da Justiça.

O Projeto de Lei nº 5.655/09 é tido como estagnado no Congresso Nacional. O seu conteúdo não agradou a muitos dos que lutam pelos direitos dos migrantes no Brasil. Nas palavras de Deisy Ventura e Paulo Illes (2010) “[...] ainda que contenha alguns avanços, como a supressão da referência à ‘segurança nacional’, impressionam tanto o viés burocrático como o ranço autoritário do PL nº 5.655/09”. O Fórum Social pela Integração e Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil também se posicionou contrário ao projeto em seu “Manifesto em Defesa de Uma Nova Lei de Migração Pautada nos Direitos Humanos e na Solidariedade Entre os Povos”, redigido em abril de 2012.

O PL nº 5.655/09 não incluiu a maior parte das demandas das entidades representativas dos migrantes, tais como a atribuição da questão migratória a um órgão político, e não mais ao Departamento de Polícia Federal, a desburocratização e a maior celeridade nos procedimentos de regularização de documentos, além da permissão de constituição das rádios comunitárias, meio essencial de comunicação entre os trabalhadores imigrantes (ILLES; VENTURA, 2010).

O Projeto de Lei do Senado nº 288/2013 é o que tem avançado de forma mais rápida no Congresso Nacional. Com aportes importantes para a efetivação dos direitos dos imigrantes, o projeto, no entanto, não pôde enfrentar uma das questões mais sensíveis que é a atuação da Polícia Federal na docu-

mentação da população imigrante.

O anteprojeto da Comissão de Especialistas, que ainda não foi apresentado ao Congresso, deve substituir o PL nº 5.655/09. O modelo proposto no documento modifica de forma radical a estrutura estatal para o tratamento das migrações e sua aprovação como Nova Lei de Migrações traria avanços significativos em termos administrativos e na garantia de direitos. A segurança e o controle, que marcam a essência do Estatuto do Estrangeiro, são substituídos pela priorização da promoção e a garantia dos direitos dos migrantes. Aos imigrantes são garantidos direitos fundamentais e há uma regulação de forma mais adequada do seu ingresso, permanência e inclusão na sociedade brasileira, com a diminuição da excessiva burocracia e a otimização da capacidade do governo brasileiro em formular políticas públicas, produção de conhecimento e diálogo social. Outra grande inovação é a instituição de uma Autoridade Nacional Migratória (ANM), autarquia responsável pela condução do tema no Estado brasileiro (BARALDI, no prelo).

Enquanto uma nova Lei de Migrações não é aprovada, destaca-se o grande número de Resoluções Normativas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão de deliberação coletiva e integrante do Ministério do Trabalho, criado pelo Estatuto do Estrangeiro. A partir das Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração tenta-se atualizar, em parte, a legislação aplicável aos imigrantes à realidade e às demandas atuais do Brasil. O que não interfere, entretanto, na necessidade de substituição do descontextualizado Estatuto do Estrangeiro, que permanece sendo a legislação geral vigente e aplicável aos imigrantes no país.

Diante desse cenário de diferentes projetos e anteprojeto, com propostas bem diversificadas, o futuro ainda é incerto no campo legislativo sob a perspectiva migratória. O fato é que há mais de três décadas, o ultrapassado Estatuto do Estrangeiro é a lei ordinária que estabelece as diretrizes gerais da situação jurídica dos estrangeiros no Brasil. Mesmo tendo parte do seu conteúdo não recepcionado pela atual Constituição Federal, o Estatuto do Estrangeiro permanece sendo a principal legislação vigente para o tema.

É latente a combinação trágica entre a resistência em aprovar uma nova legislação migratória no país com a devida garantia de direitos fundamentais a todos os imigrantes e a apatia em debater o tema migratório de maneira profunda e de agir diante de uma realidade de imigração significativa que já está colocada. Sobra um questionamento: a quem interessa a permanência desse cenário?

IV. O Direito, a realidade e o descompasso

Como se viu, inexistente no marco regulatório brasileiro a previsão de políticas públicas direcionadas aos imigrantes e relativas à sua integração que possa dar conta de suas demandas específicas (em razão das dificuldades de inserção em um novo universo linguístico, social, jurídico e político-institucional).

Isso não impediu e não impede, no entanto, a chegada de imigrantes ao nosso território. Na literatura sobre migrações é bastante documentada a capacidade dos imigrantes realizarem seus projetos migratórios a despeito da legislação nacional de cada país que, por vezes, nega juridicamente a sua existência e, em outras, nega as condições sociais para o seu pleno desenvolvi-

mento de forma respeitosa de seus direitos.

As consequências da ausência da atuação do Estado no tema não são, como se vê, a diminuição do fluxo de entrada, mas sim violações de direitos, emergências humanitárias e a semente para o desenvolvimento da construção de uma imagem das migrações como problema, como ocorre hoje, sobretudo, na Europa. Esta visão também justifica políticas restritivas, seletivas e securitárias que desconhecem os direitos dos imigrantes, facilitam a exploração do seu trabalho, geram marginalização e problemas para toda a sociedade, em um círculo vicioso.

O Brasil teve, em seu passado, uma experiência histórica de país de imigração e, em seu presente, possui condições para construir uma nova resposta a essa questão global que atinge de alguma forma todos os países. A inovação reside na universalidade dos direitos humanos realizada de forma concreta, a despeito de fronteiras. O Brasil é um país diverso e os imigrantes contribuem com essa diversidade e com a luta pelo reconhecimento desta.

Experiências de construção de políticas públicas locais, como a da Prefeitura de São Paulo, onde em 2013 foi criada a Coordenação de Políticas para Migrantes na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, reconhecem e comprovam a necessidade da atuação do poder público no tema. Ações como a qualificação dos servidores

públicos sobre a migração, na perspectiva da inclusão igualitária dos imigrantes em todos os serviços públicos municipais; a abertura de um Centro de Referência para imigrantes; e a oferta de aulas de português, na perspectiva de atenção às suas especificidades; são experiências bem-sucedidas, mas ainda muito incipientes e isoladas.

Em 2014, foram abertos dois centros de acolhida para imigrantes no município de São Paulo, ligados ao governo do Estado e à prefeitura municipal em parceria com o governo federal, mas as políticas públicas para este público não devem se restringir à assistência social. Na medida em que outras dificuldades relativas à documentação, língua e trabalho forem equacionadas, a demanda por políticas nessa área deve, na verdade, diminuir. Mostra-se necessária, portanto, uma ação mais forte por parte do governo federal, não somente na articulação para a aprovação de um novo marco regulatório, mas também para a coordenação nacional e a oferta imediata de políticas públicas que respondam ao fluxo existente.

Em resumo, existem hoje necessidades urgentes e propostas concretas de um novo marco regulatório para as migrações, clamado há décadas, mas faltam alguns passos para que o Brasil efetive o discurso garantista e humanista que, em sintonia com outros países da América Latina, destaca o continente no panorama

Referências bibliográficas

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur). **Refúgio no Brasil: uma Análise Estatística** (janeiro de 2010 a outubro de 2014) 2014.

BARALDI, Camila. Lei de migrações e a promoção dos direitos dos migrantes no Brasil. **Revista Jurídica Consulex**, edição nº 430 (no prelo).

BONASSI, Margherita. **Canta, América sem fronteiras**: imigrantes latino-americanos no Brasil. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

BRYAN, Samuel. Tião pede que o governo federal oriente haitianos a virem ao Acre. **Agência de Notícias do Acre**. 24 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.agencia.ac.gov.br/noticias/acre/tiao-pede-que-o-governo-federal-oriente-haitianos-a-nao-virem-ao-acre>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.). **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014.

FRAGA, Mirtô. **O novo Estatuto do Estrangeiro comentado**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

ILLES, Paulo; VENTURA, Deisy. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? **Le Monde Diplomatique Brasil**, 1º ago. 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

MARGOLIS, Mac. Brasil, novo polo de imigração. **O Estado de S.Paulo**, 8 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,brasil-novo-polo-de-imigracao-,819891,0.htm>>. Acesso em: 4 set. 2012.

MATOSO, Filipe. Brasil e Haiti decidem intensificar campanha sobre emissão de visto. **G1 Portal de Notícias**. 02 jun. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/06/brasil-e-haiti-decidem-intensificar-campanha-sobre-emissao-de-visto.html>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

MEYERS, Eytan. Theories of International Migration Policy – A Comparative Analysis. In: **International Migration Review**, Vol. 34, nº 4, 2000.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? **Revista eletrônica e-metropolis**, Rio de Janeiro, nº 09, ano 3, p. 6-18, jun. 2012. p. 7.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. In: **Contexto Internacional**. Vol. 33, nº 1, 2011.

SPRANDEL, Marcia. Estrangeiros no Brasil: realidades e desafios. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/viewFile/281/26>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

