

# INTERESSE NACIONAL

ANO 8 • NÚMERO 32 • JANEIRO-MARÇO DE 2016 • R\$ 30,00  
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

## Qual Estado, Para Qual Democracia? Os Lugares da Política

Lourdes Sola

## Uma URV para a Política Comercial Externa

Renato Baumann

## A Nova Agenda Externa para o Brasil em um Mundo em Transformação

Rubens Barbosa

## Virada Neoliberal?

Marcio Pochmann

## Desafios ao Crescimento Inclusivo Brasileiro

Ricardo Paes de Barros

Diana Coutinho

Rosane Mendonça

## Por uma Imprensa à Altura da Crise

Carlos Eduardo Lins da Silva

Eugênio Bucci

## A Desburocratização como Agenda Permanente

J.G. Piquet Carneiro

Daniel Bogéa

## Custos do Risco Judicial: Jurisdição e Processo à Luz do Risco Brasil

Guilherme Calmon Nogueira da Gama





# I N T E R E S S E NACIONAL



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

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

# INTERESSE NACIONAL

Ano 8 • Número 32 • Janeiro–Março de 2016

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

## CONSELHO EDITORIAL

André Singer	José Luis Fiori
Carlos Eduardo Lins da Silva	Leda Paulani
Cláudio Lembo	Luiz Fernando Figueiredo
Claudio de Moura Castro	Luiz Bernardo Pericás
Daniel Feffer	Luiz Carlos Bresser-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 32 • JANEIRO–MARÇO DE 2016

## 6 Apresentação

### ARTIGOS

#### 8 Qual Estado, para qual Democracia? Os lugares da Política

LOURDES SOLA

*Como falar do Estado, a mais alta forma de ordenamento das relações políticas em um dado território nacional, na conjuntura que atravessamos? O artigo é uma viagem exploratória em três tempos. No primeiro, discutem-se os lugares da política na “nossa circunstância”. No segundo, apresentam-se as razões pelas quais se caracteriza a conjuntura atual como um “momento crítico” de alcance histórico, porque definidor dos rumos da nação. Dá-se relevo a três desafios essenciais para o processo de modernização e democratização do Estado. Respectivamente: a mudança nos critérios de sua legitimação pela sociedade, o Estado como Lei e o teste das instituições republicanas. No terceiro tempo, sugerem-se os elementos de que dispomos para responder à questão que dá título ao artigo: qual Estado, para qual Democracia?*

#### 16 Uma URV para a Política Comercial Externa

RENATO BAUMANN

*O artigo discute saídas para o atual quadro de perda expressiva de participação da indústria no PIB e nas exportações brasileiras, baixa competitividade da produção, necessidade de melhorar o setor de serviços e o nível de qualificação dos trabalhadores, proporcionar preços relativos adequados, superar as carências de infraestrutura e ajustar diversos aspectos da legislação. O autor defende a adoção de uma política comercial externa mais ativa, mas sem perder de perspectiva a necessidade de minimizar os custos sociais inerentes ao processo de ajuste. Resumidamente, o Brasil precisaria de um mecanismo que atue como uma Unidade Real de Valor (URV) para a política comercial externa.*

#### 25 A Nova Agenda Externa para o Brasil em um Mundo em Transformação

RUBENS BARBOSA

*A crise financeira e econômica de 2008 tem trazido ajustes e alterações nas tendências da globalização e do mercado. Uma das modificações é a gradual transferência do eixo econômico e político do*

*Atlântico para o Pacífico com a emergência da Ásia sob a liderança da China. O artigo faz uma retrospectiva das políticas externa e de comércio exterior dos governos FHC, Lula e Dilma e as analisa à luz dos acontecimentos no cenário internacional. O autor conclui que as opções equivocadas nos 13 anos de governos do PT, em virtude da partidização e da falta de visão estratégica, geraram custos enormes ao país e terão de ser revistas. A correção dos rumos da política externa e da política de comércio exterior completaria a agenda de reformas estruturais que poderá levar o Brasil de volta ao caminho do crescimento econômico sustentado.*

### 37 Virada neoliberal?

MARCIO POCHMANN

*Para o autor, somente a transição para uma nova política econômica pode salvar os brasileiros da regressão da trajetória constituída desde 2003. Ele menciona três diretrizes gerais de políticas governamentais que poderiam constituir um novo rumo à continuidade do projeto de Brasil justo e democrático. A primeira diretriz encontra-se comprometida com a estabilização da economia brasileira. A segunda diretriz refere-se ao planejamento governamental comprometido com a transição ecológica no interior dos processos produtivo e distributivo atualmente em curso no país. A terceira diretriz trata da recomposição da capacidade de gasto do Estado que deveria ocorrer por meio da progressividade do sistema tributário.*

### 47 Desafios ao Crescimento Inclusivo Brasileiro

RICARDO PAES DE BARROS

DIANA COUTINHO

ROSANE MENDONÇA

*Desde o início do novo milênio, o Brasil vem alcançando um progresso social abrangente. Quanto a isso parece haver amplo consenso. Entretanto, o mesmo não pode ser dito sobre as causas, a sustentabilidade e a continuidade desse progresso. De acordo com os autores, são quatro os grandes desafios ao crescimento inclusivo brasileiro: o aproveitamento do bônus demográfico; a garantia de oportunidades para a juventude, na quantidade e na qualidade necessárias ao desenvolvimento pleno de suas potencialidades; a melhoria na qualidade dos postos de trabalho, crescimento na produtividade do trabalho e ajustamento do descompasso entre crescimento da remuneração e produtividade do trabalho; e a adequação das políticas públicas a um processo de envelhecimento acelerado da população.*

### 57 Por uma Imprensa à Altura da Crise

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA

EUGÊNIO BUCCI

*Apesar de tantas limitações, das inerentes à condição humana às típicas do ordenamento econômico capitalista, das resultantes de deformação de caráter às que surgem como decorrência da crise na maneira de se comunicar em virtude da revolução recente da tecnologia, ainda é possível*

*fazer jornalismo de boa qualidade, e este se mantém imprescindível para a manutenção e o aperfeiçoamento da democracia. No meio da tempestade de conteúdos cujas intenções se embaralham e se dissimulam, uma pergunta inquieta o cidadão: “Em quem eu posso confiar?” Cada vez mais, quando se trata de informação e de diálogo sobre temas de interesse público, o olhar desengajado e o relato objetivo adquirem valor. O jornalismo adquire valor.*

#### 68 A desburocratização como agenda permanente

J.G. PIQUET CARNEIRO

DANIEL BOGÉA

*Faceta positiva da crise é a inclinação da opinião pública à defesa de mudanças estruturais que podem favorecer a consolidação da desburocratização como uma agenda permanente e, por consequência, aperfeiçoar a democracia no Brasil. O artigo apresenta sugestões para que se efetive uma política de Estado mais consistente e compatível com as particularidades culturais do País. Para dar sustentação a essa política, propõe-se o estabelecimento de um marco legal mais coeso e claro, apto a conferir maior segurança jurídica às relações travadas entre o Estado, a empresa e o cidadão. Tal substrato normativo poderia conferir sustentação ao tratamento da desburocratização como uma operação de longo prazo em todos os níveis federativos.*

#### 80 Custos do Risco Judicial (Ou do “Jurisdicismo”): Jurisdição e Processo à Luz do Risco Brasil

GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA

*Na visão puramente econômica, o papel do direito deve ser o de estruturar e ordenar as transações de modo a minimizar os custos das transações. No caso brasileiro, considera-se que tais custos têm sido elevados, pois o país tanto perde por ter uma máquina burocrática ineficiente, quanto perde em função da incerteza por causa da informalidade. Para o autor, o novo Código de Processo Civil não tem o condão de modificar o cenário de estagnação, demora e déficit de efetividade da jurisdição e do processo. Contudo, a partir dos avanços conquistados desde o início da atuação do Conselho Nacional de Justiça, é de se louvar a previsão do conjunto de atribuições estabelecidas pelo novo Código de Processo Civil em relação ao CNJ.*



# Apresentação

.....

**E**sta edição foi produzida em meio ao aprofundamento da crise política, econômica, social e ética do Brasil, no primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff. O país vive um quadro de perplexidade, sem que os brasileiros consigam vislumbrar novos horizontes. Há uma falta de confiança generalizada no governo e nos partidos. No âmbito do Congresso e do Judiciário, o debate é em torno do impeachment da presidente, uma vez que o presidente da Câmara dos Deputados acolheu pedidos para iniciar esse processo. Enquanto isso, o Ministério Público e a Polícia Federal trabalham em frentes de investigação no contexto de novas e antigas operações anticorrupção.

No número anterior, publicamos um Manifesto pedindo mudanças urgentes no Brasil para restaurar o crescimento e aumentar o emprego. A Revista iniciou a discussão de uma agenda que vai além da atual conjuntura. Buscou-se iniciar uma nova agenda não limitada à economia. Nesta edição, dando continuidade a esse debate, aprofundamos os temas da nova agenda, com a preocupação de apontar caminhos para o Brasil sair deste atoleiro em um mundo em transformação e sem jogar fora as conquistas econômicas, políticas e sociais conseguidas nos últimos 30 anos de vida democrática.

O papel de Interesse Nacional é justamente o de reunir em suas páginas especialistas de to-

das as correntes de pensamento que reflitam sobre a conjuntura, mas sem perder de vista o que nos ensinaram as experiências do passado e tendo um olhar para a inserção do Brasil no concerto das nações.

Iniciamos a edição com o artigo sobre o papel do Estado de autoria de Lourdes Sola, cientista política da USP, coordenadora do Comitê de Pesquisa na área de Economia Política Internacional da International Political Science Association.

O texto é uma viagem exploratória em três tempos. No primeiro, discutem-se os lugares da política na “nossa circunstância”, aqui e agora. No segundo, apresentam-se as razões pelas quais se caracteriza a conjuntura atual como um “momento crítico” de alcance histórico, porque definidor dos rumos da nação. Dá-se relevo a três desafios essenciais para o processo de modernização e democratização do Estado: a mudança nos critérios de sua legitimação pela sociedade, o Estado como Lei e o teste das instituições republicanas. No terceiro tempo, sugerem-se os elementos de que dispomos para responder à questão que dá o título ao artigo: qual Estado para qual Democracia?

Na sequência, temos o artigo do economista Renato Baumann, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com o sugestivo título “Uma URV para a política comercial externa”, fazendo uma analogia entre o gradualismo na implantação do Real, a fim de desinde-



xar a economia, e as necessárias mudanças nas atuais políticas de comércio exterior e industrial, levando em conta a proliferação de acordos preferenciais de comércio no mundo, dos quais o Brasil não participa. Mudanças que não seriam bruscas, seguindo a tradição brasileira.

O terceiro artigo, de Rubens Barbosa, presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Fiesp e editor responsável desta Revista, detalha os desafios para o governo e para os empresários. “O cenário internacional é desfavorável (...) queda do preço das commodities e do petróleo; baixo crescimento das economias europeias e do Japão, possibilidade de aumento da taxa de juros nos EUA, conflitos na Síria e no Iraque (...), além de crescentes ameaças do Estado Islâmico. Soma-se a essas questões a nova presença global da China”. O autor apresenta uma nova agenda externa e recomenda que “para enfrentar e superar esses desafios (...) o Itamaraty deverá ter uma atuação cada vez mais dinâmica e inovadora (...) O déficit diplomático terá de ser recuperado com visão de médio e longo prazos, deixando de lado as prioridades partidárias e colocando o interesse nacional acima de tudo”.

Na visão do economista Marcio Pochmann, professor da Unicamp e autor do quarto artigo da edição, somente a transição para uma nova política econômica pode salvar os brasileiros da regressão da trajetória constituída desde 2003. Para isso, ele sugere três diretrizes gerais de orientação das políticas governamentais que poderiam constituir um novo rumo à continuidade do projeto de Brasil justo e democrático: estabilização da economia, por meio da convergência entre as políticas cambial, monetária e fiscal; planejamento governamental orientador de médio e longo prazos; recomposição da capacidade de gasto do Estado, que deveria ocorrer por meio da progressividade do sistema tributário.

O artigo seguinte é assinado por Ricardo

Paes de Barros, especialista em temas de desigualdade e pobreza, mercado de trabalho e educação no Brasil e na América Latina, atualmente no Insper, e pelas economistas Diana Coutinho, do mesmo instituto, e Rosane Mendonça, ex-Ipea. Eles defendem que “novas décadas de intenso crescimento com inclusão produtiva dos mais pobres são indispensáveis para que o Brasil consiga pagar sua dívida social histórica e possa, ao menos, alinhar seus indicadores sociais aos econômicos. Essa continuidade de resultados não será alcançada, porém, por uma continuidade geral e cega da política vigente”.

Os jornalistas Carlos Eduardo Lins da Silva e Eugênio Bucci, ambos membros do Conselho Editorial desta Revista, refletem sobre o papel da imprensa diante da crise atual brasileira e concluem que apesar de tantas limitações ainda é possível fazer jornalismo de boa qualidade. Este se mantém imprescindível para a manutenção e o aperfeiçoamento da democracia. “Para o jornalista, a liberdade de imprensa é um dever porque, para o cidadão, ela é um direito. Para que o cidadão possa contar com o direito à informação e com a vigência do regime da liberdade, o jornalista precisa tomá-la como um dever incondicional (...)”

Mais um tema da agenda de reformas é abordado pelos juristas G.J. Piquet Carneiro e Daniel Bogéa, ambos do Instituto Helio Beltrão. Trata-se da desburocratização. “A consolidação da desburocratização como agenda permanente, necessária para a eliminação do “custo Brasil”, depende de um pacto institucional amplo entre os três Poderes”, afirmam.

Outro especialista em Justiça, Guilherme Calmon Nogueira da Gama, ex-conselheiro do CNJ, escreve sobre os custos do risco judicial e suas implicações para as empresas, que buscam segurança jurídica para atuar em seus mercados.

OS EDITORES

# Qual Estado, Para Qual Democracia?

## Os Lugares da Política

.....

LOURDES SOLA

*“Yo soy yo y mi circunstancia: si no la salvo a ella, yo no me salvo”. (Ortega y Gasset)*

*“Eppur... si muove” – E, no entanto, ela se move (Galileu)*

Como falar do Estado, a mais alta forma de ordenamento das relações políticas em um dado território nacional, na conjuntura crítica que atravessamos? Quando a centralidade recém-adquirida pela “política” na vida nacional assume contornos decididamente perversos, por autodestrutivos? Como falar do Estado, que em princípio é a forma mais acabada de autoridade política, quando parte dos atores que respondem pela sua operação no contexto democrático atual – no Executivo e no Legislativo – esmeram-se no exercício de um tipo de *brinkmanship*, cujos riscos econômicos, sociais e políticos crescem de forma exponencial? E cujo desenlace, no limite, poderia ser uma crise de legitimação do próprio Estado enquanto poder público? Quando visto da perspectiva de uma crise de legitimação, essa situa-

ção-limite remete diretamente às relações entre Estado e sociedade – um dos principais eixos em que se ancora a legitimidade política dessa instituição maior, seja ela democrática ou autoritária. Pois, como se sabe, não há governo, mesmo que autoritário, que governe apenas através do recurso exclusivo a um dos principais atributos do Estado, ou seja, ao monopólio do uso legítimo da força. Por isso, os mecanismos de legitimação, através dos quais um dado governo exerce o poder e justifica a forma pela qual utiliza as alavancas do Estado, oferecem uma perspectiva privilegiada para dar conta das relações que estabelecem com a sociedade. Por isso também a questão dos critérios de legitimação através dos quais a sociedade aceita e responde ao exercício da autoridade adquire características distintivas em uma democracia – um regime que, como o Estado, é um fenômeno histórico e uma construção política. Quer dizer: ambos são passíveis de transformação – e de contestação –; ambos podem se transformar em ritmos e direções distintas, sem ruptura. Mas, desde que a intermediação das instituições, que garantem um mínimo de interação entre uma e outra, através de canais e mecanismos formais de representação como partidos, sindicatos, etc., desempenhe suas funções.

Para os fins desse artigo, basta apenas indicar as principais constrições que, em princípio, limitam o exercício de autoridade em

LOURDES SOLA é professora aposentada do Departamento de Ciência Política da USP, Phd. em Ciência Política – Universidade de Oxford, Livre Docente, USP. Foi presidente da International Political Science Association (IPSA), de 2006 a 2009. Atualmente, é coordenadora do Comitê de Pesquisa na área de Economia Política Internacional da International Political Science Association e pesquisadora sênior do Núcleo de Políticas Públicas da USP.

um contexto democrático. Primeira, as estruturas do Estado das quais um governo pode legalmente lançar mão para exercer sua autoridade. Segunda, a forma pela qual a sociedade concebe e organiza sua relação com essa forma de poder no espaço público, ou seja, através de instituições intermediárias que a representem, e/ou através de outras formas de coordenação de seus interesses, como os movimentos ou organizações sociais autônomos. Terceira: a forma pela qual um governo mobiliza os recursos de poder à sua disposição – materiais, legais, ideativos, religiosos, bem como as alavancas do próprio Estado – para formular e implementar suas políticas e, ao mesmo tempo, credenciar-se aos olhos da sociedade. Em suma, esse é seu modo de fazer política.

O que se segue é uma viagem exploratória em três tempos. Na primeira estação, discutem-se os lugares da política aqui e agora, ou seja, tendo em vista nossa circunstância e seu papel na formação de políticas públicas em tempos de crise. Na segunda estação, procura-se caracterizar a natureza da conjuntura crítica que vivemos hoje, com foco especial nos aspectos relevantes para situar a questão que serve de título a esse texto, “qual Estado, para qual Democracia? Conclui-se, na última, com considerações (apenas isso) sobre os elementos de que dispomos para construir um Estado democrático, voltado para o desenvolvimento econômico e institucional.

## Onde a Política?

No momento em que esse artigo é escrito, o protagonismo da política como fator de *brinkmanship* irracional se revela em várias frentes, mas adquire peso especial quando confrontado com a situação da eco-

nomia, no plano doméstico e internacional. Mais ainda, os avanços que explicam o protagonismo adquirido pelo Brasil na cena global, nos primeiros anos da década, parecem ter sido desfeitos no ar, por não sustentáveis: estabilidade econômica, com inclusão social e um módico crescimento. Ao mesmo tempo, para exorcizar os espectros da recessão, da inflação, e o que implicam em termos de ameaça à coesão social, já fragilizada pelos níveis crescentes de desigualdade que esses fenômenos engendram, é da política que se espera a solução, ou seja, a montagem de uma estratégia econômica acordada. Não nos faltam recursos técnicos para diagnosticar o que está em pauta na economia, nem tampouco analistas com capacidade propositiva para reverter o quadro crítico atual nessa área específica.<sup>1</sup> O desafio é o de sempre quando se trata de formular e implementar políticas públicas em um contexto democrático instável e movediço: converter propostas tecnicamente factíveis e/ou socialmente desejáveis em soluções politicamente viáveis. O desenho do mapa para chegar de um ponto a outro, requer a cooperação de outros atores políticos, além daqueles que são portadores da racionalidade técnica. Por outro lado, também se torna evidente que a construção de consensos em torno de uma estratégia econômica acordada está condicionada pelo nosso ponto de partida, ou seja, depende das instituições e dos atores políticos que temos aqui e agora. Até porque, é esse o ponto de partida incontornável, a partir do qual é possível mudá-los.

Ao ignorar essa condição restritiva e oferecer um receituário de mudança seja ela política ou econômica, educacional, ambiental,

.....  
1. O último número de “Interesse Nacional” pode ser invocado a favor desse argumento.

etc., que não leve em conta o ponto de partida, ou seja, nossa circunstância; ao ignorar as características distintivas do nosso sistema político e a natureza complexa das relações entre Estado e sociedade corremos dois riscos. Um deles é incidir na caricatura preferida dos estudiosos do Leste Europeu nos anos 1990 para caracterizar a inadequação dos transplantes institucionais liberalizantes para os países pós-comunistas logo depois da queda do Muro de Berlim, período áureo do triunfalismo liberal. Conforme a anedota, quando questionado pelo viajante se sabia o caminho para Bruxelas, o camponês belga diria: “sei, sim, como chegar a Bruxelas, mas não comece por aqui”. O risco maior, no entanto, é jogar a criança com a água do banho, ignorando as lições que podemos derivar dos experimentos bem-sucedidos do passado recente – como foi o do Plano Real. Se analisado da ótica do processo decisório, uma das condições do êxito do Plano Real foi ter passado ao largo das prioridades recomendadas, separada e dedutivamente por economistas e politólogos com vistas a destravar a paralisia decisória que impedia a estabilização de preços. A prescrição dos economistas pode ser resumida em termos de “*put the prices first*” e as reformas econômicas pertinentes. A dos politólogos remetia às “reformas política e eleitoral” para contornar os pontos de veto que obstruíam a adoção de soluções “racionais”. O Plano Real, ao contrário, resultou de uma recombinação dos recursos da economia e da política, que se revelou a mais adequada ao nosso *terroir* – e que tornou possível sair do impasse.<sup>2</sup> Por um lado, uma inovação tec-

nológica, como a URV, fundada na teoria inercial da inflação, complementada pela DRU (Desvinculação de Receitas da União), através da qual o Executivo Federal obteve mais espaço de manobra fiscal, reduzido pelas vinculações constitucionais. Por outro, um cálculo político que tornou possível ao então Ministro da Fazenda empreender uma atividade sistemática de persuasão no espaço público, (e não apenas entre quatro paredes) fundada na percepção de que a estabilidade dos preços aos poucos se convertera em um bem público.

O que importa reter aqui são algumas lições de ordem geral pertinentes para encaminhar a questão da relação entre Estado e sociedade, que é uma das âncoras em que se apoia sua autoridade como poder público. Em primeiro lugar, uma das chaves do experimento bem-sucedido de que tratamos aqui, além das virtudes da inovação tecnológica introduzida por nossos economistas foi a mudança nos critérios de legitimação pelos quais a sociedade passara gradualmente a medir a eficácia e a “bondade” de uma política pública. Em segundo lugar, quando ocorre uma mudança de rumos significativa nas preferências sociais, um de seus efeitos é alterar o horizonte do cálculo político a que se obrigam os propositores de políticas públicas, para além do curto-prazo, ou seja, para além do cálculo político eleitoral imediatista. Ela cria condições para as mudanças nas formas de apresentação e no *timing* da política que está sendo proposta pelos atores envolvidos. Em decorrência disso, pode-se concluir que um dos

---

2. Em outro lugar, com Eduardo Kugelmas, tratamos desse processo como a construção de um “*breakthrough*”, caracterizada como uma forma de bricolagem em que uma recombinação entre recursos político-institucionais, técnicos e materiais, devidamente mobilizados e a tempo, gerou novos recursos de poder a seus propositores, a partir de ins-

---

tuições dadas. “Crafting economic stabilization: political discretion and technical innovation in the implementation of the Real Plan” in L.Sola e L.Whitehead, eds. *Statecrafting Monetary Authority. Democracy and Financial Order in Brazil*. Oxford: Center for Brazilian Studies, 2005.

primeiros requisitos para construir uma estratégia econômica acordada é redefinir a noção de eficácia de uma política pública, nos termos propostos por Hirschman há 45 anos. Em outros termos: o que define a eficácia de uma política pública é, além de seu conteúdo, sua forma de apresentação e seu *timing* – ambos atributos indispensáveis em regime democrático. Enquanto a primeira dimensão é técnica, a segunda e a terceira dependem da relação que seus formuladores estabelecem com a sociedade através dos canais de representação disponíveis.

## Os desafios da conjuntura e as transformações do Estado

Como caracterizar a natureza da conjuntura crítica que o país atravessa? Em que medida os desafios em pauta remetem a transformações já em curso na estrutura e no funcionamento do Estado, tendo em vista as três dimensões que interessam aqui: o padrão de relações que estabelece com a sociedade; a concepção e as formas de operação da “Lei”; a forma pela qual os poderes da República se relacionam entre si. O tratamento dessas questões obriga a uma mudança de foco em relação às versões dominantes sobre a conjuntura atual. A proposição que se apresenta aqui é de que a natureza dos desafios obriga os atores políticos e a sociedade a fazer escolhas que definem o momento atual como “um momento crítico” – de alcance histórico, porque definidor dos rumos da nação e de sua forma de integração na cena global. Essa caracterização se apoia em evidências de que há um descompasso entre: processos sociais e políticos transformadores que apontam para a modernização e a democratização do Estado, por um lado; e, por outro, para um mo-

do de fazer política que reflete uma percepção e um uso inadequados das alavancas de poder que ele propicia, tendentes à obsolescência. Tudo se passa como se estivéssemos diante de um novo *hardware*, operado com um *software* que caiu em desuso. Por *hardware* entende-se aqui as mudanças nos critérios de legitimação do Estado pela sociedade, o desenho constitucional que pauta a forma de operação da “Lei” e os recursos disponíveis para mobilizá-los, incluindo-se aí as capacidades administrativas das instituições que o integram. O *software* tem seu desenho pautado por uma concepção de Estado e de poder que se reflete no uso e na apropriação dos recursos institucionais, como o sistema de representação, dos recursos materiais, como as empresas e os bancos estatais, por interesses seccionais, sejam eles individuais, partidários ou das organizações sindicais, tradicionalmente incorporados à estrutura do Estado.

Como preliminar, cabe introduzir as interpretações disponíveis para caracterizar a atual conjuntura, por terem valor explicativo limitado quando se trata da questão do Estado. Tais interpretações se tornam inteligíveis à luz das perspectivas sombrias da economia e do desemprego, do aumento da vulnerabilidade externa do país, da catástrofe ambiental que se espalha a partir de Mariana, os efeitos do Zika Vírus, do caráter endêmico da corrupção. Seu denominador comum é que todas elas trazem à baila, de alguma forma, a atribuição de responsabilidades parciais ou não ao Estado, seja como poder público seja como ordenamento legal e constitucional. Diante disso, os diagnósticos do tipo “fim de ciclo”, aplicados à “nova matriz econômica” e ao “lulopetismo”, são insuficientes. Da mesma forma, recorre-se a metáforas e analogias para dar conta da “paralisia decisória”, com

foco no papel dos políticos eleitos para o Executivo e o Legislativo. Está em moda o uso de noções como “dominância política” e/ou “dominância judicial” transplantadas diretamente do conceito de “dominância fiscal”, que em economia é rigoroso, mas que como toda analogia tem apenas valor retórico. Os cientistas políticos, por sua vez, destacam as noções de “crise de governabilidade” e/ou “de representação” do presidencialismo de coalizão – mas relutamos todos em caracterizá-la como “crise institucional”. Todas essas tentativas têm um componente de verdade, e têm, por isso, valor descritivo pertinente. Ao mesmo tempo, a diversidade de perspectivas atesta a perplexidade dos analistas. Em outros termos, evidencia que não há soluções tecnocráticas à vista – e também atestam um viés analítico que minimiza a importância de alguns de nossos bons ativos. Pois, sabemos todos que, embora as bases econômicas de nosso protagonismo no cenário global sejam frágeis, quando comparadas às de outros emergentes, destacamo-nos entre as democracias emergentes de mercado. Surpreendemos os analistas internacionais no que se refere à extensão das regras do Estado de Direito às nossas elites transgressoras e aos incentivos que propiciam à institucionalização de novos critérios de prestação de contas e de responsabilização política e econômica. Poder-se-ia acrescentar ainda outro ativo de ordem civilizatória: nosso protagonismo na área ambiental, reconhecido internacionalmente e agora consolidado na Conferência do Clima em Paris. Diante desse quadro complexo e contraditório, basta apontar de forma resumida os desafios que o país tem pela frente – para indicar em que sentido cabe falar em um “momento crítico”, de alcance histórico.

O primeiro deles remete à tarefa número 1, que é a de reverter o desempenho da eco-

nomia, sem aumentar os níveis de desigualdade. O desafio consiste no fato de que em um quadro de recessão e de desemprego, a questão redistributiva e os conflitos que engendra assumem nova figuração. Basta considerar a lista de reformas, proposta por nossos melhores economistas, para entender que todas elas, a começar por um modesto ajuste fiscal, implicam redistribuição de penalidades e de privilégios entre diferentes setores da sociedade. Esse desafio se combina com um segundo, compondo um quadro potencialmente mais conflituoso. Pois, como ensinou Hirschman, em tempos de vacas magras, a intolerância pela desigualdade de renda e de riqueza aumenta significativamente – o que se reflete na demanda por reformas de tipo redistributivo, pelos setores perdedores. Isso traz para o centro do palco o desafio de recapacitar o Estado em suas funções administrativas e como árbitro credenciado dos conflitos pertinentes. E, por extensão, obriga a levar em conta a autoridade e a legitimidade do governo de turno para empreender essa tarefa.

## Recapacitação do Estado

Um terceiro desafio decorre do anterior e é momentoso, se caracterizado nos termos de Paes de Barros: “a sociedade precisa decidir o quão solidária ela é”, uma vez que “a crise longa vai jogar pobres outra vez fora do trem”<sup>3</sup>. Privilegiar os mais pobres é não apenas uma questão normativa para a “sociedade”, mas se desdobra na delicada tarefa de recapacitar o Estado para atuar nessa direção – pela via de reformas fiscal e administrativa, de ganhos de eficiência, de redução das vá-

3. Entrevista ao *Estado de S. Paulo*, 29/11/2015, B4. Entrevista à Folha de S. Paulo, 14/12/2015.



rias modalidades de protecionismo e de patronagem. E, por último, mas não menos importante, obriga a decidir até que ponto o “corporatismo” de Estado, que caracteriza a organização sindical desde os anos 1930, deve continuar prevalecendo como forma de organização e de representação dos interesses patronais e dos trabalhadores.<sup>4</sup> A fórmula de Paes de Barros tem a virtude de chamar às falas a sociedade como um todo e de desencadear o debate sobre um aspecto importante da recapacitação do Estado: a decisão sobre seu tamanho em termos da redistribuição da carga fiscal e de tolerância pela perda de privilégios. O problema, no entanto, é que em uma sociedade democrática complexa, cuja tônica é a diversidade de interesses, não há como ignorar uma dimensão central dos processos decisórios: os mecanismos através dos quais as preferências sociais são organizadas e institucionalizadas. Em suma, o terceiro desafio consiste em equipar o sistema de representação – os partidos, o modelo de organização sindical e a forma de operação que o presidencialismo de coalizão assumiu nos anos de governo PT – com os filtros necessários para canalizar as demandas de uma sociedade em transformação.

O quarto desafio corresponde a um momento específico no interior do momento crítico maior: é o teste das instituições republicanas, inseparável dos conflitos políticos gerados pelo processo de impeachment da presidente. Por força da nossa lei maior, o Supremo Tribunal Federal converteu-se no espaço privilegiado no qual grupos, partidos políticos, setores do Executivo ou do Legislativo têm a oportunidade de reverter uma derrota nos demais espaços em que se

desenvolve o processo decisório. No momento de redação deste artigo, o processo de impeachment desencadeia uma nova rodada de disputas, na qual o STF é convocado a atuar como árbitro pelo Planalto, pelo Senado, bem como pelo Procurador Geral da República. A tendência já assinalada pelo jurista Oscar Vilhena é de que assuma rotineiramente o papel de “poder moderador” – atribuição do Imperador no século XIX e apropriado pelos militares em vários episódios no século XX. O STF será convocado necessariamente a interpretar a Constituição, caso a comissão na Câmara decida se existe justa causa para impedimento. O risco de interferência na autonomia das duas câmaras em que se divide o poder Legislativo, não é trivial. Além disso, o teste último de nossa vocação republicana consiste na forma pela qual as partes perdedoras se curvarão às decisões do STF, como intérprete da lei.

O quinto desafio é de longo prazo e, por parecer remoto na conjuntura política atual, não deve ser minimizado, mas, ao contrário, formulado e integrado a qualquer estratégia econômica acordada. Pode ser formulado da seguinte forma: embora a autoridade do Estado democrático se ancore nos princípios de “consentimento” e de *accountability*, o imperativo de desenvolvimento econômico e político-institucional requer um grau substancial da autonomia consensual a ser conferida às elites governamentais que acionam as alavancas do Estado. Isso implica satisfazer dois requisitos: primeiro, a capacidade de elites governamentais institucionalmente responsabilizáveis de definir e implementar programas de aperfeiçoamento socioeconômicos estratégicos; segundo, a autonomia administrativa das agências encarregadas de levar a cabo tais programas de acordo com

4. A noção “corporatismo de Estado” é usada aqui por contraste com o conceito de “corporatismo social”, o modelo que prevalece nos países nórdicos, na Alemanha e na Áustria.



procedimentos institucionalizados e sujeitas à supervisão política”.<sup>5</sup> Reinterpretados à luz de nossas circunstâncias, ou seja, à luz das instituições que temos, isso significa reinventar o desenho do atual capitalismo de Estado que temos, a partir de uma visão (ou seria um projeto?) de país. A tarefa do democrata contemporâneo, de olho no desenvolvimento econômico e institucional, na era da globalização, seria a de um Maquiavel contemporâneo. Não aquele vulgarizado pelos portadores de uma falsa cultura, mas sim aquele cuja aspiração foi dirigida à construção do Estado em bases republicanas, quer dizer, constantemente atento e empenhado em compatibilizar dois imperativos: o democrático e o de desenvolvimento das instituições republicanas, através de inovações institucionais implementadas de forma consciente e incremental. É isso que significa o conceito de *statecraft*, por diferença com outro atributo necessário ao exercício da liderança política, no dia a dia, *statemanship*.

A pergunta que se coloca agora é: diante desses desafios e de olho no futuro, teremos tido um processo de acumulação institucional, de escolhas estratégicas e de saber técnico suficientes para mobilizar recursos de poder nessa direção? À guisa de conclusão, vale a pena alinhar rapidamente as razões pelas quais há elementos no nosso *hardware*, indicativos de que pode haver luz no fim do túnel.

### O gênio saiu da garrafa e... bem-vindos ao debate

**A** menos que se minimizem as consequências cumulativas da crise econômica e, sobretudo, seu impacto negativo sobre

5. “Constructing a Democratic Developmental State” in M. Robinson e Gordon White, eds. *The Democratic Developmental State*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

os níveis de coesão social, não há como negar que está em jogo o padrão de relações entre Estado e sociedade. Ele adquire contornos tanto mais inquietantes quanto maior a frustração gerada nos setores emergentes, que hoje integram o conjunto das classes médias. Além da abrupta reversão de suas expectativas de mobilidade ascendente, conta o fato de que suas aspirações para o futuro apontam para o aprofundamento de processos transformadores, já em curso. Respectivamente: a formação e provável consolidação de um ethos mais igualitário, sem precedentes na nossa história; o que, por sua vez, reflete-se em mudança significativa em suas expectativas quanto ao papel do Estado e da responsabilização das elites governamentais. Evidências disso são: as demandas por qualidade dos serviços públicos; a prioridade sem precedentes atribuída nas pesquisas de opinião à corrupção como o principal problema do país, vis à vis variáveis que afetam diretamente seu bem-estar e o status desses setores da população, tais como emprego, saúde e educação. Tudo isso reflete uma reorganização da hierarquia de valores – e de interesses – que abre espaço para iniciar um debate público persuasivo sobre as escolhas impostas pela encruzilhada econômica em que nos encontramos. Por outro lado, no plano político, isso se reflete na consciência de que o direito à participação na esfera pública é inseparável do direito à informação. Dito de outra forma: o que está ocorrendo no país é uma mudança transformadora nos critérios de legitimação de todo e qualquer poder que se queira democrático.

Uma segunda transformação diz respeito à forma de operação da lei, evidenciada pelo protagonismo do Ministério Público e pelos

demais componentes do sistema de justiça, em que pesem os diagnósticos de “dominância judicial”, “judicialização da política” e similares. Por duas razões. Em primeiro lugar, pelo que evidencia em termos de modernização do Estado, como Estado de direito, ou seja, sua recapacitação em termos de fazer valer a norma de que ninguém está acima da lei. Em segundo, porque as operações levadas a cabo no novo contexto detonaram um processo de mudanças sem precedentes, de longo alcance: a exposição e penalização de vários grupos-pivot, dos quais o mais entranhado no sistema de poder desde a ditadura é o das grandes empreiteiras; bem como as relações simbióticas entre Estado e setores do sistema financeiro, o que aponta para déficits no sistema de regulação: total no caso das empreiteiras, parcial no das instituições financeiras.

A hipótese de que tais operações possam ter um desenlace similar ao da “Mani Pulite”, ou seja, um populismo de direita à la

Berlusconi, tem sido cultivada cuidadosamente pelos críticos de esquerda bem como por setores oligárquicos beneficiários do antigo regime. É válido discuti-la, sem dúvida, como também é válido não cultivar entusiasmo pelo estágio em que nos encontramos no que se refere ao Estado de Direito, dadas as operações policiais que têm sido objeto do noticiário em nossas periferias. Mas, vale discutir, sim, se vale o transplante da “Mani Pulite” para o nosso contexto. Invoco duas características distintivas, ambas em nosso benefício. Uma, o nosso sistema de justiça (Ministério Público e Judiciário) é bem mais institucionalizado do que era o italiano à época. Outra, as operações em curso não atingem todos os partidos, de A a Z, nem há perspectiva que se desdobrem tanto a ponto de intimidar tantas camadas sociais – por medo de um efeito dominó às avessas, do tipo “hoje é dia deles, amanhã será o meu”. Em todo caso, bem-vindos ao debate.

# Uma URV para a Política Comercial Externa

.....  
**RENATO BAUMANN<sup>1</sup>**

Um número crescente de analistas da economia brasileira tem registrado, entre outras características recentes: i) a rápida e expressiva perda de participação do setor industrial no PIB<sup>2</sup>, ii) o fato de que as exportações de produtos industriais têm perdido participação nas exportações totais brasileiras<sup>3</sup>, iii) os diversos indicadores de baixa competitividade da produção nacional e iv) a característica de que a concorrência internacional nessa área é relacionada com processos produtivos em cadeias de valor, com uma dimensão cada vez maior de âmbito regional.

Soma-se a isso a crescente percepção de que para que haja recuperação do desempenho será necessário aprimorar o setor de serviços, melhorar o nível de qualificação

.....  
1. As opiniões expressas aqui são estritamente pessoais, podendo não corresponder à posição oficial dessas instituições. Agradeço, sem comprometê-los, os comentários e sugestões de Edmar Bacha, Rubens Barbosa, José Mauro de Moraes, Ricardo Bielschowsky, Roberto Melo e Carlos Mussi.

.....  
2 Segundo o IBGE, a produção de manufaturas correspondia, em 1995, a 14,4% do PIB e a apenas 9,1% em 2014.

.....  
3 Segundo a Secex/MDIC, as manufaturas correspondiam a 54% do valor exportado total em 1996 e a apenas 37% em 2014.

.....  
RENATO BAUMANN é economista do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e professor da Universidade de Brasília (UnB). Foi diretor do escritório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) no Brasil entre 1995 e 2010.

dos trabalhadores, proporcionar preços relativos adequados, superar as carências de infraestrutura e ajustar diversos aspectos da legislação, agenda não apenas múltipla, mas que compreende ações com distintos horizontes de tempo. Os custos de produção nacional são frequentemente superiores aos dos principais concorrentes, e em boa parte isso está relacionado com a estrutura de proteção contra importações.

Faz parte desse mesmo diagnóstico a constatação de que há um conjunto de iniciativas envolvendo as principais economias do planeta, com agendas ambiciosas e sem precedentes, das quais o Brasil não participa.

Compõe esse quadro, por último, a sensação de que a sociedade atribui à existência e ao dinamismo do setor industrial um valor expressivo, dada a existência de um parque produtivo de expressão e razoavelmente diversificado e tendo em vista a capacidade desse setor de propagar progresso técnico e novas formas de produção e de relações do trabalho.

Uma leitura dos parágrafos anteriores leva à recomendação de que para participar de maneira mais expressiva dos fluxos de comércio internacional, inclusive com presença mais significativa nas chamadas cadeias de valor, deveria ter início logo um processo de redução do custo no acesso aos

bens de produção importados, o que permitiria elevar as margens de ganho. Ao mesmo tempo, deveria haver mais proatividade na negociação de acordos de preferências comerciais com terceiros países, fora do âmbito regional restrito. A ênfase da política econômica recente no mercado interno implicou um distanciamento dos principais mercados – em que pese a diversificação das exportações para uma quantidade de novos parceiros, mas em proporções diminutas – e como consequência provocou atraso nas formas de produção de diversos setores, comprometendo sua competitividade.

Uma leitura alternativa recomenda cautela com relação a essas proposições.

## Fatos concretos

Abrir a economia em conjuntura de baixo ritmo de atividade, com desemprego significativo, baixa competitividade e custo do capital excessivamente elevado pode ser uma receita catastrófica, com custos sociais elevados. Negociar acordos preferenciais com economias avançadas pode ser arriscado, tendo em vista o diferencial de condições e pelo fato de que as condições negociadas nos acordos já firmados com terceiros países poderiam se tornar um “pisso” para futuras negociações, com o país tendo de aceitar cláusulas que em outras circunstâncias poderiam ser rechaçadas sem maiores problemas. O objetivo de aumentar a participação em cadeias de valor é igualmente questionável, uma vez que a governança dessas cadeias é dominada por grandes empresas transnacionais<sup>4</sup>. A aproximação caute-

4. Além disso, o fato óbvio é que produzir de forma segmentada em vários países é um atributo para alguns setores apenas. Não se aplica a processos contínuos. Para uma economia rica em recursos naturais, esse deve ser um objetivo a ser considerado, mas com algumas qualificações.

losa e negociada com outros países em desenvolvimento aparenta ser menos arriscada.

O debate sobre abrir ou não uma economia é pelo menos tão antigo quanto as Leis dos Grãos (“Corn Laws”) inglesas do início século XIX. A economia política subjacente desempenha um papel que não pode ser minimizado. Grupos de interesse influenciam as decisões, tanto quanto uma conjuntura econômica recessiva pode desestimular a ampliação das facilidades de acesso a bens e serviços importados.

Parece-me que antes de tudo é fundamental levar em consideração os fatos concretos.

Em primeiro lugar, a economia brasileira é ou não “fechada” em relação ao comércio internacional? Para responder, podemos usar os dados do Banco Mundial<sup>5</sup> e um indicador básico, que é a razão entre as exportações e importações e o produto nacional (PIB).

Em 2012, a razão entre exportações de bens e serviços e o PIB no Brasil era de 13%. Esse percentual foi, naquele ano, o mesmo de países como Nepal, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Tadjiquistão, Sudão, Burundi, Afeganistão, Benin, Camarões, Haiti, República Centro-Africana, Serra Leoa e Etiópia, economias que não se destacam propriamente por seu desempenho. Mas, o resultado não ficou muito distante do observado nos EUA (14%) e Japão (15%). Em outras palavras, sendo uma economia com um mercado interno de dimensões, a participação das exportações não parece muito distante do observado em outras economias grandes<sup>6</sup>.

Ao considerarmos a razão entre importações de bens e serviços e o PIB, no entanto, a figura muda. O percentual para o Brasil foi de 12,6% em 2011 e de 13,9% em 2012.

5. World Development Indicators.

6. A exceção é a China, com 30%, naquele ano.

A mencionada publicação do Banco Mundial traz dados para 163 países em 2011 e 112 países em 2012. Em nenhum outro país esse percentual foi tão baixo, nos dois anos considerados. Há certamente algo peculiar nesse sentido, na economia brasileira.

Uma qualificação importante a esses indicadores está relacionada à taxa de câmbio. Eles se referem ao ano de 2012, quando a taxa de câmbio do dólar foi em média de R\$ 1,95. Uma atualização desses percentuais para 2015 (informações ainda não disponíveis) certamente indicaria valores mais elevados, uma vez que a taxa de câmbio nos dez primeiros meses foi, em média, igual a R\$ 3,23<sup>7</sup>.

Outro indicador a ser considerado está associado às condições de acesso aos bens de produção<sup>8</sup> importados. A alíquota média (ponderada pelo valor das importações) para esses bens foi de 10,2% em 2005 e basicamente se manteve, com pequenas variações, atingindo 10,9% em 2012. Nesse mesmo período, essa alíquota sobre bens de produção em outras economias emergentes teve tendência declinante, e em 2012, correspondia à metade ou menos da tarifa brasileira.

Especificamente no que se refere ao acesso a insumos, a evolução recente das alíquotas nominais do imposto de importação (tarifas ponderadas pelo valor importado de cada produto) dos 20 produtos com as alíquotas mais elevadas de imposto de importação indica que a alíquota média era de 23,7% em 2000 e de fato foi elevada para 27,6% em 2013.

E é particularmente notável o fato de que há uma recorrência dos setores mais prote-

gidos. Entre 2005 e 2013, as 20 alíquotas mais altas beneficiaram um total de 25 setores. Desses, 16 setores fizeram parte dessa lista em todos os anos. Outros quatro setores foram beneficiados com as alíquotas mais elevadas em quatro dos cinco anos considerados. Há um claro componente de economia política no desenho da política comercial externa e um grau limitado de clareza com relação à racionalidade econômica subjacente.

Isso significa que um setor produtivo no Brasil que utilize insumos importados sofre, de imediato, pressão de custo muito superior à experimentada por seus concorrentes, pelo simples diferencial de preço no acesso a esses insumos. Esse custo certamente se elevou com o movimento recente da taxa de câmbio, que será considerado mais à frente.

## **Preocupação com produtos industrializados**

**A** crescente-se a esses números as estimativas recém-divulgadas em estudo sobre a proteção nominal e efetiva no Brasil<sup>9</sup>. De acordo com esse trabalho, em 2014, a tarifa nominal média era de 12,2%, enquanto a tarifa efetiva era mais que o dobro, 26,3%. Isso revela um grau elevado de proteção ao valor adicionado localmente, mas não apenas isso: essas duas tarifas apresentaram variações mínimas desde 1995 e nenhuma tendência definida, o que significa dizer que o nível de isolamento da economia brasileira praticamente se manteve por um longo período de tempo.

Durante esse período, teve início o que hoje é chamado de terceira Revolução Industrial, em função das mudanças expressi-

7. Com esse resultado, o valor do PIB em dólares seria mais baixo, elevando a participação percentual dos fluxos de comércio, denominados em dólares.

8 Entende-se como bens de produção: máquinas, equipamentos, matérias-primas, partes, peças e componentes, enfim, tudo que não é destinado a consumo final, mas que se esgota no processo produtivo.

9. M. Castilho, (coord.), A Estrutura Recente de Proteção Nominal e Efetiva no Brasil, Fiesp/Iedi, São Paulo, 2015

vas ocorridas nos processos produtivos, como o fatiamento de etapas entre países, a adoção de novas tecnologias, como a impressora 3D, e a influência, sobre a produção, do processamento de grandes volumes de dados. É uma questão em aberto, demandando estudo empírico, saber se o distanciamento da indústria brasileira dos polos geradores das novas tecnologias teve impacto expressivo. No entanto, parece razoável supor que por estar menos sujeito à concorrência o setor industrial brasileiro apresente taxa de inovação menos expressiva, comprometendo sua competitividade.

A economia brasileira é das mais competitivas no agronegócio. Como é sabido, isso tem viabilizado boa parte dos resultados positivos da balança comercial, ao mesmo tempo que tem influenciado a trajetória da taxa de câmbio, afetando a rentabilidade das exportações industriais.

A maior fonte de preocupação dos analistas do comércio exterior tem sido, portanto, o desempenho dos produtos industrializados. Isso determina o foco das considerações nos próximos parágrafos.

Esse relativo isolamento da economia, acolado à ênfase na promoção do consumo interno, levou a que as exportações totais crescessem 4% em volume, entre 2006 e 2014, enquanto o volume importado total aumentou 84%. Nesse mesmo período, a produção de bens de capital aumentou 33%, enquanto o volume importado cresceu 125%. Para bens de consumo durável esses indicadores foram de 13% e 173%, respectivamente.

O setor industrial brasileiro passou a operar com um coeficiente de penetração da ordem de 22% desde 2013, superior aos 15% registrados em meados da década de 1990.

Estes dois últimos indicadores – aumento da presença de itens importados no processo

produtivo e na cesta de consumo final – reforçam a importância do debate sobre a política comercial externa: houve um aumento significativo da presença de produtos importados, em grande medida correspondendo a um descasamento entre crescimento da demanda e capacidade de oferta interna.

Isso pode parecer incompatível com a análise anterior, de necessidade de maior abertura. O argumento em favor de reduzir as barreiras comerciais tem, contudo, (ao menos) duas faces. No que se refere aos bens importados empregados nos processos produtivos é preciso – como sugerido acima – reduzir o custo de acesso, que permanece mais elevado do que em outras economias concorrentes. E os indicadores agregados indicam que nesses concorrentes esse acesso a importações medido em termos do PIB é bem mais expressivo.

No tocante aos bens finais, alguns analistas têm enfatizado um efeito distributivo interno perverso: a diferença de preços entre os produtos disponíveis no mercado interno e aqueles adquiridos no exterior é de tal magnitude<sup>10</sup> que é vantajoso para as pessoas de maior poder aquisitivo fazer compras no exterior, ao mesmo tempo em que os indivíduos de menor renda são forçados a consumir internamente, a preços mais elevados e eventualmente produtos de qualidade não comparável aos disponíveis em outros países.

Um segundo conjunto de argumentos tem a ver com o cenário internacional. Já se tornou uma referência frequente a ênfase nos chamados mega-acordos em negociação ou firmados recentemente: Associação Econômica Regional Integral (10 países membros da Asean mais China, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia e Índia), Parceria

---

10. Esse diferencial se reduziu parcialmente com a desvalorização recente do Real, mas certamente não foi totalmente eliminado.



Transpacífico (TPP) (Austrália, Brunei, Chile, Canadá, Japão, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, EUA e Vietnã), Parceria Transatlântica em Comércio e Investimentos (TTIP) (EUA e União Europeia) e o Acordo Plurilateral em Serviços (23 países).

A importância desses acordos deriva do fato de contemplarem os principais participantes no comércio internacional e do fato de a agenda negociada incluir temas que extrapolam em vários sentidos o que já foi acordado no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), que se vê de fato debilitada nesse novo cenário. Boa parte das disciplinas consideradas nesses acordos são, de fato, relativas a políticas internas de cada país e transcendem a órbita estritamente comercial.

### **Menor disponibilidade de crédito**

O fato de o Brasil não participar de nenhuma dessas iniciativas, e de fato ter firmado, junto com os parceiros do Mercosul, um número pífio de acordos preferenciais, por si só reforça a ênfase na demanda por reconsideração da postura negociadora externa do país, uma vez que a entrada em vigor desses grandes acordos pode implicar perdas expressivas de oportunidades de mercado para os produtos brasileiros.

Aos dados anteriores há que se acrescentar um fato conjuntural interno importante: o setor industrial terá de se adaptar a um novo cenário de menor disponibilidade de crédito, em comparação com os últimos anos, uma vez que o inevitável ajuste macroeconômico deverá provocar redução na oferta de recursos para o BNDES, assim como menores espaços para as políticas recentes de incentivos e desonerações.

Esse é o cenário. As inferências derivadas de sua leitura devem ser qualificadas,

contudo, pelas condições objetivas da economia brasileira para adotar uma estratégia de abertura comercial expressiva e proatividade negociadora.

Segundo o boletim CNI Notícias de 23/02/15, a taxa média de crescimento da produtividade na indústria brasileira foi de 0,6% ao ano entre 2002 e 2012 (comparada com 6,7% na Coreia do Sul). É a mais baixa, se comparada com indicador correspondente de outros 11 países concorrentes.

Como a economia experimentou um aumento expressivo de salário real (1,8% ao ano, nesse mesmo período), isso significou uma elevação significativa do Custo Unitário do Trabalho, que aumentou 9% entre 2002 e 2012. É a maior elevação registrada entre os países concorrentes considerados, com claro efeito negativo sobre a competitividade da produção.

A isso deve ser acrescentado que a economia brasileira também se destacou nesse conjunto de países por ter experimentado no período a maior apreciação da moeda nacional, da ordem de 7,2% ao ano entre 2002 e 2012, mantendo-se em nível claramente abaixo do equilíbrio, com o que a relação câmbio/salário certamente desestimulou boa parte do esforço exportador.

E o custo do capital tampouco ajuda: com a taxa básica de juros da economia a 14,25% ao ano e o custo médio de operações de crédito para pessoa jurídica superando os 20% ao ano fica realmente difícil competir com concorrentes externos.

A variação cambial recente certamente aproximou a taxa de câmbio do que possa ser seu nível de equilíbrio, e isso tem ajudado a promover uma lenta e insuficiente recuperação do desempenho exportador. No entanto, as variações bruscas nessa taxa (em função, entre outros motivos, do cenário po-



lítico do país) afetam decisões de investimento de maior fôlego. E tampouco a desvalorização cambial é suficiente para por si só reverter o quadro de baixo dinamismo, em vista das outras carências com que se defronta o setor produtivo.

A variação cambial não é uma panaceia universal para todo o setor exportador: as “commodities” respondem mais diretamente às cotações em bolsas próprias e os manufaturados com ciclo longo de produção e comercialização dependem mais das condições de crédito de fornecedor do que do nível da taxa de câmbio vigente no momento do contrato de venda. É sobre as manufaturas leves, com contratos de câmbio de curto prazo, que a influência da taxa de câmbio é mais notável. A pauta brasileira de exportações compreende os três tipos de produtos, com o que há limites para os efeitos que podem ser esperados da desvalorização cambial sobre o saldo comercial.

Num ambiente em que permanece um grau razoável de incerteza em relação ao quadro fiscal, com taxas de inflação e de desemprego rondando os 10%, e com aumento do grau de inadimplência das famílias, comprometendo as expectativas de expansão do consumo interno, é realmente arriscado um movimento na direção de aumentar o grau de exposição do segmento produtivo nacional. O custo social no curto prazo pode ser excessivamente elevado.

Além disso, também nos países industrializados a conjuntura é de baixo crescimento e de nível elevado de desemprego, com o que a probabilidade de se conseguir ampliar o acesso a esses mercados por via de negociações não parece ser muito alta. De fato, em circunstâncias de baixo nível de atividade é mais provável observarem-se iniciativas de proteção em relação à concorrência externa.

Assim, um argumento frequente é de que nesse cenário não seria recomendável reduzir as barreiras às importações porque dificilmente se conseguiria algo significativo em troca, e um movimento unilateral poderia de fato reduzir a capacidade negociadora do país no futuro.

Esse tipo de raciocínio leva a uma questão central no debate. A postura de que não é indicado abrir a economia agora porque não se conseguiria nada em troca reflete uma postura de tipo mercantilista, segundo a qual só vale a pena pensar em reduzir barreiras ao comércio se e quando houver clara perspectiva de obter algo em troca.

Como dito acima, a economia brasileira é competitiva na agricultura. Para esses produtos, as negociações têm claramente um sentido de ampliar o acesso a mercados, e é justificável uma postura de toma-lá-dá-cá. A experiência recente com algumas negociações – em particular com a União Europeia – tem demonstrado que a probabilidade de conseguir maiores facilidades de acesso a alguns mercados permanece baixa.

Essa posição é distinta de um diagnóstico como o insinuado no início deste artigo: a demanda por mais abertura deriva da necessidade de reduzir custos para os produtores nacionais que dependem de partes, peças, equipamentos e matérias-primas importados.

A opção por uma das duas posições deveria ser um primeiro passo. Nossa história econômica indica que na maior parte do tempo a opção de tipo mercantilista foi predominante.

As considerações iniciais deste artigo, quanto a ser desejável proporcionar ambiente propício à produção segmentada, em cadeias de valor, fazem com que a permanência dos níveis atuais de barreiras ao co-

mércio seja inconsistente com objetivos dessa natureza.

É ilusório, contudo, pensar em processos negociadores restritos a setores: o que pode ser obtido em termos de maior acesso ao mercado de produtos agrícolas muitas vezes é conseguido por troca no acesso ao mercado de produtos industriais ou de serviços.

O aspecto que quero ressaltar aqui é que parece claro – pela experiência recente – que apenas o estímulo ao mercado interno não é suficiente para proporcionar um desempenho aceitável do setor industrial, assegurando produtividade e competitividade. De fato, os dados sugerem que tem ocorrido tendência em sentido inverso.

De ser assim, parece importante a definição de uma estratégia sustentável de inserção internacional assegurando o ambiente favorável às exportações de produtos primários, mas ao mesmo tempo proporcionando condições menos daninhas aos produtores industriais. O novo patamar da taxa de câmbio certamente favorece movimento nessa direção.

Tendo em vista as características do cenário internacional mencionadas acima, pareceria que – além da inevitável agenda de solução dos conhecidos problemas internos de carência de infraestrutura, adequação de normas, inadequada qualificação da mão de obra etc. – o acesso ampliado aos insumos a custos mais baixos, a promoção de complementaridade produtiva com economias que podem proporcionar matérias-primas ou peças a preços mais baixos do que na produção nacional e a busca de preferências no acesso aos mercados mais relevantes tornam-se questões básicas. Refletiriam um grau de proatividade no desenho da política comercial como não se tem visto há algum tempo.

No entanto, como já ressaltado, as condi-

ções de debilidade da economia brasileira, hoje, fazem com que as perspectivas de benefícios de curto prazo derivados de uma abertura comercial de magnitude sejam possivelmente menores do que os custos que uma estratégia desse tipo pode acarretar. Até porque as medidas requeridas para assegurar condições sustentáveis de competitividade, como as listadas no parágrafo anterior, demandam algum tempo para se concretizarem.

### **Cronograma crível e ações concretas**

Em uma economia com forte presença, no parque industrial, de subsidiárias de transnacionais que operam há tempos no país, mas que têm como objetivo claramente as vendas no mercado interno e quando muito nos países vizinhos, conseguir alterar a direção do fluxo de comércio externo não é algo trivial.

Aqui entra o papel das expectativas. Agentes econômicos reagem a sinais.

Não se pede que o governo se envolva com negociações imediatas com parceiros de peso e em temas sensíveis, mas que sinalize intenção nesse sentido, revertendo postura cristalizada até aqui, e adote algumas medidas que deem credibilidade a esse novo rumo.

Não se pede que o governo reduza de maneira abrupta as tarifas e outras barreiras sobre importações, mas que apresente projeto nesse sentido, com um cronograma crível a ser seguido e ações concretas que assegurem confiança na direção a ser seguida.

Como já mencionado, há custos sociais com o processo de ajuste. O tempo requerido para que as iniciativas de melhora no perfil educacional dos trabalhadores e na infraestrutura, reformas legislativas e outras todas necessárias possam dar resultados é longo. Os indicadores de desempenho re-

cente sugerem que o setor industrial pode não ter fôlego para tanto, tendo em vista os resultados negativos recorrentes dos últimos anos.

De ser assim, a alternativa factível parece ser começar um processo de redesenho da estratégia de inserção internacional desde já, de forma cautelosa, mas segura.

Um processo gradual desse tipo, mas com empenho e sinalização convincente e em formato compatível com as políticas industrial e macroeconômica, certamente induziria diversos produtores a se ajustarem às novas condições. É importante, ademais, que a opção por uma estratégia definida de inserção internacional seja uma política de Estado, e não de governo, significando, com isso, a necessidade de preservar sua continuidade por um longo período de tempo.

Essa demanda por cautela permite uma analogia com uma experiência brasileira bem-sucedida, na década de 1990.

A economia brasileira vinha de uma longa história de altas taxas de inflação, embora isso não tivesse levado – como foi o caso em outras economias latino-americanas – ao uso de moedas de outros países como forma de entesouramento ou mesmo como meio de troca, em função da operação do mecanismo da correção monetária. Ele funcionou como um amortecedor parcial das tensões sociais que poderiam derivar de um processo inflacionário exacerbado, ao mesmo tempo em que mascarou distorções no processo de formação de preços.

Numa sociedade cansada tanto da convivência com a inflação, quanto com a multiplicidade de experiências malsucedidas de combate a ela, a arquitetura de transição da moeda inflacionada para outra moeda totalmente nova é desde então considerada uma referência.

Além do ajuste fiscal que antecedeu todo o processo, a criação da Unidade de Referência de Valor (URV) possibilitou uma transição não traumática e, sobretudo, sem o recurso habitual e desgastado de mecanismos de controle de preços para um novo ambiente, em que os preços relativos se mostraram mais transparentes, facilitando as decisões dos diversos agentes econômicos.

A URV foi um artifício muito bem-sucedido, que viabilizou a passagem de um ambiente conturbado de enorme descrédito na moeda nacional para um mundo novo, de maior clareza. E o mais importante: sem traumas<sup>11</sup>. As forças produtivas se ajustaram ao novo ambiente, e em pouco tempo a taxa de inflação baixou em ritmo que surpreendeu a todos.

As considerações quanto a uma suposta necessidade de ampliar o grau de abertura da economia brasileira, sob a ótica de redução de custos produtivos, numa conjuntura adversa e sem grandes perspectivas de conseguir ganhos em curto prazo em troca desse movimento, parece demandar algo parecido com um instrumento que viabilize essa transição de forma não traumática.

É da tradição brasileira evitar movimentos abruptos. Com a possível exceção de algumas tentativas de estabilização de preços um tanto violentas, tanto os processos de reforma da política comercial externa quanto a abertura financeira sempre foram feitos de forma gradual.

Esse mesmo gradualismo poderia ser adotado agora, ao se proporcionar aos produtores nacionais o acesso a insumos importados a custos menos extorsivos do que os atuais. Ao mesmo tempo, caberia sinalizar o propósito de buscar maior interação

.....  
11. Exceto, talvez, por parte de alguns agentes que apostaram excessivamente na paridade real-dólar

com parceiros comerciais extrarregionais e o empenho de viabilizar maior eficiência nos processos produtivos. A promoção de complementaridades produtivas com as economias vizinhas da América do Sul poderia ser um sinal expressivo. Uma iniciativa desse tipo certamente reforça a demanda por redução de barreiras às importações de insumos: é da essência dos processos complementares facilitar o acesso aos insumos importados.

Em outras palavras, dada a aparente necessidade de adotar política comercial externa mais ativa, mas sem perder de perspectiva a necessidade de minimizar os custos sociais inerentes ao processo de ajuste, pareceria que estamos precisando – além de uma visão de estadista – de um mecanismo que atue como uma URV para a política comercial externa, querendo dizer com isso a necessidade de se adotar um processo gradual acordado, mas firme e que permita a transição para um novo ambiente econômico.

Uma possibilidade poderia ser, por exemplo, escolher, junto a associações de produtores, os insumos para os quais é mais urgente a redução de barreiras, segundo algum critério preestabelecido. Caso haja produtores nacionais de itens que compe-

tem com esses produtos assim identificados, estabelecer um cronograma de desgravação que leve a uma redução substantiva (por exemplo, 50%) dos impostos atuais dentro de um número razoável de meses. De modo semelhante, identificar os insumos que têm mais impacto sobre os preços dos itens a serem exportados e da mesma forma facilitar o acesso a eles.

A experiência do início de concepção da Tarifa Externa Comum do Mercosul poderia ser revisitada: para um conjunto de itens houve redução imediata de alíquota e se definiu um cronograma de redução gradual das alíquotas para outros produtos.

Quanto aos acordos extrarregionais, caberia manifestar de forma concreta interesse em iniciar negociações com terceiros países, eventualmente optando por um modelo de velocidades variáveis junto aos parceiros do Mercosul.

Essas são apenas algumas sugestões. O importante é a identificação de objetivos claros – tanto para o público interno quanto para os agentes externos – e a implementação, desde logo, dos passos requeridos para atingir esses objetivos, mantendo a trajetória assim acordada sem sobressaltos nem mudanças bruscas de rumo.

# A Nova Agenda Externa para o Brasil em um Mundo em Transformação

.....

RUBENS BARBOSA

## Cenário internacional

**E**mbara sem mudança de natureza estrutural, seja na forma de funcionamento dos mercados, seja nas tendências estruturais de mais longo prazo, o cenário internacional experimentou modificações, aceleradas pela crise financeira e econômica de 2008, que estão trazendo ajustes e alterações nas tendências da globalização e do mercado.

São exemplos dessas modificações a gradual transferência do eixo econômico e político do Atlântico para o Pacífico com a emergência da Ásia sob a liderança da China, novo motor do reordenamento produtivo global (o deslocamento de certos vetores produtivos, comerciais e financeiros para a região da Ásia Pacífico já estava em curso antes da crise de 2008 e continuou se processando antes, durante e depois dela); a multipolaridade dos centros de poder econômico e político, tendo

RUBENS BARBOSA é presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Fiesp, presidente do Conselho Deliberativo da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (Sobeet) e de outros Conselhos, como o da empresa CSU CardSystem S.A e o da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). É membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP (Gacint), presidente emérito do Conselho Empresarial Brasil – Estados Unidos (Cebeu) e editor responsável da revista *Interesse Nacional*.

como elemento principal o maior peso dos países emergentes como, em especial, a China, a Rússia, a Índia e o Brasil, a negociação de acordos comerciais de nova geração, como os acordos dos EUA com a Ásia e com a Europa, discutidos fora da Organização Mundial de Comércio (OMC). A desaceleração da economia global e do comércio internacional, bem como o crescimento do protecionismo, cada vez mais sofisticado, inclusive por meio de barreiras técnicas e de novos padrões de consumo, e a competição com produtos fabricados na China são fatores complementares que afetam todas as economias. A revolução energética trazida pela exploração do “shale oil” – folhelo – poderá colocar os EUA como potencial exportador de petróleo e gás e modificará a geopolítica e a geoeconomia global. O multilateralismo passa por um longo período de crise de representatividade. As Nações Unidas perderam influência nas questões de paz e segurança, como se viu na crise da Ucrânia e nos conflitos no Oriente Médio. O Conselho de Segurança não mais representa as forças que influem no cenário internacional atual. O esvaziamento e as dificuldades da OMC, com o fracasso das negociações multilaterais da Rodada de Doha, colocam problemas novos para os países em desenvolvimento.

Do ângulo político e econômico, o pano de fundo em que o governo e o setor privado, empresas e trabalhadores, têm de atuar para ajudar o país a superar as dificuldades atuais, tornou-se complexo e volátil. O cenário internacional é desfavorável com uma mistura de elementos diversos, de naturezas muito diferentes, alguns derivados das ações de governos, outros pelas forças de mercado: queda do preço das “commodities” e do petróleo; baixo crescimento das economias europeias e do Japão, crise da Grécia, turbulência no mercado chinês e possibilidade de aumento da taxa de juros nos EUA, conflitos na Síria e no Iraque, conflitos Israel-Palestina e Ucrânia-Rússia, além de crescentes ameaças do Estado Islâmico. Somam-se a essas questões a nova presença global da China e as tensões derivadas das disputas por maior espaço internacional e as implicações políticas e comerciais relacionadas com a questão do reconhecimento desse país como economia de mercado na OMC, a partir de 2016.

O comércio internacional, fonte de crescimento e de emprego, acentuou as significativas transformações, lideradas pelos EUA e pela China, que procuram ajustar suas políticas externas e comerciais à nova ordem internacional multipolar. A proliferação de acordos regionais e bilaterais incorporando as cadeias produtivas de valor agregado começou a representar talvez o maior desafio para as economias dos países em desenvolvimento, como o Brasil, que estão fora desse processo.

Ao lado das transformações do cenário internacional, a emergência dos movimentos sociais, ocorridos na maioria dos países sul-americanos, e étnicos, em alguns, nas últimas décadas, modificaram de forma significativa o entorno geográfico regional com o aparecimento do populismo nacionalista.

## O Brasil no mundo

Vinte anos atrás, o Brasil lutava para sobreviver às fortes crises internacionais e à grande instabilidade econômica interna. Ainda está na memória coletiva o impacto das crises mexicana, asiática, russa e argentina, do déficit fiscal, dos desmandos do Estado empresário e dos efeitos nefastos da inflação para o trabalhador.

Os avanços políticos, econômicos e sociais, no curso dos governos FHC e Lula tiveram grande impacto sobre a sociedade brasileira, até recentemente.

No início do governo Lula, graças à continuidade da política econômica iniciada com o Plano Real, no governo Itamar Franco, com o ministro da Fazenda FHC, a situação mudou de forma profunda. A estabilidade econômica e os programas sociais, nos últimos 20 anos, permitiram a expansão do mercado interno com a ascensão da classe média que representava, antes da crise atual, mais de 50% da população brasileira. Respalhada pelo fortalecimento e pelo crescimento da economia brasileira e pela estabilidade política e institucional, a percepção externa sobre o Brasil, no primeiro mandato do presidente Lula, foi mudando gradualmente, ao mesmo tempo em que aumentaram a visibilidade e a atuação brasileira no cenário internacional.

A projeção externa brasileira, naquela época, refletiu-se numa presença internacional para além dos limites do continente sul-americano. Ela se deu com o protagonismo da política presidencial, com a intensificação do processo da internacionalização da empresa brasileira, contrabalançada pelo processo de desindustrialização e perda enorme de competitividade externa, apenas em parte por problemas cambiais, mas a maior parte



por carga fiscal extorsiva e com a afirmação de nossos interesses no Brics e nos fóruns internacionais em temas globais como meio ambiente, mudança de clima, comércio exterior, energia, agricultura, água e direitos humanos. Um novo conjunto de áreas passou a preocupar a comunidade internacional, com pouca participação do Brasil, apesar de, em muitos casos, terem reflexos sobre nosso país: terrorismo, guerra cibernética, regulamentação digital, migrações, crimes transnacionais e tráfico de drogas, em especial.

A partir da metade do segundo mandato do presidente Lula e mais concretamente nos dois mandatos de Dilma, a situação se transformou radicalmente.

Da política externa, chamada de ativa e altiva, ficou a lembrança da desastrosa operação com a Turquia na discussão para tentar resolver os questionamentos sobre o programa nuclear do Irã, a devolução dos pugilistas cubanos, que haviam pedido asilo ao Brasil, ao regime comunista de Cuba, a expropriação “manu militari” de duas refinarias da Petrobras na Bolívia sem reação adequada do governo brasileiro, as negociações entre a PDVSA e a Petrobras para a construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, as concessões ao Paraguai e à Bolívia para aumentar o preço da energia de Itaipu e o gás de Santa Cruz, por razões exclusivamente políticas, e não técnicas, inclusive como moeda de troca para a entrada, aliás, ilegal, da Venezuela no Mercosul, a omissão brasileira no contencioso Argentina-Uruguai, em decorrência da construção de indústria de celulose na fronteira do lado uruguaio, o constrangimento de o avião do ministro da Defesa ter sido vistoriado sem autorização de Brasília, pela suspeita de que estaria trazendo para o Brasil o senador boliviano exilado na embaixada em La Paz.

Marcaram, também, o período mais recente do governo petista: a negativa de Evo Morales em conceder salvo conduto para a saída do senador asilado e a demissão do ministro do Exterior brasileiro, em decorrência do incidente da vinda do político para o Brasil com o apoio do encarregado de negócios da embaixada, bem como a comunicação do motivo da demissão ao presidente boliviano; a humilhante escolha do Equador, e não do Brasil, para encontro entre Colômbia e Venezuela, com o objetivo de resolver a crise política (fechamento da fronteira e deportação de colombianos por decisão de Caracas) entre os dois países; o veto da Venezuela ao nome indicado pelo Brasil para presidir missão da Unasul para monitorar as eleições parlamentares na Venezuela.

A partir da crise de 2008, e mesmo depois de 2010, as políticas anticíclicas do governo Lula e neodesenvolvimentista de Dilma, com o estímulo exacerbado ao consumo e ao crédito forçado por parte dos bancos estatais, além da redução da taxa de juros, levaram a um impasse econômico e à crescente vulnerabilidade externa do Brasil, agravada pela baixa integração à economia mundial e pela desaceleração do crescimento da economia e do comércio exterior globais. Os fluxos financeiros e as linhas de crédito à exportação, entre 2008 e 2010, foram sendo reduzidos e as vendas externas brasileiras começaram a cair pela perda de competitividade (em 2011, o dólar chegou ao seu ponto mais baixo) e pelo protecionismo, inclusive de nossos parceiros mais próximos, com destaque para a Argentina, na verdade, a única a praticar um protecionismo desenfreado. Enquanto isso, as importações cresceram pela avalanche de produtos chineses que competiam, muitas vezes de forma ilegal, com a produção nacional.



Agravou-se nesse período o processo de desindustrialização do setor.

Nesse contexto de grandes movimentos no cenário internacional e de disfuncionalidade interna, o governo do PT está sem uma visão clara de como melhor defender os interesses do Brasil no cenário internacional, tanto na área político-diplomática, quanto no comércio externo.

A partir do primeiro governo Dilma, sobretudo nos últimos quatro anos, por uma sucessão de políticas equivocadas, a economia perdeu seu vigor e a política externa perdeu seu rumo. O Brasil tornou-se crescentemente isolado na área comercial e sem iniciativa na política externa. Hoje, o protagonismo externo deu lugar a uma constrangedora retração e ao sumiço do país no cenário internacional. O Brasil está engolfado pela confluência das crises econômica, política e ética.

## Perda da projeção externa

**A**pós 13 anos de governos do PT, a política externa é um dos pontos mais vulneráveis do governo Dilma, pelos erros e equívocos que se repetem e pelos mingua-dos resultados que apresenta. Pouco restou das bravatas repetidas por Lula de querer liderar a América do Sul, de mudar o eixo da dependência externa econômica e comercial do Brasil e de contribuir para modificar a geografia econômica, política e comercial no mundo.

Ao contrário da propaganda oficial (“nunca antes na história”), a política externa dos governos do PT (Lula e Dilma) manteve as principais prioridades dos governos anteriores (América do Sul, integração regional, Mercosul, África, Oriente Médio, China e assento permanente no Conselho de

Segurança da ONU). O que mudou foram as ênfases e a maneira como essas prioridades foram executadas com forte influência partidária. Mesmo nos momentos mais ativos da política externa, no segundo mandato do governo Lula, a ação diplomática foi mais resultado do momento favorável vivido pela econômica doméstica e do deliberado protagonismo presidencial do que uma atividade coerente e segura do Itamaraty, que se viu alijado da formulação e, em muitos casos, da própria execução da política externa.

Tornando-se ideológica e partidária, a política externa do PT quebrou o consenso interno, porque faltou equilíbrio entre a defesa de princípios permanentes e do interesse nacional. O PT não obedece ao interesse nacional, mas partilha de uma visão bolivariana do mundo, como tem ficado evidente nos pronunciamentos do governo brasileiro sobre o atual momento político na Venezuela, antes e depois das eleições. Na região, o governo assumiu uma agenda que não é a nossa e, por isso, a ação do Itamaraty tornou-se passiva e reativa, deixando o Brasil a reboque dos acontecimentos: prevaleceram as afinidades ideológicas e a paciência estratégica que prejudicaram o processo de integração regional e deformaram o Mercosul, pelo abandono completo dos objetivos do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, além da adoção de uma agenda equivocada, que nunca figurou nos seus pressupostos originais. No concerto das nações, nos últimos quatro anos, o Brasil se retraiu e baixou sua voz, reduzindo sua contribuição nas grandes discussões do cenário internacional, como resultado não apenas da pouca ou nenhuma empatia da presidente Dilma por certos temas da agenda internacional, como por ela ter diminuído o Itamaraty enquanto corpo funcional.

Demos as costas para importantes nações democráticas e abraçamos regimes de clara inclinação totalitária, em flagrante contraste com as melhores tradições da nossa diplomacia. A partidarização da política externa, junto com o protecionismo contrário às normas da OMC têm consequências severas na política de comércio exterior: acentua o isolamento do Brasil e do Mercosul nas negociações comerciais; produz atritos, em lugar de cooperação produtiva; empobrece nossa pauta de comércio, em vez de dinamizar trocas e oportunidades.

A ação da política externa e de comércio exterior das administrações do PT partiu de premissas e percepções que se provaram equivocadas.

O declínio do poderio dos EUA (surgiria o mundo pós-americano) e a crítica ao processo de globalização econômica e financeira estavam no centro da visão de mundo do lulopetismo, que requeitou temas da esquerda da década de 1960 contra a opressão capitalista e o imperialismo. A retórica oficial ressaltou o interesse do governo em mudar a geografia política, econômica e comercial global pelo fortalecimento do multilateralismo e pelo fim da hegemonia dos EUA, por meio da reforma dos organismos internacionais e, em especial, do Conselho de Segurança da ONU. Ampliar a integração regional e fortalecer o Mercosul e sua expansão para formar uma área de livre comércio na América do Sul, como forma de oposição aos EUA, foram outras vertentes da política externa que afetaram as reais prioridades do Brasil no seu entorno geográfico.

A aplicação da plataforma do PT, com a partidarização da política externa e a criação, na América Latina, de canal paralelo ao do Itamaraty, que não se reflete nos documentos do processo decisório e que em vá-

rias iniciativas não deixam rastro de como foram conduzidas, especialmente com os regimes aliados, culminou com a política de afinidades ideológicas, generosidade e paciência estratégica nas relações econômicas e comerciais com os países sul-americanos, como Venezuela, Argentina, Bolívia, Cuba, e com países africanos. A prioridade absoluta nas negociações comerciais multilaterais da OMC e a crítica à abertura comercial com a rejeição dos acordos de livre comércio colocaram o Brasil na contramão das tendências atuais de maior integração econômica global.

A nova visão de mundo do PT fez com que o governo brasileiro passasse a aplicar políticas e ações externas, cujos resultados produziram um verdadeiro déficit diplomático para o Brasil.

Para mudar o eixo da dependência comercial do Brasil, buscou-se reduzir a influência dos países desenvolvidos e aumentar a cooperação com os países em desenvolvimento. As relações Sul-Sul passaram a ser uma das prioridades da política externa com maior aproximação e ativismo na América do Sul, na África e no Oriente Médio e a participação nos blocos integrados por países dessas regiões e outros emergentes. Foram criadas reuniões presidenciais entre a América do Sul e a África e os países árabes. Multiplicaram-se as visitas presidenciais e ministeriais, garantiram-se créditos – nem sempre transparentes – para países contratarem serviços de empresas brasileiras e abriram-se mais de 40 embaixadas nessas regiões e na América Central e Caribe.

O antiamericanismo e o congelamento das relações com os EUA refletiram-se na criação de novas instituições latino-americanas e sul-americanas (Celac, Unasul) para esvaziar a Organização dos Estados Ameri-

canos, que, sediada em Washington, é vista como um braço da política externa dos EUA. As relações bilaterais, caracterizadas como normais e positivas na retórica oficial, foram influenciadas por preconceitos partidários antiamericanos e foram mantidas em banho-maria durante todo o período. Congeladas depois da divulgação do monitoramento das comunicações do governo brasileiro pela NSA, em 2013, muitas oportunidades foram perdidas e interesses concretos foram afetados, como, por exemplo, na área comercial, na cooperação no programa espacial e em termos de investimentos no Brasil.

O Itamaraty foi mobilizado para uma campanha global para respaldar a pretensão brasileira de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, quando na maior parte dos últimos 15 anos a questão não estava efetivamente na agenda das principais potências.

Embora no início do governo do PT, em 2003 e 2004, a retórica oficial incorporasse a intenção brasileira de assumir a liderança regional, a ausência de uma visão estratégica e a reação dos países da região pela pouca clareza do exato significado dessa política (liderança não se proclama, se exerce, escrevi, na época), confundida com pretensões hegemônicas de Brasília, fizeram a ideia desaparecer.

As percepções equivocadas em relação ao entorno geográfico fortemente influenciadas pela agenda do PT aproximaram o Brasil dos países que passaram a formar a Aliança Bolivariana (Alba) e mantiveram a Argentina como parceira estratégica sem contrapartida razoável em defesa dos interesses nacionais. A desintegração regional se acentuou pela ausência de liderança brasileira e pela militância de Hugo Chávez sob a vista complacente das afinidades ide-

ológicas do governo brasileiro. Pela dificuldade de fazer avançar o Mercosul, deu-se ênfase às relações bilaterais com os países sul-americanos. Sem visão estratégica, abandonaram-se as prioridades de projetos de infraestrutura na América do Sul. A baixa prioridade dada às importantes nações democráticas e a aproximação e o apoio a regimes de clara inspiração antidemocrática são reflexo da confusão entre valores e interesses na definição de políticas nos temas globais (democracia e direitos humanos).

Como resultados dessas linhas de ação política, a política exterior perdeu dinamismo e ficou clara a ausência de uma visão do interesse do governo do PT em relação aos países desenvolvidos. O que esse Brasil quer em relação a seus principais parceiros, como a China, os EUA, a Europa e os Brics? A estratégia de negociação comercial multilateral (OMC), regional (Mercosul) e bilateral (acordos na região e fora dela) levou o Brasil ao isolamento dos fluxos dinâmicos do comércio internacional e afastou o Brasil das cadeias produtivas de valor agregado. A liderança do país na condução do processo de integração regional e do Mercosul desapareceu, e o Brasil adotou uma postura defensiva e menos atuante nos organismos multilaterais políticos (ONU), financeiros (FMI e BM) e comercial (OMC). O Itamaraty perdeu o papel central na formulação e na execução da política externa com prestígio e credibilidade declinantes no exterior, como exemplificado nos recentes episódios do veto do governo venezuelano à indicação do Brasil para presidir missão da Unasul para monitorar a eleição parlamentar de dezembro.

No início do segundo mandato, o governo Dilma até ensaiou alguma evolução na política externa, com viagens presidenciais aos EUA e aos países escandinavos e minis-

terial à África, ao Irã e ao Líbano. Na negociação comercial externa, ocorreram tentativas de aprofundar os acordos comerciais com o México, a Colômbia e o Peru, sem resultados concretos importantes. Porém, em tempos de ajuste da economia, o governo se vê diante de uma escassez de meios que limitam a ação externa. Os resultados das conversações presidenciais com os EUA e a Alemanha foram limitados e de boas intenções do que de ações concretas. Prossegue, entretanto, a influência partidária, como evidenciado pela não retomada do acordo de salvaguardas tecnológicas com Washington (apenas um exemplo dos equívocos cometidos, o que não esgota o manancial de oportunidades perdidas).

### **Isolamento dos fluxos dinâmicos do comércio internacional**

A política de comércio exterior, nos últimos 13 anos, refletiu uma visão equivocada e desatualizada do que está ocorrendo no mundo. Enquanto os países ampliam seus vínculos comerciais por meio de mega-acordos, como o projetado EUA-UE e EUA e Japão com países asiáticos (TPP), ou regionais, como o Nafta, ou a nova Aliança do Pacífico, e bilaterais (Chile-União Europeia e outros), o Brasil imobilizou-se ao limitar-se às negociações multilaterais da Rodada de Doha da OMC e ao politizar o Mercosul. A política Sul-Sul, que produziu resultados modestos na tentativa de ampliar e diversificar os mercados para os produtos brasileiros, foi tratada como prioridade absoluta, em detrimento do relacionamento com os mercados de países desenvolvidos (União Europeia, EUA e Japão).

A linha de atuação concentrada nas negociações da Rodada de Doha ignorou o

que ocorria com quase todos os países e gerou o isolamento do Brasil das negociações comerciais no âmbito da OMC. Enquanto foram assinados mais de 400 acordos comerciais, o Brasil, no âmbito do Mercosul, assinou apenas quatro (Israel, Egito, Autoridade Palestina e África meridional (Sacu).

O Mercosul deixou de ser um instrumento de abertura de mercado e de inserção competitiva na economia mundial e se transformou em um fórum de discussão política e social. Tendo representado mais de 16% do volume de comércio do Brasil, nos anos 1990, o grupo representa hoje menos de 10% do total, perdendo importância relativa, ainda que importante setorialmente, para alguns ramos industriais, como o automotivo. A China, contudo, está erodindo de forma crescente quase todos os nichos nos quais o Brasil ainda exibe certa presença manufatureira. Pela política restritiva, sobretudo da Argentina, e por considerações ideológicas à negociação de acordos de livre comércio, a agenda comercial externa do bloco ficou limitada e o Mercosul, marginalizado.

A assinatura da Parceria Transpácífica (TPP, em inglês), formando um grupo de 12 países, que inclui os EUA, o Japão, a Austrália e três países latino-americanos, México, Peru e Chile, representando 40% da produção mundial, acentuou dramaticamente o isolamento do Brasil, depois de diversos outros arranjos nos quais estamos igualmente à margem. Além de que o intercâmbio com a África e o Oriente Médio – prioridades da política Sul-Sul – pouco cresceu em termos percentuais no total do comércio exterior brasileiro.

Nos últimos quatro anos, as exportações, cada vez mais concentradas em um pequeno número de grandes empresas e produtos,

perderam o dinamismo e caíram de 2012 a 2015; o superávit comercial de cerca de US\$ 40 bilhões, em 2011, reduziu-se para US\$ 2,5 bilhões, em 2013, desapareceu em 2014, quando, pela primeira vez desde 1998, registrou-se um déficit de US\$ 4 bilhões. As previsões para 2015 retomam o superávit, projetado em US\$15 bilhões, devido à brutal redução das importações, tanto em função do câmbio quanto da forte recessão interna. Cresceu o déficit com os EUA e com a União Europeia e o percentual das exportações para a África e Oriente Médio ficou estagnado, houve perda de mercado para os produtos manufaturados e concentração das exportações em produtos primários, especialmente para a China, país em que apenas cinco ou seis commodities compõem 9/10 da pauta exportadora.

Os resultados das sucessivas “políticas industriais e comerciais” dos governos do PT foram medíocres, em relação aos seus próprios objetivos: aumentar a taxa de investimento da indústria e da economia como um todo, promover a inovação e a produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo.

As políticas adotadas nos últimos anos não contribuíram para melhorar o desempenho da indústria, nem as contas externas, mas provocaram aumento de preços domésticos, deterioração das contas públicas, perda de competitividade e desindustrialização.

A perda da competitividade foi acelerada pelo longo período em que o câmbio ficou apreciado e em que o custo Brasil, representado pela alta carga tributária, pelo custo da mão de obra e da energia e pela deficiente infraestrutura, se acentuou. O empobrecimento da pauta comercial brasileira e a perda de espaço no comércio internacional estão também associados à manutenção de

uma economia fechada. E, por causa de nossa reduzida inserção nas cadeias produtivas globais e à aplicação de políticas restritivas no comércio exterior, a indústria acabou isolada das vinculações externas, tendo limitado acesso à inovação e à tecnologia.

Internamente, o principal desafio enfrentado pelo setor externo é o desequilíbrio da economia, em virtude do crescente déficit fiscal, resultado da política econômica neo-desenvolvimentista seguida nos últimos anos. O ajuste das contas públicas tem de ser percebido não como um esforço conjuntural, mas como um trabalho permanente para limitar e eliminar o desencontro entre os gastos do governo e a redução do ingresso de recursos, o que tornou inadiável o drástico processo de saneamento em curso. Para ajudar a deteriorar a produtividade e a competitividade do setor produtivo, o grau de ingerência do Estado extrapolou em muito seu papel regulador e disciplinador. Reformas estruturais que modifiquem o regime tributário, da previdência social, o custo trabalhista e do setor de energia terão de ser retomadas. A reindustrialização da economia deve ser enfrentada para restabelecer o dinamismo do setor e o nível de emprego. O processo de inserção competitiva da economia brasileira no contexto global exige ampla revisão das regras e dos procedimentos restritivos do comércio exterior em queda e primarizado. Câmbio competitivo e taxa de juros que não inibam o investimento completam o quadro. A simplificação e desburocratização das medidas que regulam o comércio exterior, bem como uma ampla reforma no processo decisório do setor, com o fortalecimento da Camex, poderão ter impacto positivo no crescimento do setor externo.

A partidarização da política externa teve e tem consequências severas na política de

comércio exterior: ficam claros a perda de importância do processo de integração regional e o isolamento do Brasil em relação às cadeias produtivas globais.

O grande desafio da nova política de comércio exterior será o de promover a crescente integração do Brasil no comércio internacional. Por meio de uma estratégia de integração competitiva das empresas brasileiras às cadeias mundiais de valor, deverá ser buscada a redução do hiato tecnológico de nossa indústria e traçada uma estratégia de modernização compatível com a dinâmica do sistema econômico internacional.

Em vista disso, impõe-se uma nova estratégia de negociações comerciais bilaterais, regionais e globais, na qual a prioridade será a abertura de novos mercados e a integração do Brasil às cadeias produtivas globais, que representam hoje 56% do comércio global e 72% dos serviços. Em paralelo, urge iniciar uma discussão de como implementar essa nova visão de maneira gradual *pari passu* com políticas voltadas para a recuperação da competitividade da produção industrial e dos produtos de exportação.

## **Nova agenda para a área externa**

**F**oram extremamente limitados os resultados na área externa das políticas executadas, a partir de opções estratégicas equivocadas desde 2003, para atender à plataforma do Partido dos Trabalhadores, com danos ao interesse nacional.

Uma nova agenda terá de ser definida para a política externa voltar a seu leito natural. No contexto desse novo cenário doméstico, regional e global, os desafios que o próximo governo deverá enfrentar demandam uma clara percepção dos riscos que

pairam sobre o futuro do país e exigirá a firme decisão de enfrentá-los, apesar do custo político que poderão apresentar.

De maneira pragmática, reconhecendo as limitações impostas pelas dificuldades internas decorrentes da atual grave crise econômica, a ação diplomática deveria buscar o que foi perdido nos últimos 13 anos: a voz para restaurar a projeção externa do país (chamado de “anão diplomático”) e o dinamismo do comércio exterior e da negociação comercial externa para reinserir o Brasil nas correntes dinâmicas do comércio internacional.

Na área comercial, a estratégia de negociação multilateral (OMC), regional (Mercosul) e bilateral deveria ser modificada, de forma significativa, para a abertura de novos mercados e a integração das empresas brasileiras nas correntes de comércio global. Sem influência ideológica, o isolamento do Brasil das negociações comerciais deveria ser substituído por busca de parceiros comerciais extrazona.

A política em relação ao Mercosul deveria ser revista, de acordo com o estrito interesse brasileiro. A própria existência do bloco – se persistirem as atuais condicionantes e a influência política nas decisões – deveria ser examinada. As regras hoje existentes deveriam ser reexaminadas e, quando for o caso, flexibilizadas para permitir o avanço nas negociações comerciais. Os objetivos econômico-comerciais do grupo deveriam voltar a prevalecer com a eliminação das restrições comerciais, como quer o novo governo eleito na Argentina. O isolamento do grupo nas negociações comerciais deveria ser reduzido com acordos com a União Europeia, com o México, com a Coreia e com outros países desenvolvidos.

Em vista das grandes transformações por



que passa o mundo, a atitude do Brasil em relação à integração regional deveria ser re-examinada. Deixando de ficar a reboque dos acontecimentos, o Brasil deveria liderar movimento para dar um novo enfoque a esse processo: a integração energética, agrícola e física e a maior inserção das empresas brasileiras nas cadeias produtivas da região seriam algumas das novas prioridades.

Levando em conta que, mantidos os cronogramas de desgravação, isto é, de redução das tarifas dos acordos de comércio negociados entre todos os países sul-americanos no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em 2019, as barreiras deverão ser eliminadas (com reduzida lista de exceção), passando a haver uma área de livre comércio na região. O Brasil deveria tomar a iniciativa de começar a discutir a manutenção desse cronograma de abertura e de examinar as regras que vigorariam nesse novo quadro de integração comercial regional. Internamente, governo e setor privado deveriam examinar as implicações econômicas que a área de livre comércio acarretaria, inclusive em termos de investimentos.

Na política externa, as relações com os países vizinhos deveriam ser intensificadas, deixando de lado agendas que não são as nossas, mas aceitas por afinidades ideológicas ou paciência estratégica. A eleição do primeiro governo não peronista em muitos anos na Argentina deveria abrir uma nova etapa no relacionamento entre os dois países e aconselhar a ampliação da cooperação em todas as áreas, em especial a comercial. Essa mudança deve ser feita de forma “desideologizada”, como mencionou o novo presidente. O resultado das eleições parlamentares de dezembro abre uma nova fase na vida política venezuelana que deveria ser apoiada

pelo Brasil. A manifestação eloquente das urnas e o novo papel do parlamento não podem ser questionados pelo governo de Caracas, pois colocaria sob forte ameaça o frágil regime democrático do país. O Brasil continuaria a apoiar os esforços da Argentina e da Venezuela para o restabelecimento da estabilidade da economia, mas defenderia os interesses das empresas nacionais afetadas por medidas restritivas, que, espera-se, deverão desaparecer – ou serem sensivelmente reduzidas – na Argentina. O governo brasileiro insistiria no fim do embargo econômico a Cuba e participaria, com transparência, do processo de abertura e desenvolvimento do país. O relacionamento com os demais países em desenvolvimento na África e no Oriente Médio deveria ser ampliado e diversificado, sobretudo no campo comercial, para a abertura de mercados.

## Respostas aos desafios

As relações com os países desenvolvidos, de onde poderá vir a cooperação para a inovação e o acesso à tecnologia, deveriam voltar a ter prioridade para revigorar a indústria tão abalada pelas políticas econômicas equivocadas adotadas pelos governos do PT. Deveria, assim, ser procedida uma reavaliação das prioridades estratégicas, em particular no tocante à China e aos EUA.

Nos organismos multilaterais, o Brasil deveria ampliar sua ação diplomática em todas as áreas. A revisão dessa política deveria refletir os valores e os interesses que defendemos internamente. Deveriam merecer especial atenção as questões da sustentabilidade relacionada com as negociações de mudança de clima e os problemas de democracia e de direitos humanos na região, em especial na Venezuela. O Brasil deveria manter



seu interesse na ampliação dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, sem o excesso de ativismo dos governos do PT, em especial no período Lula.

Deveria ser definida uma política ativa de ampliação da cooperação entre os países membros dos Brics e da atuação conjunta em temas econômicos e comerciais.

A política de cooperação técnica e a diplomacia cultural – instrumentos do “*soft power* brasileiro” – deveriam ser fortalecidas com recursos adequados. A assistência a brasileiros no exterior e o apoio a empresas multinacionais brasileiras deveriam ser explicitados por meio de políticas públicas transparentes.

A coordenação entre a política exterior e a da defesa nacional – hoje praticamente inexistente, apesar das novas ameaças externas (crimes transnacionais e terrorismo) ao Brasil – deveria ser ampliada em todas as suas dimensões, como, por exemplo, na proteção de nossas fronteiras, inclusive a marítima, e na expansão da indústria nacional de defesa.

O Itamaraty, juntamente com o Congresso e a sociedade civil, deveria voltar a ocupar seu papel como o principal formulador e executor da política externa. A recuperação de sua credibilidade e centralidade no processo decisório da política externa, livre de influências partidárias e ideológicas, favoreceria o restabelecimento da projeção externa do Brasil, respaldada pela recuperação e pelo crescimento da economia nacional.

A Casa de Rio Branco passa, hoje, por um período difícil com grandes problemas de gestão herdados dos últimos 13 anos. Questões de progressão funcional, da relação entre diplomatas e oficiais de chancelaria, da sensível redução orçamentária (menos de 0,2% do orçamento da União) no momento em que os custos cresceram com a

abertura de postos no exterior, exigem um profundo esforço de gestão para recuperar a autoestima e o prestígio, hoje diminuído. Medidas drásticas, como a redução do número de embaixadas com base em uma avaliação de custo e benefício para a política externa deveriam ser consideradas.

No governo não existe um pensamento estratégico, nem um efetivo planejamento que antecipe esses desafios, mas a sociedade brasileira está cada vez mais consciente de que mudanças profundas terão de ser feitas para melhorar as condições de vida e de emprego para todos.

A resposta a todos os desafios mencionados torna inevitável uma nova agenda interna e externa, cuja definição qualquer governo futuro terá de enfrentar e com elevado grau de urgência. Dadas as dificuldades presentes para enfrentar e propor soluções, a sociedade brasileira ganharia se começasse a discutir de imediato essas questões para que, quando o atual governo terminar, haja razoável consenso nas grandes mudanças que se tornam necessárias para a volta do crescimento e do emprego de maneira sustentável em uma economia equilibrada macroeconomicamente. O país vai ter de decidir sobre o papel do Estado e sobre os gastos com as políticas de saúde, de educação, de segurança pública e dos programas sociais. Como financiar tudo isso sem aumentar impostos? Qual a consequência de médio e longo prazos sobre a população mais pobre das decisões que deverão ser tomadas? Como o Congresso – hoje tão disfuncional – reagirá quando tiver de examinar esses desafios e aprovar uma boa parte da nova agenda?

A correção dos rumos da política externa e da política de comércio exterior completaria a agenda de reformas estruturais que poderá levar o Brasil de volta ao caminho do

crescimento econômico sustentado. Respal-  
cada por uma economia saudável, a voz do  
Brasil se fará ouvir de novo no concerto das  
nações e o interesse externo em ampliar a  
colaboração e os investimentos com inova-  
ção e tecnologia voltará a prevalecer.

## **Recuperar o prestígio do Itamaraty**

Com visão estratégica de médio e longo  
prazos, a política externa deverá deixar  
para trás posturas defensivas e afinidades  
ideológicas, que estão acarretando o isola-  
mento das negociações comerciais, a perda  
da credibilidade externa e da influência do  
Brasil na região, em um mundo em crescen-  
te mudança. Como política de Estado, deve-  
rá retornar aos padrões habituais de profis-  
sionalismo e de isenção na análise técnica  
dos problemas que sempre estiveram afetos  
prioritariamente ao Itamaraty. Deveriam ser  
efetivamente cumpridos os princípios cons-  
titucionais de não ingerência e defesa da so-  
berania, seguidamente desrespeitados nos  
governos do PT no altar da ideologia. A cre-  
dibilidade, a independência, o equilíbrio e  
os valores (democracia e direitos humanos)  
que apoiamos internamente deveriam ser  
restabelecidos com vistas à recuperação da  
liderança regional, à restauração da proje-  
ção e da influência externas e à contribuição  
para o desenvolvimento nacional.

O Ministério das Relações Exteriores –  
um dos símbolos do Estado brasileiro – foi

levado a uma das crises mais graves de sua  
história. Respeitado pela coerência de sua  
atuação externa, deixou de gozar a unanimi-  
dade nacional em razão das interferências  
indevidas em seu trabalho diplomático e em  
seus processos decisórios.

A recuperação do prestígio do Itamaraty  
e de sua centralidade no processo de deci-  
são e execução internas são condições ne-  
cessárias para o Brasil voltar a exercer efe-  
tiva liderança e passar a influir de forma  
positiva no cenário regional e multilateral,  
deixando de lado a atitude passiva e reflexi-  
va que hoje prevalece.

As grandes transformações globais, re-  
gionais e no Brasil colocam novos desafios  
para a política externa nas relações bilate-  
rais, regionais e nos fóruns multilaterais. Pa-  
ra enfrentar e superar esses desafios e para  
voltar a projetar o Brasil no mundo, o Itama-  
raty deverá ter uma atuação cada vez mais  
dinâmica e inovadora e contar com recursos  
humanos e orçamentários adequados. O dé-  
ficit diplomático terá de ser recuperado com  
visão de médio e longo prazos, deixando de  
lado as prioridades partidárias e colocando o  
interesse nacional acima de tudo.

As opções equivocadas geraram custos  
enormes ao país e terão de ser revistas. Em  
virtude da partidarização e da falta de visão  
estratégica, faltou, como recomendou o Ba-  
rão do Rio Branco, “tomar a dianteira e  
construir uma liderança serena, coerente  
com nossa dignidade de nação”.

# Virada Neoliberal?

.....

MARCIO POCHMANN

A chegada de 2016 instiga a refletir sobre a trajetória de continuidade da política econômica do segundo governo da presidente Dilma (2015 - 2018). Estaria mais para uma espécie de governo “à la” E. Dutra (1946 – 1951), que antecederia uma nova volta de Lula (como no caso de G. Vargas nas eleições de 1950); ou de segundo mandato do governo FHC (1999 – 2002), que mudou o curso original da política econômica do Plano Real 1 (1994 - 1998) e perdeu a eleição presidencial seguinte (2002) para a oposição; ou, ainda, de governos eleitos, mas que não concluíram seus mandatos (G. Vargas em 1954, J. Quadros em 1961 e J. Goulart em 1964)?

Talvez nenhuma dessas possibilidades, pois o futuro está ainda por ser construído. Mas, há evidentes determinantes que, independentes das possíveis rotas de política econômica do governo federal, precisam ser considerados por análise que pretenda compreender melhor o momento atual, bem como o tempo em curso.

Isso porque parte-se do pressuposto de que o Brasil não vive atualmente mais uma crise de natureza conjuntural, como as que atingiram anteriormente os governos democráticos.

Pelo contrário, reconhece-se que há problemas de ordem estrutural e que se assemelham – guardada a devida proporção – aos já vivenciados por diferentes gerações de brasileiros nas décadas de 1880 e 1930.

Tal como no passado, o Brasil vive atualmente o desafio de construir inédita ponte para o futuro, capaz de romper com o fardo dos anacronismos do passado que ainda o acompanha, sobretudo pela necessidade da formação de uma nova maioria política. A título de recordação breve, destaca-se que na década de 1880, o realinhamento político nacional ao projeto de País estabelecido pelos interesses emergentes da nova dinâmica da economia cafeeira paulista impulsionou a reforma política de 1881 (lei Saraiva), a abolição da escravatura (1888), a República (1889) e a Constituição Federal (1891).

Assim como o abandono de quase um século de estagnação econômica, que perseguiu a trajetória da economia brasileira após o fim do ciclo do ouro e passou pela formação de uma nova maioria política na década de 1880, nos anos de 1930, ocorreu algo equivalente. Também naquela oportunidade, as forças anti-liberais reunidas em torno de G. Vargas possibilitaram convergir apoios variados, que da burguesia industrial à classe trabalhadora levou à transição do velho agrarismo para a sociedade urbana e industrial.

.....  
MARCIO POCHMANN é professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas.

A nova maioria política edificou entre as décadas de 1930 e 1970 o Estado desenvolvimentista, os direitos trabalhistas e a sociedade urbana e industrial. Somente assim que o primitivismo da República Velha (1889 – 1930), ancorado no Estado Mínimo, na secundarização da política aos mercados e na exclusão da mão de obra nacional, ficou para trás.

Coincidentemente, as décadas de 1880 e de 1930 estavam, como atualmente, inseridas nas graves crises de dimensão global do capitalismo. A primeira, entre 1873 e 1896, demarcou tanto o enfraquecimento do império britânico como a emergência de uma segunda Revolução Industrial, enquanto a segunda crise de dimensão global, entre 1929 – 1947, configurou os Estados Unidos como o novo centro hegemônico mundial e a substituição dos antigos regimes colonialistas por novos Estados nacionais, que se multiplicaram por mais de três vezes no mundo.

Desde 2008, há, portanto, quase oito anos, uma crise de dimensão global encontra-se em curso sem solução visível à vista. Simultaneamente, percebe-se o salto de novas tecnologias de comunicação e informação associadas ao enfraquecimento do centro dinâmico estadunidense e à concentração monopolista do controle da produção fragmentada em cadeias globais de valor por não mais de 500 grandes corporações transnacionais. Emerge cada vez mais forte a Ásia, especialmente a China.

Diante disso, cabe o esforço de buscar compreender melhor o impasse ao qual se assenta o Brasil de hoje, oferecendo leitura menos limitada do que aquela comprometida com a ditadura do “curtoprazismo” permite fazer. Discutem-se, assim, novas exigências impostas pelas transformações mais

recentes do capitalismo à política atual, assim como as possibilidades de reação e saída pelo Brasil.

## **Transformações recentes no capitalismo e a irrelevância da política**

**D**urante a fase de hegemonia inglesa (1805 – 1914), quando o liberalismo era predominante, a política teve, em geral, o papel secundário e subordinado ao funcionamento dos mercados. Os sistemas políticos vigentes à época eram definidos, quando muito, por regimes censitários de experimentos democráticos, cuja participação era inferior a 10% do conjunto da população adulta.

Em síntese, a agenda política era definida por homens brancos ricos que participavam do colégio eleitoral, homologando, sobretudo, as exigências dos mercados.

Valia a crença de que a economia da livre iniciativa seria autorregulável, tornando o exercício da política interferência indevida e prejudicial aos mercados. Por conta disso, somente o Estado Mínimo seria aceitável, responsável que seria pelo exercício das funções de monopólio da tributação e arrecadação, do uso da violência pela força militar e da emissão e do controle monetário.

A irrelevância política é identificada como intrusa à boa prática das livres forças de mercado terminou sendo substituída pela emergência da centralidade da política em relação à condução das economias capitalistas entre a Depressão de 1929, sobretudo no fim da segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), e a década de 1970. Frente à crise de grave dimensão e sem saída autorregulável pelos mercados, coube ao Estado nos regimes democráticos, com voto universal e partidos programáticos, ser reinventado, agora como o centro da

coordenação de um capitalismo organizado e com alta taxa de lucro, pleno emprego e distribuição menos desigual da renda.

Para isso, contudo, os mercados fizeram concessões necessárias ao atendimento de maiorias políticas sufragadas sistematicamente pelo voto universal e democrático. No mesmo sentido, o mundo saltou de 51 países na criação da ONU, em 1946, para quase 200 ao final do século 20, o que possibilitou a generalização das políticas públicas de dimensão nacional e regulação dos mercados.

Em cada país, em maior ou menor grau, vigorou o funcionamento dos sistemas nacionais de políticas públicas para diversas áreas, tais como educação, saúde, transporte, trabalho, entre outras. A economia capitalista seguiu mais regulada e impulsionada pela centralidade da política.

Mas, desde a década de 1980, o Estado vem sofrendo alterações significativas em nome da maior liberalização das forças de mercado, o que imprimiu nova fase da economia com relação à política. As reformas efetuadas são acompanhadas por crescente concentração e centralização do capital, cuja forma principal apresenta-se como monopólio que opera em cadeias de produção fragmentada e distribuição global.

Estas transformações importantes no modo de organização do capitalismo, bem como as exigências de natureza econômica entram em conflito, muitas vezes, com a vontade de maiorias políticas ungidas pelas normas da democracia política. Apesar de haver uma diversidade de partidos com propostas distintas que chegam aos governos por meio de eleições livres e diretas, a capacidade de provocar mudanças na sociedade reduziu-se consideravelmente.

Com o tempo, os partidos terminaram sendo pasteurizados, sem condições de

transformar o discurso eleitoral em realidade governamental. Frente às exigências econômicas, não apenas das grandes corporações transnacionais, que não se coadunam muitas vezes com o tradicional Estado democrático, sobretudo na centralidade da política, assiste-se ao descrédito de partidos e da forma de fazer política conjuntamente.

Avança o individualismo com sinais da militância nas redes de comunicação sem coletividade e integração. Em consequência, percebe-se o esvaziamento das instituições de representação social (partidos, sindicatos, associações em geral), dos valores humanos e das utopias.

As eleições efetuadas tendem a expressar, em geral, agendas populares, embora cada vez menos aceitas pelos mercados, que as consideram incompatíveis com a dominância financeira na economia. O resultado tem sido a descrença maior da política, quando não a sua irrelevância, com o enquadramento dos poderes republicanos à subordinação dos interesses dos mercados, conforme recentemente observado na adoção dos programas de austeridade fiscal em vários países da União Europeia.

O movimento de secundarização da política imposto pelo poder crescente dos mercados monopolizados e pela dominância financeira, conta também com o apoio, na maior parte das vezes, dos meios de comunicação e da própria justicialização da política. A contínua propaganda dos meios de comunicação expando os limites da política e seus constrangimentos às necessidades da economia, bem como a intervenção seletiva das cortes de justiça em favor do liberalismo econômico, constituem obstáculo novo e complexo, difícil de ser superado sem a constituição de uma nova maioria política.

Expressão disso encontra-se na crise de

dimensão global iniciada em 2008, cujo receituário econômico adotado pelos governos mostra-se, em geral, convergente por partidos de ideologia socialista, trabalhista, conservadora, liberal, reformista, entre outras. Mesmo assim, a crise segue sem saídas exitosas, com resultados perversos, sobretudo para a classe trabalhadora.

Também a onda generalizada da globalização financeira desde a década de 1980 se efetivou, contando com o Consenso de Washington que tornou dominante o receituário adotado pelos governos de qualquer país, independentemente da linhagem política e ideológica. Dessa forma, as novas transformações no capitalismo de dimensão global visam convergir para o modelo único de funcionamento da economia que leva à irrelevância da política frente ao poder dos mercados.

Iludem-se, contudo, os governos quando aceitam facilmente a máxima de que não há alternativas de política econômica à ordem econômica neoliberal reestabelecida. O contrário parece ser verdadeiro frente à perversidade constatada pelo sofrimento humano no desemprego, na pobreza e na desigualdade social.

Também pelo âmbito da economia global, não há sinais positivos à vista. O quadro de estagnação secular tem sido cada vez mais uma marca do capitalismo deste início do século 21, conforme atestam os sinais de desempenho econômico e piora social.

## O impasse Brasil

A transição política pelo alto, da ditadura militar (1964 – 1985) para o regime democrático atual, se mostrou suficiente para acomodar o impasse existente na sociedade brasileira proveniente do governo autoritário. Com isso, o fardo do passado

anacrônico e antidemocrático prolongou-se sobre o novo que se quisera construir a partir de 1985, com o ciclo político iniciado pela Nova República.

Por força disso, o País já percorre 30 anos sem a realização das reformas de qualquer natureza, não obstante identificadas e defendidas por muitos, conforme constou de esplêndido documento de 1982 divulgado pelo PMDB (Esperança e Mudança). Não há dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 foi um marco no avanço democrático da condição de cidadania no Brasil, porém, a sua regulamentação a posteriori foi realizada por governos refratários muitas vezes aos desígnios originais dos constituintes.

Ademais, o ritmo de expansão das atividades econômicas, necessário para materialmente sustentar o salto civilizatório proposto pela carta magna se apresentou frustrante ao longo dos anos. No período de 1981 a 2015, por exemplo, o crescimento da economia brasileira foi de apenas 2% como média anual, o que significou a semiestagnação da renda per capita dos brasileiros.

Não fosse a elevação da carga tributária, ocorrida especialmente nos segmentos mais pauperizados da população, as políticas sociais dificilmente teriam apresentado avanços, uma vez que o conjunto dos gastos sociais elevou-se de 13% para 23% do Produto Interno Bruto (PIB) entre as décadas de 1980 e 2010. Na mesma progressão relativa do gasto social transcorreu o aumento da dívida financeira, capaz de absorver parte crescente dos recursos públicos com o pagamento governamental dos juros da dívida pública que saltou de menos de 2% para 8% do PIB a partir dos anos de 1980.

Para além da elevação da carga tributária, a política dos distintos governos demo-



cráticos adequou-se ao crescente poder dos mercados, acolhendo e implementando a desregulamentação da economia, a flexibilização dos direitos sociais e a privatização de parcela considerável do setor produtivo estatal. A equivocada crença difundida de que as forças de mercado se tornariam autorreguláveis foi a mesma que confiou à espontânea naturalidade retomada do desenvolvimento nacional.

Paralelamente, a prevalência do quadro de semiestagnação da renda per capita brasileira desde a crise da dívida externa (1981 – 1983) levou gradualmente à desconstrução da estrutura social que havia possibilitado o surgimento de novos sujeitos políticos relevantes nas lutas pelas reformas ao final da ditadura militar. Em outras palavras, o protagonismo da burguesia industrial e da classe trabalhadora alimentadora do novo sindicalismo terminou sendo gradualmente rebaixado.

Razão disso terminou sendo a decadência que assumiu a representatividade do setor industrial a menos de um décimo do PIB na década de 2010, ante a responsabilidade de 1/3 no conjunto da produção de bens e serviços do País nos anos de 1980. O encolhimento industrial no contexto vigente do baixo dinamismo nas forças de mercado esvaziou o poder da política assentado nos interesses produtivos empresariais e laborais, bem como enfraqueceu consideravelmente o centro geográfico de dominância econômica e política nacional.

Nesse sentido, destaca-se o processo concomitante de esvaziamento da importância de São Paulo no cenário nacional, cujo sintoma associa-se ao enfraquecimento dos atores vinculados à burguesia industrial e à classe trabalhadora organizada pelo novo sindicalismo. Este, que por sinal chegou a sindicalizar 1/3 da força de trabalho

na década de 1980, registra como afiliados, atualmente, somente 1/7 dos trabalhadores.

As mudanças no interior da composição econômica e, por consequência, na estrutura social, com a emergência – em maior grau – da dominância financeira, expressaram o poder ampliado dos banqueiros e dos acionistas do mercado bursátil e, secundariamente, do agronegócio. São eles que centralizam o poder econômico e, por consequência, do sistema eleitoral de financiamento privado, desviam a cena política enquanto subordinação às forças dos mercados.

Os segmentos dos mercados especulativos, como o financeiro e o bursátil, além do agronegócio, conectam-se, em maior medida, com os interesses internacionais, ao contrário do observado durante a predominância da burguesia industrial e da classe trabalhadora organizada pelo novo sindicalismo. Juntos constituíam a capacidade de integrar interesses, formar convergência e liderança nacional.

Sem isso, a longa trajetória paulista no exercício da dominação dos interesses nacionais foi se perdendo no tempo. Os novos sujeitos econômicos que entraram em cena logo revelaram a ascensão decisiva das forças dos mercados especulativos sobre a dinâmica política. Sua ligação mais intensa com o conjunto dos interesses da globalização financeira deslocou a capacidade e a vontade de congruar objetivos nacionais.

Nesse sentido, o estado de São Paulo passou a perder o protagonismo na política nacional, sem que outras expressões das forças regionais ou estaduais pudessem substituí-lo a tal ponto de ocupar idêntica função. No passado, a industrialização conferia a São Paulo o entrelaçamento de distintos interesses no conjunto do País, permitindo assumir a posição de liderança econômica e política nacional.

O aparecimento de certa divisão geográfica no território nacional, conforme observado nas votações atinentes às eleições presidenciais entre oposição e situação política, aponta, desde os anos 2000, para mais uma dimensão do complexo e atual impasse político brasileiro. De todo modo, confirma o esgotamento do ciclo político da Nova República em prover acomodação, seja pelo arcaico sistema político a operar sem representatividade e dominado pelo poder econômico, seja pela viciada relação corrupta do Estado com os mercados, especialmente com os grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros.

Em síntese, o impasse Brasil decorre tanto da força dos mercados a impor a irrelevância da política, sobretudo dos seus principais resultados eleitorais, como do enfraquecimento paulista na formação de convergência e liderança nacional. Assim como o resultado das eleições presidenciais de 2014 não foi suficiente para viabilizar o programa econômico vencedor nas urnas, a federação brasileira segue sem um geográfico centro dinâmico e articulador político e econômico nacional.

## A inflexão da política econômica

A significativa inflexão que a política econômica sofreu no Brasil desde o final de 2014, com a mudança da equipe governamental, se expressou rapidamente pela virulência da recessão e suas consequências nefastas, a mais grave dos últimos 25 anos. Nos 12 meses de 2015, a redução nominal do Produto Interno Bruto (PIB), estimada em R\$ 745,3 bilhões, atingirá fundamentalmente 99% da população.

Os rentistas – que representam apenas 1% dos brasileiros mais ricos – receberão,

em contrapartida, R\$ 548 bilhões como ganho financeiro adicional devido à alta taxa de juros. Após 32 meses de elevação contínua na taxa básica de juros (Selic), o País direciona quantia próxima de 9% do PIB com o pagamento dos serviços do endividamento público.

Com isso, a dominância dos gastos financeiros responde por 94% de todo o déficit nominal do setor público brasileiro. Ao mesmo tempo, os recursos comprometidos com o pagamento dos serviços da dívida pública representarão quase a metade de todo o orçamento do governo federal.

Além de comprometer o funcionamento do Estado, uma vez que representa o desvio crescente dos recursos que deveriam ser aplicados nas despesas públicas, como nas áreas sociais e investimento, a política monetária inviabiliza o crescimento econômico e eleva o custo de produção do setor produtivo. Dessa forma, a dominância financeira gera recessão econômica, mais inflação e o aprisionamento do governo em torno do ajuste fiscal sem fim.

O programa de austeridade fiscal em curso desde 2015 impôs à economia brasileira um recuo entre 3% a 4% do nível de produção em relação ao ano passado, assim como inflação quase 60% maior e taxa média de desemprego quase duas vezes superior. A piora do quadro econômico e social deriva diretamente da reorientação da política econômica após o encerramento das eleições de 2014.

Naquela época, era a oposição a dizer que o País vivia uma crise brava e profunda desorganização nas finanças públicas. Por abandonar a trajetória da política econômica anterior, aceitando o diagnóstico da oposição e passando a governar com o programa

dos perdedores, o Brasil terminou por confirmar, na sequência, o vaticínio neoliberal.

Não há saídas positivas sem a retomada do crescimento econômico, desprendendo-se radicalmente da dominância financeira que torna cada vez mais irrelevante a política no Brasil. Com o atual programa de austeridade, dificilmente a atividade produtiva obterá retorno positivo, capaz de competir com a dominância financeira. Salvo as atividades ilegais.

Desde 2011, os ganhos financeiros vêm proporcionando retornos positivos e maiores do que aqueles provenientes das atividades produtivas, pelo menos o que se observa a partir de uma amostra de empresas consideradas as maiores companhias de capital aberto e fechado que operam no Brasil. Enquanto, entre 2011 e 2015, a taxa de retorno das atividades produtivas decresceu 89,7%, em média, o ganho financeiro subiu 39,8% no mesmo período.

O movimento contrário ocorreu justamente na segunda metade dos anos 2000. Enquanto a taxa de retorno nas atividades produtivas caiu 4,1%, em média entre os anos de 2006 e 2010, os ganhos financeiros foram reduzidos em 35,9%.

Nesse sentido, não pode haver dúvidas de que se houve algum tipo de ensaio desenvolvimentista neste início do século 21, ele pode ter ocorrido no segundo mandato do presidente Lula (2006-10). Mesmo assim, com taxas de retorno levemente decrescentes nas atividades produtivas ante a queda brusca dos ganhos financeiros.

Apesar dos esforços da presidente Dilma em seu primeiro mandato na defesa do crescimento econômico, a taxa de retorno das atividades produtivas caiu aceleradamente, sendo de 73,9% entre 2001 e 2014. Com a recessão, em 2015, a queda na taxa de retor-

no das atividades produtivas desabou ainda mais (33,1%).

Paralelamente, aumentaram os ganhos financeiros, sendo de 11, 2% entre 2011 e 2014. No ano de 2015, a dominância financeira tornou-se imbatível.

A centralidade das finanças públicas tende a desviar cada vez mais a definição de qual é o papel do Estado brasileiro, tendo como indicador da qualidade o conceito fiscal de superávit ou déficit primário. Mas, a despesa governamental com o pagamento dos juros da dívida pública equivale a qualquer outro tipo de despesa do Estado. Nem mais, nem menos.

Ao isolar do conjunto das despesas governamentais o pagamento incomprimível do custo da dívida pública, introduz-se a diferenciação entre juros e as demais despesas consideradas menos importantes. Por conta disso, a contabilidade das contas governamentais realça o fato de o Estado fazer ou não economia com as despesas para garantir recursos orçamentários ao pagamento dos juros aos rentistas do dinheiro público. É a riqueza absorvida sem trabalho.

Em geral, a variável fundamental na determinação do comportamento das despesas financeiras é a taxa básica de juros estabelecida pelo Banco Central. Como a trajetória dos juros, por definir o preço do dinheiro, impacta o conjunto dos preços da economia e motiva o crescimento ou não das atividades produtivas, cabe relacionar o seu comportamento no tempo com a situação do salário médio real dos trabalhadores.

Assim, percebe-se, por exemplo, que, entre os anos de 2003 e 2014, a taxa de juros básica do Banco Central (Selic) foi, em média, de 6,8% acima da inflação anual. Para o mesmo período de tempo, o crescimento real do salário médio do trabalhador nas

seis principais regiões metropolitanas foi de 1,3% ao ano.

Em síntese, para cada 1 ponto percentual de aumento real na taxa básica de juros do Banco Central, o salário médio real do trabalhador cresceu 0,19 pontos percentuais ao ano.

O mais grave ainda ocorreu no governo FHC. Entre os anos de 1995 e 2002, por exemplo, a taxa de juros básica do Banco Central (Selic) foi, em média, de 15,1% acima da inflação anual.

No mesmo período de tempo, o decréscimo real do salário médio do trabalhador nas seis principais regiões metropolitanas foi de -1,1% ao ano. Noutras palavras, a cada 1 ponto percentual de aumento real na taxa básica de juros do Banco Central, o salário médio real do trabalhador diminuiu -0,07 pontos percentuais ao ano.

O diferencial de tratamento entre os preços do dinheiro e do trabalho no Brasil revela preferências governamentais distintas. Ao mesmo tempo indica o poder do rentismo, capaz de encapsular o Banco Central na defesa de taxa de juros reais sempre positivas.

Em outras economias, o poder do rentismo também segue expressivo, porém não comparável com o Brasil. Nas economias ricas, a taxa de juros tem se mantido próxima de zero, com resultado real negativo, mesmo que sejam países com endividamento público muito maior que o brasileiro.

Por conta disso, o gasto público com o serviço do endividamento público tem sido muito menor do que o verificado no País. Os defensores dos juros altos insistem que o governo deve sempre cortar os demais gastos públicos, sobretudo aqueles de investimentos e sociais, para que, assim, seja possível economizar mais recursos orçamentários para dar solvência ao rentismo.

Atualmente, cresce a defesa da redução

dos direitos sociais contidos na Constituição de 1988. A alegação é que parcela do povo brasileiro não cabe mais na economia, especialmente os mais pobres.

Somente a transição para uma nova política econômica pode salvar os brasileiros da regressão da trajetória constituída desde 2003. Para isso, três são as diretrizes gerais de orientação do conjunto das políticas governamentais que poderiam constituir um novo rumo à continuidade do projeto de Brasil justo e democrático.

A primeira diretriz encontra-se comprometida com a estabilização da economia brasileira a ser alcançada por meio da necessária convergência sistêmica entre as políticas cambial, monetária e fiscal. A segunda diretriz refere-se ao planejamento governamental orientador do médio e longo prazo, comprometido com o movimento maior da transição ecológica no interior dos processos produtivo e distributivo atualmente em curso no País.

Para isso, a redefinição do padrão de financiamento do conjunto dos investimentos que busque a valorização do ambiente de negócios assentados na economia de baixo carbono e reconexão do papel da Petrobras e defesa da engenharia nacional. Essa determinação deveria contar com a reorientação tanto do sistema tributário e de incentivos governamentais como a constituição de orçamento público que tratem de assegurar a passagem para atividades de produção e consumo ecologicamente sustentáveis.

A política de desenvolvimento produtivo deve definir metas que assegurem este compromisso governamental. Da mesma forma, a constituição do orçamento de capital, imune aos cortes orçamentários no governo federal, deveria seguir o estabelecimento de uma coordenação no conjunto dos investi-

mentos em infraestrutura econômica e social para que sejam realmente implementados.

O objetivo na redução do custo de vida da população, especialmente àquela de menor poder aquisitivo e residente nos grandes centros urbanos, bem como na ampliação das atividades de produção e distribuição possibilitaria tornar o sistema econômico mais eficiente e competitivo. Isso porque os investimentos em infraestrutura promovem a eficiência e os custos menores de produção e distribuição no transporte fluvial e terrestre, melhorando o bem-estar da população em habitação, saneamento, saúde e educação. O Brasil segue sendo, ainda, um país em construção.

A terceira diretriz trata da recomposição da capacidade de gasto do Estado que deveria ocorrer por meio da progressividade do sistema tributário, objetivando simultaneamente reduzir o peso relativo dos impostos indiretos e elevando os diretos (propriedade e grandes fortunas). Ademais, proceder-se-ia a necessária revisão do sistema de isenções e subsídios adotados pelos governos federal, estaduais e municipais, atualmente.

Também as despesas públicas deveriam estar submetidas ao novo sistema de planejamento e monitoramento capaz de elevar sua qualidade e eficácia distributiva. Em função disso, uma segunda geração de ações no enfrentamento da desigualdade no Brasil estaria a caminho de ser aberto para reduzir tributos dos pobres e elevar os dos ricos, sem aumentar a carga tributária geral.

Da mesma forma, a simplificação e a transparência da gestão pública implicariam elevar eficiência e reduzir custos com o funcionamento do setor público, sobretudo, aquelas vinculadas às atividades meio. A passagem para o governo digital e de gestão matricial implicará coordenação e

monitoramento de todo o gasto público compatível com a maior produtividade neste início do século 21.

## O avanço da direita

**A**pós a unificação em torno do golpe de 1964 e sua longa hegemonia durante a ditadura militar, a direita no Brasil se fragmentou suficientemente para perder importância relativa a partir da retomada do regime democrático na segunda metade da década de 1980. Apesar de silenciosa, a direita conseguiu manter-se minimamente ativa e aguerri-da aos seus interesses para manter a transição política pelo alto do autoritarismo à democracia. Ou seja, sem a participação popular, como na derrota das eleições diretas em 1984 e bem representada nos governos neoliberais de F. Collor (1990-92) e FHC (1995-2002).

Com a ascensão dos governos de composição PTistas desde 2003, a direita reduziu-se consideravelmente. Juntando as agremiações partidárias do campo conservador, nota-se a sua redução de 42,1%, em 1998, para 33,2%, em 2006, no total da participação dos parlamentares brasileiros eleitos. Isto é, uma queda de 21,1% entre os anos de 1998 e 2006.

Mas, a partir da reeleição do presidente Lula, em 2006, a direita voltou a gradualmente se unificar e atuar organizadamente em várias frentes do espectro político nacional. O fortalecimento da direita no Brasil encontra-se cada vez mais disperso no interior dos meios religiosos, policiais e jurídicos, como exemplo do crescimento nas pautas conservadoras de família, gênero e segurança pública.

Também se percebe a reorganização da direita através da atuação direta no interior dos meios de comunicação, seja pela im-

prensa monopolizada em poucas famílias, seja pela internet e pelas redes sociais. Nas ruas e manifestações, a direita voltou a se fazer presente, especialmente pela manipulação do ideário neoliberal no interior da classe média tradicional.

No sistema partidário, a ascensão da direita se apresenta ainda mais significativo a partir da segunda metade dos anos 2000. Se, em 2006, a representação parlamentar nas agremiações partidárias conservadoras contava 33,2% do total dos parlamentares eleitos, em 2014, passou a ser de 43,5%, o que implicou crescimento de 37% na presença de direita no legislativo federal.

Nos dias de hoje, a pauta econômica da direita brasileira requer mais do que reformas neoliberais de segunda geração, com a desconstitucionalização dos direitos sociais gravados na Constituição Federal de 1988.

Defende a derrocada dos setores empresariais ainda descontaminados dos capitais estrangeiros, como na engenharia nacional.

Também constam do ânimo recente da direita a recuperação dos valores conservadores e o esforço contínuo pela inviabilização das forças progressistas. Nesse sentido, há o traço continuado da trajetória direitista brasileira se colocar sempre em contraposição à possibilidade de construção de um país justo e democrático.

A direita tradicional não reivindica a defesa do passado e seus valores, como se verifica em outros países, até porque o passado no Brasil tem sido, em geral, muito inferior ao presente. Por isso, os conservadores de hoje tampouco defendem, por exemplo, os anos de 1990, mas se apresentam contrários aos avanços que foram possíveis de ser construídos desde o ano de 2003.



# Desafios ao Crescimento Inclusivo Brasileiro

.....

**RICARDO PAES DE BARROS**

**DIANA COUTINHO**

**ROSANE MENDONÇA**

## 1. Introdução

**D**esde o início do novo milênio, o Brasil vem alcançando um progresso social abrangente. Quanto

.....  
RICARDO PAES DE BARROS é graduado em engenharia eletrônica pelo Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), com mestrado em estatística pelo Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa) e doutorado em Economia pela Universidade de Chicago. Possui pós-doutorado pelo Centro de Pesquisa em Economia da Universidade de Chicago e pelo Centro de Crescimento Econômico da Universidade de Yale. Integrou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) por mais de 30 anos, onde realizou inúmeras pesquisas focadas em questões relacionadas aos temas de desigualdade e pobreza, mercado de trabalho e educação no Brasil e na América Latina. Em 2015, assumiu a Cátedra Instituto Ayrton Senna no Insuper.

DIANA COUTINHO é bacharel em ciências econômicas e mestre em ciência política pela Universidade de Brasília. Ingressou no serviço público federal em 2005 como especialista em regulação das telecomunicações, da Anatel. Em 2007, ingressou na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento. Licenciada do serviço público, atualmente é gerente-executiva do eduLab21, centro de conhecimento criado pelo Instituto Ayrton Senna.

ROSANE MENDONÇA formou-se em economia na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 1989. Fez o mestrado em economia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). De outubro de 1987 até julho de 2001, trabalhou como pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desenvolvendo, junto com Ricardo Paes de Barros, uma série de estudos na área de pobreza e desigualdade.

a isso parece haver amplo consenso. Entretanto, o mesmo não pode ser dito sobre as causas, a sustentabilidade e a continuidade desse progresso. Essas questões permanecem ainda bastante controversas, assim como as consequências desse progresso social para o desempenho econômico.

O tema tratado no presente texto é o da continuidade do progresso social. Uma análise abrangente e definitiva dessa continuidade não pode ser alcançada sem um tratamento concomitante das causas desse progresso e de suas consequências para a economia do país. Independentemente disso, porém, existe um conjunto de ao menos quatro grandes desafios que, se não forem adequadamente enfrentados, impedirão a continuidade do progresso social do país, quaisquer que tenham sido suas causas e consequências econômicas.

É sobre esses desafios à continuidade do progresso social brasileiro que centramos nossa atenção. Iniciamos com uma breve descrição do fantástico progresso social alcançado pelo país desde o início do novo milênio. Em seguida, procuramos demonstrar a incompletude desse processo e a inexorável necessidade de continuidade. Por fim, apresen-

tamos, de forma sucinta, os quatro grandes desafios ao crescimento inclusivo brasileiro: (i) o aproveitamento do bônus demográfico, (ii) a garantia de oportunidades para a juventude, na quantidade e na qualidade necessárias ao desenvolvimento pleno de suas potencialidades, (iii) a melhoria na qualidade dos postos de trabalho, o crescimento na produtividade do trabalho e o ajustamento do descompasso entre crescimento da remuneração e produtividade do trabalho e (iv) a adequação das políticas públicas a um processo de envelhecimento acelerado da população.

Antes de iniciarmos, contudo, é oportuno enfatizar que este é um documento que ressalta a necessidade de mudanças nas políticas públicas para se alcançar a continuidade do progresso social. Continuidade esta que não poderia ser alcançada pela simples manutenção das políticas, programas e ações existentes. De fato, dois fatores nos levam a preconizar as mudanças nas políticas para a continuidade dos resultados. Em primeiro lugar, o próprio sucesso das políticas. Uma política social bem-sucedida é aquela que efetivamente resolve o problema a que se propôs resolver. Como resultado de uma política bem-sucedida de combate à pobreza estrutural, o Brasil alcançou a inclusão produtiva na economia monetizada e formal de milhões de trabalhadores que, em virtude dessa inclusão, saíram da condição de pobreza. Por conseguinte, a magnitude, a localização espacial e a própria natureza da pobreza mudaram de forma acentuada no país. Dentre os pobres, por exemplo, cresceu a porcentagem de jovens com baixa escolaridade. Portanto, para que o combate à pobreza continue eficaz, faz-se necessário mudar o foco e a natureza das políticas públicas.

Em segundo lugar, mudanças na estrutura etária da população, que sempre requerem

modificações no desenho e no foco das políticas públicas, caso pretendam manter-se eficazes. O Brasil passa por um processo de acelerada transformação demográfica, com o envelhecimento da população brasileira, por exemplo, ocorrendo a uma taxa cinco vezes mais rápida do que ocorreu na França. Assim, para que as políticas públicas brasileiras permaneçam viáveis e eficazes, é necessário que se ajustem rapidamente a essas mudanças.

## 2. O progresso social na “era Lula”<sup>1</sup>

Talvez o melhor indicador do progresso social brasileiro desde o início do novo milênio seja a redução no número de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Na virada do milênio, mais de 40% dos municípios brasileiros tinham IDH muito baixo (inferior a 0,500)<sup>2</sup>. Uma década depois, em 2010, menos de 1% dos municípios com IDH muito baixo permaneceu nessa situação<sup>3</sup>. Ou seja, em 2000, o Brasil contava mais de 2 mil municípios nessa situação; em 2010, eram apenas cerca de 30 (*Figuras 1a e 1b*). A despeito das reconhecidas limitações do IDH como medida de desenvolvimento humano e social e suas dificuldades para comparar níveis de desenvolvimento humano ao longo do tempo, entre municípios e países, a magnitude do progresso alcançado parece inquestionável<sup>4</sup>.

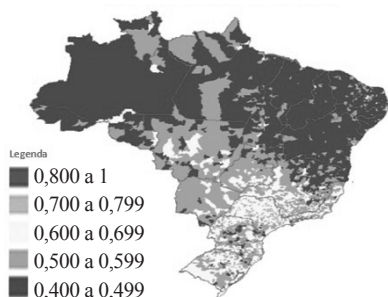
1. Diversos estudos corroboram o impressionante progresso social alcançado pelo Brasil desde o início do novo milênio. Veja, por exemplo, Souza (2011), Campello e Neri (2014).

2 Em 2013, mais de 80% dos países tinham IDH acima de 0,500. Dentre os 187 países com IDH calculado, 153 tinham IDH acima de 0,500 (veja UNDP (2014)).

3 No mundo, a porcentagem de países com IDH abaixo de 0,500 passou de 28% em 2000 para 20% em 2010 (veja UNDP (2014)).

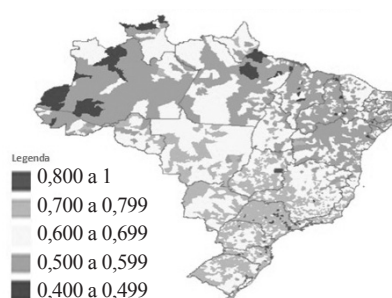
4 Para mais detalhes sobre o progresso social brasileiro pela ótica do IDH, veja Pnud (2013).

FIGURA 1A – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO  
– IDH POR MUNICÍPIO: BRASIL, 2000



Fonte: SAE/PR, baseado nos censos Demográficos de 2000 e 2010 e IDG calculado pelo PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano

FIGURA 1B – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO  
– IDH POR MUNICÍPIO: BRASIL, 2010



Fonte: SAE/PR, baseado nos censos Demográficos de 2000 e 2010 e IDG calculado pelo PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano

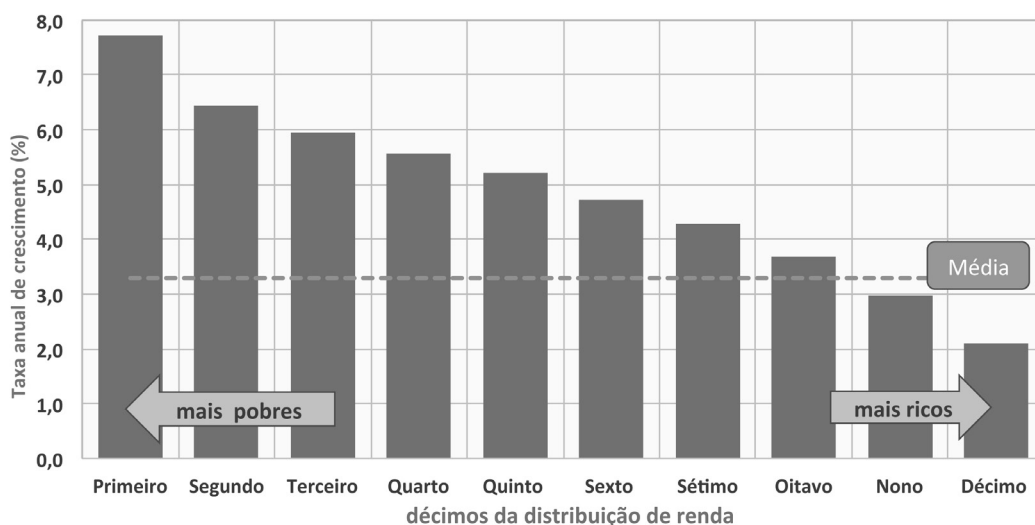
Outro marco reconhecido do progresso social brasileiro é a queda na desigualdade da distribuição das pessoas segundo sua renda familiar *per capita*<sup>5</sup>. Entre 2001 e 2014, a renda per capita dos 10% mais pobres no Brasil cresceu quase quatro vezes mais rápido que a dos 10% mais ricos (Figura 2). Enquanto a renda per capita dos 10% mais pobres crescia a uma taxa de quase 8% ao ano, a renda per capita dos 10% mais ricos crescia 2% ao ano.

5. Sobre a queda na desigualdade brasileira veja, por exemplo, Barros, Foguel e Ulyssea (2007: volumes 1 e 2), Soares (2010), Hoffmann (2011), Lopez-Calva (2012).

Como resultado dessa diferença nas taxas de crescimento, a desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini, declinou de forma acentuada entre 2001 e 2014. De importância ainda maior é o fato de a queda na desigualdade ter ocorrido de forma contínua, em todos os anos ao longo desse período, independentemente do desempenho econômico do país ser favorável ou não (Figura 3, na pág. seguinte).

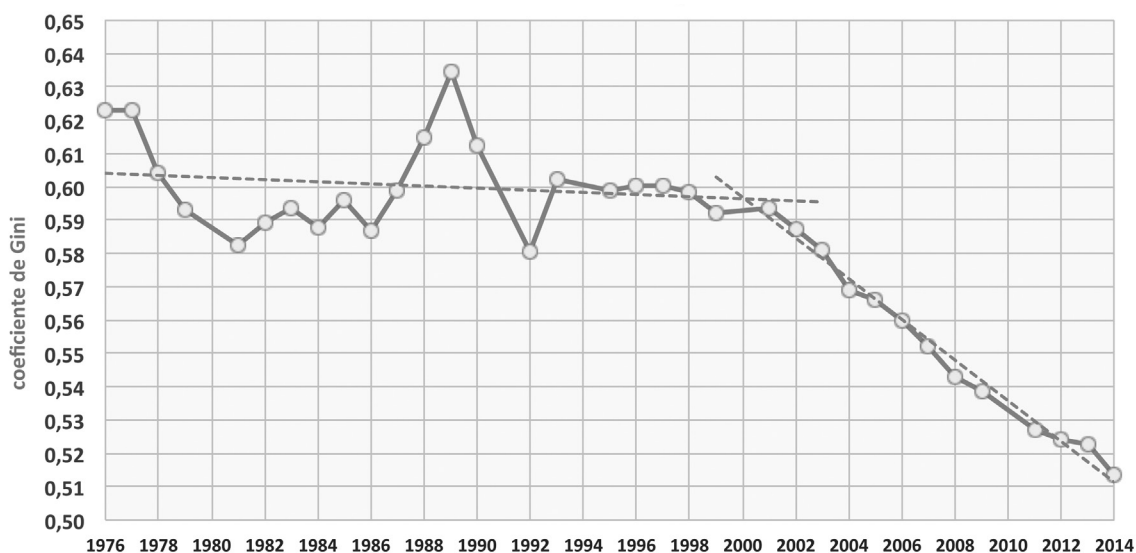
É importante ressaltar que os mais pobres, em particular aqueles que eram pobres, mas não extremamente pobres (tipicamente aque-

FIGURA 2 – TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO DA RENDA PER CAPITA, POR DÉCIMO DA DISTRIBUIÇÃO: BRASIL, 2001-2014



Fonte: Construído com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PND) de 2001 a 2014.

FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DO GRAU DE DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL: COEFICIENTE DE GINI, 1976-2014.



Fonte: Construído com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNDA) de 2001 a 2014.

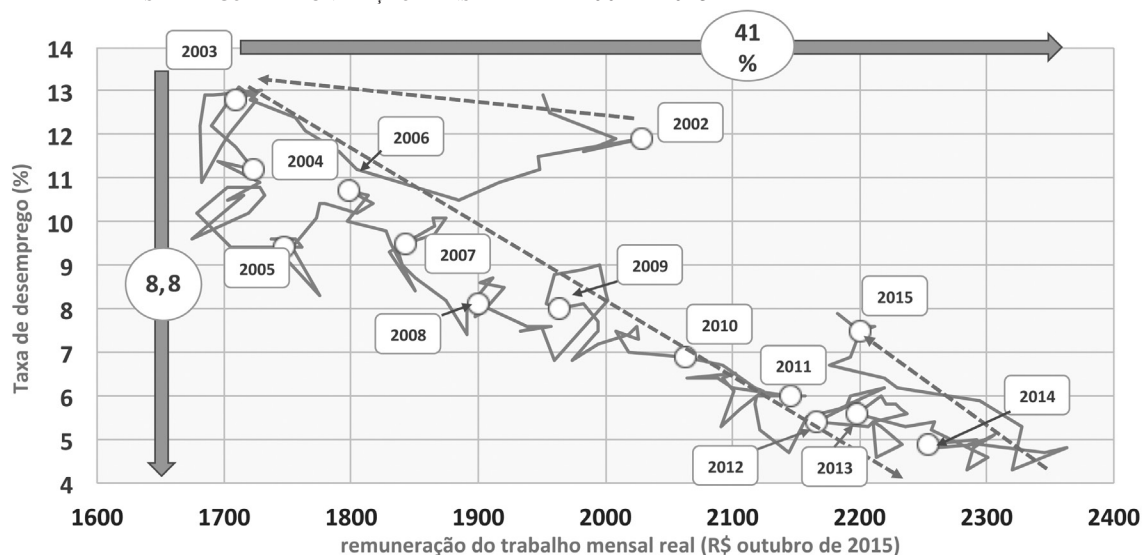
les no segundo décimo da distribuição de renda), experimentaram um crescimento na renda per capita de pouco mais de 6% (Figura 2) ao ano e na renda do trabalho dos membros ocupados na família de mais de 5%<sup>6</sup>, demonstran-

do que o crescimento da renda familiar desses grupos resultou prioritariamente do crescimento na renda do trabalho dos membros adultos. Em outras palavras, o progresso desse grupo resultou da sua inclusão produtiva<sup>7</sup>.

6. Veja Barros, Coutinho e Mendonça (2015).

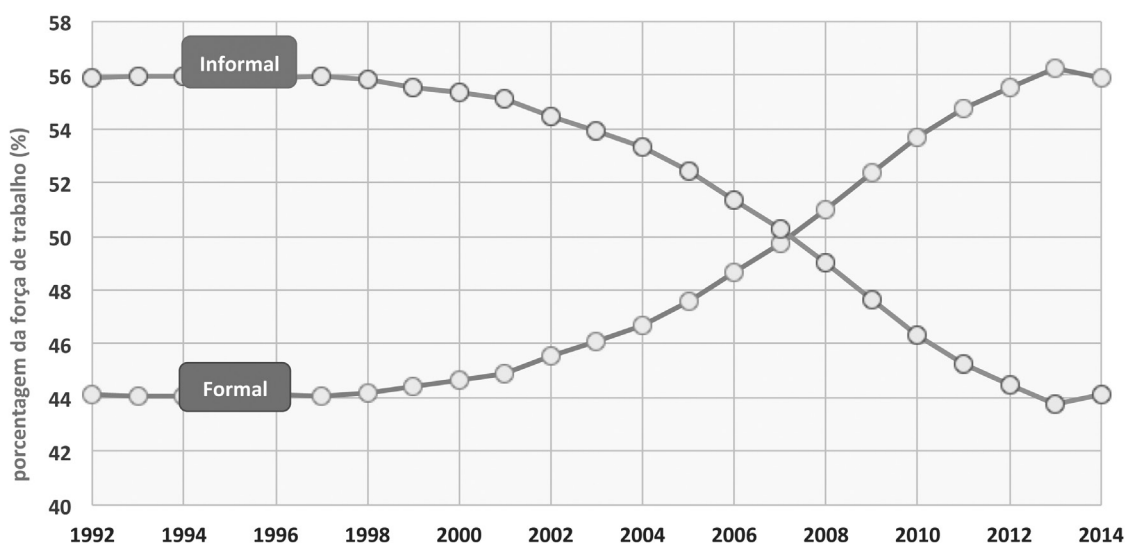
7. Sobre a inclusão produtiva dos mais pobres e os avanços nos indicadores de mercado de trabalho, veja Ipea (2013) e SAE (2011, 2012).

FIGURA 4 – DESEMPENHO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO:  
TAXA DE DESEMPREGO E REMUNERAÇÃO MENSAL REAL – 2002 A 2015



Fonte: Construído com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNDA) de 2001 a 2014.

FIGURA 5 – EVOLUÇÃO DO GRAU DE FORMALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: BRASIL, 1992-2014



Fonte: Construído com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNDA) de 2001 a 2014.

De fato, ao longo do período em consideração, o país passou por uma melhoria sem precedentes na quantidade e na qualidade dos postos de trabalho disponíveis, em particular, para os trabalhadores mais pobres e com menor escolaridade. A taxa de desemprego nas regiões metropolitanas declinou 9 pontos percentuais, enquanto o valor real da remuneração aumentou cerca de 40% (*Figura 4*).

A informalidade das relações de trabalho também declinou de forma acentuada. Após ao menos uma década sem qualquer declínio no grau de informalidade, de 2001 a 2013, os graus de formalidade e informalidade reverteram suas posições. Enquanto na virada do milênio mais da metade das relações de trabalho eram informais, com a taxa de informalidade cerca de 10 pontos percentuais acima da taxa de formalidade, uma década depois a situação se inverteu completamente, com mais da metade das relações de trabalho formais, e com uma taxa de formalidade mais

de 10 pontos percentuais acima da taxa de informalidade (*Figura 5*)<sup>8</sup>.

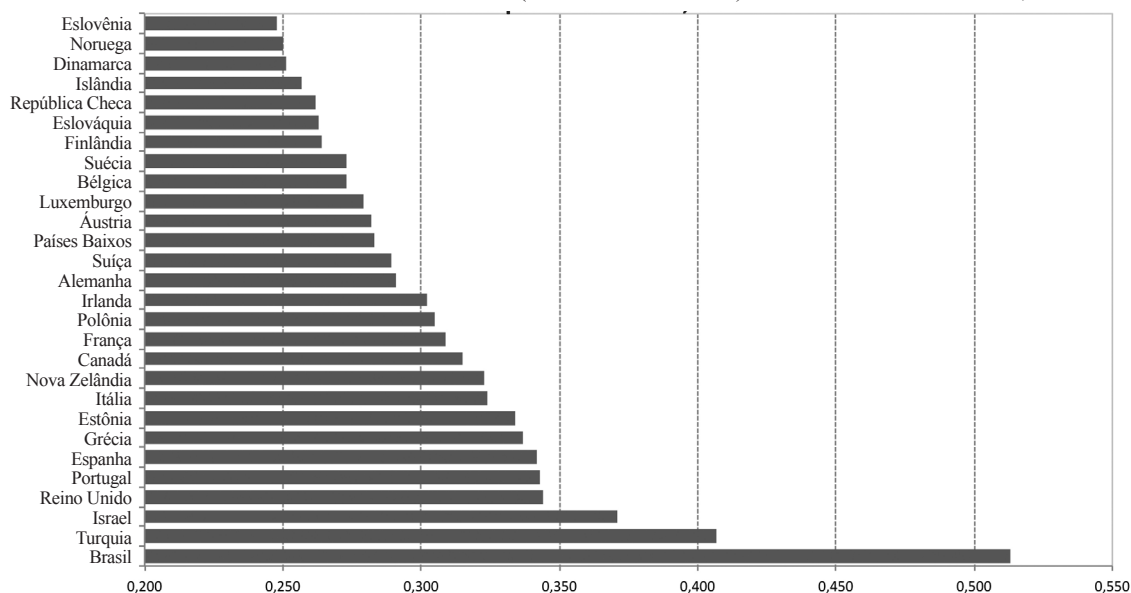
### 3. Necessidade de continuidade

Por mais que o progresso social ocorrido desde o início do novo milênio tenha sido substancial, parece existir absoluto consenso de que, dado o enorme atraso social brasileiro, uma década não foi, e nem poderia ter sido, suficiente para eliminar o déficit existente. Portanto, a continuidade do progresso social é indispensável.

A despeito dos progressos expressivos alcançados, ilustramos a seguir três formas distintas que ilustram essa necessidade de continuidade. Em primeiro lugar, mesmo após quase 15 anos de declínio contínuo no grau de desigualdade, o nível brasileiro permanece significativamente acima do grau de desigual-

8. Sobre a evolução da informalidade e suas causas no Brasil veja também Barbosa Filho e Moura (2015), Ipea (2013), Foguel e Melo Costa (2014), Corseuil e Foguel (2011), e Corseuil, Moura e Ramos (2011).

FIGURA 6 – GRAU DE DESIGUALDADE DE RENDA (COEFICIENTE DE GINI) BRASIL E PAÍSES DA OCDE, 2011.



Fonte: OECD Income Distribution Database

dade de todos os países da OCDE, sendo mais que o dobro do grau vigente nos países mais igualitários, como a Noruega (Figura 6).

Em segundo, a despeito da dramática redução no número de municípios com baixo IDH ao longo da última década, as disparidades em desenvolvimento humano entre os municípios permanecem muito elevadas. Enquanto os municípios com pior IDH, em 2010 (0,45), têm nível similar ao de Uganda, os municípios com melhor IDH no país (0,92) têm nível similar ao da Holanda; entre esses níveis extremos encontram-se os níveis de desenvolvimento de 85% dos países do mundo<sup>9</sup>.

Por fim, um dos clássicos atrasos sociais brasileiros é ilustrado por uma taxa de mortalidade infantil relativamente mais alta que a esperada, dada a renda per capita brasileira. A despeito do acentuado progresso social brasileiro desde o início do novo milênio<sup>10</sup>, a situação permanece precária e bem abaixo do espe-

rado para um país com o nível de recursos econômicos como o Brasil. Ainda assim, a mortalidade infantil alcança, em 2015, valores inferiores a 1/3 do seu valor em 1990 e, portanto, cumpre a arrojada 4ª Meta de Desenvolvimento do Milênio antecipadamente e com folga.

#### 4. Desafios à continuidade da trajetória brasileira de crescimento inclusivo<sup>11</sup>

Existem ao menos quatro grandes desafios que, se não forem adequadamente enfrentados, impedirão a continuidade do progresso social do país, quaisquer que tenham sido suas causas e consequências econômicas. O primeiro desafio é o aproveitamento do bônus demográfico<sup>12</sup>. No Brasil, temos, hoje, 50 milhões de jovens, o que representa

9 Veja Barros, Coutinho e Mendonça (2015).

10. Sobre a acentuada queda na mortalidade infantil no Brasil, veja Ipea (2014).

11 Para um tratamento mais minucioso destes quatro desafios, veja a versão completa deste texto Barros, Coutinho e Mendonça (2015).

12. Sobre a transição demográfica brasileira e o correspondente bônus demográfico, veja Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE (2013).



não apenas a maior juventude que o país já teve, como também a maior juventude que o país jamais terá. Essa onda jovem brasileira deverá durar 20 anos. Iniciou-se no novo milênio e deverá começar a reduzir seu tamanho apenas após 2020. É essa onda jovem que irá formar os grandes contingentes de pessoas em idade para trabalhar que marcam a década atual e as duas seguintes (bônus demográfico), que nunca tivemos e nunca mais iremos ter. Assim, um dos grandes desafios nacionais é garantir para a nossa maior juventude de todos os tempos todas as oportunidades de que necessitam para desenvolverem todo o seu potencial.

O segundo desafio é a garantia de oportunidades para a juventude, na quantidade e na qualidade necessárias ao desenvolvimento pleno de suas potencialidades. O tratamento educacional que o Brasil vem dando a sua maior juventude de todos os tempos está muito aquém do minimamente adequado<sup>9</sup>. Não só estamos em situação de extrema precariedade, como o progresso desde o novo milênio tem sido extremamente lento – mais lento do que o da última década do milênio anterior. Educacionalmente, estamos muito atrasados, caminhando lentamente e desacelerando. Sem uma mudança radical, imediata e sustentável na oferta de oportunidades educacionais, o Brasil não será capaz de aproveitar seu grande bônus demográfico. Colocam-se em risco as possibilidades de continuidade do crescimento inclusivo que tão bem caracterizou o país ao longo das últimas décadas.

O terceiro desafio a ser enfrentado é a melhoria na qualidade dos postos de trabalho, crescimento na produtividade do traba-

lho, e ajustamento do descompasso entre crescimento da remuneração e produtividade do trabalho. No curto prazo, é possível elevar a renda dos trabalhadores, em particular dos mais pobres, sem aumentos na produtividade. Para isso, basta redistribuir renda do capital para o trabalho ou aumentar a equidade na distribuição da renda do trabalho entre trabalhadores ou, ainda, transferir renda das famílias mais ricas para as mais pobres. Todos esses mecanismos puramente redistributivos são, contudo, incapazes de promover um contínuo crescimento na renda das famílias mais pobres sem que a produtividade do trabalho cresça. De fato, é difícil alcançar um processo de crescimento sustentável da renda per capita sem crescimento na produtividade dos fatores de produção, em particular, da produtividade do trabalho. O crescimento inclusivo não é exceção; para que seja sustentável, sistemático e substancial, o crescimento da produtividade do trabalho é quase que inevitável. Portanto, acelerar o crescimento da produtividade do trabalho é condição indispensável a qualquer processo contínuo de crescimento inclusivo.

Por fim, o quarto desafio é a adequação das políticas públicas a um processo de envelhecimento acelerado da população. O envelhecimento da população requer amplas mudanças na política social de um país. Por um lado, como o envelhecimento é o resultado de aumentos da longevidade da população, ele pode e deve ser acompanhado de mudanças nas regras para aposentadoria. Não só a idade mínima para aposentadoria deve ser revista, mas também devem ser desenvolvidos programas que apoiem e incentivem maior participação em atividades econômicas da população com 65 anos e mais. Por outro lado, o envelhecimento da

9. Estudo que corrobora o fraco desempenho educacional brasileiro é o relatório de monitoramento De Olho nas Metas 2013-2014 (2015), do movimento Todos pela Educação.

população requer mudanças na natureza dos serviços e no orçamento da saúde; também a assistência social precisa adequar seus serviços, expandindo a oferta de centros-dia de convivência para idosos, vagas em centros de longa duração e apoio a famílias com pessoas idosas dependentes. As áreas de cultura e esporte também precisam redirecionar e ampliar seus serviços para a população idosa. O Brasil, com um ritmo de envelhecimento três a seis vezes mais rápido, terá muito menos tempo para realizar os necessários ajustes e mudanças do que tiveram os países hoje mais desenvolvidos. Esse desafio para o Brasil é enorme, porque muitas dessas mudanças, como as regras de aposentadoria, precisam ser anunciadas com pelo menos três décadas de antecedência. Caso contrário, poderão caracterizar violação de direitos.

## 5. Considerações Finais

**E**mbora crescimento econômico possa hipoteticamente ocorrer simultaneamente com retrocesso social, os casos em que esta combinação efetivamente ocorreu são extremamente raros. Via de regra, o crescimento econômico é socialmente bem-vindo. Evidentemente, nem todo processo de crescimento econômico é igualmente bem-vindo. Aqueles em que a renda dos mais pobres cresce acima da média (e, portanto, combinam crescimento com redução do grau de desigualdade) são evidentemente preferíveis, em particular quando o crescimento da renda dos mais pobres é alcançado prioritariamente por uma maior e melhor inserção destes no mundo do trabalho (inserção produtiva dos mais pobres).

Conforme demonstramos nas primeiras seções deste artigo, o Brasil, desde o início

do novo milênio, experimentou notável processo de crescimento com redução da desigualdade e inclusão produtiva dos mais pobres. Como resultado desse processo, diversos indicadores sociais brasileiros apresentaram substanciais melhorias. Não obstante todo o avanço, o Brasil ainda não chega a ter indicadores sociais compatíveis com a sua situação econômica. Além disso, não conseguimos obter avanços sociais significativos em todas as áreas. Educação e juventude são duas áreas relacionadas da política pública em que os progressos foram extremamente lentos.

Novas décadas de intenso crescimento com inclusão produtiva dos mais pobres são indispensáveis para que o Brasil consiga pagar sua dívida social histórica e possa, ao menos, alinhar seus indicadores sociais aos econômicos. Essa continuidade de resultados não será alcançada, porém, por uma continuidade geral e cega da política vigente. É necessário reconhecer e redesenhar programas que não têm se demonstrado muito eficazes, em particular aqueles nas áreas de educação e juventude. É também necessário adequar a política pública atual a mudanças no contexto e nas prioridades das carências sociais. O tamanho e as necessidades dos segmentos mais pobres da população brasileira mudaram; o desenho das intervenções públicas, inclusive das que demonstraram ser eficazes nos últimos dez anos, necessita se ajustar a essa nova realidade.

Por fim, foram elencados quatro grandes desafios cujo enfrentamento deve estar presente no redesenho e na adequação da política social brasileira, desafios estes que estão intimamente relacionados às gigantescas transformações demográficas por que passa o país.

## REFERÊNCIAS:

- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; Moura, Rodrigo Leandro de (2015). Evolução recente da informalidade do emprego no Brasil: uma análise segundo as características da oferta de trabalho e o setor. Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE), v. 45, nº 1, abr. 2015.
- BARROS, Ricardo Paes de; Foguel, Miguel; Ulyssea, Gabriel. (2007) – Organizadores. Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente: volumes 1 e 2. Brasília: Ipea, 2007, 2 volumes.
- BARROS, Ricardo Paes de; Coutinho, Diana; Mendonça, Rosane (2015). Desafios ao Crescimento Inclusivo Brasileiro. Mimeo, 2015.
- CAMPELLO, Tereza; Neri, Marcelo (2014) (Org.) Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Ipea, Brasília.
- CORSEUIL, Carlos Henrique L.; Foguel, Miguel N. (2011). Expansão econômica e aumento da formalização das relações de trabalho: uma abordagem através das contratações. Texto para Discussão nº 1571, Ipea.
- CORSEUIL, Carlos Henrique L.; Moura, Rodrigo L.; Ramos, Lauro (2011). Determinantes da expansão do emprego formal: o que explica o aumento do tamanho médio dos estabelecimentos? Economia Aplicada, vol.15, nº1, Ribeirão Preto, jan./mar. 2011.
- FOGUEL, Miguel Nathan; Melo Costa, Joana Simões de (2014). Mudanças nos Principais Indicadores do Mercado de Trabalho Brasileiro: uma análise com base nas PNADs de 2001 a 2013. Nota Técnica nº 19, Brasília, outubro de 2014.
- IPEA (2013). Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando a Pnad. Comunicados do Ipea nº 160, Outubro de 2013.
- IPEA (2014). Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília, maio de 2014.
- LOPEZ-CALVA, Luis F. (2012). Declining Income Inequality in Brazil: The Proud Outlier. Inequality in Focus, The World Bank. Volume 1, Number 1, April 2012.
- PNUD (2013). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.
- SECRETARIA de Assuntos Estratégicos – SAE (2013). Juventude Levada em Conta – Demografia, Brasília.

SECRETARIA de Assuntos Estratégicos – SAE (2012). Vozes da Classe Média, Caderno 02 – Desigualdade, Heterogeneidade e Diversidade. Brasília.

SECRETARIA de Assuntos Estratégicos – SAE (2011). Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil. Chamada para debate – Textos para Discussão, Brasília, novembro de 2011.

SOARES, Sergei (2010). O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? Revista de Economia Política. vol. 30 nº 3. São Paulo July/Sept.

SOUZA, André Portela Fernandes de (2011). Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família. In: Edmar Lisboa Bacha; Simon Schwartzman. (Org.). Brasil: A Nova Agenda Social. Rio de Janeiro: LTC, 2011, p. 166-186.

TODOS pela Educação. De Olho nas Metas 2013-14: Sexto relatório de monitoramento das 5 Metas do Todos Pela Educação. Disponível em: <[http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/de\\_olho\\_nas\\_metas\\_2013\\_141.pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/de_olho_nas_metas_2013_141.pdf)>. Acesso em outubro de 2015.

UNDP (2014). Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, New York, NY.

# Por uma Imprensa à Altura da Crise<sup>1</sup>

.....  
CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA  
EUGÊNIO BUCCI

**S**empre que se pensa num modelo de jornalismo que dê conta de cobrir criticamente as agendas de maior interesse nacional, esbarra-se num obstáculo inscrito na cultura nacional: a verdade é que a civilização brasileira não entendeu direito o valor e a razão de ser da liberdade de imprensa. Assim, não se compreende também, o lugar da imprensa como um lugar de pensamento livre e crítico. No mais das vezes, esse lugar é visto como acessório ou instrumental. Na melhor das hipóteses, a imprensa seria um sistema mais ou menos neutro para a difusão de informações e opiniões que estaria a serviço de “boas causas” (“boas” segundo uma baliza situada fora da imprensa). Assim fica difícil. Mesmo assim, difícil, vale a pena discutir essa questão e tentar, se possível, apontar caminhos menos viciosos.

Vamos começar pelo básico. A democracia se assenta sobre o princípio de que o poder emana do povo e em seu nome é exerci-

do. Trata-se de um princípio que só adquire consequência quando alimentado pela liberdade de imprensa. Sem o livre fluxo de informações e opiniões, o regime democrático não funciona, pois a delegação do poder e o exercício do poder delegado dependem do compartilhamento dos temas de interesse público entre os cidadãos. A democracia é irmã gêmea do jornalismo e dele não pode prescindir – e isso não por motivos morais ou éticos, mas por motivos, digamos, funcionais. Sem imprensa livre, a roda da democracia não gira. Emperra. Quanto mais inclusiva, mais ela expande o universo dos que têm acesso à informação e mais garante transparência na gestão da coisa pública.

Vamos nos apegar ao fio lógico das instituições. Isso não será de todo ocioso num tempo em que a lógica anda em desuso. Cabe à imprensa levar informações ao cidadão e, para melhor cumprir seu papel, ela tem o dever de fiscalizar o poder. A informação de relevância jornalística não existiria se não brotasse do impulso de fiscalizar os atos dos que governam. Não se concebe imprensa que

.....  
CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA é jornalista, doutor e livre-docente em Comunicação pela USP, mestre em Comunicação pela Michigan State University.

EUGÊNIO BUCCI é jornalista e professor da Escola de Comunicações e Artes (ECA) e do Instituto de Estudos Avançados da USP. Escreve regularmente no jornal *O Estado de S. Paulo* e é colunista da revista *Época*.

.....  
1. Este artigo se baseou, em parte, numa série de quatro artigos de Eugênio Bucci, “A imprensa e o dever da Liberdade”, publicada em 2007 no site *Observatório da Imprensa*. O link do primeiro desses artigos é: <http://observatoriodaimprensa.com.br/imprensa-em-questao/a-missao-de-servir-ao-cidadao-e-vigiar-o-poder/>

não fiscalize, assim como não há informação de qualidade sem imprensa digna desse nome, capaz de investigar, apurar e informar.

O direito à informação e à comunicação vem sendo proclamado como fundamental desde as primeiras declarações de direitos no século XVIII – e não poderia ser diferente. O jornalismo está a serviço desse direito e qualquer outro interesse que ele abrace o corrompe. Qualquer outro. Parece óbvio – e como –, mas não tem sido assim tão óbvio nas tradições brasileira e sul-americana. Em nossa cultura política mediana, machucada pelos períodos de arbítrio e pelos rompantes populistas, que ainda nos ameaçam, ainda nos encontramos longe de tratar o direito à informação no nível dos demais direitos, como a educação ou a saúde. É pena, mas é a verdade. A liberdade necessária para bem informar a sociedade costuma ser desqualificada de cima para baixo, e isso adultera a democracia.

Na medida em que ganhou forma tal como o conhecemos, entre fins do século XVIII e meados do século XIX, o jornalismo materializou-se como um campo situado fora do Estado, tornando-se independente, portanto, do governo. Considerada como *habitus*, como discurso e como um método dotado de mecanismos de se reproduzir, podemos também pensar a imprensa – cujo “idioma” é o jornalismo – como uma instituição social (e não estatal). Assim, logrou exercer sua tarefa primordial: vigiar o poder por meio da investigação e disseminação das notícias e das ideias de interesse público, promovendo o diálogo entre os integrantes do espaço público.

É verdade que, hoje, mais do que antes, vigiar o poder significa não apenas vigiar o poder político no sentido convencional, aquele instalado no Governo e no Parlamento e, em certa medida, moldado na dinâmica dos partidos. Para a imprensa, vigiar o poder

significa também vigiar o poder econômico e, em especial, o poder dos próprios meios de comunicação, que se converteram em formas relativamente novas de pressão sobre a arena pública – promovem ou simulam, no espaço público, a legitimação de causas próprias ou de causas às quais se associam.

Nos tempos que correm, os problemas instalados nos meios de comunicação conspiram contra a qualidade do debate público. Citamos apenas dois deles. Em primeiro lugar, temos visto uma promiscuidade sem limites entre o Poder Legislativo e o controle empresarial de concessionárias de radiodifusão, com deputados e senadores que são sócios ou partes interessadas em emissoras ou redes de televisão e de rádio (num flagrante conflito de interesses que contraria o disposto no artigo 54 da Constituição Federal). O segundo problema está na convergência (também irregular) entre grandes igrejas, grandes redes de TV e rádio e grandes partidos políticos. Sendo definida pela Constituição como “serviço público”, a radiodifusão jamais poderia ser dirigida ou presidida por parâmetros religiosos (o que ofende o Estado laico). Perguntase: a imprensa brasileira tem se ocupado desse tema como deveria? A resposta é não, claro. Mas, não nos demoremos sobre isso. O cerne do desencontro entre as pautas preferenciais do nosso jornalismo e as dimensões da crise múltipla enfrentada pelo Brasil ainda não está nisso. Sigamos em frente.

Como argumentávamos, cabe à imprensa voltar sua atenção fiscalizadora a essas novas formas de poder que se armam no âmbito do mercado, formalmente fora do Estado – às vezes apenas formalmente, uma vez que elas se infiltram, por fora das vias oficiais, dentro das instâncias decisórias do Estado. Falamos das igrejas, dos conglomerados empresariais, do capital financeiro, das corporações (que



tantas vezes se apropriam indevidamente da condução da máquina pública), das ONGs (cujo poder de influência é inegável) e de outras formas pelas quais grupos de interesse organizados interferem ou mesmo capturam o funcionamento do Estado. Não raro, essas formas de influência conspiram, veladamente, contra liberdades, contra direitos individuais e também contra a formação livre da vontade dos indivíduos e dos grupos.

### **Apartidário, equilibrado e livre**

Quando confrontados com isso, alguns veículos jornalísticos adotam reações virtuosas. Na busca de aperfeiçoar os parâmetros de sua governança, passam a adotar métodos que garantem a independência da sua gestão editorial não apenas frente às intervenções dos anunciantes, mas também frente às interferências indevidas dos acionistas dos grupos de comunicação a que pertencem. Em poucas palavras, o bom jornalismo é aquele feito por empresas que mantenham um regime para preservar seus jornalistas dos casuísmos dos proprietários. A propósito, veja-se o exemplo recente do jornal “Financial Times”, que, ao ser vendido da empresa Pearson para a japonesa Nikkei, reconheceu um movimento originado na Redação para que se garantisse a independência editorial do diário sob a nova administração.

Mas, os cuidados, como já vimos, não devem parar por aí. A mesma cautela crítica deve ser dedicada a partidos políticos, às organizações não governamentais, que, a exemplo do poder econômico, dispõem de meios para incidir sobre a pauta de interesse social. As igrejas, algumas delas com enorme peso na radiodifusão brasileira, enquadram-se na mesma categoria. As empresas de maior porte, as ONGs e as igrejas praticam

em larga escala o agenciamento de interesses na definição do debate público. Em relação a eles, o jornalismo deve guardar distância crítica – análoga à que mantém frente ao Governo – para melhor vigiá-los e para melhor servir aos direitos dos cidadãos, de modo apartidário e equilibrado.

Apartidário, equilibrado – e livre. Para se manter fiel à sua responsabilidade social, o jornalista não deve permitir que causas ou doutrinas totalizantes de uma parte da sociedade – venham elas de ONGs, de igrejas, de governos, de grandes corporações, de partidos, de onde vierem – contaminem seu trabalho. É mais adequado que ele procure, por mais que seja difícil, manter-se independente em relação a esses polos de poder e de influência, sem desmerecer a legitimidade que eles têm. É nesse sentido que temos repetido em diferentes ocasiões: o primeiro dever do jornalista é ser livre, e ser livre significa não se deixar capturar por interesses estranhos ao direito do público à informação independente.

Outra vez, a afirmação desses princípios há de parecer uma insistência no óbvio. Outra vez, contudo, se você observar com atenção, vai ver que esse óbvio vem sendo negligenciado, com consequências drásticas. Lamentavelmente, no Brasil e, também, em todo o continente sul-americano, é comum que políticos, intelectuais e mesmo jornalistas proeminentes digam que pode haver imprensa livre e crítica – principalmente contra o poder econômico, proclamam – comandada direta ou indiretamente por funcionários do governo. Acalentam e espalham a ilusão de que agentes do governo podem conceber, abrigar e até dirigir centros jornalísticos de excelência, num disparate demagógico que procura esconder a incompatibilidade de natureza entre as duas funções. Sobre isso, não pode haver tergiversação: o governo, quando se asso-

cia à imprensa, tende a sequestrar-lhe a alma. Portanto, o jornalista só deve se aproximar do governo para perguntar o que o cidadão tem direito de saber. De resto, convém manter distância. Hoje, entretanto, o governo federal e os governos estaduais não controlam os meios jornalísticos apenas por meio de funcionários públicos que lhes sejam subservientes, mas também, e principalmente, por meio do manejo de imensas quantias de dinheiro público repassadas a veículos comerciais sob o pretexto de comprar espaços publicitários para a veiculação de campanhas oficiais. A propaganda estatal se converteu, no Brasil, num atalho para a captura dos humores da reportagem pelos tentáculos dos governantes. A situação é gravíssima e, dadas as características da asfixia econômica dos órgãos de imprensa, é de difícil superação.

Nesse quesito, o Brasil teve o infortúnio de inverter os primados da comunicação pública. Em democracias mais sólidas, as instituições públicas em que se pratica o jornalismo, como as emissoras públicas da Europa, tratam de manter os representantes do governo longe da administração editorial, impedindo que eles opinem em definições das grades de programação, nas decisões de pauta, na escalação de repórteres ou de apresentadores. Algumas emissoras públicas brasileiras tentaram e tentam, não nos esqueçamos, guiar-se da mesma forma. Mas, as tentativas são vãs e, de tempos em tempos, fracassam.

Além dos promotores do governismo disfarçado de jornalismo, estejam eles investidos de cargos públicos em na condução de veículos de opinião financiados aberta ou veladamente por dinheiro público, existem também agentes políticos que incorrem na mesma incompreensão e que vão mais longe nas tentativas de instrumentalizar a imprensa. Houve e há aqueles que, baseados no que qualificam de

mau comportamento de veículos jornalísticos – geralmente, segundo apontam, em relação às autoridades, que posam de vítimas –, insinuam ou, por vezes, pronunciam a suposta necessidade de impor limites para a liberdade de imprensa. A recente aprovação da lei de Direito de Resposta, em novembro de 2015, é mais um sintoma do mesmo mal.

## Redução das facetas da notícia

Adeptos do costume de dar, como que de presente, liberdade para os amigos, e de exigir, com ares de indignação cívica, responsabilidade dos inimigos, asseveram que nenhuma liberdade é absoluta. Embora seja possível sustentar que a liberdade de imprensa, assim como o direito à vida, deva, sim, ser tomada por nós como direito absoluto (tese em que insistiu o ex-ministro do Supremo, Carlos Ayres Britto), concedamos que nenhuma liberdade é absoluta. Apenas para fins de argumentação. A propósito, nem mesmo a noção de absoluto é absoluta. O problema é que o corolário dessa argumentação aponta para a adoção de uma liberdade tão “relativa” que, além de não ser absoluta, não seria sequer relativa, dado que não seria, tampouco, liberdade. Onde há esse pensamento não há segurança quanto à plenitude do direito à informação, da liberdade de imprensa. E esse pensamento é endêmico entre nós.

Mas, há mais que isso. É preciso levar em conta que o jornalismo, como método, não tem funcionado muito bem em geral. Começemos por ponderar que o ofício do jornalismo, em particular no modelo adotado no Ocidente desde pelo menos meados do século XIX, baseado no controle dos veículos por empresas com finalidade de lucro (modelo, aliás, em crise há 25 anos por causa da tecnologia da internet), abre flancos importantes

para a crítica dos seus inimigos. Há vícios estruturais nesse modelo que criam no público uma sensação que alguns autores chamam de “desinformação funcional”. “O jornalismo tal como o conhecemos hoje omite as circunstâncias determinantes dos fatos” por estar sempre empenhado na prioridade ao que é mais novo, surpreendente numa linguagem que seja a mais rapidamente compreensível pela maioria (numa busca de mínimo denominador comum), argumenta, por exemplo, Leão Serva, num excelente trabalho em que reflete sobre sua experiência como correspondente de guerra.

Esses vícios estruturais, que são compartilhados em níveis de intensidade diversos por todos os veículos jornalísticos e em todas as épocas e culturas, formam uma extensa lista: superficialidade na informação (porque ela tem de ser curta), apelo aos aspectos mais espetaculosos dos acontecimentos (porque é preciso chamar a atenção do maior número possível de pessoas), falta de contexto que ajude o público a compreender o cerne do que ocorre (porque o espaço e o tempo disponíveis são pequenos), esquecimento amanhã do que é importante hoje (porque as novidades se sucedem em ritmo acelerado, e tanto os jornalistas quanto a audiência valorizam excessivamente o que ainda não se sabe em prejuízo do que ainda não se conseguiu saber suficientemente).

Isso pode se ver com clareza na cobertura de qualquer assunto, mas é particularmente intensa na dos temas internacionais. Recordando novamente a Leão Serva: “Quando se trata de acontecimentos que se desenvolvem no tempo, muitos deles próprios do âmbito da história [como são as guerras], esse ritmo se renova: após o esquecimento e o relaxamento da atenção [a cada grande novidade], uma nova notícia sobressalta o leitor e reno-

va seu estado de alerta”. Não há espaço nem tempo para ir a fundo nas causas dos conflitos, muito menos de retomá-las quando fatos de maior destaque ocorrem. A fim de tornar os fatos algo “simples, claro e objetivo”, pratica-se uma redução deles, o que frequentemente transforma uma história complexa em algo maniqueísta.

Além de reduzir as facetas da notícia para torná-la mais compreensível e omitir muito da história ou para não cansar o consumidor ou por limitações não transponíveis de espaço, “a redução do fato no jornalismo contemporâneo muitas vezes reflete inadvertidamente adesões históricas que superam o papel de cada repórter e o remetem para histórias longínquas do país [...]. Esse comportamento pode ser involuntário da parte de cada repórter isoladamente, mas revela que nas operações de redução também operam elementos culturais e ideológicos arraigados, e não só a observação de campo”.

Pode-se acrescentar ainda a esses vícios estruturais um problema filosófico ainda mais amplo e inerente à condição humana, que é a incapacidade de reconstituir a verdade a partir de relatos verbais, como fortemente sugerido por autores de ficção como o argentino Jorge Luis Borges, o italiano Antonio Tabucchi e o romeno Paul Celan, entre muitos outros, e aparentemente comprovado por estudos de neurociência recentes, como, por exemplo, os do físico brasileiro André Martins, que atestam a impossibilidade de alguém ser neutro, o que põe fim ao velho debate do jornalismo sobre a existência da objetividade.

Mesmo que se considere encerrado esse debate com o veredito de que a objetividade não existe, e que, portanto, toda informação veiculada no jornalismo tem algum tipo de parcialidade determinada por inclinação ideológica, preconceito de classe, identificação

cultural, condição de gênero, instabilidade emocional, interesse econômico, viés corporativista ou qualquer outro motivo, é inquestionável a possibilidade de relatar fatos comprováveis por meio de documentos verificáveis. Por mais que “tendenciosidades” de motivação de qualquer espécie possam perturbar ou despertar suspeitas sobre matéria jornalística, sempre será possível ter certeza sobre informações (basicamente derivadas das clássicas perguntas: que, quem, quando, onde e por quê, embora o por quê já possa ser questionável). O esforço do jornalismo deve ser relatar o máximo de informações factualmente comprováveis e o máximo de versões relevantes para explicar as razões por que os fatos noticiados ocorreram.

Outra obrigação do jornalismo deve ser tentar ao máximo superar as dificuldades sistêmicas do trabalho no sentido de produzir relatos capazes de fornecer à sua audiência um retrato aceitável dos assuntos de que trata, ainda que com a consciência de que uma superação absoluta será inatingível. Ou seja: embora seja plausível a tese de que as características intrínsecas do jornalismo talvez o impeçam de produzir material que efetivamente permita ao público compreender os fatos, é possível fazer jornalismo de qualidade que ajude as pessoas a chegarem mais perto da compreensão das coisas.

O público em geral não pode se informar apenas com teses e livros que levam anos para serem pesquisados e editados. A maioria das pessoas não tem o tempo e as condições intelectuais e materiais para ler esses livros. Os fatos ocorrem em ritmo muito mais rápido do que esses livros levam para ser produzidos. Assim, embora o jornalismo diário (ou em “tempo presente”) tenha vícios estruturais graves, ele é inevitável e o melhor que se pode fazer é tentar aprimorá-lo.

Muitas dessas dificuldades são inerentes ao jornalismo da forma como ele se organizou nos países ocidentais, de um modo geral, com a primazia do mais novo, do mais sensacional, do mais atraente, do mínimo denominador comum sobre a análise mais detalhada de conjunturas, da história, dos fatores diversos que influenciam ao longo do tempo os acontecimentos. Esse modelo talvez possa ser reformado, mas também dificilmente será substituído por inteiro por algum alternativo.

Tais limitações se aguçam ou atenuam conforme as características de cada indivíduo que desempenha a função. É injusto e incorreto generalizar para toda a categoria profissional as virtudes ou os vícios que possam ser identificados em um só jornalista, por mais influente ou até representativo que ele possa ser ou ter sido.

## **Modelo de negócios em crise**

**H**á um problema estrutural mais recente que é básico e atormenta a atividade como um todo: o modelo de negócios do jornalismo ocidental está em crise há pelo menos um quarto de século e ainda não se encontrou uma alternativa viável para substituí-lo. Em resumo, as margens de lucro das empresas diminuem, na média, constante e significativamente. É cada vez mais difícil dar ao jornalista melhores condições de trabalho para ir fundo na apuração, ampliar coleta de informações e opiniões sobre os acontecimentos e mais tempo para construir um relato equilibrado e bem composto.

Também o público tem mudado nestes 25 anos na direção de querer informações cada vez mais rápidas, novidades cada vez mais recentes, temas que cada vez mais o entretêm. O espaço de atenção médio diminui progressivamente. As pessoas exigem notí-

cias ligeiras, sensacionais e novas. Como sempre ocorre em qualquer fenômeno de comunicação humana, veículo e público exercem influência recíproca entre si; um depende do outro. E, da mesma forma como a neutralidade é impossível para o jornalista, ela também é impossível para o público que consome a informação: se ela chega de alguma forma distorcida, volta a ser distorcida quando é recebida e digerida pela audiência (e de forma distinta entre os inúmeros indivíduos que a recebem).

Apesar de tantas dramáticas limitações, das inerentes à condição humana às típicas do ordenamento econômico capitalista, das resultantes de deformação de caráter às que surgem como decorrência da crise na maneira de se comunicar em virtude da revolução recente da tecnologia, ainda é possível fazer jornalismo de boa qualidade, e este se mantém imprescindível para a manutenção e o aperfeiçoamento da democracia.

Eventuais más condutas de jornalistas ou de órgãos noticiosos, que ocorram por quaisquer motivos, no entanto, jamais deveriam dar ensejo ao questionamento da liberdade; o que deveria se questionar, aí sim, é a conduta específica de quem errou, bem como as causas do erro. Errar, embora não constitua a regra, faz parte do que é previsível na prática do jornalismo. O jornalismo erra e é no dever de corrigir publicamente o seu erro que ele se aperfeiçoa: repondo a verdade, reparando os danos à honra dos ofendidos, submetendo-se à lei para que os autores dos excessos sejam punidos. Esse é o caminho, e ele não fica mais fácil com menos liberdade. Fica, isto sim, muito menos viável.

Também para que os erros de imprensa se corrijam, o regime de liberdade precisa ser fortalecido – só com mais liberdade se aperfeiçoa o regime da liberdade. Os utopistas

autoritários, ainda que não o declarem abertamente, veem no erro não um desvio a ser consertado, mas uma prova de que a liberdade é uma regalia cínica, uma vantagem classista, a ser desmascarada e destronada. Fazem crer que o antídoto residiria em alguma medida de força do Estado, e prescrevem como remédio, possivelmente sem o saber, uma doença muito mais letal que a enfermidade que julgam pretender curar.

Um sintoma da precariedade da cultura política nessa matéria pode ser visto no hábito de algumas autoridades de emitir juízos condenatórios generalizantes sobre o comportamento da imprensa. Há mesmo os que pecam pelo primarismo de considerá-la um corpo uno, indivisível, orientado em bloco. O ponto merece uma breve pausa. É legítimo e necessário que os comuns do público, os sujeitos da vida privada, os partidos, os intelectuais, os estudantes, as ONGs e tantos mais critiquem e discutam correntemente a sua imprensa. A crítica faz bem a ela, em particular, e aos meios de comunicação em geral. Uma sociedade que estimula a crítica dos meios só faz melhorá-los. Mas, quando autoridades, em nome do governo, proferem julgamentos peremptórios sobre a qualidade da imprensa, considerada como um sujeito ideológico compacto, podem gerar um ruído institucional. Embora tenha o direito e mesmo o dever de solicitar correções quando erros de informação vão a público – estando em condições, portanto, de debater com a imprensa – e de exigir que a verdade prevaleça, a autoridade pública deve, como regra, abster-se do papel de árbitro do comportamento da imprensa em geral. Pelas mesmas razões, representantes do Poder Executivo têm o cuidado de não pontificar sobre a saúde do Poder Judiciário, embora possam contestar um acórdão ou uma sentença, assim

como evitam desqualificar a instituição do Poder Legislativo, embora possam polemizar tranquilamente com um parlamentar, um partido ou uma bancada.

A vigência serena do regime de liberdade exige a observância de um protocolo segundo o qual a imprensa seja vista pelo governo e por seus representantes como uma instituição autônoma, uma instituição a qual não lhe compete julgar. É nesse sentido que se diz, com acerto, que cabe à imprensa ser livre para vigiar o governo, jamais o contrário. A liberdade de imprensa é um valor sempre sensível, e depende, nesse aspecto, da liturgia com que os governantes a ela se dirigem. Por isso, os representantes do governo agem bem quando silenciam em matéria de media criticism. Quem quer exercer regularmente a função de crítico de mídia, que se afaste de cargos no governo.

Os motivos para isso são numerosos. Na verdade, todos os motivos do mundo reforçam esse protocolo. Vejamos apenas um: o do conflito de interesses. Entre outras obrigações, compete ao Estado estabelecer marcos regulatórios para o setor dos meios de comunicação, com vistas a preservar a concorrência comercial e a diversidade de conteúdos e pontos de vistas, e, se as autoridades passam a expressar publicamente opiniões peremptórias sobre “a grande mídia” ou sobre “a imprensa em geral”, incorrem desavisadamente em potenciais conflitos de interesses, pondo em dúvida a impessoalidade com que tratam ou tratarão do setor. Como ficariam os encarregados de conceder ou renovar as concessões de rádio e televisão se se posicionassem abertamente como adversários de uma estação e apoiadores de outras? Será que tal engajamento seria compatível com a impessoalidade do regime democrático?

Os conflitos de interesses não ficam ape-

nas aí. Como ao governo cumpre zelar pela liberdade, protegendo-a de qualquer ameaça, os seus representantes não deveriam dar à sociedade a impressão de que têm restrições à imprensa em geral ou preferências quanto a um ou outro veículo. Isso acarretaria um desconforto institucional, como se os guardiões das liberdades acalentassem a fantasia de restringi-las, ainda que um pouquinho só, se não para todos, ao menos para um ou outro. Daí a pertinência do protocolo pelo qual os governantes e autoridades públicas se abstêm de questionar – ou de dar a impressão de que questionam – não os erros pontuais que devem ser corrigidos, mas validade da instituição da imprensa em seu conjunto. Se não por mais nada, pela simples razão de que quem não tem compromisso radical com a vigência da mais plena liberdade de imprensa simplesmente não está apto a exercer cargos públicos numa democracia.

## **Liberdade de imprensa**

Não há razoabilidade, portanto, em supor que a liberdade de imprensa se condicione à inexistência de erros. Ela não é uma recompensa que se outorgue aos veículos que acertam ou um privilégio que se interdite aos que erram – é, sim, premissa inegociável para a prática do jornalismo, seja ele bom ou ruim. Ninguém no governo pode se arvorar a agir em nome de melhorar o nível do jornalismo. Isso não faz sentido.

Desde que o governo e o Estado não atrapalhem, o jornalismo pode se dedicar a melhorar-se e isso ele consegue se for fiel ao seu dever de ser livre. Dever: esta é a palavra. Fala-se muito no dever da verdade, e com razão. Fala-se na fidelidade com que se devem reportar os fatos e o debate das ideias, também com razão. Mas, a busca da verdade dos



fatos começa pela busca da verdade essencial do jornalismo, cujo nome é liberdade. Esta é a verdade interior do jornalismo e, sem cultivar sua verdade interior, ele seria incapaz de ver a verdade que lhe é exterior. O profissional do jornalismo não pode admitir, e nem a sociedade pode admitir que ele admita, a hipótese de que o exercício do jornalismo não seja livre, afirmativamente livre, escancaradamente livre.

E ser livre é um imenso desafio. A liberdade não é apenas letra. Ela só existe se for exercida de fato, por meio da visão crítica, do rigor, da objetividade, na obstinação por tornar públicas as informações que o poder preferiria ocultar. A liberdade floresce mais no conflito que no conagraamento – e, por isso, alguns a confundem com a mera falta de educação, o que também é uma forma de rebaixá-la. Por um caminho ou por outro, ela precisa ser explícita, pois disso depende a confiabilidade, a credibilidade e a autoridade da imprensa. Se não reluzir na liberdade quente, ela morre.

Nesse caso, a responsabilidade não deve ser entendida como um contrapeso da liberdade. Ao contrário, a liberdade é a maior e a primeira das responsabilidades da imprensa. O resto vem depois: ser justo, equilibrado, ponderado, elegante etc. Ainda que o equilíbrio constitua uma virtude que a ética recomenda cultivar, o jornalismo começa pelo dever da liberdade, como vivência material cotidiana. As chamadas virtudes do ofício existem para materializar e para sustentar seu bem maior, a liberdade. Ela é o bem principal – as outras virtudes lhe são acessórias.

Nem mesmo o apartidarismo, um cânone da boa prática de imprensa, é para o jornalista um imperativo tão alto quanto o de ser livre. O apartidarismo é uma exigência? Sem dúvida, mas apenas porque reforça o princípio da independência editorial, que está na

base da qualidade da informação. Isso significa que se uma revista decidir apoiar uma causa partidária, tem o direito de fazê-lo, desde que não o faça com dinheiro fornecido pelos cofres públicos – nesse caso, teríamos o erário financiando uma legenda em detrimento de outras, o que configuraria uma forma de uso da máquina pública para fins partidários ou pessoais. Uma emissora de TV ou de rádio, sendo concessão pública, sofre – e deve sofrer – restrições quando se trata de apoiar editorialmente uma causa partidária, pois os serviços públicos não devem se prestar ao proselitismo político, mas um veículo impresso, que não é concessionário frente à administração pública, pode, dentro da sua esfera de liberdade, lançar apelos para que seus leitores apoiem uma campanha ou mesmo que votem num determinado candidato.

Claro que, no plano ético, não se deve burlar o pacto de comunicação com o público. Para o seu próprio bem, não é recomendável que uma publicação dissimule o seu conteúdo, fingindo que está veiculando uma coisa – informação objetiva, por exemplo – para entregar outra – proselitismo, por exemplo. Agindo assim, além de ameaçar a si mesma com o risco do descrédito, ela estaria corroendo as bases da instituição da imprensa em seu conjunto. Fora isso, no plano da legalidade ou da normalidade institucional, um veículo impresso pode muito bem exercer a sua liberdade abraçando uma bandeira que o identifique com um determinado partido, num determinado momento. Assumirá o risco: se o seu gesto deixar no leitor a impressão de que esse veículo renunciou à sua própria liberdade para se converter num apêndice de uma agremiação ideológica, a perda de credibilidade virá. Se isso ocorrer, ele terá jogado no lixo a razão pela qual terá um dia merecido o respeito do público, mes-

mo daquele público que, eventualmente, concorde com as causas que ela abraçou. Fora isso, é bom ter claro que até mesmo a prática do partidarismo, que contraria um dos cânones da ética de imprensa, só é um problema para o jornalismo porque pode implicar a renúncia da liberdade – esse sim, o valor maior.

A liberdade não funciona como redoma, um manto protetor que acolhe maternalmente os profissionais, livrando-os de cobranças, de julgamentos e de condenações. Liberdade não é impunidade, mas um fator que impele o jornalista a se expor a julgamentos e punições. É uma bandeira que a imprensa tem o dever de carregar com altivez, por mais que isso lhe custe – e custa muito. Quando negocia algumas de suas franjas, ainda que mínimas, deixa de ser imprensa e se converte na sua pior negação, traindo suas origens e turvando o seu futuro.

Para o jornalista, enfim, a liberdade de imprensa é um dever porque, para o cidadão, ela é um direito. Para que o cidadão possa contar com o direito à informação e com a vigência do regime da liberdade, o jornalista precisa tomá-la como um dever incondicional.

A democracia ainda depende do jornalismo – e esse, agora, depende de identificar e cultivar o que lhe é essencial. Experimentamos uma abundância sem precedentes de referências e de discursos fervilhando nos espaços públicos. Cifras, declarações, afirmações, gráficos, rezas, fotos, desenhos, vídeos, documentários, tabelas, infográficos, mapas – uma infinidade de textos, sons e imagens, em profusão vulcânica, vinda de todas as partes, abarrotando os olhos, os ouvidos e, eventualmente, a paciência de todo mundo. ONGs, autarquias, bancos, empresas, governos, fábricas de automóveis, escolas, agências espaciais, igrejas, seitas e furgões

que vendem pamonha produzem seus próprios sites, seus alto-falantes, seus filmes e suas emissoras de rádio e de televisão. Ruidosamente, forjam nexos diretos e íntimos com qualquer tipo de público, com qualquer parte física ou imaterial do sujeito.

No meio da tempestade de conteúdos cujas intenções se embaralham e se dissimulam, uma pergunta inquieta o cidadão: “Em quem eu posso confiar?” Cada vez mais, quando se trata de informação e de diálogo sobre temas de interesse público, o olhar desengajado e o relato objetivo adquirem valor. O jornalismo adquire valor. Credibilidade, independência, foco no cidadão e compromisso com expandir progressivamente o universo daqueles que têm acesso à informação: nisso se resume a sua responsabilidade social. É desse modo que ele contribui para a democracia inclusiva e para o desenvolvimento humano.

## **Cobertura de políticas públicas**

**P**ara fazer crescer ainda mais esse valor e reforçar sua credibilidade, o jornalismo, em especial o impresso, deveria ficar mais em certas prioridades. Por exemplo, dar mais ênfase à cobertura de políticas públicas do que à cobertura da política comezinha. Ao contrário do que acham muitos críticos apressados da imprensa, ela não é capaz de influenciar resultados de eleições, como comprova largo acervo de pesquisa científica acumulado desde 1948, quando Paul Lazarsfeld e outros estudaram o comportamento do jornal e dos eleitores da cidade de Elmira, no Estado de Nova York.

Há aspectos da vida política em que a imprensa pode mesmo exercer papel muito relevante, mais até do que o de outros atores significativos. Um deles é o da definição da agenda

pública. Há uma infinidade de temas em permanente debate numa sociedade democrática. E há momentos específicos em que decisões são tomadas com efeitos duradouros para toda a coletividade. A imprensa não deveria (embora frequentemente o faça) se alhear do debate prévio dos temas dessa agenda.

O Congresso Nacional, frequentemente execrado, não por motivos injustos, é uma instituição com grande transparência. O calendário de suas sessões é público. A agenda das comissões e do plenário, idem. Quem tiver interesse e disposição pode participar e influir. E o jornalismo deveria incentivar essa participação, apesar de quase sempre chegar atrasado ao debate. É muito comum (ocorreu até, recentemente, com matéria de seu interesse direto, a lei que regulamentou o direito de resposta, que só entrou no noticiário às vésperas da aprovação) o veículo jornalístico só tratar de uma lei importante para seu público depois de ela ter sido aprovada. Agir assim é como só tratar da final do campeonato de futebol depois que a partida acabou. Ou do show dos Rolling Stones no Morumbi só depois de encerrado.

À imprensa cabe ajudar o cidadão que quer tomar parte no processo a fazê-lo. Por que não divulgar mais a agenda do Poder Legislativo e fazer com que ela coincida com a da sociedade? Por que não aproximar os representantes e os representados?

Se o Congresso está distante da população, é melhor forçá-lo a aperfeiçoar-se do que pregar o seu fechamento ou ignorá-lo. O mesmo se aplica às Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, Executivos dos três níveis e às diversas instâncias do Judiciário.

O jornalismo pode contribuir muito na construção de pontes que possibilitem essa

melhora, como demonstram diversos exemplos de outros países. É só querer.

Outra maneira para a imprensa acumular valor e credibilidade é a prática do jornalismo preventivo. Neste caso, além de ampliar prestígio, a imprensa pode efetivamente evitar tragédias, em vez de apenas noticiá-las após terem ocorrido, como faz anualmente aos verões, em função das enchentes e deslizamentos provocados por tempestades. Relatar os alagamentos que ocorrem, publicar fotos de carros boiando nas ruas, contar os quilômetros de congestionamento é muito pouco. É possível e necessário fazer acompanhamento sistemático das providências que as autoridades dizem tomar. É perfeitamente possível verificar o quanto do orçamento destinado à prevenção de enchentes e outros desastres naturais está sendo executado ao longo dos meses de um ano e alertar o cidadão quando a execução for abaixo do previsto, como quase invariavelmente é. Em vez de apenas noticiar a morte de centenas de pessoas numa boate que estava sem autorização para funcionar do Corpo de Bombeiros, é possível investigar quantas casas de diversão pública estão com seus alvarás em dia.

Em suma: o jornalismo tem problemas essenciais decorrentes da natureza humana dos que o praticam, assim como tem problemas estruturais decorrentes do modelo capitalista e da crise que a atividade enfrenta há 25 anos motivada pelas novas tecnologias, mas ainda assim precisa ser preservado em liberdade porque é essencial para a democracia e para a construção da cidadania. Para merecer mais apoio da sociedade e se mostrar realmente útil, deve investir mais naquilo que lhe dá mais valor e o torna imprescindível para os cidadãos.

# A Desburocratização Como Agenda Permanente<sup>1</sup>

.....

J.G. PIQUET CARNEIRO

DANIEL BOGÉA

**E**m momentos de crise, o tema da simplificação administrativa assume lugar privilegiado no debate público. Parece natural que em situações de estagnação econômica e frágil sustentação política da coalizão governista, como na atual conjuntura, esforços sejam lançados de forma mais contundente sobre a redução do chamado “custo Brasil”. Afinal, o discurso em favor de um aparato estatal mais eficiente assume contornos suprapartidários e consensuais, soando como um caminho promissor não apenas ao governo, mas também ao setor produtivo e aos cidadãos.

Os números corroboram a importância da eliminação de entraves burocráticos para o desenvolvimento econômico e social do país. No mais recente relatório *Doing Business*<sup>2</sup>, publicado pelo Banco Mundial, o Bra-

sil surge na 116ª posição do ranking geral sobre a facilidade de se realizar negócios, em um total de 189 países pesquisados. É especialmente preocupante o fato de que caímos cinco posições em relação ao levantamento anterior, o que sugere a insuficiência ou baixa eficácia de políticas governamentais voltadas à redução do custo empresarial.

Quando descemos a alguns indicadores isolados do *Doing Business 2016*, o cenário é ainda mais gravoso. No que diz respeito à facilidade de se abrir uma empresa, ocupamos a 174ª posição. Enquanto na cidade de São Paulo são exigidos 11 procedimentos para o início de uma empresa, em um processo que leva aproximadamente 101,5 dias (na cidade do Rio de Janeiro esse número é reduzido para 54 dias), a média apurada entre países da América Latina e do Caribe é de oito procedimentos e 29,4 dias. Entre os países membros da OCDE, descemos a médias de 4,7 procedimentos e 8,3 dias. Quanto à facilidade de se pagar impostos, o Bra-

.....  
J. G. PIQUET CARNEIRO é presidente do Instituto Helio Beltrão e vice-presidente da Comissão de Juristas da Desburocratização do Senado Federal. Foi consultor jurídico (1979-1982) e coordenador (1983-1985) do Programa Nacional de Desburocratização, membro do Conselho de Reforma do Estado (1996-1998) e presidente da Comissão de Ética da Presidência da República (1999-2004).

.....  
DANIEL BOGÉA é diretor-executivo do Instituto Helio Beltrão e membro da Comissão de Juristas da Desburocratização do Senado Federal.

.....  
1. Trechos do presente artigo foram baseados em palestras proferidas pelos autores em eventos promovidos pelo Instituto Helio Beltrão.

.....  
2 World Bank Group. *Doing Business 2016: measuring regulatory quality and efficiency*. Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/>

sil surge na 178ª posição<sup>3</sup>, com cerca de 2.600 horas anuais dedicadas por empresas ao cumprimento de suas obrigações tributárias, quando a média da América Latina e Caribe e de países da OCDE não passa de 361 horas e 176,6 horas, respectivamente.

O custo da burocracia não afeta apenas o ambiente empresarial. Em recente pesquisa conduzida pelo Ibope, em parceria com a Confederação Nacional da Indústria, a sociedade manifestou-se de forma categórica no sentido de que os excessos burocráticos são prejudiciais ao cidadão<sup>4</sup>. Dentre habitantes de 142 municípios brasileiros, 77% consideram o Brasil um país burocrático ou muito burocrático. Os entrevistados também avaliaram o grau de dificuldade na realização de serviços e procedimentos e, a partir desses resultados, foi construído um indicador de dificuldade. Entre os procedimentos em que se constatou maior insatisfação estão: (1) encerramento de empresa; (2) abertura ou constituição de empresa; (3) compra de imóvel; (4) realização de inventário; (5) requisição de aposentadoria ou pensão; (6) emissão de passaporte; (7) obtenção de licença para construção ou reforma de imóvel; (8) locação de imóvel; e (9) licenciamento, vistoria ou transferência de veículo.

Os dados da pesquisa Ibope/CNI mostram que a percepção de que temos que desburocratizar já está amplamente difundida

na sociedade brasileira. Aproximadamente três quartos dos entrevistados entendem que o excesso de burocracia representa (i) estímulo à corrupção; (ii) desestímulo aos negócios; (iii) incentivo para que o governo gaste mais do que o necessário; e (iv) estímulo a informalidade. Não por outro motivo, 72% dos cidadãos concordam total ou parcialmente com a afirmativa de que o governo deveria eleger o combate à burocracia como uma prioridade inadiável.

Se a patologia já foi diagnosticada tanto pelo governo quanto pela sociedade civil, a pergunta que se coloca é por que ainda não demos uma resposta à altura do problema. Não teríamos encontrado antídoto apto a eliminar os excessos burocráticos?

## Janela de oportunidade

O que se argumenta é que esforços inovadores de simplificação adotados no curso da história administrativa brasileira sucumbiram em razão de uma tendência perniciosa de se tratar da desburocratização como agenda prioritária apenas em momentos de crise. O Brasil contou com iniciativas revolucionárias nessa temática, porém importantes medidas legislativas e programas governamentais perderam fôlego com o tempo. Para que tomemos um rumo diferente, a desburocratização não deve ser tratada apenas como prioridade, mas como verdadeira condicionante ao desenvolvimento brasileiro<sup>5</sup>.

Diante disso, a atual conjuntura oferece uma janela de oportunidade para que se materializem as bases necessárias à adoção de uma política de Estado permanente

3. Especificamente em matéria fiscal, a metodologia adotada pelo Doing Business tem sido objeto de crítica, por adotar critérios que podem superestimar a magnitude dos entraves burocráticos. A esse respeito, ver SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha (2012). Custo do cumprimento das obrigações tributárias acessórias no Brasil. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Estudo Março/2012, pp. 1-27.

4 Indicadores CNI (2015). Retratos da sociedade brasileira – Burocracia, ano 5, número 23, julho de 2015. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/RSB%2023%20-%20Burocracia%20Julho%202015.pdf>

5. BELTRÃO, Helio. Descentralização e liberdade. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília e Instituto Helio Beltrão, 2002, p. 44.

e estável de simplificação. A desburocratização deve ser compreendida como uma ação política com o propósito de recolocar o cidadão como o destinatário de toda a atividade administrativa. Como tal, independentemente do lado para o qual pender a disputa de poder que se instalou no país, a desburocratização é um tema que merece assumir protagonismo em um necessário processo de reconstrução política. Pretendemos focar essa faceta positiva da crise, apontando como a inclinação hodierna da opinião pública à defesa de mudanças estruturais pode favorecer a consolidação da desburocratização como uma agenda permanente e, por consequência, aperfeiçoar a democracia no Brasil.

## Resgate de iniciativas positivas

Pensar o futuro demanda, em primeiro lugar, um olhar ao passado. É imperativo que retomemos as características dos principais programas de simplificação já levados a cabo pelo governo brasileiro. Uma cuidadosa revisão histórica permite o resgate de iniciativas positivas que foram perdidas com o tempo e nos alerta para caminhos que já se mostraram equivocados em outras oportunidades. O já antigo – porém ainda não revogado – decreto-lei nº 200/67, por exemplo, fundou a mais bem-acabada arquitetura jurídica para dar efetividade ao princípio da confiança no trato com a Administração Pública. Apesar disso, o mesmo apego ao formalismo que o decreto buscava combater tomou proporções inimagináveis ao longo do tempo, mediante novas legislações que representaram uma guinada em favor da cultura da desconfiança e do carimbo.

Também é imprescindível que olhemos para o lado. A conformação de uma estrutura

burocrática funcional, no sentido weberiano<sup>6</sup> do termo, é medida indispensável em Estados contemporâneos, que dependem de um aparato técnico e impessoal para se verem livres de rudimentos autoritários. Nada obstante, a consolidação de uma burocracia sem excessos sempre foi uma tarefa desafiadora aos governos democráticos. Não foi apenas no Brasil que se vivenciou a propagação de obrigações desnecessárias, legislações redundantes e, de forma mais geral, o afastamento da administração pública de seu sentido primeiro: servir ao público. Por isso mesmo, vários países têm adotado medidas contundentes para se combater de forma estrutural a burocratização. Nesse sentido, conhecer a experiência comparada é essencial para a solução de nosso problema. O exemplo de Portugal, a quem atribuímos nossa tradição burocrática, é particularmente importante para que se perceba um horizonte possível de mudanças radicais. Basta lembrar que a criação de empresa não mais depende de registro perante o governo português.

A partir desses elementos serão apresentadas sugestões para que se efetive uma política de Estado mais consistente e compatível com as particularidades culturais de nosso País. Para dar sustentação a essa política, propõe-se o estabelecimento de um marco legal mais coeso e claro, apto a con-

---

6. Para Weber, o termo burocracia possui uma conotação positiva, dizendo respeito a um tipo ideal de organização governamental em que funcionários se organizam de forma específica e submetem-se a normas de conduta, com o propósito de exercer autoridade legal. Trata-se de ideal imprescindível para a concepção de um aparato estatal imparcial e técnico. No presente artigo, os termos “burocrático” e “burocratização” possuem outro sentido, voltados à acepção mais popular que associa essas palavras como disfunções da administração, como “a hipertrofia, a rigidez, a desumanização, a tendência ao gigantismo, a insensibilidade ante as aflições do usuário e, o que é pior, a inconsciente vocação para agravá-las, através da complicação”. BELTRÃO, Helio (1981). Programa Nacional de Desburocratização. Revista de Administração Pública, vol. 15, n. 3, p. 92.



ferir maior segurança jurídica às relações travadas entre o Estado, a empresa e o cidadão. Tal substrato normativo poderia conferir sustentação ao tratamento da desburocratização como uma operação de longo prazo em todos os níveis federativos. Deve-se ter em mente, contudo, que a solução não começa e nem termina no texto de uma lei. É preciso uma modificação radical no funcionamento da administração pública como um todo, com a valorização do espaço de decisão do gestor público, incentivos à inovação, deslocamento dos esforços de controle para resultados, em detrimento de processos, e, acima de tudo, a revalorização do princípio da confiança.

O Brasil é um país de dimensões continentais, em que as desigualdades regionais demandam especial atenção. Não se postula, por conseguinte, uma solução universal e centralizada para o problema da burocracia. Ao contrário, a descentralização administrativa é a única alternativa crível para a implementação de uma consistente política de desburocratização.

## I. A experiência brasileira

As raízes coloniais da administração pública brasileira são usualmente indicadas como fatores preponderantes na formação de nossa cultura burocrática<sup>7</sup>. Abrucio, Pedroti e Pó enumeram as duas formas de

comando características do período colonial: (i) um viés centralizado das atividades administrativas, marcado “por um excesso de procedimentos e regulamentos, tendo como fundamento filosófico uma visão de que o Estado vem antes da sociedade”<sup>8</sup>; e (ii) uma estrutura local de governança de caráter patrimonialista, resultante em uma privatização do espaço público. Nossa administração formou-se, então, a partir da síntese entre o centralismo excessivamente regulamentador e o patrimonialismo local.

As primeiras manifestações contra o fenômeno da burocratização dos serviços públicos remontam à segunda metade do século XIX e estiveram relacionadas com o adensamento do debate sobre centralização política. Visconde do Uruguai, um defensor da centralização política, mostrava preocupação com as consequências adversas da centralização administrativa, que produziria a lentidão do processo decisório a partir da multiplicação de engrenagens estatais. Irineu Evangelista de Souza, o Visconde de Mauá, foi outro precursor importante do inconformismo com a centralização administrativa. Reclamava ele que no Brasil tudo dependia de autorização governamental, pouco sobrando para a iniciativa individual. O símbolo desse período é o “alvará régio”, ou seja, a autorização do rei para qualquer empreendimento de caráter empresarial. Foi-se o “régio”, mas o termo alvará continua tendo uma forte carga simbólica: ele significa que a iniciativa individual depende de uma concessão unilateral do Estado.

7. Segundo afirmava Helio Beltrão no início dos anos 1980, “a origem do emperramento da administração pública há de ser buscada na tradição cultural herdada do arcabouço burocrático colonial português. O centralismo, o autoritarismo, o formalismo, a desconfiança e a tutela, que marcaram a administração colonial, ainda perduram, de forma expressa ou subjacente, na maior parte das leis, regulamentos e normas da administração pública. E continuam, inconscientemente, a orientar o comportamento da maioria dos responsáveis pela administração das normas vigentes”. BELTRÃO, Helio (1981). Programa Nacional de Desburocratização. Revista de Administração Pública, vol. 15, n. 3, p. 94.

8. ABRUCIO, Fernando; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (Orgs). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 29.

Do fim da monarquia à Revolução de 30, o processo político caminhou no sentido da descentralização, com o poder político sendo transferido para as províncias sob a forma de consolidação das oligarquias locais e do coronelismo. O Estado Novo, de 1937 a 1945, inaugurou um novo ciclo de centralização política pelo governo federal e de correspondente enfraquecimento do poder local. Entretanto, os revolucionários de 30, inspirados no positivismo – a doutrina filosófica de Auguste Comte – que alcançou no Brasil uma importância singular, atribuíam à modernização do Estado, ainda que pela via autoritária, fundamental importância no seu projeto político. Para os positivistas, na ausência de elites preparadas e diante de uma economia capitalista tibia, caberia ao próprio Estado modernizar-se.

Modernizar, no caso, implicava, entre outras providências, dar maior agilidade e eficiência ao setor público. Datam desse período a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) – primeira tentativa de dar organicidade ao sistema de compras públicas e ao regime de pessoal –, a instituição dos primeiros concursos públicos de abrangência nacional, a adoção do sistema do mérito e a criação de autarquias dotadas de autonomia gerencial e financeira. A criação dos Institutos de Previdência Social (IAPs), sob forma de autarquias dotadas de autonomia financeira e operacional, constituiu o primeiro esforço interno de descentralização a romper com o rigorismo formal dos órgãos centrais de governo.

Foi um período rico de iniciativas governamentais, constituindo-se numa tentativa de resolver o dilema do Visconde de Uruguai, qual seja, o de conciliar o centralismo político, essencial ao regime autoritário, com a descentralização administrativa, ne-

cessária à modernização do setor público. Não por outro motivo, aponta-se o modelo daspiano como “a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala”<sup>9</sup>. Fernando Abrucio observa, contudo, que a ênfase em normas e procedimentos ganhou maior ressonância do que os princípios do mérito e do universalismo, também centrais ao ímpeto reformista. Ou seja, a partir de uma lógica formalista, procedeu-se com uma valorização maior dos meios em si do que dos fins, traço que ainda se perpetua na tradição administrativa brasileira.

A redemocratização, a partir de 1946, reduziu o ímpeto da modernização que marcou o período autoritário. De toda maneira, a preocupação com a eficiência administrativa permaneceria latente, em particular um núcleo de administradores públicos de alta competência, uma “elite modernizante” que exerceu por três décadas notável influência nos destinos da administração pública. Esses “grupos executivos” permitiram um grau de flexibilidade decisória inexistente nos órgãos centrais. Esse movimento iniciado na década de 50 redundou na criação e na consolidação de grandes empresas estatais e órgãos de fomento, que se posicionavam como “celeiros técnicos de alta qualificação”, tornando-se “instrumentos fundamentais de financiamento do processo de industrialização”<sup>10</sup> e o verdadeiro braço moderno do Estado.

---

9. ABRUCIO, Fernando; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (Orgs). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 36.

---

10 PIQUET CARNEIRO, João Geraldo (2008). Sugestões para uma reforma gerencial de emergência. Fórum Especial do Instituto Nacional de Altos Estudos – Inae, p. 9.

Avançando sobre o breve período do governo João Goulart, tivemos a criação de um Ministério Extraordinário da Reforma Administrativa, sob o comando de Amaral Peixoto, político fluminense de prestígio desde o Estado Novo. Também é digna de menção a reforma administrativa empreendida no Estado da Guanabara, em 1962, no governo Carlos Lacerda. Em 1964, o presidente Castello Branco, o primeiro governante da ditadura militar, tratou de aproveitar o diagnóstico que já havia sido realizado no âmbito federal e no governo da Guanabara e criou uma Comissão de Reforma Administrativa.

## PND e descentralização

A reforma administrativa de 1967 foi um momento marcante do ponto de vista da desburocratização. Na Comissão, ocorreu um embate entre duas correntes de pensamento: uma, tradicional, que enxergava o processo de reforma como um problema de adequação das estruturas governamentais, com ênfase especial na concepção de um novo organograma para o governo federal. A outra corrente, defendida por Helio Beltrão, percebia a reforma como um verdadeiro processo, no qual o elemento humano tinha importância fundamental. Dizia Beltrão, naquela época, que as organizações, assim como os planos de governo, valem exatamente o que valem as pessoas que as administram e os executam.

Os primeiros anos da reforma administrativa de 1967 foram marcados pela ênfase na descentralização administrativa, na delegação de competência e no reforço da autonomia das entidades da administração indireta, em particular das empresas estatais. Logo na primeira parte do Decreto-Lei 200/67 encontravam-se os princípios nortea-

dores da reforma. No entanto, o recrudescimento do regime militar, em 1969, comprometeu, principalmente, a meta da descentralização administrativa. Isto porque, dentro da lógica autoritária, não era aceitável que, em nome da eficiência técnica da administração, o poder central deixasse de controlar todas as instâncias decisórias do Estado.

Em 1979, no curso do processo de abertura política do regime autoritário, inicia-se um novo ciclo por meio do Programa Nacional de Desburocratização (PND). Tornou-se, então, possível retomar a reforma administrativa, dentro de uma perspectiva de descentralização e – esta a grande novidade – com ênfase especial no interesse do cidadão como usuário dos serviços públicos. Nas palavras de Beltrão, o PND procurava “reumanizar a administração e voltá-la para fora, isto é, redirecioná-la no sentido de servir melhor ao usuário, que constituiu sua razão de ser”<sup>11</sup>.

Pela primeira vez o governo federal passou a tratar a questão da reforma não mais como uma proposição voluntarista do próprio Estado, mas como condição essencial do processo de redemocratização, o que antecipava, em grande medida, a discussão da nova gestão pública, que se consagrou internacionalmente e ganhou força no Brasil em meados dos anos 1990. Como reconhecem os estudiosos do tema, “sem dúvida alguma foi uma grande inovação, não apenas em relação à história cartorial e burocrática da administração pública brasileira, mas mesmo em comparação ao que ocorria no plano internacional”<sup>12</sup>.

11. BELTRÃO, Helio (1981). Programa Nacional de Desburocratização. Revista de Administração Pública, vol. 15, n. 3, p. 93.

12. ABRUCIO, Fernando; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (Orgs). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 52.

Dois grandes projetos oriundos do Programa Nacional de Desburocratização foram aprovados, em 1984, pelo Congresso e se tornaram símbolos do esforço de reforma – o Juizado de Pequenas Causas, destinado a ampliar o acesso à Justiça, e o Estatuto da Microempresa, que assegurava isenções fiscais e redução de encargos burocráticos às empresas de porte reduzido.

Após a Constituinte e a transição democrática, verificou-se um grande retrocesso em razão de uma verdadeira paranoia fiscal. A obsessão com o equilíbrio fiscal colidiu com a decadência dos meios de fiscalização. Os meios de fiscalização ficaram muito precários por falta de recursos de fiscalização externa. Os chamados controles cruzados assumiram protagonismo, com a produção de certidões como requisito essencial para a prestação do serviço público. Esse esvaziamento do processo de reforma administrativa federal esteve ligado ao enfraquecimento das chamadas “ilhas de competência”, à retirada constitucional do poder de auto-organização do Executivo e uma elevação dos níveis de corporativismo.

O governo Fernando Henrique Cardoso esteve comprometido, desde o primeiro mandato, com a reforma do Estado, nesta compreendidas a extinção ou abrandamento dos monopólios estatais, a reforma do sistema previdenciário, a privatização de serviços públicos, a reforma tributária e a reforma do Judiciário. A reforma administrativa (Emenda 19 de 1998) teve em mira, entre outras providências, dar flexibilidade ao regime jurídico dos servidores públicos, permitir a demissão de servidores estáveis por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, fixar o teto de remuneração, além de “desconstitucionalizar” determinadas questões que poderão ter tratamento mais

adequado em nível infraconstitucional. A reforma administrativa, em sentido estrito – entendida como a busca da eficiência administrativa mediante a adoção de providências gerenciais destinadas a aumentar a eficácia do processo decisório governamental, a promover a descentralização administrativa, a combater a burocratização e a melhorar a qualidade dos serviços públicos – não constituiu prioridade do governo, ainda que tivesse na figura do ministro Bresser-Pereira uma figura de especial relevância.

Nos governos Lula e Dilma Rousseff, o tema continuou em segundo plano, com algumas iniciativas localizadas importantes, como a edição do Decreto nº 5.378/2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, além de trabalhos voltados à eliminação de entraves burocráticos da atividade empresarial, especialmente da pequena e micro empresa, liderados pelo ministro Guilherme Afif, à frente da Secretaria da Micro e Pequena Empresa e do Programa Mais Simples Brasil, instituído pelo Decreto nº 8.414/2015. De forma mais geral, contudo, ainda não se alcançou os padrões necessários de consistência, visibilidade e continuidade dos esforços de simplificação como uma política de Estado.

## **II. Ideias para uma política de desburocratização no longo prazo**

A partir da história administrativa brasileira e de exemplos estrangeiros recentes de combate aos excessos burocráticos, torna-se possível explorar algumas ideias a serem implementadas durante a janela de oportunidade que se abre no atual contexto de crise política e econômica. Retomando as lições de Beltrão, surgem pelo menos dois cami-

nhos para que possamos consolidar a desburocratização como agenda permanente:

(1) “Não se conseguirá desburocratizar a administração sem antes questionar, e gradualmente reformular, [o] arcabouço institucional-normativo, no qual estão definidas as regras do jogo, às quais deve obedecer a administração”;

(2) “E jamais conseguiremos fazê-lo se não existir, na cúpula da administração [...] uma clara e firme vontade política de deflagrar esse processo de atualização cultural e institucional”<sup>13</sup>.

Ainda que mudanças legislativas por si só não tenham o condão de proporcionar transformações efetivas, é imprescindível que contemos com um marco jurídico coeso e claro para dar apoio a um programa de desburocratização no longo prazo. O que se percebe hodiernamente, contudo, é um cenário de terra arrasada. Como dizia Guilherme Duque Estrada, “a burocracia brasileira tem muitas fontes e uma das mais importantes é, certamente, o cipoal em que se transformou o sistema legal do País. O excesso e a complexidade de nossas normas jurídicas, muitas delas tecnicamente mal elaboradas, estão infernizando a vida do cidadão, tumultuando o dia a dia das empresas e inibindo a ação dos servidores públicos”<sup>14</sup>.

Nesse sentido, inovações legislativas possuem um papel simplificador de primeira ordem. Algumas proposições que já estão em tramitação perante o Congresso Nacio-

nal podem ser aproveitadas com esse norte. O PLS nº 214/2014, de autoria do então Senador Armando Monteiro, por exemplo, objetiva racionalizar atos e procedimentos administrativos mediante a supressão ou simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social seja superior ao eventual risco de fraude.

Em linhas gerais, esse projeto está fundado nos mais caros preceitos de desburocratização, buscando consolidar em uma mesma lei aspectos como a presunção da boa-fé, a instituição de análises de custo e benefício para implementação de novas exigências, a utilização de novas tecnologias para o atendimento ao cidadão e a preferência por mecanismos de controle posterior em detrimento do controle prévio, entre outras medidas. Também são retomadas algumas das bandeiras do Programa Nacional de Desburocratização, como a dispensa de firma reconhecida e a vedação de exigência de prova relativa a fato já comprovado pela apresentação de documento válido. Ressalve-se que o projeto não estabelece mecanismos de controle da efetividade da lei, sendo passível de algum aperfeiçoamento para que não fique relegado ao esquecido campo das leis que “não pegam”.

Outro projeto com desígnio racionalizador é o PLS nº 349/2015, de autoria do Senador Antonio Anastasia, que pretende incluir na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42) disposições para elevar níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e na aplicação do direito público. Idealizado pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, esse projeto tem como escopo a melhora da atividade decisória pública no Brasil.

13. BELTRÃO, Helio (1981). Programa Nacional de Desburocratização. Revista de Administração Pública, vol. 15, n. 3, p. 94.

14. ESTRADA, Guilherme Duque (2004). É preciso desburocratizar as leis. O Estado de S. Paulo, 7 de julho de 2014.



Entre outras previsões interessantes<sup>15</sup>, está aquela do artigo 25, que busca proteger o gestor público que toma decisões com base em fundamentos razoáveis<sup>16</sup>. Cuida-se de intento legítimo e urgente em um cenário no qual o agente público sofre de uma paralisia decisória incentivada pelo excesso de controles formais. Como defende Philip Howard, reverberando as palavras de Helio Beltrão mais de 30 anos depois, precisamos de uma filosofia de governo humanizada, em que gestores públicos sejam orientados por princípios amplos e tenham espaço para tomar as decisões que entendam corretas, sempre amparados em objetivos públicos que estabeleçam critérios transparentes de responsabilização e controle<sup>17</sup>.

Em paralelo às propostas já em análise pelo Congresso, é de peculiar importância o papel da Comissão de Juristas da Desburocratização do Senado Federal, criada pela presidência daquela Casa Legislativa em setembro de 2015 como parte dos esforços da “Agenda Brasil”<sup>18</sup>.

15. Para um panorama geral do projeto, com comentários de importantes juristas, ver PEREIRA, Flávio (Coord.) (2015). Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática – estudos sobre o projeto de lei nº 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público. Brasília: Senado Federal.

16. “Art. 27 O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em orientação geral, ou ainda em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgãos de controle ou judiciais.  
§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou comportamento praticado no exercício normal de suas competências terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa.”

17. HOWARD, Philip (2015). Introduction. In: KAUFMAN, Herbert. Red tape: its origins, uses, and abuses. Washington, D.C.: The Brookings Institution, p. XIV.

18. Cuida-se de um conjunto de propostas para propiciar a retomada do crescimento brasileiro. Para um resumo da Agenda Brasil, ver: <http://www12.senado.gov.br/institucional/presidencia/noticia/agenda-brasil-12-de-agosto-de-2015>

Presidida pelo ministro Mauro Campbell Marques, do Superior Tribunal de Justiça, e sob a relatoria do ministro José Antonio Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, a comissão de especialistas<sup>19</sup> tem como função apresentar anteprojeto de lei destinados a desburocratizar a administração pública brasileira, melhorar a relação com as empresas e o trato com os cidadãos.

Com efeito, um primeiro foco de atenção tem sido a elaboração de um diploma normativo que estabeleça regras gerais voltadas à efetivação do princípio constitucional da eficiência, expandindo os termos do já mencionado PLS nº 214/14. Para esse desígnio, está em processo de discussão uma lei nacional, com aplicabilidade nos três níveis da federação, porém de teor minimalista e principiológico, de modo a preservar a aplicação legal de forma descentralizada, respeitando-se as particularidades do nível local. Preocupações com a efetividade de um diploma nesses moldes também tem ensejado debates acerca de modelos sancionatórios adequados para incentivar a aplicação da lei pelos agentes públicos.

Outras questões pontuais que representam intensos entraves burocráticos ao desenvolvimento brasileiro devem ser objeto de aperfeiçoamento legislativo, como o processo de abertura de empresas, o licenciamento ambiental, o processo administrativo fiscal e o marco legal de contratações públicas. O caso das licitações é sintomático. Fundada em um viés maximalista, a lei nº 8.666/93 é símbolo da lógica formalista que

19. Os outros integrantes são Paulo Rabello de Castro, Mauro Gomes de Mattos, Ives Gandra Martins, Otávio Luiz Rodrigues Junior, Aristóteles de Queiroz Camara, Mary Elbe Queiroz, Eumar Roberto Novacki, Gabriel Ferraz, Antonio Helder Medeiros Rebouças, Luciana Leal Brainer, Marcello Cerqueira, Everardo de Almeida Maciel, Leandro Paulsen, Heleno Taveira Torres, Paulo Ricardo de Souza Cardoso, João Geraldo Piquet Carneiro e Daniel Bogéa.



cria burocracia desnecessária<sup>20</sup>. Como propõe André Rosilho, precisamos substituí-la “por outra menos procedimentalizada e burocrática e que seja capaz de dar mais racionalidade ao regime geral de contratações públicas, reconhecendo limites à regulação jurídica e abrindo espaços para mais criatividade na gestão pública”<sup>21</sup>.

## Ideia do balcão único

Essa necessidade de protagonismo do Poder Legislativo na desburocratização revela uma faceta pouco explorada em outras etapas de reformas administrativas brasileiras e pode ser determinante no amoldamento de um consenso político geral, apto a consolidar o tema como uma agenda de longo prazo. Associado a isso, é indispensável que se confira maior força institucional às iniciativas gestadas dentro do Poder Executivo, como o programa “Bem Mais Simples”<sup>22</sup>, que hoje ficam em segundo plano em relação a outros temas importantes, como o ajuste fiscal e a política econômica. Também é imprescindível que se confira maior projeção a políticas locais, implementadas por governos estaduais e municipais, na medida em que experiências subnacionais bem-sucedidas podem ser replicadas por outros governos. É o que se pretende, por exemplo, com o projeto piloto conjunto do governo federal com o governo do Distrito Federal que aprovou recentemente

legislação para acelerar a entrada em funcionamento de empresas<sup>23</sup>.

A experiência da União Europeia aponta para alguns princípios de simplificação legislativa e administrativa que também podem nortear reformas<sup>24</sup>. A proporcionalidade ao risco determina que o grau de controle público de determinada atividade deve ser proporcional ao seu risco para outros interesses públicos<sup>25</sup>. A partilha de informação entre serviços públicos impõe que o Estado se organize para reaproveitar e partilhar a informação de que já dispõe, sem impor ônus desnecessários ao cidadão<sup>26</sup>. Segundo a ideia do balcão único, a Administração deve estabelecer um ponto único de contato com o cidadão, a partir do qual esse pode realizar vários serviços perante diferentes órgãos e entidades. A linguagem clara apresenta-se como regra de interlocução entre Estado e sociedade, favorecendo a transparência<sup>27</sup>. O princípio da participação sugere a necessidade de consulta e intervenção efetiva do público no processo de

20. PIQUET CARNEIRO, João Geraldo; BOGÉA, Daniel (2015). Desburocratizando as compras públicas. Valor Econômico. 24 de março de 2015.

21. ROSILHO, André (2013). Licitação no Brasil. São Paulo: Malheiros, p. 231.

22. Para um panorama deste programa, ver BARBOSA, L.G. (2015). O que é o “Bem Mais Simples Brasil”? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado.

23. Para mais informações, ver [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/10/06/interna\\_cidadesdf,501477/dilma-rousseff-participa-de-solenidade-no-buriti-ao-lado-de-rollemborg.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/10/06/interna_cidadesdf,501477/dilma-rousseff-participa-de-solenidade-no-buriti-ao-lado-de-rollemborg.shtml)

24. Para um aprofundamento da experiência europeia, ver MARQUES, Maria Manuel Leitão (2014). Relatório: Estudo sobre as experiências pioneiras de países da União Europeia em simplificação administrativa. Projeto apoio aos diálogos setoriais União Europeia – Brasil.

25. Em Portugal, o Decreto-Lei nº 48/2011 instituiu o regime jurídico do Licenciamento Zero, que liberou por completo o exercício de atividades sem risco e simplificou o acesso a outras atividades através de regimes de mera comunicação prévia.

26. O serviço português de Informação Empresarial Simplificada permite que empresas cumpram com uma série de obrigações de ordem contábil e fiscal perante vários órgãos mediante uma única interação por formulário eletrônico.

27. O governo português adotou, a partir de 2010, a iniciativa Simplegis, que faz acompanhar as leis e decretos aprovados de resumos escritos de forma simples e claros e acessíveis eletronicamente.

governo e a ideia de administração aberta valoriza o papel da transparência no trato público, inclusive com a disponibilização de dados, estimulando a inovação.

Outro aspecto que deve ser tratado com especial atenção é a utilização das novas tecnologias para a simplificação dos serviços públicos. Deve-se ter em mente que o aparato tecnológico é neutro do ponto de vista dos objetivos políticos e morais da sociedade. O que o governo eletrônico proporciona é uma maior facilidade em transmitir ao cidadão as obrigações que ele deve cumprir, desempenhando um importante papel de transparência, mas não avança sobre formas de se facilitar o cumprimento dessas exigências ou mesmo sobre sua necessidade. Nesse sentido, deve-se conciliar a tecnologia com os esforços simplificadores de humanização da administração.

O tema assume tamanha complexidade que os Estados Unidos criaram recentemente o cargo de *Chief Technology Officer*, diretamente vinculado à Casa Branca<sup>28</sup>. Os potenciais são incomensuráveis, contudo deve-se atentar ao risco de mera transmutação da burocracia em meio físico para o meio digital sem que se enfrente o problema fundamental dos excessos. Não podemos perder o bonde da história, mas também temos que nos prevenir contra a informatização dos abusos burocráticos.

Em linha com a experiência internacional, também devemos expandir para toda a atividade normativa do Estado a utilização de análises de custo e benefício<sup>29</sup>. Percebeu-se que governos devem centrar seus esforços sobre as “con-

seqüências humanas de suas ações”<sup>30</sup>. Nesse sentido, a disputa ideológica sobre o tamanho do Estado deve perder espaço para uma avaliação técnica da eficiência e eficácia de ações estatais, com o propósito de se obter um governo que funcione melhor. Como bem sintetizado por Cass Sunstein, “se precisamos de mais ou menos interferência [do Estado] não depende de nada abstrato, mas dos efeitos concretos”<sup>31</sup>, os quais somente podem ser apurados mediante uma análise que considere todos custos e benefícios econômicos e sociais da intervenção sobre o cidadão e a empresa.

Tal medida é urgente no âmbito das fragilizadas agências reguladoras, que não aplicam as normas já existentes acerca da realização de estudos prévios de impacto regulatório. De outro lado, a avaliação de custo e benefício deveria ser adotada no próprio Congresso Nacional, aperfeiçoando o processo de formação de leis, e nos diversos entes da administração pública, tanto com mecanismos de análise prévia quanto de avaliação retrospectiva, de modo a eliminar normas que não alcançam os efeitos esperados na prática.

### III. Conclusão

A burocracia é um inimigo antigo e conhecido da sociedade brasileira, afetando tanto o cidadão, que se vê cercado de formu-

28. Para um relato das políticas de inovação com base em novas tecnologias implementadas pelo governo norte-americano, ver CHOPRA, Aneesh (2014). *Innovative state: how new Technologies can transform government*. New York: Atlantic Monthly Press.

29. Nos Estados Unidos, a partir do Paperwork Reduction Act, uma lei voltada essencialmente à eliminação de burocracia desnecessária, vem se desenvolvendo em um

importante marco de orientação à análise de custo e benefício pelos entes da administração. Como exemplo, temos os Executive Orders 12866, de 1993, e os mais recentes 13563, de 2011, e 13610, de 2012, que aprofundam métodos para a análise prospectiva e retrospectiva. Para um relato de aplicação prática desse aparato normativo pelo governo federal, ver SUNSTEIN, Cass (2013). *Simpler: the future of government*. New York.

30. SUNSTEIN, Cass (2014). *Valuing life: humanizing the regulatory state*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 1.

31. SUNSTEIN, Cass (2014). *Valuing life: humanizing the regulatory state*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 9.

lários e carimbos para ser atendido por um serviço público essencial, quanto as grandes empresas, que são oneradas pesadamente com o cumprimento de obrigações burocráticas desnecessárias e prejudicadas por uma regulamentação excessiva e pouco coerente.

Procuramos argumentar, contudo, que a burocracia não é imbatível. O insucesso de reformas administrativas anteriores esteve intimamente relacionado com o fato de que a desburocratização apenas assumiu protagonismo político em momentos de crise. Nessa medida, entendemos que a adoção da desburocratização como uma política de Estado estável e permanente é condicionante ao desenvolvimento nacional. Apresentamos um conjunto não exaustivo de ideias, fundadas em exemplos históricos e na experiência de outros países, que podem ser importantes para alcançarmos esse objetivo. Argumentamos, ainda, que a atual conjuntura de crise, em que a classe política e os cidadãos parecem demandar mudanças de ordem estrutural, oferece uma janela de oportunidade para que se estabeleça essa virada cultural.

Os desafios que se apresentam não são poucos. Existe uma primeira limitação de ordem material. Como iniciativas reformistas costumam aflorar em momentos de crise do setor público, justamente quando os recursos disponíveis são mais escassos, amplifica-se a noção vulgar de que “a eficiência estatal significa, antes de mais nada, reduzir o gasto público — uma contradição em termos com o pressuposto de que é necessário gastar agora para auferir ganhos futuros. Estabelece-se, assim, o divórcio entre o que é necessário fazer e o que é materialmente possível de ser alcançado dentro de um projeto de reforma”<sup>32</sup>. Outros limites dizem

respeito ao já mencionado centralismo administrativo e ao formalismo jurídico. Além disso, impera como óbice um traço autoritário da administração pública, a partir do qual o cidadão é colocado na posição de súdito e dependente dos interesses e da vontade do Estado.

Em última análise, deve-se ultrapassar também uma rígida barreira ligada aos interesses encrustados na burocracia. Ainda que sejam criados de forma bem-intencionada, por um excesso de zelo e desconfiança, entraves burocráticos sempre beneficiam alguém, seja de forma lícita ou ilícita, inclusive mediante a criação de novos canais para corrupção. Com efeito, qualquer transformação simplificadora enfrentará severa resistência de segmentos prejudicados, que podem se manifestar a partir de pressões políticas ocultas ou mesmo de justificativas técnicas, sempre vinculadas a um suposto resgate do papel fiscalizador do Estado e à prevenção de fraudes, numa lógica distorcida a partir da qual o cidadão é considerado corrupto até que se prove o contrário.

Nenhum esforço de desburocratização terá êxito se não houver consciência de que o que está em jogo não é apenas a saúde da economia ou o superávit fiscal, mas, isto sim, a qualidade do regime democrático. A questão é essencialmente política. Com efeito, a consolidação da desburocratização como agenda permanente, necessária para a eliminação do “custo Brasil”, depende de um pacto institucional amplo entre os três Poderes, abarcando a concepção de um marco jurídico coeso, o fortalecimento de programas governamentais e a fiscalização atenta de sua efetividade. Não deixemos a crise passar sem que se enfrente de forma radical os fundamentos de nossa cultura burocrática. Se angariarmos vontade política suficiente para vencer o princípio da desconfiança, sairemos desse momento perturbado muito mais fortes.

32. PIQUET CARNEIRO, João Geraldo (2008). Sugestões para uma reforma gerencial de emergência. Fórum Especial do Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE, p. 8.

# Custos do Risco Judicial (ou do “Jurisdicismo”): Jurisdição e Processo à Luz do Risco Brasil

.....

**GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA**

## 1. Conexões entre direito e economia

**N**a realidade do mundo contemporâneo, cada vez mais se acentua a constatação acerca das várias conexões existentes entre direito e economia a partir de campos de visão relativos à necessária interdisciplinaridade na sociedade globalizada, complexa e recheada de várias nuances no tratamento das questões que rodeiam a prática e a teoria de economistas e juristas. A visão segundo a qual a concepção da vida econômica é resultante automática das atividades dos sujeitos jurídicos (e econômicos), com efeito, se revelou insuficiente para o atendimento das necessidades e dos anseios das pessoas que convivem na sociedade civil do século XX (e, consequentemente, do século XXI) e, por isso, há vários estudos nacionais e estrangeiros envolvendo as diversas e cada vez maiores conexões entre os fenômenos jurídicos e econômicos.

O desenvolvimento de pesquisas a respeito destas correlações entre direito e economia não é recente, como demonstra, in-

clusive, a premiação do Nobel conferida a Ronald Coase em 1991, mas sem dúvida o assunto ainda se revela bastante atual. O movimento “Direito e Desenvolvimento” se revela uma das vertentes da relação entre direito e economia e tem como arcabouço teórico a doutrina da nova economia institucional. Referida doutrina sustenta que os custos de transação são diretamente afetados pelas regras vigentes em determinado país e pela maneira como as instituições atuam no ambiente onde as transações são efetivadas.

Consoante as bases teóricas da nova economia institucional, além das restrições tradicionalmente consideradas, as instituições também influem na atratividade e no interesse no desenvolvimento das atividades econômicas e, assim, formam uma base para guiar as decisões dos agentes. Desse modo, instituições eficazes propiciam o desenvolvimento econômico, eis que seu grau de funcionamento e maior (ou menor) eficácia dos mecanismos e concretização das decisões têm a aptidão de afetar positiva ou negativamente os “custos da transação” que, por sua vez, são determinantes críticos do desempenho econômico (CORRÊA, 2014, p. 136).

Um dos valores essenciais para o bom funcionamento do sistema social e econômico é a segurança jurídica, especialmente de-

.....  
GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA é ex-conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (2013-2015), desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Rio de Janeiro), diretor-geral do Centro Cultural da Justiça Federal.

vido à complexidade da vida econômica contemporânea, notabilizada pela globalização, com milhões de negócios e transações realizadas em cada vez menor espaço de tempo, a exigir boas regras que regulem tais relações, sejam as simétricas (e paritárias), sejam as assimétricas (e não paritárias), envolvendo também poderosos e governantes (MONTORO FILHO, 2008, p. xi).

## Segurança jurídica

O mercado não tem aptidão para fornecer a segurança jurídica à sociedade civil. De todo modo, a eficiência do sistema econômico exige a presença e a efetividade da segurança jurídica. Normalmente, são apontados como requisitos para o bom funcionamento de uma economia de mercado: i) o respeito e a garantia do direito de propriedade; ii) o cumprimento dos contratos; iii) a presença de mecanismos isentos de resolução das pendências (conflitos de interesses). A segurança jurídica é, há muito tempo, reputada como base e pilar do Estado Democrático de Direito, mas também recentemente passou a ser encarada fundamental para o bom funcionamento da economia de mercado (MONTORO FILHO, 2008, p. 8).

É certo que a aspiração pela segurança jurídica, na atualidade, decorre precisamente da existência de custos de transação. O direito precisa organizar a celebração e o desenvolvimento dos negócios de modo que seus efeitos sejam os mais claros e efetivos, prevenindo fracassos transacionais. Na visão puramente econômica, o papel do direito deve ser tal que permita estruturar e ordenar as transações de modo a minimizar os custos das transações. No caso brasileiro, considera-se que tais custos têm sido elevados, pois o país tanto perde na perspectiva

da formalidade com uma máquina burocrática ineficiente, quanto perde no âmbito da informalidade devido à incerteza dos efeitos dela decorrentes. Assim, a insegurança jurídica atua nas duas vertentes e, por isso, repercute ao impedir o desenvolvimento econômico da nação.

A segurança jurídica é muito importante para o bom funcionamento da vida econômica, não apenas na dimensão relacionada à estabilidade dos efeitos das transações realizadas – de modo a prevenir modificações arbitrárias e inconsequentes acerca da sua eficácia –, mas também quanto aos projetos que ainda sequer se transformaram em atitudes concretas. A avaliação do agente econômico quanto ao maior grau de certeza dos efeitos concretos das negociações é também aspecto importante para identificar o maior grau de segurança jurídica existente em determinada sociedade. Nos países ocidentais, a maior eficiência dos tribunais, a maior previsibilidade quanto aos efeitos das normas legais, o funcionamento de um sistema de justiça imparcial, entre outros, são considerados fatores vitais para o desenvolvimento de uma sociedade caracterizada pela segurança jurídica e pela justiça nas suas relações. Ao revés, a insegurança jurídica gera a instabilidade e a falta de previsibilidade das relações jurídicas e econômicas, a influenciar decisivamente no aumento dos custos das transações.

Tradicionalmente, são feitas críticas ao Poder Judiciário e à magistratura brasileira, sob a expressão da existência do “risco judicial”, podendo ser sintetizadas nas seguintes: i) politização excessiva dos juízes e tribunais, o que denotaria ausência de imparcialidade (viés anticredor); ii) imprevisibilidade da decisão judicial; iii) morosidade do sistema de justiça (CORRÊA, 2014, p. 76).

Desse modo, os magistrados somente tendem a agravar as deficiências a pretexto de tentar resolvê-las através das decisões judiciais, como ocorreu no julgamento sobre a impenhorabilidade do bem residencial do fiador à luz da suposta inconstitucionalidade de regra da Lei nº 8.009/90, o que gerou pronta reação do mercado locatício, a ponto de poucos proprietários de imóveis se disporem a locar seus imóveis se não houvesse um fiador como proprietário de, ao menos, dois imóveis. Tal julgado gerou uma retração do mercado que, por sua vez, impôs uma revisão da interpretação jurídica de modo a reconhecer a penhorabilidade do bem residencial do fiador para regularizar o mercado quanto à oferta de imóveis para locação.

A respeito da primeira crítica – “politização excessiva” dos magistrados –, o que caracterizaria certo “paternalismo judicial”, é fundamental fazer o esclarecimento de que no mundo ocidental contemporâneo há um movimento voltado à concretização dos valores sociais e coletivos à luz do constitucionalismo pós-moderno (CORRÊA, 2014, p. 82).

Os textos de várias Constituições de países democráticos e republicanos incorporaram direitos de segunda, terceira e quarta gerações voltados às técnicas de proteção social no âmbito das relações de trabalho, das transações consumeristas, das questões ambientais e biotecnológicas relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

A politização do Poder Judiciário é fenômeno mundial, e, portanto, não faz parte de uma realidade exclusivamente brasileira. Até em razão da maior complexidade das relações e transações contemporâneas, o magistrado e o Poder Judiciário não podem apenas considerar a norma escrita positiva na lei como única fonte de onde buscará a solução do caso concreto. A pluralidade de

fontes normativas e a textura aberta dos textos se revelam características de uma normatividade sintonizada com as transformações operadas na sociedade, na economia, na política e na cultura.

## Massificação dos litígios

Outro fenômeno atual é a massificação dos litígios quando se identifica que os maiores litigantes nos processos judiciais, conforme listas periodicamente divulgadas pelos órgãos do Poder Judiciário e instituições de pesquisa, são pessoas jurídicas de direito público – tais como a União Federal, os Estados, os Municípios, suas autarquias e empresas públicas –, além de empresas fornecedoras e prestadoras de bens e serviços de consumo de massa – empresas de telefonia, operadoras de planos de saúde, empresas fornecedoras de serviços de utilidade pública, entre outras. Sob tal aspecto, é fundamental a identificação a respeito das práticas abusivas do Poder Público e de empresas que, valendo-se de imposições ou transações manifestamente abusivas, se valem de expedientes e ardis para “judicializar” milhares – em alguns casos até milhões – de demandas, na perspectiva de “valer a pena” agir em contrariedade ao sistema jurídico no cômputo final do “custo/benefício” de tais práticas. Na pesquisa intitulada “Perfil das maiores demandas judiciais no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro”, constatou-se que 16 empresas – maiores litigantes – figuraram como requeridas em processos judiciais relacionados aos segmentos bancário, de telefonia, de serviços públicos, de administração de cartões de crédito, totalizando 45% do total de processos no período de 2002 a 2004. De acordo com as conclusões da pesquisa, as estraté-



gias negativas quanto ao cumprimento das obrigações de tais empresas se basearam na constatação de que os custos decorrentes do sistema de justiça eram mais vantajosos do que promoviam a alteração da política de tratamento ao consumidor, eis que pequena parcela deste grupo efetivamente reclamava seus direitos e, quando o fazia, o tempo de duração do processo e a resposta final eram benéficos a elas (LEAL, 2010, p. 55).

A segunda crítica – a respeito da imprevisibilidade (“incerteza jurisdicional”) das decisões judiciais – atribui aos magistrados certa responsabilidade pela ausência de um mercado de crédito de longo prazo no Brasil em razão da incerteza vinculada ao cumprimento “tardio” dos contratos na atividade jurisdicional. Contudo, tal incerteza não pode ser imputada exclusivamente à atividade jurisdicional, mas também a outros riscos inerentes à atuação dos outros poderes da República, tais como, por exemplo, a edição de pacotes econômicos “milagrosos”, alterando aspectos importantes como os critérios de atualização monetária, interferindo negativamente nas transações negociais nos períodos anterior e concomitante à execução negocial.

A terceira e a mais contundente crítica – vinculada à morosidade do sistema de justiça – vem normalmente associada à ideia de que a demora na solução do caso incentiva condutas abusivas e oportunistas de agentes econômicos que se aproveitam da pequena probabilidade de uma sanção imediata e adequada através do sistema de justiça, diminuem a liquidez das garantias contratualmente estabelecidas, permitem alterações das posições de mercado e fomentam o uso da máquina judiciária para que os devedores posterguem ao máximo o cumprimento de suas obrigações, em algumas vezes deixan-

do de cumpri-las na prática por manobras jurídicas como no caso da prescrição. Das três, a morosidade é a crítica que mais envolve as causas ligadas à estrutura e ao funcionamento do sistema de justiça, a despeito de também se relacionar a fatores externos ao Poder Judiciário e à magistratura, tais como leis permissivas ao alongamento das demandas judiciais com inúmeros recursos judiciais, prazos longos para a prática de atos processuais pelos representantes judiciais dos entes da Federação, entre outros.

Todas as críticas se revelam importantes para, ao menos, admitir que há necessidade de maiores aprofundamentos e realização de debates e pesquisas sobre o tema e, assim, permitir a realização de diagnóstico mais preciso sobre o real funcionamento do sistema de justiça e, em seguida, ensinar a elaboração de planejamento adequado e efetivo para a busca do equacionamento dos problemas identificados.

## **2. Conselho Nacional de Justiça: dez anos de existência**

O Poder Judiciário nacional e a magistratura brasileira, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, necessitavam de um órgão que pudessem centralizar a elaboração e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao sistema de justiça e que não dependesse da interferência dos Poderes Executivo e Legislativo brasileiros, diante do quadro cada vez mais preocupante da massificação, da maior complexidade e da ampla diversidade de demandas levadas ao conhecimento dos órgãos do Poder Judiciário. Além de tais aspectos, no período anterior a 2004, houve certa “leniência” do Poder Judiciário com seus integrantes a ensinar a formação de

uma “percepção da sociedade” de que os magistrados seriam “deuses inatingíveis”.

Entre as ondas do direito processual relacionadas ao acesso à justiça alcançou-se o momento da busca de atingimento da maior eficiência da atividade jurisdicional e, simultaneamente, do caminho da efetividade dos direitos fundamentais e dos direitos humanos na perspectiva de sua concretização na realidade dos fatos. Entre as alternativas para buscar soluções aos problemas identificados na realidade do sistema de justiça, o Poder Constituinte Derivado brasileiro optou pela criação de um órgão central que pudesse desenvolver políticas públicas voltadas ao aperfeiçoamento do funcionamento da máquina judiciária e do sistema de justiça como um todo, e o fez através da previsão do Conselho Nacional de Justiça instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que introduziu novas normas na Constituição Federal de 1988. O Conselho Nacional de Justiça passou a ser um órgão de controle e fiscalização do Poder Judiciário brasileiro, instituído no âmbito da denominada reforma do Judiciário, sendo que o rol de suas atribuições encontra-se previsto no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal.

A criação do Conselho Nacional de Justiça veio no bojo do movimento ligado à nova economia institucional, porquanto vinculado à noção de aperfeiçoamento das instituições ligadas ao Poder Judiciário brasileiro e à carreira da magistratura nacional.

Após o decurso de dez anos do início de seu funcionamento, o Conselho Nacional de Justiça se consolidou como órgão fundamental e necessário na estrutura do Poder Judiciário brasileiro e no funcionamento do sistema de justiça, sendo várias as conquistas obtidas durante o período de tempo assinalado, como se constata, por exemplo, nos

temas relacionados à concretização dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (CF, art. 37), aplicáveis ao Poder Judiciário e aos magistrados como ocupantes de cargos públicos, à realização de concursos para preenchimento das vagas dos Cartórios de Registros e de Notas em todos os Estados da Federação brasileira, ao monitoramento e fiscalização do sistema de execução penal e do sistema das medidas socioeducativas dos adolescentes em conflito com a lei, à modernização do processo com a implantação do processo judicial eletrônico e outros instrumentos tecnológicos para imprimir maior celeridade à solução dos litígios ou à sua prevenção, à melhoria do funcionamento do sistema de precatórios, ao estímulo aos métodos e técnicas consensuais de solução de conflitos, entre outros assuntos já tratados e desenvolvidos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.

A fase inicial de questionamento sobre a constitucionalidade das normas introduzidas pela Emenda à Constituição nº 45/04, a respeito da criação do Conselho Nacional de Justiça – debatida e decidida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1/DF – foi superada. Do mesmo modo, a atuação do CNJ no âmbito do controle administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário e da magistratura hoje não é mais questionada. Também não mais se debate que o Supremo Tribunal Federal não é instância revisora das deliberações do CNJ, especialmente quando não altera ou revê os atos administrativos praticados pelos órgãos do Poder Judiciário. Reconhece-se, atualmente, que o CNJ pode editar atos normativos primários e, por isso, tais atos são suscetíveis de controle de constitucionalidade em Ação Direta de Inconstitucionalidade

pelo STF. Certo é que a atuação do Conselho Nacional de Justiça tem servido para cada vez mais implementar os princípios constitucionais que regem a administração pública brasileira no âmbito do Poder Judiciário e, ao mesmo tempo, revelar-se órgão centralizador de movimento de reforma das instituições judiciárias com o maior profissionalismo e eficiência no exercício da atividade jurisdicional.

## **Missão do CNJ**

Com base na Constituição Federal, são várias as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, sendo que sua principal missão é garantir a independência do Poder Judiciário. Nos termos do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, compete ao CNJ exercer o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário e o controle do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, tendo atribuições de planejamento, de controle administrativo, de ouvidoria, correcionais, disciplinares e sancionatórias e de informação e proposição. O CNJ atua sob a perspectiva de “macroprocessos”, em consideração às suas linhas de atuação e, assim: a) julga processos disciplinares e realiza o controle dos atos administrativos do Poder Judiciário; b) expede atos normativos que implementam os princípios da Administração Pública no Poder Judiciário; c) promove estudos e diagnósticos sobre o sistema de justiça; d) promove a comunicação institucional e a interlocução entre os órgãos do Poder Judiciário; e) contribui para o aperfeiçoamento dos recursos humanos do Poder Judiciário; f) gere a estratégia nacional do Poder Judiciário; g) promove iniciativas de modernização do Poder Judiciário; h) promove ações de acesso à justiça e à ci-

dadania; i) realiza controle orçamentário, financeiro e de pessoal do Poder Judiciário; j) realiza correições, inspeções e sindicâncias em órgãos do Poder Judiciário; k) acompanha e fiscaliza o sistema carcerário e de execução de penas alternativas.

Há comando constitucional no sentido de o CNJ adotar medidas destinadas a zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura. O CNJ foi concebido para reformular o quadro do Poder Judiciário e da magistratura brasileira, especialmente no que tange ao controle e à transparência administrativa e processual. Devido à busca de efetivação de garantir a autonomia do Poder Judiciário, o CNJ deve atuar como gestor estratégico dos recursos administrativos, humanos, logísticos e financeiros do Poder Judiciário e, assim, desenvolver o planejamento estratégico com identificação dos planos de metas e medidas para incrementar a eficiência, racionalizar rotinas e práticas, aumentar a produtividade do sistema de justiça e efetivar o maior acesso à justiça.

De modo a cumprir suas atribuições, o CNJ promove estudos e pesquisas para reunir e consolidar informações e dados sobre os diferentes ramos do Poder Judiciário, as diversas instâncias da jurisdição e, assim, consegue identificar deficiências gerais e/ou específicas dos órgãos do Poder Judiciário, os pontos de maior estrangulamento, as sobrecargas e os desperdícios de tempo, recursos humanos e disponibilidades materiais. Nesse mister, o CNJ deve utilizar os mecanismos necessários para impedir qualquer tipo de ingerência indevida ou cooptação neutralizante do exercício da atividade jurisdicional quanto à atuação imparcial dos magistrados para tutelar direitos e promover garantias aos jurisdicionados.

O poder regulamentar do CNJ envolve a disciplina interna do funcionamento de suas atividades (art. 5º, § 2º, da EC nº 45/04) – inclusive quanto à aprovação e alteração de seu Regimento Interno – e o detalhamento da execução das normas constantes do Estatuto da Magistratura, não podendo, contudo, inovar na ordem jurídica. A fonte do poder regulamentar do CNJ é a Constituição Federal, sendo que é possível norma infraconstitucional também assim atuar, como no exemplo da Lei nº 12.106/09, que criou o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e que prevê a fiscalização do cumprimento das resoluções e recomendações do CNJ quanto às prisões provisórias e definitivas, medidas de segurança e medidas de internação de adolescentes (art. 1º § 1º, I).

O CNJ atua “além do poder regulamentar”, pois consoante julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, tal órgão tem a competência implícita de elaborar e impor atos normativos com os atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade, relativamente às matérias de sua competência expressamente prevista constitucionalmente. Reconheceu-se ao CNJ o poder de editar normas abstratas que podem até prevalecer sobre normas anteriormente editadas pelo Poder Legislativo.

No campo das “atribuições mandamentais”, cabe ao CNJ recomendar providências aos tribunais e demais órgãos jurisdicionais e, assim, ordenar medidas de ordem administrativa para os integrantes do Poder Judiciário, podendo estabelecer sanções cabíveis para a eventualidade do descumprimento de tais ordens por parte da autoridade judiciária competente. No seu âmbito interno, o CNJ exerce sua própria administração e gestão e, desse modo, tem o poder de elaborar seu re-

gimento interno, editar suas portarias e ordens de serviço, prover os cargos necessários à sua administração, realizar as promoções funcionais, entre outras providências inerentes à “economia interna”.

No segmento das atribuições de controle administrativo e financeiro, o CNJ deve zelar para que os órgãos do Poder Judiciário e os serviços registrais e notariais observem os princípios insculpidos no art. 37, da Constituição Federal. O CNJ é instância de controle da juridicidade dos atos administrativos realizados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, desde que o faça dentro do prazo de cinco anos e, assim, poderá desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que sejam adotadas as medidas e providências necessárias ao exato cumprimento do ordenamento jurídico a respeito de tais atos administrativos.

O CNJ também desenvolve atribuições de Ouvidoria do Poder Judiciário e, assim, qualquer pessoa ou autoridade pública pode representar ao CNJ contra os magistrados, servidores, registradores, notários ou órgãos do Poder Judiciário, em razão de atos ou atividades que eles praticaram ou desenvolveram e que não se encaixam no perfil das ações e atividades que tais pessoas ou órgãos deveriam realizar. Dentre as atribuições correcionais e disciplinares, o CNJ pode realizar inspeções, correções e visitas institucionais a tribunais, órgãos do Poder Judiciário de qualquer instância (ressalvado o STF) e, em constatando possível falta funcional de qualquer magistrado poderá instaurar sindicâncias e processos administrativos disciplinares para o fim de apuração dos fatos e, se for o caso, aplicação das sanções cabíveis.

Finalmente, no âmbito das atribuições informativa e propositiva, cabe ao CNJ elaborar e apresentar dois tipos de relatórios: a) semestral, que reúne os dados estatísticos

sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes ramos e órgãos do Poder Judiciário; b) anual, que congrega a situação do Poder Judiciário brasileiro e as atividades desenvolvidas pelo CNJ, que deverá integrar a mensagem do presidente do STF e ser remetida ao Congresso Nacional. Em razão dos dados estatísticos revelarem números muito significativos, é importante o emprego de metodologia uniforme para todos os tribunais e juízos brasileiros, inclusive quanto à identificação das várias espécies de demandas judiciais e aos atos processuais decisórios.

A principal missão do CNJ é a de contribuir para que a atividade jurisdicional seja desenvolvida com moralidade, transparência, eficiência e efetividade, em prol da sociedade civil e do Estado brasileiro. As diretrizes traçadas para atuação do CNJ envolvem o planejamento estratégico e a proposição de políticas judiciais, a modernização tecnológica do Poder Judiciário, a ampliação do acesso à justiça, da pacificação e da responsabilidade social, a garantia do efetivo respeito às liberdades públicas e às garantias penais e processuais penais. E, porque não, o CNJ tem importante atuação na construção de um sistema de justiça mais transparente, ágil e eficiente, o que certamente contribui decisivamente para a redução dos custos da transação.

### **3. Renovação do Direito Processual e o advento do novo Código de Processo Civil**

No mundo, em geral, há alguns anos, vem se realizando debate a respeito da necessária renovação do processo e da jurisdição, eis que uma justiça fechada, isolada ou corporativa não se coaduna com os pos-

tulados de uma sociedade pluralista, na qual os cidadãos participam efetivamente e escolhem os rumos do regime democrático. O tema do acesso à justiça vem recebendo contornos mais seguros e concretos de modo a ser tratado como “o mais básico dos direitos humanos”, na busca de se alcançar um sistema judicial moderno, ágil, transparente, eficiente e igualitário que busque dar concretude e efetividade, e não apenas proclame os direitos das pessoas físicas e jurídicas.

A demora na solução efetiva do litígio gera um aumento dos custos para as partes litigantes. E, normalmente, acaba por pressionar e constranger as pessoas mais vulneráveis sob a perspectiva social e econômica a “aceitarem” acordos bastante distantes do real bem jurídico que teriam direito a receber como resposta jurisdicional. Em outra dimensão, a morosidade contribui e estimula o aproveitamento da demora pelo devedor quanto ao alongamento do pagamento efetivo de sua dívida, à redução das garantias patrimoniais e pessoais, entre outros efeitos perversos. Conforme sustentou o jurista Mauro Cappelletti, entre as ondas de acesso à justiça, a terceira é aquela que não recebe o novo e provoca modificações estruturais no Poder Judiciário, no processo e no procedimento de modo a rumarem em direção à celeridade, eficiência e, por via de consequência, à melhor prestação jurisdicional.

O Direito Processual Civil já passou por algumas fases no seu desenvolvimento como segmento da Ciência do Direito, tendo atingido a fase instrumentalista, cuja finalidade é descobrir meios e mecanismos de melhoria do exercício da prestação jurisdicional para torná-la mais segura e, se possível, mais célere, eficiente e próxima da concepção ideal de justiça. Assim, o processo não pode ser encarado como um fim em si

mesmo, mas como meio de atuação da vontade concreta do Direito Objetivo. E há a perspectiva do movimento utilitarista do Direito Processual, que considera que o processo civil deve ser útil em seus resultados sob a ótica dos jurisdicionados, daí a razão pela qual se busca a racionalização, a simplificação e a efetividade do processo.

Uma das perspectivas mais contemporâneas relacionada ao processo é a busca da efetividade da solução jurisdicional não apenas com a prolação de decisões justas em tempo razoável, mas também sua efetivação: o sistema de justiça que não cumpre suas funções e finalidades dentro de um prazo razoável é um sistema hermético, inacessível, porque o tempo e a falta de efetividade são entraves que todo magistrado deve enfrentar. A duração razoável do processo – atualmente alçada a direito fundamental instrumental na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, LXXVIII) – exige uma conduta estatal positiva para sua implementação e, nesse contexto, reconhece-se a existência do direito ao acesso efetivo à justiça como de importância capital entre os novos direitos fundamentais de caráter social e econômico.

Por efetividade da jurisdição, entende-se não a tutela jurisdicional célere, baseada em cognição sumária não exauriente da lide, mas sim a tutela que permita a concretização segura e sem instabilidade dos direitos, em cognição exauriente em perfeita sintonia com a duração razoável do processo. Desse modo, a duração razoável, traduzindo-se em efetividade das decisões judiciais, é meta a ser buscada pelo Poder Judiciário, que se desincumbirá de sua missão com o aperfeiçoamento dos seus integrantes – magistrados e servidores –, a padronização de procedimentos e rotinas, o amplo acesso à tecnologia que permita maior celeridade na co-

municação dos atos processuais e na sua realização, bem como a efetivação de modificações estruturais no Poder Judiciário, no processo e no procedimento.

A Lei nº 13.105, de 16.03.2015 – denominado Novo Código de Processo Civil –, foi editada no bojo dos movimentos de maior acesso à ordem jurídica justa e, assim, buscou apreender alguns fenômenos que se desenvolvem no âmbito do Direito Processual Civil brasileiro, entre os quais a busca de efetividade do processo e da jurisdição em consonância com a implementação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais através da aplicação das normas processuais.

#### 4. Nota conclusiva

Passados dez anos da criação do Conselho Nacional de Justiça, com o grande objetivo de realizar a reforma do sistema de justiça, pode-se afirmar que o novo Código de Processo Civil reconhece e prestigia sua atuação para o fim de acabar com as velhas e enfadonhas práticas referentes ao exercício da função jurisdicional, tão criticada pela sociedade em virtude de seu anacronismo e de sua ineficácia.

As várias atribuições do Conselho Nacional de Justiça foram sumamente prestigiadas no NCPC, sendo merecedora de destaque a missão do CNJ de criar e desenvolver políticas públicas voltadas ao sistema de justiça, tais como se verifica nos segmentos dos métodos adequados de solução consensual de conflitos, do emprego do suporte eletrônico para o processo e para os atos processuais, entre outras expressamente encampadas nos dispositivos do Novo Código de Processo Civil.

Há claro tratamento acerca do controle institucional desenvolvido pelo CNJ quanto ao



cumprimento dos prazos para a prática dos atos judiciais pelos magistrados, o que exigirá dos conselheiros e da própria estrutura do CNJ condições humanas, materiais e logísticas próprias para que tal controle não se transforme em medida legal inócua no modelo previsto no novo Código de Processo Civil.

O Conselho Nacional de Justiça, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/04, não apenas rapidamente se consolidou dentro do Poder Judiciário e da sociedade brasileira, como efetivamente se transformou em uma espécie de “sentinela do Poder Judiciário” e da magistratura. E, nesta missão, o novo Código de Processo Civil se apresenta totalmente compatível com as normas constitucionais que tratam do CNJ – em especial quanto às atribuições principais e secundárias –, visando ao aumento da eficiência através da uniformização e sistematização de procedimentos nas áreas da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário que se refletem nas rotinas procedimentais referidas em vários dispositivos do novo Código de Processo Civil.

É certo que a edição de uma lei ordinária por si só – como é o novo Código de Processo Civil – não tem o condão de modificar o cenário de estagnação, demora e déficit de efetividade da jurisdição e do processo. Contudo, a partir dos inúmeros avanços conquistados desde o início da atuação do Conselho Nacional de Justiça no cenário do Poder Judiciário e da magistratura brasileira, é de se louvar a previsão do conjunto de atribuições estabelecidas pelo novo Código de Processo Civil em relação ao CNJ. E, na realidade, tal tratamento normativo tem como alvo a busca da efetividade da jurisdição e do processo e, simultaneamente, o objetivo de dar concretude à terceira onda do movimento de acesso à justiça, com a efetivação

das normas de direitos humanos e de direitos fundamentais nas relações processuais e, simultaneamente, a redução dos custos de transações na vida econômica do país.

O incremento da atuação do magistrado no mundo contemporâneo deve ser vinculado à sua responsabilidade quanto ao dever de prestar contas – espécie de accountability – e à possibilidade dele ser sancionado para os casos de abusos ou de negligência, como já destacou Mauro Cappelletti. O ideal é justamente alcançar o equilíbrio entre a independência jurídica do magistrado, a responsabilidade de controle social e a responsabilidade-sanção dos juízes que atuam com abuso ou negligência.

Oxalá seja possível que o novo Código de Processo Civil obtenha o mesmo grau de êxito que o CNJ tem conseguido na sua atuação e, portanto, que a jurisdição e o processo sirvam cada vez mais à pessoa na realização de seus direitos fundamentais e, simultaneamente, permitam o desenvolvimento nacional sustentável em perfeita sintonia com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, entre os quais a legalidade, a transparência, a impessoalidade, a moralidade, a efetividade e a eficiência. O acesso à justiça, assim, deve ser concebido como novo método de pensamento na perspectiva dos consumidores “da justiça”, no qual a análise deve ser feita sobre os jurisdicionados como destinatários dos serviços judiciais e, assim, os órgãos do Poder Judiciário passam a ser encarados como instrumentos a serviço dos cidadãos e de suas necessidades, e não vice-versa.

O ótimo social somente pode ser identificado na noção do meio-termo: um sistema de justiça que não represente um obstáculo da atividade econômica no país, mas que simultaneamente não transmita a ideia da au-

sência de mecanismos adequados e efetivos de controle dos atos dos governantes e dos sujeitos privados, valendo-se de métodos e técnicas contemporâneas de planejamento estratégico e de gestão dos processos. “Que os tribunais, em vez de dificultarem, facilitem um gozo socialmente responsável da propriedade privada, que eles propiciem um desenvolvimento urbano sustentável em vez de o onerarem com um canga burocrática, são objetivos que emergem transparentes de uma sindicância à eficiência do Poder Judiciário” (ARAÚJO, Fernando, 2010, p. 13).

O Conselho Nacional de Justiça tem desenvolvido políticas públicas e ações efetivas voltadas ao aperfeiçoamento do sistema de justiça como um todo e, neste trabalho vem contando com a contribuição de outros órgãos e instituições, numa perspectiva necessariamente multidisciplinar e plural. É fundamental a convergência entre direito e economia, direito e psicologia, direito e sociologia, direito e política que, assim, deve ser pautada por valores, diretrizes e atividades que estão na base das rela-

ções sociais de um determinado país. A ordem econômica e social exige o aprimoramento do sistema de justiça de modo a combater os “garraços”, os desvios e as irregularidades no processo voltado à pacificação social e, para tanto, o Conselho Nacional de Justiça tem se revelado de imensa valia, como se buscou demonstrar no curso deste texto.

Daí resulta a conclusão da necessidade de se construir e desenvolver um bom judiciário brasileiro que, a exemplo dos outros poderes, órgãos e instituições, está vinculado ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Constituição Federal, art. 3º), dentre eles a busca do desenvolvimento nacional (econômico-social). Revela-se fundamental a mudança de mentalidade e de paradigma, sob pena de descumprimento do comando constitucional vinculado à efetivação da dignidade da pessoa humana que, por sua vez, contém claramente elementos voltados à melhoria das condições sociais e econômicas de todos os brasileiros.

## REFERÊNCIAS:

ARAÚJO, Fernando. Prefácio. In: LEAL, Rogério Gesta. Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais. Brasília: ENFAM, 2010.

CORRÊA, Priscila Pereira Costa. Direito e Desenvolvimento. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais. Brasília: ENFAM, 2010.

MONTORO FILHO, André Franco; MOSCOGLIATO, Marcelo. Direito e Economia. São Paulo: Saraiva, 2008.







