

INTERESSE NACIONAL

ANO 11 • NÚMERO 41 • MAIO – JUNHO 2018 • R\$ 30,00

www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

PT-PSDB: É Possível Uma Coalizão em Torno de Valores Civilizatórios? *Diálogo entre José Gregori e Renato Janine Ribeiro*

Maria Helena Tachinardi

Intervenção no Rio de Janeiro e os Desafios da Segurança Pública

Raul Jungmann

Segurança Pública: O “Plano Colômbia” e a Intervenção Federal no Rio

Ricardo Vélez Rodríguez

Intervenção Federal no Rio. Polarização ou Despolarização?

Sergio Abreu e Lima Florencio

Mudança de Governo, Lava Jato e Intervenção Federal: Alguns Aspectos Geopolíticos

Marcelo Zero

A Hora e a Vez da Produtividade e da Competitividade

Jorge Arbache

Crenças, Instituições e as Reformas do Estado no Brasil

Bernardo Mueller

ISSN 1982-8497



9 771982 849406

DEZ ANOS DE COMPROMISSO COM O DEBATE QUALIFICADO DE IDEIAS E COM A RELEVÂNCIA DAS QUESTÕES DE INTERESSE PARA O BRASIL



ANUNCIE NA INTERESSE NACIONAL



Representante nacional e internacional exclusiva desta e de mais de 100 veículos de mídia.

+ 55 11 3078.5840 | www.lemidia.com.br

INTERESSE NACIONAL



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

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

INTERESSE NACIONAL

Ano 11 • Número 41 • Maio-Junho de 2018

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer	José Luis Fiori
Carlos Eduardo Lins da Silva	Leda Paulani
Cláudio Lembo	Luis Fernando Figueiredo
Claudio de Moura Castro	Luiz Bernardo Pericás
Cláudio R. Barbosa	Luiz Carlos Bresser-Pereira
Daniel Feffer	Miguel Lago
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
José Gregori	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 2018

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

ANO 11 • NÚMERO 41 • MAIO-JUNHO DE 2018

6 Apresentação

ARTIGOS

9 PT-PSDB: É Possível Uma Coalizão em Torno de Valores Civilizatórios?

Diálogo entre José Gregori e Renato Janine Ribeiro

MARIA HELENA TACHINARDI

Na reunião do Conselho Editorial da Interesse Nacional que pautou os artigos desta edição, o conselheiro Eugênio Bucci sugeriu uma conversa entre o jurista, ex-ministro da Justiça no governo FHC, José Gregori, e o filósofo, ex-ministro da Educação no governo Dilma Rousseff, Renato Janine Ribeiro. Eles não só tiveram experiências administrativas em governos desses dois partidos como se empenharam na defesa dos direitos humanos e já defenderam modos de tornar possível uma coalizão entre as duas legendas. O diálogo aconteceu no dia 22 de março, em São Paulo. A pauta não poderia ser mais atual e realista, pois trata-se de responder à questão aguda: é possível, nos tempos atuais de violência, radicalização, ódio, preconceito, intolerância e extremismos na vida política e na so-

cidade brasileira, superar as divergências entre PT e PSDB, duas das maiores agremiações partidárias do País, que eram aliadas nas lutas pela redemocratização, mas cuja relação se deteriorou nos governos de FHC, Lula e Dilma?

42 A Intervenção Federal no Rio de Janeiro e os Desafios da Segurança Pública

RAUL JUNGSMANN

A constituinte de 1988 não vislumbrou o cenário atroz de descontrole da segurança pública que hoje conhecemos. Há 30 anos, não havia a previsão de multiplicação do poder das facções de um crime que se integrou nacionalmente – nem, muito menos, sua transnacionalização, como hoje se verifica. Os problemas nefastos das drogas e do tráfico de armas foram subestimados – ou se lhes escaparam mesmo – pelos fundadores e artífices da Constituição Cidadã. A frase do autor põe em evidência a necessária alteração na Constituição por meio de uma PEC, o que somente poderá ser feito no próximo governo. “Enquanto não for aprovada a PEC, o Ministério Extraordinário da Segurança Pública,

criado pelo presidente Michel Temer, busca fazer com que a União possa efetivamente dividir com os estados federados o ônus da segurança pública, dando materialidade à ordem constitucional que a estabelece como direito e dever de todos".

34 Segurança Pública:

O "Plano Colômbia" e a Intervenção Federal no Rio

RICARDO VÉLEZ RODRÍGUEZ

O autor sintetiza os principais pontos do Plano Colômbia, conjunto de políticas públicas de pacificação implementadas no país vizinho e, com isso, dá a sua contribuição ao debate sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro. O artigo aborda três aspectos da experiência colombiana que poderão ser úteis para o caso do Rio: o histórico da violência na Colômbia nas últimas décadas; as políticas de segurança pública em Bogotá e Medellín; e a influência da experiência colombiana no Brasil e como poderá ser dinamizada aqui a política de segurança pública. Algumas lições que se podem tirar do caso colombiano: urgência de sanear os organismos policiais, a fim de recuperar a credibilidade deles entre os cidadãos; e necessidade urgente de revisar a legislação existente, a fim de que se assinalem os caminhos pelos quais as Forças Armadas podem participar de ações contra o terrorismo imposto pelo narcotráfico.

46 Intervenção Federal no Rio.

Polarização ou Despolarização

SERGIO ABREU E LIMA FLORENCIO

O autor é diplomata e serviu no México e no Equador como embaixador do Brasil. Acompanhou de perto as políticas de segurança pública e de combate ao narcotráfico e à violência em terras mexicanas e colombianas. Essas duas experiências, diz, cristalizam uma crescente preocupação com os descaminhos da política de segurança pública no Rio de Janeiro nos últimos anos e condicionam a sua percepção sobre a recente intervenção federal. Segundo o autor, muitos equívocos cercam as avaliações dessa iniciativa. Uma delas é que não se justifica uma intervenção militar há apenas três décadas em que o País sepultou o regime autoritário de 21 anos. O outro argumento equivocados é que as operações anteriores do Exército na área de segurança na cidade foram ineficazes. Outros pontos que ele rebate: as Forças Armadas foram preparadas para a guerra; e a decisão de autorizar a intervenção federal foi de ordem político-eleitoral, e não de segurança pública.

56 Mudança de Governo, Lava Jato e Intervenção Federal: Alguns Aspectos Geopolíticos

MARCELO ZERO

O autor parte do pressuposto de que a intervenção federal no Rio de Janeiro aponta para um contexto de influência

externa em decisões brasileiras, entre elas o golpe militar de 1964, o golpe parlamentar de 2016 e, mais especificamente, a Lava Jato e seu modus operandi. “Em relação à guerra judicial (lawfare) contra o ex-presidente Lula e ao próprio golpe de 2016, crescem as evidências de que houve e há ingerências norte-americanas nos acontecimentos, especialmente mediante a denominada operação Lava Jato, propiciada por uma cooperação bilateral judicial entre Brasil e EUA. De fato, já há a forte suspeita, consubstanciada em fatos, de que a Operação Lava Jato foi politicamente instrumentalizada, de forma a produzir efeitos objetivamente nocivos no Brasil”, diz o autor.

68 A Hora e a Vez da Produtividade e da Competitividade

JORGE ARBACHE

Como crescer? Qual modelo adotar? São muitos os nossos constrangimentos para crescer, incluindo o fiscal, o demográfico, o da poupança, o do crédito e o da insegurança jurídica. Por isso, é pouco provável que o modelo de crescimento, que perdurou por décadas no Brasil, baseado na colocação de mais gente no mercado de trabalho e no financiamento dos investimentos majoritariamente com recursos públicos e externos, possa seguir funcionando. Aumento dos investimentos públicos em áreas como infraestrutura, educação e inovação e redução da carga tributária poderiam contribuir significativamente para a produtividade. No entanto, é improvável que, no curto prazo, agendas co-

mo esta possam prosperar em razão da profunda crise fiscal e da necessidade de resultados mais imediatos. Logo, teremos que ser pragmáticos e buscar alternativas, entre elas, identificar e atacar gargalos críticos em cadeias de produção e em infraestrutura, desburocratização, privatização, aprimoramento das agências regulatórias, ajustes regulatórios pontuais, treinamento profissional na empresa e melhor relação com fornecedores e clientes.

73 Crenças, Instituições e as Reformas do Estado no Brasil

BERNARDO MUELLER

Ao realizar uma reforma de Estado, ou seja, ao optar por mudar as instituições, os grupos dominantes sabem quais resultados querem obter para o país e para si, porém não há qualquer forma inequívoca de saber quais instituições levariam àqueles resultados. Eles têm, portanto, de lançar mão de suas crenças de como funciona o mundo, isto é, de qual seria a verdadeira relação de causa e efeito entre instituições e resultados. O conteúdo e o impacto de mudança institucional dependem fundamentalmente das crenças dominantes de cada país. Baseado nessa análise, o autor especula sobre quais as crenças dominantes atualmente no Brasil e o que poderemos esperar em termos de reforma do Estado nos próximos anos. Embora a análise não permita prever quais reformas serão priorizadas e quais os seus detalhes, ela pode indicar quais serão as características gerais de qualquer reforma que vier a ser realizada.

Apresentação

.....

Os leitores de *Interesse Nacional* têm acompanhado, nos últimos dez anos da Revista, debates sobre segurança pública, violência, crime organizado, discriminação racial e de classe, crises econômica, política e dos partidos, combate à corrupção, reformas econômica e política, papel do Estado na economia, política externa e comércio exterior, entre outros assuntos. Nesta edição, revisitamos quatro importantes temas já tratados aqui e os atualizamos à luz da conjuntura atual: 1) é possível uma reaproximação entre o PT e o PSDB, dois dos principais partidos políticos que governaram o País em quase 22 anos e compartilharam princípios e valores comuns no combate à ditadura? 2) no contexto da recente intervenção federal na capital fluminense como ficará a política de segurança pública no Rio, o combate à violência e ao narcotráfico?; 3) o que fazer para aumentar a produtividade e a competitividade da economia brasileira?; 4) é possível uma reforma do Estado, envolvendo não só instituições econômicas, mas também as instituições políticas, que estabeleçam para cada área de atuação quem pode iniciar um processo, quem tem voz, quem tem voto, quem tem veto, como cada grupo participa, qual o lo-

cus de ação (Congresso, tribunais, ministérios, ruas, etc.)?

A edição 41, que marca o início do 11º ano da *Interesse Nacional*, tem sete artigos. O primeiro é, em verdade, um diálogo entre dois conselheiros da Revista – José Gregori, que foi ministro da Justiça no governo FHC, e Renato Janine Ribeiro, que foi ministro da Educação no segundo governo de Dilma Rousseff. Eles foram convidados pelo Conselho Editorial a conversar sobre se é possível o PT e o PSDB superarem certas divergências e construir uma agenda mínima com temas convergentes. Muitos acham isso um sonho. Mas, por que não sonhar pensando no pós-eleição caso novamente PSDB e PT disputem o segundo turno? Nesse caso, algum tipo de convergência seria importante para o interesse nacional, em especial nas políticas de inclusão social. O texto é da editora Maria Helena Tachinardi.

Diz José Gregori: “O objetivo da conversa não é só o conteúdo estimulador que ela possa ter para o leitor, mas comprovar que pessoas que não têm o mesmo percurso partidário estão habilitadas, numa época de crise, que já dura cinco anos no Brasil, a sentarem em torno de uma mesa e buscarem uma saída comum para comungar valores. Pessoa-

as que, apesar de suas diferenças políticas, nasceram, viveram e vão morrer acreditando na democracia, no pluralismo, nos valores humanistas”.

Renato Janine questiona se é possível que os valores civilizatórios voltem a prevalecer. “É possível recuperá-los no seu sentido mais amplo? Ou ficou um poço de mágoa tão grande, um ódio tão grande entre PT e PSDB que mais ou menos tanto faz”? Ele expressa sua preocupação com o racha cada vez mais acentuado: “O extremo disso seria se chegasse o momento em que Bolsonaro (deputado Jair Bolsonaro, de direita) estivesse no segundo turno e houvesse pessoas que preferissem deixar a coisa assim, não votar nele, mas também não votar contra ele. Seria se no segundo turno houvesse alguém de esquerda, pessoas de direita moderada que não votassem no candidato do PT. Ou se o PSDB estivesse no segundo turno contra Bolsonaro e pessoas da esquerda não votassem no candidato tucano. Nesse caso, corremos um risco extraordinário, que é diferente do que ocorreu na eleição do Trump (Donald Trump, republicano, presidente dos EUA), quando houve só dois candidatos (Hillary Clinton, do partido Democrata, era a oponente). No Brasil, o risco se agrava, por causa do aumento extraordinário da voz dos extremistas.”

O artigo do titular do Ministério Extraordinário da Segurança Pública e ex-ministro da Defesa, Raul Jungmann, abre o bloco sobre a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. Ele destaca a necessidade de se reformar a Constituição de 1988, por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), a ser feita no próximo governo. Enquanto esta não for aprovada, o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, criado pelo presidente

Michel Temer, busca fazer com que a União possa efetivamente dividir com os estados federados o ônus da segurança pública, dando materialidade à ordem constitucional que a estabelece como direito e dever de todos.

Na sequência, o professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme), Ricardo Vélez Rodríguez, escreve sobre a influência da experiência colombiana no Brasil e como poderá ser dinamizada aqui a política de segurança pública. “É inconcebível que a polícia de um importante estado brasileiro, como o Rio de Janeiro, não tenha aplicado em políticas de inteligência praticamente nada ao longo dos últimos anos. O serviço de informações é, na guerra contemporânea contra o narcoterrorismo urbano, um item de primeira necessidade”, diz.

O diplomata Sergio Abreu e Lima Florencio, que foi embaixador do Brasil no México e no Equador, também analisa a intervenção federal no Rio de Janeiro a partir de quatro óticas: um paralelo com a Guerra às Drogas, no México, e com a guerra civil, protagonizada sobretudo pelas Farc, na Colômbia; a identificação dos principais equívocos de interpretação a respeito da intervenção federal no Rio; uma análise de sua dimensão institucional e técnica; e um exame de sua vertente política e do potencial da intervenção federal como fator de despolarização política – uma Terceira Via.

Marcelo Zero, assessor de bancadas do PT em política externa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, é autor do artigo “Mudança de governo, Lava Jato e intervenção federal: alguns aspectos geopolíticos”. Ele diz que, “muito embora a motivação imediata da intervenção militar no Rio de Janeiro tenha sido claramente a de buscar

popularidade e legitimidade para um governo com níveis altíssimos de rejeição na opinião pública, voltamos a enfatizar que não se pode descartar, a priori, que existam motivações de ordem mais ampla, inseridas em conhecidas pressões geopolíticas hemisféricas e em mudanças que vêm ocorrendo nas políticas externa e de defesa do Brasil”.

Os dois artigos finais são de autoria dos economistas Jorge Arbache e Bernardo Mueller, ambos professores do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Arbache, que é secretário de Assuntos Internacionais do ministério do Planejamento, conclui que a “mudança para um novo modelo de desenvolvimento, com foco na produtividade e na competitividade, vai reque-

rer, inevitavelmente, muitos sacrifícios e escolhas difíceis. Visão de futuro, ousadia, espírito público, liderança política, transparência, muito diálogo e comunicação serão elementos cruciais para que possamos abreviar a jornada e embarcar num modelo de crescimento sustentado e socialmente mais justo”.

Bernardo Mueller acredita que “o novo governo que assumirá em 2019 terá legitimidade política conferida pela eleição popular e provavelmente será beneficiado por uma economia mundial ascendente, após uma década de estagnação. Estas condições serão altamente propícias para uma forte aceleração das reformas de Estado de que o país precisa”.

OS EDITORES

PT-PSDB: É Possível Uma Coalizão em Torno de Valores Civilizatórios?

Diálogo entre José Gregori e Renato Janine Ribeiro

.....
MARIA HELENA TACHINARDI

Introdução

Na reunião do Conselho Editorial da *Interesse Nacional* que pautou os artigos desta edição, o conselheiro Eugênio Bucci sugeriu uma conversa entre o jurista, ex-ministro da Justiça no governo FHC, José Gregori, e o filósofo, ex-ministro da Educação no governo Dilma Rousseff, Renato Janine Ribeiro. Eles não só tiveram experiências administrativas em governos desses dois partidos como se empenharam na defesa dos direitos humanos e já defenderam modos de tornar possível uma coalizão entre as duas legendas.

O diálogo aconteceu no dia 22 de março, em São Paulo. A pauta não poderia ser mais atual e realista, pois trata-se de responder à questão aguda: é possível, nos tempos atuais de violência, radicalização, ódio, preconceito, intolerância e extremismos na vida política e na sociedade brasileira, superar as divergências entre PT e PSDB, duas das maiores agremiações partidárias do País, que eram aliadas nas lutas pela redemocratização, mas cuja relação se deteriorou após o exercício de poder dos tucanos, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, e

dos petistas, nas administrações Lula e Dilma, que duraram quase 14 anos?

Renato Janine aprofunda a questão: “É possível que os valores civilizatórios voltem a prevalecer? É possível recuperá-los no seu sentido mais amplo? Ou ficou um poço de mágoa tão grande, um ódio tão grande entre PT e PSDB que mais ou menos tanto faz?”. Ele expressa sua preocupação com o racha cada vez mais acentuado: “O extremo disso seria se chegasse o momento em que Bolsonaro (deputado Jair Bolsonaro, de direita) estivesse no segundo turno e houvesse pessoas que preferissem deixar a coisa assim, não votar nele, mas também não votar contra ele. Se no segundo turno houvesse alguém de esquerda, pessoas de direita moderada não votassem no candidato do PT. Ou se o PSDB estivesse no segundo turno contra Bolsonaro e pessoas da esquerda não votassem no candidato tucano. Nesse caso, correremos um risco extraordinário, que é diferente do que ocorreu na eleição do Trump (Donald Trump, republicano, presidente dos EUA), quando houve só dois candidatos (Hillary Clinton, do partido Democrata, era a oponente). No Brasil, o risco se agrava, por causa do aumento extraordinário da voz dos extremistas”.

Se PT e PSDB não conseguem fazer uma aliança programática para o exercício do poder de um ou de outro, restaria uma aproximação

.....
MARIA HELENA TACHINARDI, jornalista, é editora da *Interesse Nacional*

mação em torno de valores civilizatórios ou, ao menos, uma tentativa de recuperá-los, já que os dois partidos já pensaram de forma semelhante no passado. José Gregori concorda com Janine: “O objetivo desta conversa não é só o conteúdo estimulador que ela possa ter para o leitor, mas comprovar que pessoas que não têm o mesmo percurso partidário estão habilitadas, numa época de crise, que já dura cinco anos, no Brasil, a sentarem em torno de uma mesa em busca de uma saída comum para comungar valores democráticos, humanistas e pluralistas”.

Em seus dez anos de existência, esta Revista tem contribuído, por meio de opiniões contraditórias, com artigos mostrando que o interesse nacional é uma construção política. “É uma meta, sempre fugidia, a ser constantemente perseguida pelo exercício do debate público e da deliberação democrática, que se especifica concretamente nas diversas áreas da ação política”. Assim, Interesse Nacional se firmou com pioneirismo na promoção do debate sobre se ainda é possível uma convergência ideológica e programática entre as duas legendas. No número 7 (outubro-dezembro de 2009), o professor de filosofia da USP, Renato Janine Ribeiro, escreveu o artigo “PT-PSDB: É Possível uma Grande Coalizão?”. A resposta foi dada pelo ex-ministro da Casa Civil do primeiro governo Lula, José Dirceu, que assinou o texto “PT-PSDB: Por Que as Divergências São Inconciliáveis”, na edição 8 (janeiro-março de 2010).

Recém-chegado ao Conselho Editorial, José Gregori aporta uma iniciativa cujo conteúdo poderia preencher várias páginas desta publicação. Para debater os limites de uma reaproximação entre os dois partidos, Gregori promoveu várias reuniões em sua casa, no começo de 2017, “com a participa-

ção de pessoas de tendências diferentes, partidárias e ideológicas. Acordamos que o terreno comum que poderia nos unir seriam os direitos humanos, a sua concepção moderna, que não se ficasse só na garantia dos direitos clássicos, mas que se enveredasse pelos direitos econômicos, sociais e culturais. Essa identidade se estabeleceu, mas encalhou em certas especificidades conjunturais que cada grupo ainda tinha. E que só seriam superadas na medida em que os que encarnavam essas diferenças tivessem a grandeza de não colocar os seus interesses acima dos interesses coletivos”, lembra.

FHC e Haddad na *Folha de S. Paulo*

O assunto é de tal importância, que entrou recentemente na pauta da *Folha de S. Paulo*. O jornal abriu manchetes com entrevistas de Fernando Henrique Cardoso e Fernando Haddad em que valorizam o diálogo entre os dois partidos, apesar das divergências.

Haddad, ex-prefeito de São Paulo pelo PT e cotado para encabeçar a chapa do partido nas eleições à Presidência da República, se a candidatura do ex-presidente Lula for impedida, declarou: “Na hora que os EUA estão em risco, os presidentes todos se unem. Não importa se é democrata, republicano, tem uma questão maior, a saúde da nação”. (FSP – Pág. A12 Poder – 22/3/2018)

O ex-presidente Fernando Henrique se expressou em tom conciliatório: “Se eu pudesse reviver a história eu tentaria me aproximar não só do Lula, mas de forças políticas que eu achasse progressistas em geral. Que ajudassem a governar. E acho que o PT deveria ter feito a mesma coisa. Eu gosto de Fernando Haddad, vou votar no Fernando Haddad se ele for candidato? Não vou,

mas eu estou dizendo que ele é uma pessoa correta”. (FSP – Pág. A8 Poder – 7/3/2018)

Uma grande aliança do centro para a esquerda, no Brasil, não deu certo. Na verdade, a oposição entre os dois partidos se radicalizou. Esta já era a percepção de Renato Janine em seu artigo no número 7 (2009) da *Interesse Nacional*. “Foi muito bom, porém, mesmo para quem desejasse essa aliança, que ela não desse certo. Isso porque, caso funcionasse, ela se defrontaria com uma aliança de direita (....). Com a divisão entre os dois partidos, que foi negativa para quem neles via ou vê o melhor da política brasileira, conseguiu-se assim excluir do prosclênio político a direita”.

“A vantagem”, destaca Janine no artigo, “foi que esses dois partidos assumiram a liderança política do País. Alternaram-se no poder, que ocuparam em quatro eleições sucessivas. Desde a normalização do País, a presidência da República esteve com um dos dois lados. A desvantagem foi que cada um deles teve de se aliar a partidos bastante criticados pela opinião pública. Numa frase atribuída a Fernando Henrique, eles têm disputado quem irá *liderar o atraso*”.

A íntegra da conversa entre José Gregori e Renato Janine Ribeiro, ambos conselheiros da *Interesse Nacional*, pode ser lida na íntegra, como segue:

José Gregori

A ideia do Eugênio Bucci foi feliz, no sentido de marcar a demonstração prática de que não há nada mais importante no Brasil atual do que o diálogo; o diálogo é possível entre pessoas que têm percursos políticos e, às vezes, partidários diferentes, mas têm inteligência e patriotismo suficientes para procurar convergências criativas e produtivas. O objetivo desta conversa não é só o conteúdo

estimulador que ela possa ter para o leitor, mas comprovar que pessoas que não têm o mesmo percurso partidário estão habilitadas, numa época de crise, que já dura cinco anos no Brasil, a sentarem em torno de uma mesa e buscarem uma saída comum para comungar valores. Pessoas que, apesar de suas diferenças políticas, nasceram, viveram e vão morrer acreditando na democracia, no pluralismo, nos valores humanistas. A identidade nesses valores permanentes é suficiente para aportar, numa hora de irracionalidades, um pouco de clareza em benefício do Brasil.

Renato Janine

Para entender a crise atual, é preciso remontar ao impeachment do Collor

Temos uma crise que, para entendê-la, é bom remontar ao impeachment do Collor. Até esse momento, houve uma grande união das pessoas que tinham combatido a ditadura e ficaram perplexas com a subida ao poder do José Sarney, que era um fiel e leal seguidor da ditadura. Ficaram indignadas, talvez, com a eleição de Collor, que também tinha trabalhado com a ditadura e fez um governo agressivo, autoritário. O impeachment de Collor lembra o momento final em que essas pessoas, que eram contra a ditadura, por valores democráticos, por valores dos direitos humanos, estiveram unidas. Muitos lamentamos que o PT e o PSDB tivessem tomado caminhos diferentes desde o governo Itamar Franco, que era para ser um governo de união nacional.

Em 20 anos, o País foi governado por dois dos melhores partidos políticos

Houve no PT e no PSDB pessoas que militaram para lançar candidaturas

comuns e houve também aqueles que foram contra, e consta que Fernando Henrique e José Dirceu foram contra. Cada um insistiu em que os caminhos fossem diferentes. Isso talvez tenha sido uma lástima, talvez fosse uma necessidade do destino, mas trouxe algo, a meu ver, muito positivo: o embate político do Brasil, nestes últimos 20 anos, esteve entre dois dos melhores partidos políticos, que têm valores, ideais, dois partidos capazes de enfrentar as coisas que têm em comum, entre outros pontos, o dos direitos humanos. Ninguém da direita, da extrema direita concorreu nesse período com chances de ganhar. Então você teria um partido social-democrata, mais ao estilo europeu, e um partido mais democrata cristão, para falar em termos europeus, meritório. Na Europa, vê-se que a alternância no poder se faz sem grandes dramas, sem traumas, e todos eles dão continuidade a certos valores fundamentais, como os direitos humanos e bem-estar social, na maior parte dos casos.

Contudo, essa briga durou tempo demais. Em 2009, eu escrevi nesta Revista um artigo sugerindo um diálogo, um plano comum entre PT e PSDB.

Impeachment de Dilma Rousseff acirrou clima de ódio

Por volta de 2008, tive a impressão de que o racha já tinha durado muito tempo e deixado claro que cada um desses partidos teria que ter como suporte, no governo, o que havia de menos bom na nossa política, no caso, o PMDB e vários outros partidos, fazendo exceções a alguns membros deles, que são pessoas de qualidade. O pior é que o conflito foi se acirrando, se acirrando, a tal ponto que desde o que uns chamam de impeachment e

outros chamam de golpe, o clima de ódio ficou extremamente forte.

Nós temos hoje, no Brasil, duas divisões – uma que opõe a esquerda ou centro-esquerda, à direita como um todo, tanto a direita constitucional democrática quanto a extrema-direita. Essa divisão foi muito forte e se manifestou para promover o impeachment. Já comentei várias vezes que, para afastar Dilma, Aécio Neves levou o PSDB a se subordinar a grupos de extrema-direita, o que além de prejudicar o País prejudicou seu partido.

Direitos humanos: esquerda e direita contra a extrema-direita

A outra divisão que temos é a divisão quanto aos direitos humanos. Nesse sentido, tanto a esquerda como uma parte substancial dos partidos mais à direita estão do mesmo lado, em face da extrema-direita. Mas, é preocupante que uma parte mais conservadora do eleitorado do PSDB, que antes calava a boca, simplesmente votava, não era eleita, não se manifestava, começou a fazer um discurso muito conservador. O que resultou na eleição de deputados do PSDB que representam corporações da PM ou militares, como temos na Assembleia Legislativa, ou também deputados federais, que militam pela escola sem partido, algo que vai totalmente contra o DNA do PSDB. O próprio prefeito de São Paulo (João Dória), que está deixando o cargo, deixa claro em suas ações que os direitos humanos não são uma grande preocupação dele. O problema é que nós, que somos a favor dos direitos democráticos, dos direitos humanos, deixamos que a grande divisão civilizatória, que seria entre a defesa dos direitos humanos e da democracia, por um lado, e o descaso ou mesmo hostilidade aos direitos humanos, de outro, que deveria ser a grande divisão nossa – política – fosse substituída por uma

divisão em questões de economia, que acabou tornando o Brasil praticamente tripartite – temos hoje uma centro-esquerda centrada no PT, uma direita que preza os valores civilizatórios (basicamente o PSDB) e uma extrema-direita que faz extraordinário alarido: são pessoas que antes tinham vergonha de dizer no que acreditavam, que não tinham candidatos próprios, mas votariam em candidatos de valores civilizados e que, agora, estão tendo uma presença própria sem nenhuma contenção.

A nossa pergunta: é possível que os valores civilizatórios voltem a prevalecer? É possível recuperá-los no seu sentido mais amplo? Ou ficou um poço de mágoa tão grande, um ódio tão grande entre PT e PSDB que mais ou mesmo tanto faz? O extremo disso seria se chegasse o momento em que Bolsonaro (deputado Jair Bolsonaro, de direita) estivesse no segundo turno e houvesse pessoas que preferissem deixar a coisa assim, não votar nele, mas também não votar contra ele. Seria se no segundo turno houvesse alguém de esquerda, pessoas de direita moderada não votassem no candidato do PT. Ou se o PSDB estivesse no segundo turno contra Bolsonaro e pessoas da esquerda não votassem no candidato tucano. Nesse caso, corremos um risco extraordinário, que é diferente do que ocorreu na eleição do Trump (Donald Trump, republicano, presidente dos EUA), quando houve só dois candidatos (Hillary Clinton, do partido Democrata, era a oponente). No Brasil, o risco se agrava, por causa do aumento extraordinário da voz dos extremistas.

José Gregori

O Renato Janine fez bem de fazer essa síntese histórica para lembrar que houve um momento em que a identidade entre o PSDB e o PT estava rigorosamente em

aliança contra o regime militar. Na mesma cela de vários departamentos prisionais estavam pessoas que depois vieram a ser do PSDB e do PT. Isso tudo aproxima projetos, sentimentos, que só são possíveis quando há uma identidade fundamental, que é o apreço à democracia e aos valores dos direitos humanos.

Interesse Nacional: Mas, esse discurso dos direitos humanos parece estar fora da pauta dos dois partidos. Pelo menos é o que aparece no discurso público.

José Gregori

É exatamente esse o esforço que pessoas como nós e revistas como a *Interesse Nacional* devem fazer: mostrar que enquanto o Brasil se dedica apenas aos problemas econômicos nunca sai dos impasses.

Plano Real e direitos humanos

Acho que a boa aceitação do Plano Real não foi só porque ele foi feliz na linha técnica e econômica. É que ao mesmo tempo em que nascia o Plano Real, no Brasil, nascia a política dos direitos humanos. Essa dualidade deve ser encarada como um binômio, cada vez mais os direitos humanos têm de entender de economia e os economistas têm de entender dos direitos humanos.

Está provado no mundo, e o Brasil não é exceção, que só uma ênfase em um desses dois caminhos não é suficiente para o desenvolvimento social necessário.

Retomada progressista após a crise?

Acho que se essa crise brasileira terminar convencendo a todos da necessidade de atacar esses dois campos, como acontece

com outras crises, depois de um passivo enorme deixa a possibilidade de uma retomada mais progressista.

Renato Janine

Concordo. Não podemos pensar nos direitos humanos sem pensá-los de uma forma ampliada. Direitos humanos ficaram muito associados, no Brasil, à defesa dos direitos dos cidadãos pobres contra a repressão policial, o que acaba trazendo toda uma hostilidade. Há pessoas que dizem que isso é defesa dos direitos dos bandidos: usam essa expressão horrorosa dos “direitos dos manos”, ou “direitos humanos só para os humanos direitos”, que chegaram a ser ditas por pessoas que jamais esperávamos que fossem falar tais bobagens. Na verdade, se você não tiver acesso fundamental, por exemplo, a uma educação de qualidade, se não tiver igualdade de oportunidades, se não tiver emprego ou trabalho, os direitos humanos ficam muito mutilados, ficam nas nuvens. Isso significa que eles têm de estar traduzidos nas políticas econômicas. Então, se não houver dinheiro, se o Estado não tiver dinheiro, aplicar os direitos humanos fica difícil. No final do governo Dilma e sobretudo no governo Temer, a falta de dinheiro levou a danos fortes aos direitos humanos. Duas coisas acontecem aí: uma é a militância ativa da extrema-direita contra os direitos humanos, outra é a dificuldade dos governos brasileiros, nos últimos anos, para tornar efetivos os direitos humanos.

Um Brasil melhor: desde o governo Itamar Franco houve evolução da educação básica

Desde o ministro (da Educação) Muriilo Hingel, no tempo de Itamar Franco

que, a meu ver, é quando começa um Brasil melhor, desse período até o final do governo Dilma, vejo o Brasil seguindo uma trilha positiva. Nesses 24 anos, fizemos muita coisa pela educação básica, e ainda é insuficiente, porque o buraco é extremamente fundo. A economia tem de estar associada a isso. Se a economia for demasiadamente autônoma, se for considerada um fim em si, ela atropela muita gente. Se os direitos humanos não tiverem uma estrutura de desenvolvimento econômico, é difícil efetivá-los.

União contra a barbárie

Mas, quero colocar um aspecto positivo, dentro da tragédia horrorosa que foi o assassinato, dias atrás, da vereadora Marielle Franco (PSOL-RJ): o fato de que houve uma reação extremamente forte contra o crime cometido. Uma pesquisa da FGV mostrou que 88% das postagens sobre o caso foram de solidariedade à líder assassinada e só 7% foram hostis. Esse é um dado positivo, que por outro lado diverge do que dizem os leitores que comentam os jornais. Se você olhar os comentários na *Folha*, no *Estadão*, é a barbárie, a pura barbárie...

Estamos numa curta janela, no momento, de união contra a barbárie. Penso que, se conseguirmos recuperar essa união contra a barbárie e restabelecemos pontos de diálogo, pode ser um começo.

José Gregori

Eu concordo inteiramente e me associo à ideia do Janine de que os direitos humanos, à medida que se expandiram e penetraram na área econômica, social e cultural,

necessitam de recursos. Mas, a outra parte fundamental aos direitos humanos não implica nenhum tipo de despesa. Quando o Estado assegura o direito à liberdade de expressão, o que ele precisa fazer apenas é cruzar os braços. Da mesma maneira, a vida sem a radicalização que o Brasil ganhou nos últimos tempos, sem preconceito, depende de um ato gratuito que cada um tem que fazer consigo mesmo. Essa parte do Brasil que se entregou à radicalização, que se expressa, sobretudo, pelas redes sociais, devia compreender que isso não vai levar a qualquer tipo de melhora individual ou coletiva. Nenhum país que se divide em preconceitos vai longe.

Interesse Nacional, eu, o Janine e o editor responsável Rubens Barbosa deveríamos ver que pacto fundamental poderíamos fazer, no sentido de defender os valores que nós tivemos antes que esses partidos se fundassem e que vão continuar quando esses partidos virarem folhas amarelecidas nos arquivos empoeirados.

Redução da pobreza

***Interesse Nacional:* quais os aspectos mais práticos poderiam ser acrescentados a essa agenda do pacto?**

Rubens Barbosa

Quando se fala em direitos humanos se poderia incluir também a redução da pobreza e, dentro de uma visão de médio e longo prazo, independentemente de quem ganhe a eleição, haveria área de convergência. Há um consenso de todos de que é preciso persistir na redução da desigualdade que o PT aprofundou no governo do Lula e o FH começou, com bolsa escola, etc.

Essa agenda social não poderia ser “despolitizada” no sentido da partidarização e ter também uma base maior que não seja só em direitos humanos, que tenha o apoio amplo para facilitar as medidas sociais com que todo mundo está de acordo, mas, que por questões partidárias, acabam não sendo apoiadas nem por um lado nem por outro.

José Gregori

Acho que a Revista, pelo prestígio e pela qualidade dos seus colaboradores e dirigentes, poderia apoiar três pontos: todo candidato democrático deveria assinar um documento se comprometendo com a preservação da democracia, com o Estado Democrático de Direito e com a prevalência do diálogo sobre a disputa estéril.

ONU e a expansão do desenvolvimento sustentável

Do ponto de vista mínimo, comprometer-se com um programa que siga as linhas do que a ONU divulgou há dois anos para substituir as metas do milênio que são 17 objetivos de uma expansão do desenvolvimento sustentável. Isso seria fundamental para uma tradução prática do que estamos fazendo por meio desse diálogo que, a meu ver, é seminal e pioneiro. E só é possível porque existe um trabalho anterior desta Revista, que procurou esse objetivo.

***Interesse Nacional:* Renato Janine, um dos conselheiros mais antigos da Revista, poderia recapitular edições passadas que mostraram uma visão pioneira pela aproximação entre os dois partidos, com textos de expoentes do PT, como José Dirceu e Marco Aurélio Garcia?**

A Revista e os valores universalizados

Esse é um ponto que, infelizmente, mostra uma involução do Brasil, porque a Revista surgiu da iniciativa do embaixador Rubens Barbosa de fazer dialogar, em torno de uma meta comum, que era o interesse nacional, pessoas que defendiam meios diferentes. Esses valores são universalizados e uns vão dizer: precisa-se de mais empreendedorismo, de menos controle do Estado. Outros, só o Estado democrático pode promover políticas sociais de igualdade. Mas, apesar dos meios diferentes, tendo um consenso de que devem produzir os mesmos fins, e de que os meios serão corrigidos quando estiverem gerando efeitos indesejados, o que pode acontecer, muitas vezes, com o excesso de liberdade de empresa ou o excesso de controle estatal. Eventualmente, pode-se produzir o contrário do que se almeja. O problema é que, com o passar dos anos, a Revista foi tendo muito mais presente a visão do PSDB, à medida que os ânimos foram se acirrando no País, e seria muito importante recuperar o diálogo na própria Revista.

Tomo a Revista como sintoma. Seria muito importante recuperar valores básicos, como os que o Gregori apontou, como a questão do pacto. Isso está ligado às eleições deste ano, que é um horizonte muito obscuro, mas a gente não errará se disser que há três forças disputando as eleições no segundo turno. Há uma força correndo por fora, mas muito forte, da extrema-direita, há uma força de centro-direita e direita e uma força de centro-esquerda. Como são só duas vagas no segundo turno, não sabemos aonde isso vai dar. E é claro que numa luta desse tipo, para conquistar os votos extremistas, even-

tualmente a direita pode fazer concessões à pauta deles. O que será muito ruim. Não sei se um pacto como o que Gregori e Rubens propuseram é viável num período eleitoral, explicitamente. Para o PT, o impeachment de Dilma foi um golpe. Pior ainda, o governo Temer surgiu para executar exatamente a política que foi derrotada nas urnas em 2014 – e executá-la com o apoio do PSDB. Para a esquerda, isso suscita dúvidas quanto ao compromisso tucano tanto com a democracia quanto com os direitos humanos. Não se pode ignorar essa desconfiança da esquerda em relação à direita não extremista.

Segundo turno: PT-PSDB, melhores partidos do País

Para o PT, a diferença entre um voto na direita e na extrema-direita pode parecer pequena. Para o PSDB, há a possibilidade de garimpar votos nos extremistas de direita, o que pode levar, e já aconteceu em vários países, a caminhar para uma política mais rígida, a exemplo do que o próprio senador José Serra fez na campanha de 2010, quando usou a expressão “direitos humanos para os humanos direitos”, uma expressão infeliz, e quando utilizou a questão do aborto. Temos um risco grande disso tudo. O cientista político Alberto Carlos Almeida, que já colaborou com a Revista, está convencido de que o segundo turno será PT-PSDB ou, pelo menos, entre gente que tenha apoio forte desses dois partidos. Ele diz que são os partidos organizados, estruturados. Bolsonaro não vai ter palanque suficiente. Essa é uma visão um pouco mais otimista. Queria insistir que, apesar da desmoralização pela qual esses dois partidos passaram, são os melhores partidos que o Brasil tem na sua escala, os melhores! E es-

tão entre os três ou quatro partidos melhores que esse País já teve em sua história.

Rede, um partido aparentemente fracassado. O Novo assume uma agenda quase de extrema-direita

Quando ouço duas pessoas que não conheço pessoalmente, e bem diferentes na posição política, hoje, o cineasta José Padilha e o sociólogo Boaventura de Sousa Santos, dizerem que é preciso criar novos partidos, fico preocupado. Criar um partido não é um ato voluntarista, é algo que exige muito trabalho, haja vista o que se vê na criação da Rede, um partido aparentemente fracassado, demasiado personalista, demasiado carente de rumo. Ou o Partido Novo, que surge e logo assume uma agenda quase de extrema-direita, uma agenda que não é positiva. Um ponto que deveria estar muito claro é que estamos condenados a ter esses dois partidos, e se os outros que temos se tornarem protagonistas, haverá provavelmente uma piora. Temos de melhorar esses dois partidos (PT-PSDB), fazer que consigam assumir a responsabilidade que têm em vez de ficarem à deriva.

José Gregori

Muitas questões brasileiras que estão dividindo as discussões são fatos ocorridos. A gente deveria deixar que a pesquisa histórica se encarregasse disso e nós nos atívéssemos a medidas que pudessem melhorar a nossa conjuntura. Nesse sentido, acho perfeitamente possível superar essas dúvidas mencionadas pelo Janine e nos encaminhar-mos a alguma coisa fundamental que possa mostrar à extrema-direita que, tirando ela, o que sobra do Brasil é a favor da democracia, do Estado Democrático de Direito e da luta

pelos direitos humanos no seu sentido moderno, que não só não tolera nenhum tipo de violência, como a que vitimou Marielle, mas como outras, que podem surgir ainda.

Acho que a desradicalização é muito importante que seja feita por pessoas como nós, que somos capazes de distinguir as coisas, separá-las e saber que uma coisa não anula a outra.

Se o Brasil fosse hoje um país nazista, vocês iriam para a mesma cela

Para os meus jovens alunos, quando eles têm filiação partidária do PSDB e do PT, e estão brigando no pátio da universidade, eu interfiro e digo: parem já essa briga, pensem que, se o Brasil, por desgracia, se tornasse neste momento um país nazista, vocês dois iriam para a mesma cela. É isso que temos de saber, que a nossa divergência favoreceu extraordinariamente a direita. Ela se sente feliz, como vai se sentir infeliz com esse diálogo atual. Ela adoraria, por exemplo, que no tempo da minha militância nos direitos humanos eu tivesse brigado com o Hélio Bicudo. Entretanto, nomeamos o Hélio Bicudo (que pertencia aos quadros do PT) como representante do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Essa procura da convergência básica daquilo que nos uniu nos primórdios da redemocratização é que temos de restabelecer, porque dela depende a vitória das forças progressistas em 2018.

Divergência não pode levar ao destempero, à falta de diálogo

Acho que este nosso diálogo não tem sentido crítico, mas não deixa de ter uma ambição de paradigma em relação ao próprio Supremo (STF). O Supremo tem

obrigação constitucional de não ser uma unanimidade; só nos países de ditadura o Supremo é unânime nas suas decisões. Mas, a divergência não pode levar ao destempero e à falta de diálogo entre seus integrantes.

Renato Janine

Haraquiri dos poderes constitucionais Parlamentarismo seria uma aventura, sem grandes mudanças nos costumes políticos

Isso traz uma questão que não está exatamente no foco do que estamos tratando, mas que afeta toda a nossa vida social e política. O que está acontecendo é o haraquiri (ritual japonês de suicídio) dos poderes constitucionais. Eles foram se autodestruindo. O Poder Executivo, no segundo mandato da presidente Dilma, infelizmente estava se mostrando incapaz de tourear o Brasil. Minha experiência, tanto como observador como enquanto ministro, durante uns poucos, mas decisivos meses, foi triste. Percebi que se você não tiver um Poder Executivo eficaz, o Congresso pinta e borda – e pinta e borda o pior que existe. É o Poder Executivo que consegue dar uma certa racionalidade ao Congresso, o que, ao meu ver, tornaria o parlamentarismo no Brasil uma aventura, caso seja implantado sem grandes mudanças nos costumes políticos, e torna também essa dependência do Poder Executivo muito vinculada à capacidade de articulação política, ao verbo, como tiveram Fernando Henrique e Lula, mas Dilma não teve –, e à verba, que eles também tiveram – e ela parou de ter.

Gestão da presidente (do STF) Cármen Lúcia é totalmente sem rumo

Esse autoesvaziamento do Poder Executivo sucedeu um esvaziamento, um

enfraquecimento do Congresso, a perda de respeito tributado ao poder que seria democrático por excelência, que é o Legislativo, que representa a diversidade, diferentemente do Poder Executivo. Nesse esvaziamento dos dois poderes constitucionais eleitos, o Judiciário se agigantou, mas também se precipitou no abismo. A gestão da presidente Cármen Lúcia é totalmente sem rumo e culmina no espetáculo patético de ontem (21 de março), em que não se pode elogiar qualquer dos dois protagonistas nem a própria presidente, que só lembrou de pedir que parassem a briga quando os dois ministros já tinham falado longamente, primeiro Gilmar, depois Barroso¹.

Queima dos poderes constitucionais nos coloca no chão

Essa situação toda de queima dos poderes constitucionais e que começa a afetar o Ministério Público Federal, que teve durante um tempo o papel de mocinho, toda essa queima dos poderes que nos representam, dos poderes democráticos, dos poderes constitucionais, toda essa queima é um ponto que nos coloca praticamente no chão. Parece que temos de partir praticamente do zero.

José Gregori

Ninguém tem hegemonia para se arvorar em salvador da Pátria

1. Na sessão de 21 de março de 2018, do Supremo Tribunal Federal, ao proferir seu voto o ministro Gilmar Mendes atacou indiretamente seu colega Luís Roberto Barroso, que prontamente tomou a palavra e o acusou de ser “uma pessoa horrível”. A presidente do STF, Cármen Lúcia, tentou interromper a sessão – mas apenas depois de trocados os desaforos entre os ministros – e mesmo assim o secretário do tribunal teve que lhe perguntar se estava, mesmo, suspensa.

Eu concordo. Realmente, a crise brasileira terá tido esta vantagem, ela expôs os males brasileiros de uma maneira tão crua, que não deixou qualquer setor como exceção que possa ser apresentada como tendo saído bem na fotografia. Todos nós não saímos bem na foto. Então, o que o Renato está falando é fundamental. É uma reconstrução daquele ponto em que ninguém tem uma autoridade hegemônica para se arvorar em salvador da Pátria. E como é um esforço conjunto de todos e de todas, ninguém faz essa abrangência melhor do que os direitos humanos. Por isso, eu recomendei como base desse pacto a declaração da ONU, porque ela foi capaz de colocar em volta de uma mesa todos os países por mais diferentes que sejam em matéria ideológica e política.

Interesse Nacional: O senhor contou que tentou reunir na sua casa pessoas de várias tendências políticas...

José Gregori

Luta deve ser ecumênica, com os interesses coletivos acima dos pessoais

Esse procedimento foi numa hora de dificuldade, no começo do ano passado, num momento que batia uma desesperança total, e conseguimos colocar na minha casa pessoas de tendências diferentes, partidárias e ideológicas, e acordamos que o terreno comum que poderia nos unir seriam os direitos humanos e a sua concepção moderna; que não se ficasse só na garantia dos direitos clássicos, mas que se enveredasse pelos direitos econômicos, sociais e culturais. Essa identidade se estabeleceu, mas encalhou em certas especificidades conjunturais que cada grupo ainda tinha. E que só seriam supera-

das na medida em que os que encarnavam essas diferenças tivessem a grandeza de não colocar os seus interesses acima dos interesses coletivos. De lá para cá, cada uma dessas personalidades e entidades tem percebido a necessidade de uma luta ecumênica que não tem o direito de colocar os interesses pessoais acima dos interesses coletivos. Por isso, vim para esse diálogo com mais otimismo do que na última reunião na minha casa. Sei que é um processo e como todo processo tem altos e baixos, momentos de esperança e de desânimo.

STF e Ministério Público não substituem a política

No momento, apesar do mau exemplo havido ontem (21 de março) no Supremo, muito bem condenado pelo Renato, existe a vantagem de se mostrar ao Brasil que o Supremo não substitui a política, assim como já se tinha precedente de que o Ministério Público não substitui a política.

Essa equalização das virtudes e dos defeitos torna o momento ecumênico e, como tal, um momento em que todos devem colaborar igualmente.

Interesse Nacional: vamos colocar essa visão que vocês deram de necessidade de se fortalecer o PT e o PSDB, e não da criação de novos partidos no contexto da existência de movimentos apartidários na sociedade voltados, entre outras funções, a preparar candidatos em busca de renovação na política.

José Gregori

Épertinente ligar isso ao que eu estava falando. Dessas reuniões na minha casa,

que foram pioneiras, vimos que, ou por telepatia ou porque souberam que elas estavam acontecendo, muita gente se reuniu em outros lugares para ver como superar as dificuldades, como poderiam agregar vontades para se apresentar nas eleições de 2018 de uma maneira diferente da expectativa geral. E isso é mais útil para o Brasil – queria dizer que mais uma vez concordo com o Renato – do que tentar formar partido novo. Acho que fortalecer e dar musculatura de ideias, de convergências e de boas alianças aos partidos atuais é muito mais inteligente e produtivo do que tentar novo partido.

Interesse Nacional: então esses movimentos são positivos para canalizar forças e visão de renovação para os partidos mais sedimentados que existem, o PSDB e o PT?

José Gregori
Setores progressistas devem se empenhar mais

Acho que sim. Pelo menos um dos objetivos nas reuniões na minha casa era conclamar os jovens com propensão política a que se candidatem nestas eleições com boa plataforma. Acho que a leitura desta nossa entrevista já será uma forma de colaborar com ideias para a plataforma de cada um.

Acho que só será surdo e mudo à nossa conversa aquele que tiver, infelizmente, corporificado uma tendência de um lado e de outro, mas sobretudo da direita. Porque realmente a direita tem um candidato forte, muito bem cotado nas pesquisas, e isso deve fazer com que os setores progressistas, que acreditam nos direitos humanos, tenham ainda mais dedicação e juízo do que tinham até então.

Renato Janine

João Dória não tem compromisso com os direitos humanos

Sou um pouco mais pessimista do que o Gregori porque fico muito preocupado com o candidato do PSDB ao governo do estado (João Dória), que tem fortes chances de ganhar. Ele não tem compromisso com os direitos humanos. Ele se associou a grupos como o MBL, que tem um discurso muito contrário aos direitos humanos. Preocupa-me profundamente que um dos dois grandes partidos brasileiros tenha perdido, nessa situação específica, um elemento fundamental de seu DNA. Por isso, não sou tão otimista quanto o Gregori nesse assunto. Voltando um pouco à questão dos partidos, os EUA têm primárias nas quais os aspirantes se ofendem de maneira muito agressiva, como foi na indicação do Trump, e oito anos antes, na indicação do Obama pelos democratas. No caso do partido Democrata, apesar de todas as críticas de Clinton a Obama e de todas as críticas de Obama a Clinton, puderam os dois trabalhar juntos e não passou pela cabeça de nenhum criar um novo partido.

Aqui no Brasil, por muitíssimo menos, por uma disputa de acesso ao fundo partidário, você cria um novo partido. Consta até que alguns pequenos partidos teimam em lançar candidato a presidente, porque a fatia do fundo partidário pode garantir uma boa vida a alguns poucos líderes. Temos uma proliferação grande de partidos. E aí vai bater naquilo que eu disse sobre os comentários de Boaventura e Padilha, que é essa crença brasileira muito forte de que o passado não pesa, de que o futuro pode ser obra de voluntarismo: “então vamos criar um novo partido!”... Isso não é uma coisa trivial, mas uma coisa complicada.

É preocupante que o PT tenha o Lula como único nome forte

Estamos de acordo que os dois grandes partidos deveriam se reformular e se fortalecer, o que passa muito pela renovação de quadros de liderança. É preocupante que quase 40 anos depois de sua fundação, o PT tenha o Lula como o único grande nome fortíssimo e que o PSDB não tenha nenhum nome forte para a presidência da República. Alckmin está concorrendo simplesmente como resto, não como uma opção forte. Isso é preocupante. No caso do PT, todos os grandes nomes estão na mesma faixa etária, em torno dos 70 anos, tirando o Haddad, 15 anos mais novo. No PSDB, o nome mais jovem que surgiu, o Aécio, cometeu um haraquiri tão terrível politicamente, caso clássico da soberba, da desmedida que os gregos chamam de *hybris* e que faz surgir a *Nêmesis* (segundo a mitologia grega, deusa da vingança e da justiça equitativa) para castigar, bom exemplo de tragédia antiga.

Compartilhar metas comuns, aceitar fins diferentes

Sobre a criação de novas lideranças, esses movimentos de renovação política, não conheço suficiente para poder dizer a respeito. Andei conversando com gente do movimento. Agora, me pareceram realmente interessados em algo novo e tive a impressão, pelo pouco balanço que me fizeram, que dão apoio às políticas sociais que o PT instalou, junto com uma política econômica mais liberal. É inteiramente legítimo e atenderia, ao que eu e Gregori temos insistido, à razão de ser desta Revista, que é o compartilhamento de metas comuns, mas aceitando meios diferentes. É o mesmo que, no fundo, Lula e Dilma fizeram: nenhum dos dois foi

radical de esquerda. Nenhum tentou acabar com o capital privado, nenhum tentou tirar isso, e mesmo as políticas de Dilma na economia eram inspiradas pela convicção de que a empresa privada seria protagonista, com o Estado criando a infraestrutura forte de que o País precisa.

Direitos humanos, a pedra de toque de qualquer futuro positivo para o Brasil

Terminei agora de escrever um livro sobre minha experiência ministerial, que vai se chamar “A Pátria Educadora em Colapso”. Faço um parêntese para dizer que a grande referência de economia para a Dilma é o livro da Mariana Mazzucato, “O Estado empreendedor”. Muita gente não conhece isso, mas há um jogo entre as duas - a autora se inspirava no que a Dilma fazia e a Dilma se reconhecia no que a Mariana Mazzucato escrevia.

Penso que os movimentos de renovação política podem ser muito positivos, mas não sei em que medida eles têm colocado como *sine qua non* a questão dos direitos humanos, que é para nós o que interessa, é para nós a pedra de toque de qualquer futuro positivo para o Brasil e requer políticas econômicas que promovam a inclusão social.

José Gregori

Estrada de Damasco virá, mas depende muito da nossa luta

Eu continuo otimista, porque acho que as coisas avançam dialeticamente e não há dúvida que essa crise apresentou uma série de deficiências, mas mostrou também que fatos, como esse da repercussão nacional de indignação com a violência

que sofreu Marielle, há 30 anos era canto de página num jornal. Isso mostra que a consciência do que ela simbolizava cresceu e o que ela simbolizava – pelo menos o que foi destacado até agora – é a sua luta pelos direitos humanos. Aquilo que ainda não me satisfaz, em uma ou outra declaração de algum líder do PT, que às vezes me assusta por um certo sentido revanchista, em uma ou outra declaração do líder do PSDB, que também assusta e desagrade ao Janine, é que a nossa caminhada ainda está começando e que a estrada de Damasco (expressão bíblica que pode significar mudanças profundas de rumo) virá, mas ainda depende muito da nossa luta.

Renato Janine

Aspecto positivo: toda a podridão vindo à tona

O Gregori levantou uma questão muito importante que seria o aspecto positivo de toda essa podridão vindo à tona, que é o Brasil poder olhar a sua cara e que ela não é tão bonita quanto a gente gostaria, e que certas coisas não podem ser mais toleradas. Essas coisas são muitas, passam pela corrupção, passam pelo caráter extremamente injusto da nossa desigualdade social, passam pela inadequação estrondosa dos poderes constitucionais à sociedade, passam pela percepção forte de que as chamadas elites não têm a menor ideia de como pensam, sentem e vivem os mais pobres. São muitos pontos que estão surgindo, alguns devido à liberdade de imprensa, outros, devido à tomada de palavra por outras vozes, via redes sociais. Hoje, é fácil desmentir uma mentira da imprensa. Antigamente, não havia condições para isso. Hoje,

quando a imprensa mente, você pode fazer um desmentido que ela própria tem que engolir. Eu vi uma experiência dessa quando a TV Globo, no meu tempo de ministro, divulgou ataques ao programa Sem Fronteiras. Uma das moças entrevistadas foi ao Facebook, minutos depois, dizer que tinham deturpado a entrevista dela. Durou uma hora a entrevista e pegaram só o momento em que ela criticava e nada do que ela elogiou. Daí o Chico Pinheiro (âncora da TV Globo) teve de fazer uma retificação. No passado, ela mandaria uma carta que seria jogada em uma gaveta e pronto.

Com tanto tempo de crises, não desenvolvemos estratégias de como lidar com elas

Nós temos hoje uma visão muito maior do país, mas essa visão é muito feia. Talvez um problema seja essa nossa dificuldade de lidar com a crise. Eu fiz um balanço dos anos de minha vida consciente, de 1960 para cá. O que tivemos de esperança e até euforia, sem fazer nenhum juízo de valor, foram a ditadura na fase Médici, o primeiro mandato de Fernando Henrique, os dois mandatos de Lula e dois anos do primeiro mandato de Dilma. A maior parte do tempo foi de crises, tempos de pessimismo, de não enxergar caminho. E com tanto tempo de crises não desenvolvemos estratégias psíquicas, políticas, humanas, de como lidar com elas. Quando se abate uma crise sobre nós ficamos totalmente desarticulados, arvorados, não sabemos o que fazer e pensamos que o fim do mundo se aproxima.

Vejo poucas forças à altura dos desafios. Gente indo para o exterior, pessoas se alijando da política

Como nós tivemos, desde o Plano Real, mais anos bons do que ruins, ficou um otimismo que agora se sente ceifado, sem saber o porquê, qual a causa dos nossos males e como enfrentá-los. Parece que a solução cai do céu, Plano Real com Itamar e FHC, inclusão social com Lula. O que faremos? Esse é um desafio gigantesco. O problema é que todas as chagas estarem à mostra é um desafio muito grande. Agora vejo poucas forças à altura desse desafio, pouca gente fazendo um balanço que consistiria em dizer que o problema no fundo é muito sério, mas temos meios de enfrentá-lo. Vejo gente querendo ir para o estrangeiro, gente se alijando da política ou procurando soluções supostamente fáceis que

não vão resolver nada. É preciso, além de os partidos ganharem musculatura, a sociedade ganhar musculatura.

José Gregori

Aproveitar a crise para dar outro sentido à eleição de 2018

Todo nosso esforço para mim foi prazeroso. Vamos aproveitar esta crise para dar outro sentido à eleição de 2018, como prova, em primeiro lugar, de que a política é insubstituível. Em segundo lugar, como prova de que o Brasil não tem dono e, em terceiro, que cada um neste instante é tão importante quanto cada um.

Resumos Biográficos

• José Gregori

É bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Dedicou grande parte da sua vida a uma atividade que ele chama mais de cívica do que propriamente política, no campo dos direitos humanos. “Na minha geração, quando se começou a praticar um certo ativismo, o Brasil era democrático sob a égide da Constituição de 1946. Depois, veio a deposição da ditadura Vargas e se tinha a impressão de que o Brasil finalmente se alinhava como um país democrático. Porém, veio logo a surpresa de 64. Ficamos 20 anos sob o regime autoritário”. José Gregori conta que nessa época se dedicou “a Dom Paulo Evaristo Arns e a uma resistência ao regime, em São Paulo, que teve o nome de Comissão Justiça e Paz”. De lá para cá, inclinou-se predominantemente a interesses e lutas em favor dos direitos humanos.

Em depoimento a *Interesse Nacional*, Gregori afirmou: “É nessa condição que eu, como homem de fé, quero me apresentar lá em cima com essas credenciais. Quero dizer: entendo um pouco dos direitos humanos. Tem muita significação para mim a luta com Mario Covas, Geraldo Alckmin, Fernando Henrique, Marta Suplicy, João Sayad e com o diretor dos presídios, João Benedito de Azevedo Marques. A luta que todos nós empreendemos para detonar a antiga penitenciária (Carandiru) onde houve o massacre de 111 prisioneiros e que hoje abriga um jardim público com uma biblioteca em vias de ser considerada a melhor do mundo”.

José Gregori foi ministro da Justiça e embaixador do Brasil em Portugal. Considera-se um tucano moderado.

• Renato Janine Ribeiro

É professor de filosofia na USP e professor visitante na Unifesp. No primeiro ano do curso de filosofia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, Janine conta que houve um bombardeio pelo comando de caça aos comunistas. “Foi um marco terrível, poucos meses antes do golpe, que foi o AI-5. Como eu estudava na Aliança Francesa, ganhei uma bolsa pelo meu desempenho e passei

três anos e meio na França, sem ser exilado político”. Em depoimento à Revista, ele relata: “Foi uma fase em que o Brasil estava péssimo, no fim de 1972. Voltei em 1976, já contratado pela USP, e essa experiência francesa foi extremamente importante para mim: ver a democracia em funcionamento, ver os jornais de extraordinária qualidade, o *Le Monde*, provavelmente, naquela época, o melhor jornal do mundo, e assistir a aulas no Collège de France, ter contato com a filosofia francesa no momento talvez de seu maior esplendor, com Foucault, Deleuze, Lyotard, outros autores importantes”. Sobre sua formação acadêmica, diz que sempre foi da filosofia política, o que o levou, depois de fazer um mestrado e um doutorado sobre Thomas Hobbes, a entender que filosofia política só tem sentido se ela se confrontar com as políticas atuais. “Nessas várias décadas, 40 anos, aprendi como se utilizam os clássicos e hoje, para mim, o mais importante é Maquiavel. Eles ajudam a pensar como a política está funcionando e os fatos ajudam a rever os filósofos. Isso está presente nos meus livros, sobretudo no “Sociedade contra o Social” e “A Boa Política”, que lancei no ano passado”.

Renato Janine foi diretor de Avaliação da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), onde ficou quatro anos e meio cuidando da avaliação dos doutorados e mestrados do Brasil. Depois, teve um período de seis meses no governo Dilma, como ministro da Educação, “o que me permitiu ver e aprender muita coisa. Todas as situações foram de aprendizado. Esse período no ministério foi muito difícil, porque a crise estava terrível. No tempo da reeleição, a presidente talvez não tivesse ideia do tamanho do rombo que o Brasil tinha. Pouco depois da reeleição, a popularidade dela tinha despencado, movimentos de protesto estavam extremamente fortes, foi o começo dessa devastação que assola o Brasil e que, acho, torna nossa discussão ainda mais importante, porque em meio a isso tudo os direitos humanos estão pagando um preço bastante alto”, comenta. Renato Janine diz que nunca se filiou a partido algum.

A Intervenção no Rio de Janeiro e os Desafios da Segurança Pública

.....
RAUL JUNGSMANN

A intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, decretada no dia 16 de fevereiro de 2018 pelo presidente Michel Temer¹, com vigência até 31 de dezembro deste ano, objetiva pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública naquele estado. Com anuência do go-

vernador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão², este é o primeiro caso de aplicação concreta do instituto da intervenção previsto pelo Art. 34 da Constituição Federal. Uma medida extrema, paradigmática e histórica, destinada à reversão do estado de metástase da segurança pública no Rio.

A imagem da metástase traduz uma série de falências: desrespeito a autoridades e instituições, crise econômica e financeira, corrupção policial, política e administrativa de vários setores do governo estadual, dramática reversão da funcionalidade do sistema prisional, expansão nacional e transnacionalização do crime organizado, ocupação territorial de áreas urbanas por facções em confronto permanente, aumento estarrecedor das estatísticas de violência em suas diversas formas e assim por diante.

A falta de verba para o pagamento dos servidores públicos, sobretudo policiais, e para os necessários investimentos em segurança, levou o Rio a decretar estado de calamidade pública em 2016. A situação se

.....
RAUL JUNGSMANN é ministro de Estado da Segurança Pública. Nasceu no Recife, em 1952. Anteriormente, exerceu o cargo de Ministro da Defesa. Na Câmara dos Deputados, em dois mandatos consecutivos, atuou como membro efetivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e da Comissão Externa de acompanhamento da crise política na Venezuela (CEXVENE). Presidiu a Frente Parlamentar pelo Controle de Armas, pela Paz e pela Vida, que tem como objetivo a defesa do Estatuto do Desarmamento. Na CCJC, foi relator da PEC 430/2009, que trata da reforma das polícias e da implantação do Ciclo Completo de Polícia. Além disso, atuou como vice-líder da Minoria na Câmara dos Deputados e vereador da cidade do Recife. Começou sua vida política aos 25 anos, combatendo a ditadura militar, ao lado de companheiros do antigo Partido, como era chamado na época o PCB, posteriormente PPS. Ainda na juventude, foi consultor e presidiu organizações não governamentais. Em 1990, exerceu o cargo de secretário de Planejamento do Governo de Pernambuco. Seu primeiro cargo de projeção nacional foi ocupado no governo do presidente Itamar Franco, em 1993, quando assumiu a Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento. O presidente Fernando Henrique Cardoso o convidou para assumir a presidência do Ibama (1995-1996) e do Inbra (1996-1999) e, em seguida, o cargo de Ministro da Reforma Agrária (1999-2002), deixando como legado o maior programa de reforma agrária da história do Brasil.

.....
1. O fundamento jurídico do Decreto nº 9.288, que impôs a intervenção no Rio de Janeiro, encontra-se no Art. 84, caput, inciso X, e no Título V, Capítulo III da Constituição Federal, bem como no Título V da Constituição do estado do Rio de Janeiro.

.....
2. A Câmara dos Deputados aprovou a intervenção por ampla maioria: 340 votos a favor e 72 contra. Da mesma forma, o Senado a endossou de forma inequívoca: 55 votos favoráveis, 13 contrários e uma abstenção.

deteriorou em 2017, com aumento significativo do número de assassinatos e de crimes violentos – a taxa de homicídios no Rio foi de 29 a 32 por 100 mil habitantes em 2017 –, incluindo a morte de 134 policiais militares (este ano, já perdemos mais 36 policiais). A dramática continuação da tendência no início de 2018, especialmente durante o Carnaval, levou o presidente a tomar a decisão de intervir.

Com a intervenção, a competência estadual – primária, segundo a Constituição – em matéria de segurança passou para a esfera do governo federal, representada pela figura do interventor. O general de Exército Braga Netto, comandante militar do Leste e um dos responsáveis pela segurança dos Jogos Olímpicos do Rio de 2016, foi nomeado interventor militar. Diretamente subordinado ao presidente da República, suas atribuições foram limitadas à segurança, incluindo o controle operacional de todos os órgãos estaduais competentes pela matéria no estado do Rio de Janeiro – Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. A reorganização desses mesmos órgãos e forças de segurança está entre seus desafios mais prementes.

A intervenção vai além do emprego das Forças Armadas nas chamadas ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLOs)³ decretadas no Rio: operações de pacificação em comunidades e megaeventos, como a Conferência das Nações Unidas “Rio + 20”, em 2012, Copa das Confederações e visita do Papa durante a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, Copa do Mundo 2014, Olimpíadas 2016 e a atual GLO, que continua vigente em paralelo à intervenção. Nas missões de

GLO, as Forças Armadas agem de forma excepcional e episódica, em área restrita e por tempo limitado, nos casos em que há esgotamento, insuficiência ou indisponibilidade das forças tradicionais de segurança, em graves situações de perturbação da ordem.

Acções de Garantia da Lei e da Ordem

A intervenção, por sua vez, transcende o emprego episódico das Forças Armadas e de forças federais, e determina a gestão federal de uma área antes coordenada pelo poder estadual. Nesse sentido, as competências são mais amplas, exercidas sobre o espaço jurisdicional e administrativo primário do estado, e a atuação é mais profunda e duradoura, com maior capacidade operacional e integração entre entidades envolvidas.

Em meu mandato de quase dois anos como ministro da Defesa, registrei 11 GLOs, instrumento excepcional mediante o qual a União, a pedido do governador do Estado, socorre para reverter a perda de controle da ordem pública ou a escalada do crime organizado, até que se restabeleça a normalidade.

Em várias ocasiões assinalei o equívoco da “banalização” do emprego das Forças Armadas em ações de GLO, que configuram um verdadeiro epitáfio de um modelo de segurança pública de três décadas ainda vigente no país – sobre o que discorrerei logo abaixo. A mesma percepção foi compartilhada pelo comandante do Exército, General Villas Bôas, que manifestou sua preocupação com o constante emprego do Exército em GLOs nos estados.

Se, por um lado, as GLOs resolviam em caráter de urgência situações específicas, em nada solucionavam suas causas profundas, que residem na incapacidade dos estados federados em lidar de forma eficaz com a insegurança.

3. As operações de GLO são reguladas pela Constituição Federal (Art. 142), pela Lei Complementar 97, de 1999, e pelo Decreto 3897, de 2001.

O diagnóstico de falências múltiplas a que me referi acima trouxe à tona uma fratura estrutural: o colapso da concepção constitucional de 1988 em matéria de segurança pública. O modelo de segurança pública brasileiro pensado pelos deputados constituintes há três décadas está falido. Foi vencido pelo tempo e atropelado pela acelerada deterioração da ordem pública provocada pelo crescimento e penetração do crime organizado na sociedade e em segmentos locais do poder público, com arraigada presença territorial em comunidades e fortalecimento de meios e condições operacionais, cada vez mais letais.

O caso mais visível e dramático, pela repercussão, é o do Rio de Janeiro – embora, estatisticamente, estados do Nordeste, como Sergipe, Rio Grande do Norte e Alagoas, tenham incidência relativa muito maior de homicídios.

Dos 250 artigos da Constituição Federal de 1988, acrescidos de mais 114 artigos das disposições transitórias, que tratam dos mais variados assuntos, é impressionante constatar que apenas um único artigo discorre sobre o tema vital da segurança pública: o artigo 144⁴, que concentra em si todo um capítulo (III) do Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas) da Carta Magna.

Teria o legislador constituinte negligenciado a segurança? O cenário vislumbrado pelo constituinte da evolução do País parece, hoje, demasiadamente otimista.

Compreende-se que a Magna Carta de uma República que se reinventava após duas

décadas de um regime militar tenha enfatizado aspectos ligados ao desenvolvimento, ao bem-estar social, à cidadania e à construção institucional democrática, em detrimento da vertente coercitiva da ordem pública. Em outras palavras, a ênfase constitucional no “progresso” reduziu o espaço da “ordem”, dada a memória recente das teses autoritárias de segurança nacional, associadas à repressão, da qual a sociedade desejava se desvencilhar.

A arquitetura minimalista da Lei Maior e de seu novo pacto federativo em matéria de segurança pública concentrou nos estados quase todo o ônus do sustento e da capacidade operacional nesse tema. A preservação da ordem pública e o policiamento ostensivo foram reservados às polícias militares estaduais. Além disso, o modelo de segurança estabelecido pela Constituição não contemplou os municípios, apesar de estes serem essenciais no combate ao crime. Limitou-se a Carta Magna a sugerir que os municípios poderiam constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Separação entre segurança pública e segurança nacional

Durante o regime militar, as questões da segurança nacional e da segurança pública estavam imbricadas. Em reação a isto, a Constituição Federal de 1988 decretou a separação rígida entre segurança pública, de um lado, e segurança nacional – ou defesa –, ficando esta última reservada às Forças Armadas. Nos últimos anos, entretanto, tal separação estanque entre segurança e defesa, e entre as ações das polícias militares e civis e das Forças Armadas, passou a ser relativizada na prática com a integração gerada pelas

4. O Art. 144 da Constituição Federal estabelece que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares.

operações conjuntas nas operações de GLO e nos megaeventos acima mencionados – e, agora, com a intervenção no Rio de Janeiro.

A constituinte de 1988 não vislumbrou o cenário atroz de descontrole da segurança pública que hoje conhecemos. Há 30 anos, não havia a previsão de multiplicação do poder das facções de um crime que se integrou nacionalmente – nem, muito menos, sua transnacionalização, como hoje se verifica. Os problemas nefastos das drogas e do tráfico de armas foram subestimados – ou se lhes escaparam mesmo – pelos fundadores e artífices da Constituição Cidadã.

Entretanto, no longo hiato entre a Constituição de 1988 e o presente ano de 2018, a estrutura de segurança pública brasileira assistiu quase que passivamente ao crescimento da violência em níveis intoleráveis. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017 (dados de 2016), o Brasil teve 7 pessoas assassinadas por hora em 2016 (mais de 1 a cada 10 minutos); mais de 61 mil mortes violentas intencionais, maior número da série histórica no País; 2.666 latrocínios (crescimento de 50% em relação a 2015); um carro roubado/furtado por minuto (mais de 1 milhão em 2015); uma mulher assassinada a cada 2 horas.

O impacto econômico dessa violência também é estarrecedor. Em 2015, as perdas materiais em decorrência da criminalidade superaram os R\$ 25 bilhões (incluindo automotivo, patrimonial e carga), chegando a quase 0,4% do PIB. Segundo a Confederação Nacional do Transporte, em 2017, o valor subtraído em roubos de carga ascendeu a mais de R\$ 1,5 bilhão. Os custos econômicos totais da criminalidade (somando-se encarceramento, perda da capacidade produtiva, gastos com segurança privada, perdas materiais, seguros e segurança pública)

somaram cerca de R\$ 270 bilhões (aumento médio de mais de 4% por ano desde 1996), dos quais dois terços recaem sobre o setor privado. Nessa espiral perversa, os valores subtraídos à sociedade e ao empresariado financiam o crime organizado, o tráfico de drogas e armas e a corrupção.

Custos intangíveis, sendo o mais vultoso, a perda de vidas

Para além dos custos financeiros impostos ao Estado e à sociedade, há custos intangíveis, que diminuem a qualidade de vida e o bem-estar da população: perda de produtividade ocasionada por morbidade física ou psicológica, prejuízos engendrados por interrupção dos negócios e dias de trabalho e de escola perdidos, custo na logística, transportes e seguros, desestímulo à acumulação de capital em face de incertezas, diminuição do turismo e assim por diante. Esses custos intangíveis são uma perda exorbitante para a sociedade brasileira, que corresponderia a um imposto anual de R\$ 1.800,00, pago por cada cidadão. O custo mais vultoso, entretanto, é a perda de vidas, sobretudo de jovens, contra o futuro do País.

Por não ter, ainda, um orçamento vinculado, como ocorre com a saúde e a educação, a segurança pública foi tragada na deterioração da crise fiscal dos últimos anos. Para elevar o patamar do combate à violência, é preciso discutir o financiamento da segurança nos moldes previsíveis da saúde e da educação, e estabelecer metas e regras claras a serem observadas. A aplicação de novos recursos no setor será anunciada em breve.

Como o governo central permanece sem mandato para atuar efetivamente na segurança pública, salvo em aspectos residuais já referidos, impõe-se como passo inicial e

decisivo para um processo de reversão da violência uma mudança constitucional.

Essa mudança é tarefa para o próximo governo, não havendo condição política e parlamentar para aprovar uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) este ano. Enquanto não for aprovada a PEC, o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, criado pelo presidente Michel Temer, busca fazer com que a União possa efetivamente dividir com os estados federados o ônus da segurança pública, dando materialidade à ordem constitucional que a estabelece como direito e dever de todos.

O contraste entre, de um lado, um crime organizado eficiente, conectado nacional e internacionalmente e, de outro, um sistema de segurança defasado, em parte corrompido e com instituições e sistemas não integrados levou gradativamente o País àquelas exceções previstas na Constituição: de início, como já dito, com as GLOs utilizadas em larga escala, a ponto de se banalizarem, até o ápice da excepcionalidade, com a intervenção federal no Rio de Janeiro. Com a intervenção, o governo federal abre passagem para agir extraordinariamente em socorro àquela que é o cartão postal brasileiro no mundo.

A intervenção permite que o Rio se beneficie de forma singular da união de esforços de todas as forças de inteligência e operacionais do País para reverter o quadro de violência que infelicitava a população. Mais que isso, a experiência de intervenção antecipa um modelo de reforma no sistema de segurança pública mais integrado entre União e estados.

Um dos primeiros passos na direção da reforma no Rio foi iniciar a reestruturação das polícias estaduais – que, em apenas um mês de intervenção, já tiveram seus comandos trocados de forma a estancar a cadeia de transmissão de segmentos dessas estruturas com

o crime organizado. Mais que mera troca de comandos, houve condenações – entre elas, a do ex-diretor da Secretaria de Assistência Penitenciária do Rio, que, em conluio com fornecedores de presídios, representava parte do organismo contaminado daquele estado.

Para além das milhares de mortes e da dilapidação do patrimônio em larga escala, a gravidade do avanço do crime organizado representa uma verdadeira ameaça ao Estado Democrático de Direito. O regime de terror imposto pelos criminosos e suas facções nas ruas, bairros e comunidades torna a população assolada pela violência diária e a impede de exercer seus direitos civis mais elementares garantidos pela Constituição. O crime suprimiu, na vida de mais de um milhão de cariocas, residentes nas mais de 850 comunidades sob o domínio do tráfico, os mais básicos direitos, incluindo o de ir e vir e até o de escolher seus representantes livremente, sem a tutela dos comandantes locais do crime.

Crime organizado se beneficiou da globalização

Esse quadro de aparente impotência do Estado e de desespero da cidadania, num ambiente de disputa eleitoral, leva ao surgimento de plataformas políticas autoritárias de candidaturas que ganham espaço com fórmulas tanto simplistas quanto comprovadamente ineficazes no longo prazo. O discurso de força e supressão de direitos encontra eco fácil na busca desesperada por salvação, compreensivelmente presente nos cidadãos vítimas do crime ou potencialmente vulneráveis a ele. O combate à criminalidade deve resultar no fortalecimento da democracia e da cidadania, e jamais na regressão de conquistas históricas da sociedade brasileira.

Soluções autoritárias para a violência, embora alcancem fácil adesão em um momento de crise como o que vivemos, não podem tornar o País mais perigoso e violento do que já é. As soluções não podem seguir apenas a via da coerção, sendo insuficientes se não forem complementadas pela valorização do profissional das polícias e de medidas socioeconômicas que levem desenvolvimento e bens e serviços públicos de qualidade às comunidades mais duramente afetadas pela criminalidade.

Diante desse contexto, não se podiam mais adiar medidas excepcionais como a intervenção no Rio, medidas essas sempre respaldadas na Constituição, para deter o avanço do crime e iniciar um processo de reversão do quadro de violências.

Há um outro aspecto que precisa ser discutido e tratado de forma coordenada e articulada entre as áreas competentes do governo brasileiro: a dimensão internacional das ameaças à segurança pública.

O crime organizado não só acompanhou a globalização, mas se beneficiou de suas facilidades, de suas redes e de sua velocidade, aproveitando a interconexão entre atores através das fronteiras por meio das tecnologias de comunicação e informação. Com audácia e ferocidade, e uma eficácia e senso de oportunidade de causar inveja às empresas multinacionais mais competitivas e globalizadas, as facções lograram integrar cadeias de produção e comercialização de drogas, armas e contrabando. Passaram do comércio à produção e ao financiamento. De meros receptadores e intermediários de venda, inclusive para outros continentes, criminosos transnacionalizados passaram a comandar parte da produção de drogas em países vizinhos e consolidaram um circuito financeiro poderoso sustentado em produtos e operações ilegais.

A questão das fronteiras é crucial nesse debate. Um dos aspectos mais criticados pela sociedade, nos meios de comunicação e na voz dos especialistas na matéria, consiste em uma suposta ineficiência no controle das nossas fronteiras, portas de passagem de armamentos e drogas. Cabe aqui enfrentar o que se tornou uma lenda – a de que nossas fronteiras são “queijos suíços”. Não é bem assim. Há um permanente e tenaz trabalho de vigilância das Forças Armadas, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, com apoio tecnológico cada vez mais sofisticado, apoiado por satélites e equipamentos de sensoriamento remoto, para detectar e obstruir a passagem de vetores do crime.

Dimensões e atipicidade de nossas fronteiras

Duas questões se impõem de forma incontornável nas reflexões sobre esse aspecto da questão. O primeiro diz respeito às dimensões e atipicidade de nossas fronteiras. O Brasil tem 17 mil quilômetros de fronteiras, o que equivale a uma linha reta entre São Paulo e Tóquio. Desses, perto de 9 mil quilômetros são compostos de rios e florestas. No arco Norte, essa malha hidrográfica vem de fora para dentro, penetrando no Brasil pela bacia amazônica, o que torna extremamente difícil seu policiamento, que tem sido feito pelas Forças Armadas e policiais.

Para se ter um parâmetro comparativo, os Estados Unidos investiram bilhões de dólares na proteção de sua fronteira de 3 mil quilômetros com o México. Nossa fronteira com a Bolívia, por exemplo, é mais extensa que a dos Estados Unidos com o México!

Esses 17 mil quilômetros são compartilhados com dez países e a Guiana Francesa. Quatro desses vizinhos estão entre os maiores

produtores mundiais de drogas e origem de contrabando, flagelos que geram violência e criminalidade em suas próprias sociedades.

Na minha gestão à frente do Ministério da Defesa, pus foco na construção de uma diplomacia de segurança com esses países, no marco de um mecanismo de coordenação e de agenda convergente com o Ministério das Relações Exteriores. Foram realizadas diversas reuniões bilaterais com ministros de Defesa e Segurança e altas autoridades civis e militares de países vizinhos, empreitada organizada conjuntamente com o Itamaraty e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República.

No plano multilateral regional, o Mercosul e a Unasul dispõem de mecanismos e normativas em matéria de segurança internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro, mas se verifica certo déficit de implementação efetiva. É necessário assegurar a eficácia de entendimentos importantes alcançados nesses foros.

Concluí que é preciso ir além dos encontros bilaterais e reuniões formais regionais: devemos caminhar no sentido de consolidar uma iniciativa sul-americana de defesa, um fórum ou plataforma específica, não burocratizada, que articule de forma eficaz as respectivas autoridades e estruturas de segurança nacionais desses países para o combate ao crime organizado de forma integrada. Pretendo dar início à concertação com ministros de Segurança de países vizinhos, em estreita coordenação com o Itamaraty, para a conformação dessa iniciativa sul-americana.

Coordenação entre as áreas de segurança e de política externa

A razão é tão simples quanto óbvia: se o crime se transnacionalizou, não se pode

pretender combatê-lo apenas no ambiente nacional, circunscrito às fronteiras e mecanismos jurídicos exclusivamente domésticos. Estruturas do crime como PCC e Comando Vermelho já se fazem presentes nos países vizinhos, ampliando suas bases de comando. O enfrentamento ao crime organizado requer organização e integração de governos.

Os setores do governo brasileiro responsáveis pela segurança e pela política externa estão se coordenando mais estreitamente para trabalhar, em cooperação com os países vizinhos, sobretudo produtores de drogas e exportadores de armas e contrabando, para realizar ações integradas, concretas e eficientes contra o crime transfronteiriço, incluindo perseguição e repressão aos ilícitos e modernização legislativa.

Nesse sentido, em novembro de 2016, ainda como ministro da Defesa, participei, juntamente com o ministro-chefe do GSI, general Sergio Etchegoyen, da primeira reunião do Cone Sul sobre segurança fronteiriça, liderada pelo então ministro José Serra. A iniciativa será retomada em breve pelo chanceler Aloysio Nunes.

Outro aspecto crucial é a discussão séria sobre o sistema penitenciário. Aqui, uma das fontes da tragédia brasileira. Não por acaso este é um dos primeiros focos de minha gestão à frente da pasta da segurança. A situação é absurda: nosso sistema penitenciário, espaço em que o Estado deveria exercer seu máximo grau de imposição, tem sido, na prática, em larga medida, gerenciado pelo crime organizado.

Muitas providências precisam ser tomadas para reverter esse quadro, mas seguramente a primeira delas é reduzir a população carcerária, cujo excesso está exatamente no enorme contingente de presos temporários ou ainda já com direito à liberdade. Esse

contingente, seja pelo baixo grau de periculosidade, seja pela primariedade, ausência de antecedentes de violência, detidos por delitos menores, não deve ser encarcerado em regime fechado.

A insuficiência de prisões de regime aberto faz com que acabem no regime mais duro, convivendo com os comandos do crime organizado, o que lhes deixa sem opção: é aderir ou morrer. Assim, pelo sistema de encarceramento, o Estado funciona na prática como recrutador para o crime, ampliando seu contingente em escala geométrica.

Tenho conversado com a OAB para que nos ceda advogados dativos que possam filtrar esses casos e reduzir, desde logo, essa população, fazendo justiça aos presos vítimas de erros do próprio sistema penitenciário e reduzindo as fileiras do crime.

Evitar o inchamento dos presídios

Com a mesma OAB insisto em uma solução para os advogados que acabaram envolvidos com o crime organizado – uma minoria de efeito danoso para a sociedade, na medida em que serve à preservação das comunicações entre os comandos encarcerados e seus subordinados fora dos presídios. A introdução dos parlatórios nos presídios se inscreve nesse contexto.

Também temos tratado junto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público para evitar o inchamento dos presídios com casos que não se adequem ao regime fechado.

Junto ao Supremo Tribunal Federal, tenho buscado que se defina qual a quantidade de droga em posse de uma pessoa a definirá como usuária ou traficante. Por incrível que pareça, essa é uma questão ainda em aberto no Brasil, diferentemente dos países mais desenvolvidos nessa matéria. Um jovem

sem antecedentes preso com determinada quantidade de drogas vai para regime fechado não só pela falta dessa definição, mas também por faltar ao juiz opção para uma pena adequada. Sem prisão aberta, resta-lhe deixar de punir ou trancafiar o cidadão no reino dos comandos do crime.

Tenho investido também na redução do tempo de construção de presídios, na qualificação da gestão do sistema e na inteligência para distribuí-los no País na proporção e regime que atendam à demanda real.

Passo agora a tratar da percepção de insegurança no Rio de Janeiro, que não mudou, o que é compreensível. Um mês e meio após decretada a intervenção, persistem questionamentos com relação à sua eficácia. Quero afirmar, entretanto, que a ansiedade por resultados ofusca os avanços já obtidos.

Segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP), ligado à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro, indicadores de fevereiro último já registram reduções em relação a fevereiro de 2017 que merecem ser conhecidas pelo público em geral em matéria de homicídio doloso (redução de 13,1%) e letalidade violenta (redução de 9,2%).

Embora tenha havido melhora nesses itens, o número evidentemente é alto: no estado, há 19 mortes violentas por dia, e, em fevereiro, houve 100 mortes em operações policiais – alta de 17,6% em relação ao mesmo mês de 2017.

Além disso, o ISP registrou importantes melhorias nos indicadores de produtividade policial em relação a fevereiro de 2017: Armas apreendidas: aumento de 19%; apreensão de drogas: aumento de 25,4%; recuperação de veículos: aumento de 42,7%; e cumprimento de mandados de prisão: aumento de 36,3%.

Vale destacar, ademais, que o Exército

e o ISP deram início a um trabalho de mapeamento por meio de fotos de satélite em 3D das rotas de fuga do tráfico (caminhos de favelas ligadas por trilhas, de Rocinha a São Conrado e Tijuca).

Esses resultados positivos da intervenção no Rio de Janeiro contrastam com a percepção cética transmitida pela imprensa. É importante ressaltar, porém, que a população mantém apoio quase absoluto à intervenção no Rio de Janeiro, o que a faz portadora de expectativas positivas. Mesmo a mídia parece unânime no diagnóstico de que a intervenção precisa de tempo para apresentar resultados.

Por outro lado, houve aumento de policiais civis e militares mortos em serviço (uma vítima em fevereiro de 2017 e duas em fevereiro de 2018) e de roubos de veículos (aumento de 11,8% em relação a fevereiro de 2017).

Nesse contexto, a opinião pública e a mídia têm assinalado que o novo Ministério da Segurança Pública, apesar de formalmente ainda qualificado de “Extraordinário”, veio para ficar, independentemente do processo sucessório.

Sistema único de segurança pública em tramitação no Congresso

As ações do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, criado pela Medida Provisória no. 821, de 26 de fevereiro de 2018, contam com esse apoio para o pleno exercício de suas competências: coordenar e promover a integração da segurança pública em todo o território nacional em cooperação com os demais entes federativos; exercer as competências constitucionais previstas no artigo 144 por meio da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal; a defesa dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da administração pública federal in-

direta; e planejar, coordenar e administrar a política penitenciária nacional.

A agenda e os órgãos singulares do Ministério da Justiça dedicados à segurança migraram para o novo Ministério, que passou a comandar a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o Departamento Penitenciário Nacional, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Caberá ao Ministério da Segurança Pública impulsionar o Sistema Único de Segurança Pública, ora em tramitação no Congresso, e liderar iniciativas como integração de sistemas de inteligência, padronizar equipamentos, formas de treinamento, comando, formação e doutrinas, entre outras formas de apoio às polícias e ao sistema penitenciário.

Em conclusão, o Rio de Janeiro necessita do que a ONU chama de “missão de estabilização”, com a intervenção de forças capazes de restabelecer a paz. Mudanças significativas na situação de segurança do Rio de Janeiro demandarão tempo, mas já é possível apresentar os primeiros resultados positivos. Se estes são relativamente modestos no plano estatístico, posso afirmar que têm sido importantes no plano da integração e articulação de setores do governo, no sentido amplo – Executivo (polícias, sistema penitenciário, interação entre União e Estados), Judiciário, Legislativo e Ministério Público. Ainda como ministro da Defesa, e agora, com maior afinco, como ministro da Segurança Pública, tenho incentivado uma força-tarefa integrada pela Procuradoria Geral da República e pelos ministérios da Segurança Pública e da Defesa, para que atuem de forma coordenada, integrada e eficaz no combate ao crime organizado.

Além da articulação de Estado, estou

empenhado em convidar a sociedade civil a participar do esforço nacional em favor da segurança pública, tendo presente a determinação constitucional de que a segurança, além de “dever do Estado”, é “responsabilidade de todos”. Nesse sentido, estou iniciando um processo de aproximação entre o Ministério e entidades como a OAB, sindicatos, ONGs, empresários e representantes

de igrejas para que cada setor possa aportar sua contribuição em uma mobilização nacional em prol da segurança.

A atual tragédia da segurança pública reflete uma deterioração de décadas, e sua solução não pode ocorrer de forma milagrosamente instantânea. Mas, a reversão desse quadro já se iniciou. Não há segunda opção para o Brasil.

Segurança Pública: o “Plano Colômbia” e a Intervenção Federal no Rio

.....
RICARDO VÉLEZ RODRÍGUEZ

A Intervenção Federal no Rio, decretada pelo presidente Michel Temer e aprovada pelo Congresso no final de fevereiro de 2018, abriu as portas para a efetivação de um Plano Nacional de Segurança. Isso porque o decreto de Intervenção Federal veio acompanhado da criação do Ministério da Segurança Pública. A decisão foi motivada, inicialmente, pelo aumento expressivo da violência praticada por narcoterroristas no Rio. Mas, certamente responde, também, ao fato de que mais de 60 mil pessoas são assassinadas por ano no Brasil, o que nos coloca no topo das nações mais violentas do mundo. A situação é catastrófica. Medidas excepcionais devem ser tomadas em face de problemas igualmente excepcionais. O potencial de violência contra a sociedade civil só tende a aumentar, se levarmos em consideração a disseminação do crack, o refugio mais tóxico da cocaína, em 97% dos municípios brasileiros. Em face dessa realidade, a Intervenção Federal no Rio é a ponta de lança para a implantação de uma Política Nacional de Segurança Pública.

.....
RICARDO VÉLEZ RODRÍGUEZ é professor na Universidade Positivo, Londrina. Coordenador do Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa”, da UFJF. Membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Professor emérito da ECEME. Rive2001@gmail.com

Em 2007, os governadores dos estados de Minas Gerais (Aécio Neves) e do Rio de Janeiro (Sérgio Cabral) estiveram na Colômbia, visitando as realizações sociais que, nas cidades de Bogotá e Medellín, tinham ajudado a restabelecer a paz, diminuindo sensivelmente os índices de violência.

No Rio de Janeiro, foram empreendidos projetos que se inspiraram nas políticas públicas desenvolvidas nas metrópoles colombianas. As “Unidades de Polícia Pacificadora” implantadas pelo governador do Rio mudaram para melhor o convívio dos cidadãos, em áreas onde antes dominavam os traficantes. Estes tinham constituído redutos onde imperava a vontade dos criminosos com a quase absoluta ausência do Estado. A iniciativa mencionada, contudo, não foi efetivada de forma completa, tendo dado ensejo, assim, a contínuas reclamações de moradores, estudiosos, agentes pastorais, policiais, etc.

Com a finalidade de dar uma contribuição ao debate, desenvolverei aqui dois itens relacionados à política de Segurança Pública que foi implantada na Colômbia entre 2002 e 2012, levando em consideração que se trata de uma solução que deu certo num país que possui muitas semelhanças culturais, econômicas e políticas com o Brasil. Sintetizarei os pontos marcantes do “Plano Colômbia”.

bia”, como foi denominado pelo presidente Álvaro Uribe Vélez o conjunto de Políticas Públicas de Pacificação implementadas no vizinho país. Esse processo foi objeto do meu livro publicado em 2010 e intitulado: Da guerra à pacificação – A escolha colombiana¹. Num terceiro item analisarei o que se poderia aproveitar dessa experiência no Brasil de hoje.

Desenvolverei, portanto, os seguintes aspectos:

- I- A violência na Colômbia: alguns dados das últimas décadas.
- II - Políticas de Segurança Pública em Bogotá e Medellín.
- III - A influência da experiência colombiana no Brasil e como poderá ser dinamizada, entre nós, a Política de Segurança Pública.

I – A violência na Colômbia: alguns dados das últimas décadas

Segundo pesquisa da Universidade de Genebra², pelo menos 475 mil civis e combatentes morreram vítimas do conflito armado na Colômbia, entre 1979 e 2005. Os grupos guerrilheiros e paramilitares foram os principais responsáveis pelas mortes de civis. Os paramilitares tiveram grande participação no transporte e distribuição de drogas, enquanto a guerrilha participou do processo produtivo.

O impacto da violência armada na Colômbia foi tão grande que fez diminuir em até 40 meses a expectativa de vida de pesso-

as nascidas a partir de 2002. A maior parte das armas que circulavam, no período compreendido entre 1996 e 2006, era ilegal. O número de armas em poder dos particulares, legal e ilegalmente (sem contar as pertencentes às Forças de Segurança do Estado), era calculado entre 2,3 milhões e 3,9 milhões, o que apresentava uma taxa de posse de armas entre 5,05 e 8,42 por 100 habitantes. As estatísticas oficiais indicavam que havia apenas 1,53 armas de fogo legais por 100 habitantes, uma taxa baixa, em comparação com outros países latino-americanos. Os homens constituíam mais de 90% das mortes por armas de fogo. Mais de um terço dessas mortes abarcava homens jovens, entre 20 e 29 anos de idade. Entre 1985 e 2006, houve uma perda de mais de 342 mil anos de vida produtiva no país.

A prática da extorsão mediante sequestro tornou-se o maior flagelo social. Há 15 anos, havia na Colômbia 4 mil sequestrados. A guerrilha das Farc era a grande responsável por esse flagelo: 60% dos seus ingressos provinham dessa modalidade delituosa. Juízes, vereadores, prefeitos, intelectuais, professores, religiosos e jornalistas, profissionais geralmente alinhados com a defesa dos direitos humanos, figuravam entre as principais vítimas da violência armada.

Só para dar um exemplo: nos anos 1980 e 1990, os traficantes assassinaram aproximadamente 200 funcionários públicos ligados ao Judiciário (magistrados, juízes e agentes judiciais), incluindo entre essas vítimas vários membros da Corte Suprema de Justiça e do Conselho de Estado, que foram sacrificados na tomada do Palácio da Justiça em Bogotá, por um comando de guerrilheiros do grupo M-19 pagos por Pablo Escobar, em novembro de 1985. Finalidade desse golpe contra as instituições democráticas:

1. VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Ricardo. Da guerra à pacificação – A escolha colombiana. Campinas: Vide Editorial, 2010, 165 p.

2. Cf. “As múltiplas caras da violência armada”, pesquisa divulgada em abril de 2006 pelo Centro de Recursos para Análise de Conflitos (CERAC) e Small Arms Survey (projeto de pesquisa independente da Universidade de Genebra, na Suíça).

derrubar o Tratado de Extradicação firmado entre a Colômbia e os Estados Unidos, que afetava diretamente os chefões dos cartéis da cocaína. Entre 1984 e 2009, foram assassinados 75 religiosos (dois bispos, 62 sacerdotes, oito membros de comunidades religiosas e três seminaristas). Em 2006, 17 bispos da Igreja Católica recebiam proteção policial permanente do Agrupamento de Segurança Eclesiástica da Polícia colombiana.

II – Políticas de Segurança Pública em Bogotá e Medellín

Apontadas como as cidades mais violentas do mundo, Bogotá (7 milhões de habitantes) e Medellín (2,5 milhões), na Colômbia, transformaram-se em avançados laboratórios para a prevenção da criminalidade, em especial dos homicídios. Apesar de ainda manterem altos níveis de pobreza — cerca de 40% da população —, essas duas cidades conseguiram reduzir suas taxas de homicídio em 79% (Bogotá) e 90% (Medellín), entre 1993 e 2007.

Qual foi a estratégia desenvolvida para a redução da violência em Bogotá e Medellín? As principais medidas adotadas foram as seguintes:

1) Com a finalidade de unificar o combate à criminalidade, as reformas constitucionais feitas em 1993 atribuíram aos alcaides (prefeitos) das áreas metropolitanas a missão de coordenar as políticas públicas que visavam à segurança cidadã. O prefeito, nessas regiões, passou a desempenhar as funções de chefe de polícia.

2) A Polícia Nacional experimentou uma forte modernização, bem como a depuração dos maus elementos. Em Bogotá e Medellín foram extintas as bandas podres que davam cobertura aos meliantes. Para se ter uma

ideia da profundidade da limpeza efetivada no seio dos organismos policiais, lembremos que somente na capital colombiana, no decorrer de um ano, foram excluídos 2 mil agentes. Hoje, a polícia colombiana constitui uma força de 50 mil homens, com formação superior e muito bem treinada, remunerada de forma satisfatória e com armamento moderno. A reforma foi profunda e moralizadora. A população, em contrapartida, passou a confiar mais na corporação policial.

3) As Forças Armadas constituíram duas unidades especializadas³ de combate urbano e na selva contra focos de narcotraficantes, paramilitares e guerrilheiros, desde início dos anos 1990. Essas unidades oscilavam entre 1 mil e 1,5 mil homens. No caso da pacificação em áreas metropolitanas, entravam em ação a pedido do prefeito. Os comandantes militares mantinham uma linha de comando unificado com os prefeitos e governadores e com o Estado Maior das Forças Armadas. É importante destacar que os projetos de pacificação empreendidos nas cidades de Bogotá e Medellín inseriram-se no contexto mais amplo da estratégia do “Plano Colômbia” (assinado entre os Estados Unidos e a Colômbia em 2000), que o presidente Álvaro Uribe Vélez colocou em pleno funcionamento ao longo dos seus dois mandatos, entre 2002 e 2010.

As condições de sobrevivência das instituições do estado democrático de direito eram muito negativas quando Uribe assumiu

3. As duas Unidades Especializadas das Forças Armadas colombianas eram a Afeur (Agrupación de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas), com 14 Unidades distribuídas no Território Nacional e aproximadamente 450 homens, e o Gaula (Grupo de Acción Unificada por la Libertad Personal), com 21 Unidades, 253 oficiais e 944 homens. Um intenso trabalho de inteligência precedia qualquer ação desses agrupamentos de Forças Especiais. O primeiro agrupamento visava às ações antiterroristas e o segundo focava nos sequestros de pessoas.

o poder. A Colômbia estava praticamente dividida em três grandes áreas: no Norte, dominavam os paramilitares. No Centro, o governo mal conseguia governar a região de Bogotá. No Sul, dominavam as Farc. Tratava-se de uma situação de balkanização que ameaçava seriamente a sobrevivência da Colômbia como país democrático. Diante dessa situação extremada, os três ramos do poder público fecharam fileiras ao redor do Executivo. O Legislativo colaborou votando uma legislação que visava dar ao Estado instrumentos para combater o terrorismo das Farc e dos narcotraficantes, com um tratado de extradição de líderes dos cartéis da cocaína habilmente negociado pelos líderes colombianos com os Estados Unidos.⁴ O regime penitenciário foi modificado, sendo aplicadas penas mais duras contra os que fossem condenados por crimes de narcoterrorismo. Prisões especiais, como a de Cómbita (no Departamento de Boyacá), tornaram-se o terror dos meliantes, sem visitas íntimas, sem celulares e sem nenhum outro tipo de regalia. O Judiciário colaborou também, mediante a rápida concretização das novas modalidades de aplicação da justiça (magistrados e legisladores se inspiraram nas reformas que foram efetivadas na Itália para combater a máfia e o poder dos grupos terroristas, na década de 1980). Sem essas medidas que comprometeram o alto governo, a política pacificadora dos municípios teria sido insuficiente para restabelecer a tranquilidade nas áreas metropolitanas. A Igreja Católica, de outro lado, deu a sua contribuição,

4. O Tratado de Extradição contemplava a prisão, em penitenciárias americanas, dos traficantes que liderassem a exportação de entorpecentes, notadamente cocaína e heroína, para os Estados Unidos. A Colômbia deixou claro, nas negociações, que um tratamento eficaz contra a violência do narcotráfico deveria incluir esse item. A colaboração da agência americana antidrogas, a DEA, foi decisiva na eliminação em Medellín, em 1993, de Pablo Escobar.

apoiando de forma clara a política pacificadora posta em execução pelo governo. Isso ficou patenteado nos pronunciamentos da Conferência Episcopal colombiana.

4) Os prefeitos das Áreas Metropolitanas e os seus assessores passaram a identificar as áreas mais violentas das cidades e a definir as ações que deveriam ser feitas para erradicar os focos de narcotraficantes, paramilitares e guerrilheiros ali instalados. A ação da Força Pública foi rápida e, uma vez desarticulados os focos violentos, a Polícia passou a ocupar, de forma permanente, as áreas que foram objeto da intervenção. Foi garantido, em todas as áreas ocupadas, o policiamento ostensivo.

5) Num prazo de 120 dias, após a erradicação dos focos armados, a Prefeitura entregava à comunidade uma série de obras sociais, que visavam elevar a autoconfiança dos cidadãos, mostrando-lhes, eficazmente, que o Estado veio para ficar e que não os abandonaria. Essa ação de presença do Estado abarcou a instalação dos seguintes itens: posto de saúde, escola municipal, delegacia de polícia, banco popular (denominado de Megabanco, cuja finalidade consistia em fazer empréstimos com juros baixos para pequenos comerciantes e prestadores de serviços), parque-biblioteca com área de lazer (vale a pena lembrar que as construções e as áreas públicas foram desenvolvidas com recursos de última geração em arquitetura e urbanismo) e sistema local de transporte urbano que conectava o bairro com a rede pública.

O eixo principal de transporte de massa em Medellín é constituído até hoje pelo metrô e, em Bogotá, pelo sistema de ônibus em faixa rápida denominado de Transmilenio (que se inspirou na modalidade de ônibus articulado de Curitiba). Como Medellín é uma cidade de relevo irregular, com muitos mor-

ros, o sistema de integração dos bairros com o metrô foi o bondinho, com seis linhas que atendem às mais remotas comunidades. Em virtude do fato de Bogotá ser uma cidade plana, o sistema integrado passou a ser a ciclovia (a cidade conta, atualmente, com 480 quilômetros de vias para essa modalidade de transporte, integradas ao Transmilenio).

Salientemos que o sistema de transporte serve às comunidades que buscam os parques-biblioteca, de forma tal que os habitantes dos bairros carentes contam com acesso rápido e barato a essas áreas de cultura e lazer, pois é possível a um passageiro percorrer vários desses lugares com um só bilhete. A ideia dos parques-bibliotecas era proporcionar, aos jovens das áreas carentes, oportunidade para que tivessem lazer de qualidade junto às suas famílias, a fim de afastá-los do consumo de entorpecentes. Uma medida que hoje, na Finlândia, está dando certo no combate à drogadição entre adolescentes.

6) Com a finalidade de restabelecer a confiança da população nas autoridades, tanto em Bogotá quanto em Medellín foram ocupados pelo poder municipal os lugares mais problemáticos da cidade. Em Bogotá as ações ocorreram, inicialmente, em três áreas onde o poder público não estava presente e que tinham sido tomadas de assalto pelos marginais: El Cartucho (reduto das Farc, no centro velho da cidade), El Tunal e El Tintal (na periferia, sendo que estas localidades tinham virado núcleos atacadistas de narcotráfico e outras formas de criminalidade).

Em Medellín foram ocupados, inicialmente, o conjunto de favelas Santo Domingo (na parte Leste-Norte da cidade, que tinha se convertido em praça forte de guerrilheiros e milicianos), a perigosa Comuna 13 (dominada pelas Farc) e a Comuna 6 (controlada por milicianos e traficantes). Depois

de ocupadas as áreas mais problemáticas de ambas as cidades, outras áreas foram objeto da intervenção militar e social, com a criação, em Bogotá e Medellín, de mais parques-bibliotecas, que hoje somam meia dúzia em cada uma dessas cidades.

7) Todas as obras foram financiadas pelas respectivas prefeituras, mediante parcerias público-privadas (90% do investimento) ou ajuda internacional (10%). Os empreendimentos sociais chamaram a atenção de governos estrangeiros. Os espanhóis, por exemplo, financiaram integralmente o Parque-Biblioteca Espanha, em Medellín. Nessa mesma cidade, os franceses ajudaram transferindo a tecnologia para os bondinhos que atendem às comunidades carentes e para os veículos leves sobre trilhos que transitam pela área central.

Os colombianos se convenceram de que deveriam pagar pelas políticas de segurança pública: foi criado um “imposto de guerra” para financiar a luta contra o cartel das Farc, que tinha presença em quase todas as regiões do país. Para o financiamento das obras de inclusão social nas cidades, os empresários locais foram chamados a participar em parcerias público-privadas. O prefeito de Medellín em 2007, Sérgio Fajardo, declarava que, para o financiamento das obras de pacificação na cidade, convocou os empresários que tinham ido morar em Miami e ponderou se não seria mais racional eles colaborarem no financiamento das obras de inclusão que a prefeitura desenvolvia, a fim de resgatar a paz na cidade. A resposta foi positiva, com a volta de muitos empresários e das suas famílias.

8) Resultados: entre 1993 e 2007 a taxa de homicídios caiu 79% em Bogotá, passando de 80 por 100 mil habitantes para 17. A taxa, em Medellín, caiu 90%, passando de

380 por 100 mil habitantes para 26. Em 2006, essa taxa era de 21. Além de transporte público e ciclovias, as duas cidades investiram no ensino fundamental, tornando-se epicentros, na América Latina, da ideia de Cidades Educadoras.

Papel importante coube, nesse esforço, à rede de bibliotecas públicas de Bogotá e Medellín (existem 30 delas na primeira cidade e 40 na segunda) e a sua principal finalidade consiste em recuperar o espaço público deteriorado e facilitar a convivência. O impacto visual dessas construções é semelhante ao dos CEUs, as modernas e amplas escolas públicas na periferia de São Paulo, sendo que algumas delas são verdadeiras jóias arquitetônicas, como a Biblioteca Virgílio Barco em Bogotá, ou a Biblioteca Espanha, em Medellín.

9) Essas políticas públicas de ocupação e resgate de áreas marginais foi precedida, em Bogotá e Medellín, pela participação cidadã na luta contra a violência, no movimento cívico “Como Vamos”. Este Movimento surgiu, nas principais cidades colombianas, ao longo da década de 1990, inspirado na resistência cívica dos indígenas contra guerrilheiros e paramilitares. Os habitantes de pequenas cidades do interior não se deixaram intimidar pela extorsão do denominado “clientelismo armado” das Farc.

Essa modalidade criminosa foi amplamente utilizada pelos guerrilheiros para submeter ao seu controle aproximadamente 600 municípios colombianos, ao longo dos anos 1980 e 1990. Os meliantes atacavam a cidade com um forte bombardeio durante a noite. Eram utilizados canhões fabricados pelo IRA (o Exército Republicano Irlandês), que lançavam botijões de gás carregados de dinamite e metralha. Após a noite de terror, os guerrilheiros ocupavam, na manhã seguinte,

a praça central da cidade, exigiam a presença do alcaide (prefeito) e do seu secretariado e os obrigavam a assinar um documento em que se comprometiam a repassar à guerrilha 10% do orçamento municipal, a título de “segurança democrática”. Se algum prefeito ousasse se opor à proposta dos guerrilheiros, seria fuzilado diante de todos. Foram vários os funcionários municipais assim sacrificados pelas Farc. Os municípios chantageados ficavam praticamente nas mãos da guerrilha.

Porém, em alguns municípios de áreas indígenas assaltados pelos guerrilheiros começou a aparecer um fenômeno inusitado.⁵ Após a noite de bombardeio, os habitantes, acompanhados do prefeito e dos seus secretários sentavam-se, desarmados, na praça pública e não falavam uma palavra com os seus agressores. Diante dessa manifestação passiva, que reunia entre 1 mil e 5 mil pessoas, os guerrilheiros ficavam sem saber o que fazer. Seria difícil, para eles, assassinar a sangue frio todas essas pessoas (embora, em alguns casos, como em Bojayá, no Departamento de Chocó, nos anos 1990, os guerrilheiros tivessem incinerado 300 pessoas indefesas – mulheres, velhos e crianças – que se refugiaram na Igreja da localidade).

A perplexidade que os indígenas produziram nos seus agressores com métodos de protesto à la Gandhi, acordaram o sentimento cívico em outros municípios de maior tamanho, até que essa atitude de luta pacífica se tornou presente nas grandes cidades. Lembro-me de que, após um atentado a bomba que matou várias pessoas, perpetrado

.....
5. Convém esclarecer que, na Colômbia, como em outros países da América espanhola, os indígenas conservaram a sua autoridade local, elegendo o prefeito, que por sua vez indica os seus secretários dentre os habitantes do município. Nessas regiões (que o direito espanhol denominava de Resguardos), também passaram a ser eleitos deputados estaduais e federais, bem como alguns senadores, segundo a nova Constituição colombiana, que foi aprovada em 1991.

pelos terroristas na cidade de Medellín, no “Parque Lleras”, num bairro de classe média alta (em 2001), no dia seguinte, os jovens voltaram ao mesmo lugar, limparam os destroços e ficaram ali, para passar aos violentos a mensagem de que os cidadãos não se rendiam aos métodos terroristas.

10) Em meados da década de 1990 consolidaram-se os movimentos “Bogotá como vamos” e “Medellín como vamos”. O movimento, nas duas cidades, foi organizado a partir das Câmaras de Comércio. Somaram-se a essa iniciativa as universidades, bem como algumas fundações mantidas pela Indústria e pela Imprensa. A finalidade do movimento consistia em fazer um balanço mensal do estado da gestão municipal, levando em consideração a qualidade de vida dos habitantes da cidade, bem como a percepção que eles tinham acerca da gestão urbana. Passaram a ser avaliados, mensalmente, 12 indicadores, a saber: educação, saúde, saneamento básico, habitação, meio ambiente, áreas públicas, transporte público, responsabilidade cidadã, segurança cidadã, gestão pública, finanças públicas e desenvolvimento econômico. Os resultados das avaliações mensais eram divulgados, no final de cada mês, por um jornal de ampla circulação na cidade correspondente (El Tiempo, de Bogotá, e El Colombiano, de Medellín).

As avaliações efetivadas pelo movimento se tornaram pauta para os governantes municipais e para as plataformas dos novos candidatos, dando ensejo à continuidade de projetos, entre uma administração municipal e outra. Passaram a ser eleitos novos atores políticos, desvinculados dos partidos tradicionais (Liberal e Conservador), provenientes do meio empresarial, operário ou universitário. (Na última campanha presidencial, os ex-prefeitos Antanas Mockus, Sérgio Fa-

jardo, Enrique Peñalosa e Lucho Garzón integraram as duas chapas mais votadas). De outro lado, aumentou a autoestima dos habitantes de ambas as cidades, bem como a participação cidadã.

O Movimento Como Vamos passou a ser adotado por outras cidades colombianas, dando ensejo ao Projeto “Rede de Cidades Como Vamos”. No início de 2007, cinco cidades integravam esse movimento: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla e Cartagena de Índias.

III – A influência da experiência colombiana no Brasil e como poderá ser dinamizada, entre nós, a Política de Segurança Pública

Da experiência colombiana, com certeza, podemos tirar algumas lições práticas, em face dos projetos de pacificação denominados de UPPs, no Rio de Janeiro, e que, se forem complementados com as ações sociais que não foram efetivadas, poderão servir de vitrine para projetos de pacificação em outras cidades. Eis as principais recomendações:

1 – Urgência de sanear os organismos policiais, a fim de recuperar a credibilidade deles entre os cidadãos. No Rio de Janeiro, o grande problema ainda existente reside, justamente, na presença da denominada “banda podre” da polícia, que esvazia ações tendentes a erradicar o narcotráfico, beneficiando os bandidos com informações prévias e, o que é pior, achacando-os para favorecer agentes corruptos, fazendo com que a população passe a desconfiar sistematicamente dos homens da lei. Falhas dessa natureza terminaram por empanar uma ação excelentemente bem planejada, como foi a que se realizou no Complexo do Alemão em 2010.

2 – Necessidade urgente de revisar a legislação existente, a fim de que se assinalem os caminhos pelos quais as Forças Armadas podem participar de ações contra o terrorismo imposto pelo narcotráfico. As condições de luta contra o inimigo mudaram radicalmente no final do século passado e no início deste milênio, com a presença, na atual conjuntura, de novos atores internos, ligados a redes terroristas. Tal é o caso dos narcotraficantes que, pela sua capacidade de fogo e pela mobilidade nas nossas fronteiras e no interior do país, deixaram de ser apenas um inimigo da polícia e se transformaram em núcleos terroristas a serem combatidos com força maior. Ouço de muitas pessoas a seguinte queixa: se as nossas Forças Armadas participam, com eficácia, de ações de combate aos marginais em países como o Haiti, por que não podem fazer o mesmo no nosso país, quando isso se tornar necessário? O episódio de ocupação do Morro do Alemão mostrou que a presença das Forças Armadas, em certas circunstâncias, é necessária. Falta, porém, definir, na atual Intervenção Federal, um quadro legal que dê sustentação a essas ações.

Os governos civis que se seguiram ao regime militar não cumpriram a contento com as exigências de vigilância de fronteiras, a fim de coibir a entrada de armas e entorpecentes provenientes dos países vizinhos. No caso das armas, o freio às importações irregulares de armamento moderno proveniente dos Estados Unidos ainda não tem um esquema realmente eficiente.

É essencial, para garantir a proteção de fronteiras, equacionar as medidas essenciais que as Forças Armadas identificaram como urgentes para vigiar a imensa fronteira seca, de 16 mil quilômetros, que separa o Brasil dos seus vizinhos hispano-americanos, notadamente os da área andina, produtores da

pasta base de coca. Os repetidos pedidos dos chefes militares no sentido de que se aumentem os recursos para investimento em vigilância de fronteiras, (como os relativos ao projeto Sisfron, do Exército), foram contingenciados de forma criminosa pelos sucessivos governos, especialmente os petistas. Assim, as nossas fronteiras terrestres são mais uma esponja do que uma efetiva barreira para a entrada de armamentos e narcóticos. Nesse mesmo item entra o descaso para com a criação e provimento de pessoal de postos fronteiriços da Polícia Federal, para vigiar os rios amazônicos e outros pontos por onde entram armamentos, entorpecentes e insumos para o refino de cocaína.

3 – Falta definir, no Brasil, uma política de alcance nacional que identifique e equacione o deslocamento interno dos criminosos. Ações tópicas, como as desenvolvidas na última década no Rio de Janeiro (e em outras áreas metropolitanas), conduziram, de fato, a uma interiorização da criminalidade. A Zona da Mata mineira, o interior nordestino, o interior amazônico, o interior paulista, o interior paranaense, bem como os municípios interioranos de Santa Catarina e Rio Grande do Sul têm sido vítimas dessa mobilidade dos narcoterroristas que, combatidos nas áreas metropolitanas, passaram a migrar para áreas menos policiadas. O aumento acelerado do índice de criminalidade causado pela migração dos traficantes de crack e cocaína, nas pequenas e médias cidades do interior brasileiro, mostra que algo há de falho na atual situação das políticas de segurança pública. A fronteira de exportação de narcóticos desde o Brasil se transferiu das regiões Sul e Sudeste para o Norte e o Nordeste, com a consequente onda de violência em cidades que não tinham infraestrutura de segurança pública.

4 – Na estratégia desenvolvida para aplicar políticas públicas de pacificação em áreas urbanas, é importante levar em consideração que a ação policial tem de estar acompanhada, ao mesmo tempo, das intervenções sociais que visem devolver aos cidadãos a autoestima. O exemplo de Bogotá e Medellín, nesse aspecto, é fundamental e constitui um caso eficiente de educação para a cidadania a serviço da pacificação. A ação policial, sozinha, não é suficiente para devolver às pessoas o sentimento de segurança. Deve haver um conjunto de ações eficientemente coordenadas, como aconteceu nas cidades colombianas. A respeito, frisava o prefeito de Medellín Sérgio Fajardo: “As pessoas precisam entender, com estas políticas, que o Estado veio para ficar e para servi-los”.

5 – É necessária a colaboração efetiva da sociedade civil na concretização das políticas de segurança pública e de pacificação. No que tange à influência do “Movimento Como Vamos” no Brasil, foi criada, em 2008, a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. Fazem parte dela: Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Holambra (SP), Ilha Bela (SP), Ilhéus (BA), Januária (MG), Maringá (PR), Niterói (RJ), Peruíbe (SP), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Salvador (BA), Ribeirão Bonito (SP), Rio de Janeiro (RJ), Santos (SP), São Luís (MA), São Paulo (SP), Teresópolis (RJ) e Vitória (ES).

No âmbito dos países hispano-americanos, a rede “Como Vamos” também recebe o nome de Rede Cidadã por Cidades Justas e Sustentáveis. Integram a rede na América Latina: Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena e Medellín (Colômbia), Buenos Aires (Argentina), Lima (Peru), Quito (Equador) e Santiago (Chile). Participam dessa rede,

também, as cidades brasileiras mencionadas anteriormente.

Essa participação é fundamental, notadamente no terreno do estudo das políticas de segurança por parte de universidades e centros de pesquisa. Ainda é modesta a colaboração dos nossos centros de estudos superiores nesse terreno. Em face de uma questão polêmica como a legalização de determinadas drogas, fazem falta estudos que esclareçam a população acerca da forma em que essas políticas têm sido implementadas em outros contextos (Europa, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Finlândia, Portugal, Espanha e Uruguai), para evitar que soluções inadequadas tornem o problema de consumo de tóxicos ainda mais complexo.

6 – É necessário, outrossim, que todos os poderes públicos, no plano estadual, federal e municipal, bem como as três ramas do poder, executivo, legislativo e judiciário, assumam uma posição coordenada, em face do combate ao narcoterrorismo, de acordo com a defesa do estado de direito e dos direitos humanos. É grave, para a sociedade, a posição dispar dos poderes públicos em face de tão importante questão. A anistia concedida pelo ex-presidente Lula a notório terrorista, já condenado pela justiça de um Estado estrangeiro, no qual são respeitados os direitos humanos, constitui um vexame para a opinião pública civilizada e endereça uma mensagem aos terroristas, no sentido de que as nossas instituições toleram esse tipo de crime. Na Colômbia, em face da agressividade do terrorismo, houve uma sintonia dos poderes públicos. Somente assim a sociedade colombiana conseguiu se sobrepor aos violentos, na guerra contra os narcotraficantes.

7 – A sociedade civil precisa se convencer, no Brasil, de que uma adequada política de segurança pública é cara e precisa ter fun-

dos claramente destinados, com duração continuada. Os colombianos pagaram para ter forças armadas e policiais competentes. Hoje, elas chegam a um número realmente grande de profissionais da defesa, bem armados, bem remunerados e treinados, que chega perto dos 400 mil efetivos, incluindo os 50 mil membros da Polícia Nacional. A Colômbia organizou o maior exército das Américas, depois do norte-americano. Um “imposto de guerra” foi aprovado no início da década passada para cobrir os gastos necessários. Os fundos são geridos com transparência mediante a vigilância continuada da “Fiscalía” (que na Colômbia desempenha as funções do Ministério Público). As Forças Armadas colombianas, no contexto do “Plano Colômbia”, passaram a dispor de apoio de satélites americanos para garantir a vigilância de fronteiras, bem como a segurança interna. E contam com armamento de última geração, como os helicópteros de combate Black Hawk. Destacam-se, no que tange às aeronaves de combate, os Tucanos T29 brasileiros, aparelhados com aviônica israelense.

8 – Um item mereceu especial dedicação na Colômbia, tanto de parte do governo central, quanto dos governadores e prefeitos: a instauração de uma rede nacional e local de inteligência a serviço da Polícia Nacional e das Forças Armadas. Os golpes espetaculares desferidos pelo Exército colombiano e pela Polícia contra os guerrilheiros das Farc, nas últimas duas décadas e meia, são fruto da paciente organização das redes de informação no seio do Estado colombiano. É inconcebível que a polícia de um importante estado brasileiro, como o Rio de Janeiro, não tenha aplicado em políticas de inteligência praticamente nada ao longo dos últimos anos. Os meliantes, decerto, estão muito mais informados do que as forças da ordem.

Nesse ponto, a atual intervenção federal no Rio trabalha certamente com muito cuidado. O serviço de informações é, na guerra contemporânea contra o narcoterrorismo urbano, um item de primeira necessidade.

9 – É inaceitável que, no Brasil, os marginais do PCC e de outras siglas sanguinárias sejam os que efetivamente controlam os presídios. Uma ação forte e rápida de inteligência e de repressão deve ser deslançada pelas forças da ordem para tolher o abuso praticado pelos criminosos no sistema prisional brasileiro. Uma organização criminosa como o PCC tem bala na agulha: constitui, em rendimentos anuais milionários, a 6ª “empresa” brasileira, acima da Volkswagen. Isso é fruto do descaso das autoridades em face do sistema prisional e do combate ao crime organizado. Uma ação complexa de inteligência é necessária para desmontar essa empresa da morte e retornar para o Estado o controle eficaz das prisões. A legislação penal deve também ser revisada. O regime de progressão de penas no Brasil é muito benéfico para os criminosos, que se beneficiam, também, com a retórica pseudodemocrática dos defensores dos direitos humanos, que num suicídio cultural só olham para os bandidos sem enxergar os direitos tolhidos dos cidadãos pela marginalidade. A reformulação do sistema prisional é urgente. Como urgente é também o plano para dotar de recursos necessários a renovação nessa área.

10 - Por último, levando em consideração que já há várias cidades brasileiras que integram a experiência iniciada na Colômbia com o Movimento “Como Vamos” (Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis), seria interessante que houvesse eventos que avaliassem essa experiência e divulgassem os resultados obtidos, a fim de que essas realizações pudessem servir a outras cidades preocu-

padas com as questões da segurança pública. Alguma entidade de alcance nacional (como a Confederação Nacional do Comércio, por exemplo), poderia, com a colaboração dos ministérios da Segurança Pública e das Cidades, se tornar a força aglutinadora das experiências urbanas em relação ao movimento “Como Vamos”. A questão do consumo de entorpecentes

por parte dos jovens tem sido levantada no seio do Movimento “Como Vamos”, na Colômbia, sendo que lideranças cívicas assinalaram saídas para esse problema, tanto na prevenção do consumo com campanhas de comunicação que alertam para o perigo das drogas, como na revisão dos índices de tráfico e micro tráfico de drogas nos bairros.

BIBLIOGRAFIA

ALCALDÍA MUNICIPAL DE PENSILVANIA Y SOCIEDAD CIVIL DEL MUNICIPIO DE PENSILVANIA (Departamento de Caldas, Colômbia). Una bandera de paz. Pensilvania: Alcaldía Municipal, s. d.

BARBERÍA, José Luis. “Os índios que desafiaram a guerrilha – Armada apenas com basões, comunidade de Caldono impediu ataque de rebeldes”. In: O Globo, Rio de Janeiro, 27/06/2002, caderno 1, p. 34.

CAMACHO Guizado, Álvaro et alii. Las drogas – Uma guerra fallida. (Visiones críticas). Bogotá: IEPRI / Tercer Mundo Editores, 1999.

CASAS Dupuy, Pablo. “Reformas y contrarreformas em la policía colombiana”. In: Alfredo Rangel Suárez (organizador), Seguridad urbana y policía em Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, p. 1-80.

CHÁVEZ Alvarez, Manuel Gonzalo. “Narcotráfico: um novo item nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina”. In: Política e Estratégia. São Paulo. Vol. I, nº 7 (janeiro – março 1989): p. 40 seg.

CUBIDES, Fernando. “Colombie: la violence des paramilitaires”. In: Problèmes d’Amérique Latine. Paris: La Documentation Française, nº 34 (julho – setembro 1999): p. 61-74.

Centro de Recursos para Análise de Conflitos (Cerac) e Small Arms Survey . “As múltiplas caras da violência armada”. Pesquisa divulgada em abril de 2006 pela Universidade de Genebra, na Suíça.

CEPEDA Ulloa, Fernando. “Fatores de força na Colômbia”. In: Diplomacia, estratégia e política. Brasília, (janeiro / março 2007): p. 68 seg.

ESQUIVEL, Ricardo. Colômbia indefensa. Bogotá: Planeta, 2001.

FALS-BORDA, Orlando. “Lo sacro y lo violento, aspectos problemáticos del desarrollo en Colombia”. In: Once ensayos sobre la violencia. Bogotá: Cerec / Centro Gaitán, 1985.

- LANDAZÁBEL Reyes, Fernando, general. El precio de la paz. Bogotá: Planeta, 1985.
- PALACIO, Germán (organizador). La irrupción del paraestado – Ensayos sobre la crisis colombiana. Bogotá: CEREC / ILSA, 1990.
- RANGEL Suárez, Alfredo. Colombia: guerra en el fin de siglo. 4ª edição. Bogotá: Tercer Mundo / Universidad de Los Andes, 1999.
- RANGEL Suárez, Alfredo (organizador). Seguridad urbana y policía em Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005.
- RIVADENEIRA Vargas, Antonio José. Tradición, ciencia y vocación jurídica en Boyacá – Volumen I. Tunja: Universidad Santo Tomás, 1999.
- SERRANO, Rosso José, general. Jaque mate. Bogotá: Norma, 1999.
- TORRES, Juan Carlos. Operação Xeque – A verdadeira história do resgate de Ingrid Betancourt. (Tradução de Sandra Martha Dolinsky). São Paulo; Planeta, 2009.
- VARELA Barrios, Edgar (organizador). Reestructuración de los gobiernos locales – La experiencia de Armenia. Armenia – Quindío: Alcaldía Municipal; Cali: Universidad del Valle, 1999.
- VÉLEZ Rodríguez, Ricardo. A grande mentira – Lula e o patrimonialismo petista. Campinas. Vide Editorial, 2015.
- VÉLEZ Rodríguez, Ricardo. Da guerra à pacificação – A escolha colombiana. Campinas: Vide Editorial, 2010.
- VÉLEZ Rodríguez, Ricardo. Patrimonialismo e a realidade latino-americana. 2ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 2017.
- VILLAMARÍN Pulido, Luis Alberto, coronel. El cartel de lãs Farc. Bogotá: Ediciones El Farazón, 1996.
- Endereços na web do Movimento “Como Vamos”, em algumas cidades brasileiras e colombianas:
- www.nossasaopaulo.org.br [atualmente está fora do ar]
- www.riocomovamos.org.br
- www.nossabh.org.br
- www.bogotacomovamos.org
- www.medellincomovamos.org

Intervenção Federal no Rio. Polarização ou Despolarização?

.....

SERGIO ABREU E LIMA FLORENCIO

*“O fanatismo está em quase toda parte,
e suas formas mais tranquilas, mais
civilizadas estão presentes em nosso redor;
talvez também dentro de nós mesmos”.*
“Como curar um fanático”.
– Amoz Oz

Como brasileiro e carioca, identifico-me com milhões de pessoas que veem como um enorme risco à população e às instituições a escalada do tráfico, da violência e da criminalidade no Rio de Janeiro. Um ambiente de caos na segurança pública permeia a cidade: três ex-governadores presos; assombroso saldo de assassinatos de civis; mais de uma centena de policiais mortos no ano passado; envolvimento de comandantes da polícia militar com facções criminosas, segundo o ministro da Justiça, e reconhecimento, pelo governador do estado, da incapacidade de garantir a ordem pública.

.....

SERGIO ABREU E LIMA FLORENCIO é diplomata de carreira. Mestre em Economia pela University of Ottawa. Professor Adjunto de Latin American Studies da Simon Fraser University (Canadá). Embaixador em Quito, Genebra (ONU) e México. Pesquisador e diretor de Economia e Política Internacional do Ipea (2013 - 2017). Atualmente, é professor de História da Política Externa Brasileira no Instituto Rio Branco (IRBr/MRE) e vice-presidente da Banca Examinadora do Curso de Altos Estudos (CAE) do IRBr.

O bárbaro, brutal e chocante assassinato da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes culminou nesse quadro de grave instabilidade e insegurança urbana. Militante de direitos humanos, negra, moradora da favela da Maré, socióloga graduada com bolsa integral na PUC do Rio, mestre pela Universidade Federal Fluminense (UFF), quinta vereadora mais votada (46 mil votos), Marielle era síntese e símbolo da desigualdade e da exclusão social em nosso país. Esses atributos, somados ao consequente retorno de multidões às ruas das principais cidades do país e à imensa repercussão internacional de seu assassinato introduzem um potencial imponderável de tensão social e política na tragédia da violência no Rio.

Este texto procura avaliar a crise na segurança pública e a intervenção federal no Rio a partir de quatro óticas: (i) um paralelo com a Guerra às Drogas, no México, e com a guerra civil, protagonizada sobretudo pelas Farc, na Colômbia; (ii) a identificação dos principais equívocos de interpretação a respeito da intervenção federal no Rio; (iii) uma análise de sua dimensão institucional e técnica; e (iv) um exame de sua vertente política e do potencial da intervenção federal como fator de despolarização política – uma Terceira Via.

O olhar de fora

Vivi três anos no México, como embaixador, na segunda metade dos anos 2000, quando a criminalidade passou a crescer de forma acelerada, apesar da violenta repressão. No mandato de seis anos do presidente Calderón (2006-2012), registraram-se mais de 60 mil mortes associadas ao narcotráfico. Um jornal local assim sintetiza o resultado da chamada guerra contra as drogas: entregou muitas mortes, mas poucas soluções.

O narcotráfico no México é tradicionalmente dominado pelos poderosos cartéis – Los Zetas, Sinaloa, Golfo, entre outros. O governo empreendeu violento combate, com a participação direta das Forças Armadas. Uma nova lógica ficou, então, evidente: o declínio de um cartel implicava luta violenta pelo controle do território anteriormente por ele ocupado, tendo como consequência sua fragmentação, acompanhada do surgimento de uma miríade de novos cartéis. Esse aumento era também estimulado por outros fatores ligados à desvirtuada governança da luta contra as drogas, tais como: vínculos das diversas instâncias do aparato policial com o tráfico; corrupção no seio das próprias Forças Armadas; crescimento de práticas tradicionais de extorsão, roubo e tráfico de seres humanos.

Diversas avaliações da guerra contra as drogas no México tendem a apontar para a ineficácia da estratégia governamental nessa área. Os indicadores de violência no país corroboram esse diagnóstico desalentador. O ano de 2017 foi o mais violento no país nas duas últimas décadas, quando se iniciaram essas estatísticas, com uma média de 20,5 homicídios por cada 100 mil habitantes. É verdade que essa média é inferior à de países da região, como Brasil (27) e Colômbia

(27) e muito inferior à da Venezuela (57) e El Salvador (60). Entretanto, como outros indicadores são relevantes para medir a violência, o International Institute for Strategic Studies classificou o México como o segundo país mais violento do mundo em 2017, logo após a Síria, e na frente do Afeganistão.

O presidente Peña Nieto promulgou, em dezembro de 2017, a Lei de Segurança Interior, destinada a definir com clareza os parâmetros de atuação das Forças Armadas no combate ao crime organizado em escala nacional e, assim, superar 12 anos de improvisação. Um propósito central é o de habilitar as Forças Armadas, a Polícia Federal e os serviços de inteligência a identificarem ameaças à segurança e a ter acesso a informações junto a entidades civis. Opositores à iniciativa presidencial contestaram sua constitucionalidade, e a Lei de Segurança Interior encontra-se sob exame da Corte Suprema do México.

Vivi também como embaixador no Equador (2002-2006), período em que acompanhava a trajetória da violência na vizinha Colômbia, onde as Farc chegaram a dominar um terço do território do país, com a atuação paralela dos paramilitares, apesar do envolvimento direto dos EUA, por meio do Plano Colômbia, que injetou US\$ 10 bilhões no país, durante 15 anos.

O histórico de guerra civil e conflitos armados na Colômbia tem uma longa trajetória, iniciada no alvorecer da Guerra Fria (1948), quando o político socialista Jorge Gaitán passou a protagonizar o fenômeno conhecido como “La Violencia”. Os liberais emprestaram apoio aos socialistas durante uma década e meia, com o propósito de alcançar hegemonia sobre os conservadores, seus adversários históricos.

Entretanto, a partir de 1964, com o receio

de um excessivo crescimento dos socialistas, vitaminados pelo êxito da Revolução Cubana, os liberais articularam uma composição com os conservadores e articularam forte repressão ao movimento socialista, que passou a atuar como uma guerrilha rural, que foi o embrião das Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia (Farc).

Nos anos 1980, essa equação sofre forte inflexão, com o ingresso de uma nova variável – o tráfico – e dos vínculos estreitos com as Farc. Novos atores fortalecem o clima de conflagração: de um lado, a guerrilha de inspiração marxista – Exército de Libertação Nacional (ELN) e, de outro, as Autodefesas Unidas de Colômbia (AUC) – principal grupo paramilitar de extrema direita, criado em 1997 e destinado a combater as Farc.

Diante da escalada do conflito, os Estados Unidos lançam o Plano Colômbia, que injetou US\$ 10 bilhões no país, num período de 15 anos, com o propósito de fortalecer as Forças Armadas do país, aparelhando o Exército com equipamentos mais eficientes para combater o narcotráfico. O plano conta com o apoio quase irrestrito do presidente Uribe, que galvanizou vigoroso apoio da população – aprovação em 2006 atingiu 95% –, impulsionado pela bandeira de combate impiedoso à guerrilha e ao tráfico.

O enfraquecimento militar da guerrilha, acompanhado de crescente rejeição por parte da população, contribuíram para levar esses movimentos opositores à mesa de negociação. O corolário foi o Acordo de Paz entre o governo e as Farc, que simbolizou o ingresso de seus membros na vida política e o fim de mais de meio século (54 anos) de confrontação armada, mais de 260 mil mortos, e quase 7 milhões de deslocamentos forçados no país. Embora subsista ainda a rivalidade por parte do Exército de Liber-

tação Nacional (ELN), parece pavimentada boa parte do caminho para a construção da paz e, assim, para a superação da histórica polarização política do país.

Essas duas experiências de vida e observação do combate à violência, à criminalidade e ao narcotráfico em países vizinhos cristalizam uma crescente preocupação com os descaminhos da política de segurança pública no Rio de Janeiro nos últimos anos e condicionam minha percepção sobre a recente intervenção federal.

Os equívocos de interpretação

Muitos equívocos cercam as avaliações da intervenção federal. Por isso, merecem ser revisitados e contraditados, com o objetivo de promover reflexão, talvez mais isenta e construtiva, sobre uma decisão que simboliza, no seu ineditismo, a extrema gravidade do caos social instalado na cidade pela coabitação do crime com as forças policiais e as autoridades públicas.

(i) Não se justifica, em um país que há apenas três décadas sepultou 21 anos de regime militar, reeditar uma intervenção militar no Rio de Janeiro.

Evidentemente não se trata de intervenção militar, mas sim de iniciativa do governo federal, que utiliza as Forças Armadas (FFAA), apenas na área de segurança pública, para tornar mais eficiente o combate à violência nesse estado. O general Braga Neto, na qualidade de interventor nesse setor, não substitui o governador, embora exclua de seu mandato a política de segurança pública.

(ii) As operações anteriores do Exército na área de segurança na cidade foram ine-

ficas. Os níveis de violência se reduziram apenas no breve período das operações e voltaram a subir.

Esse argumento não diferencia o mandato anterior do Exército para efetuar operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) do mandato atual. No primeiro caso, o Exército se subordinava às decisões sobre segurança emanadas da Secretaria de Segurança Pública e operacionalizadas pelas Polícias Militar e Civil. No caso atual, a equação se inverte. Inclui competência para demitir e nomear chefes e demais autoridades responsáveis pela segurança do Rio de Janeiro.

(iii) As Forças Armadas são preparadas para a guerra, inspiradas na lógica amigo versus inimigo. O combate à criminalidade não obedece ao mesmo princípio nem visa à eliminação do rival.

Sem dúvida, a formação do militar é distinta daquela do policial. Mas, as FFAA brasileiras, com contingente de milhares de militares, adquiriram substancial experiência na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), ao longo de 13 anos. Os resultados foram comprovadamente exitosos e reconhecidos pelos países membros das Nações Unidas. Esse reconhecimento se refletiu na recente decisão da ONU de escolher o Brasil para comandar as operações de paz no Congo. Apesar da indiscutível distância entre estágios de desenvolvimento do Brasil e do Haiti e do protagonismo assumido pelo tráfico na violência no Rio de Janeiro, a experiência da tropa e do comando do Exército brasileiro no Haiti configurou uma tarefa típica de política de segurança pública – certamente muito próxima do mandato atual no Rio de Janeiro.

(iv) A decisão de autorizar a intervenção federal foi de ordem político-eleitoral, e não de segurança pública.

É bem provável que a motivação do presidente da República ao autorizar a intervenção tenha tido motivações muito mais políticas do que de segurança pública. Ou seja, elevar sua ínfima margem de apoio popular, e não planejar uma sustentável recuperação da segurança pública no Rio de Janeiro. Entretanto, o fato de ter motivações menos nobres não implica que seu resultado venha a ser necessariamente inócuo ou contraproducente. Boas políticas nem sempre emergem de boas intenções. Muitas vezes resultam de composições possíveis de interesses divergentes.

(v) Violência, criminalidade e tráfico de drogas no Rio de Janeiro têm causas estruturais que não podem ser superadas por uma intervenção no curto espaço de dez meses.

É inegável a herança socialmente perversa: desigualdade; baixo nível educacional; concentração de renda; desemprego; transporte altamente ineficiente; violações sistêmicas de direitos humanos; políticas sociais regressivas. Esse quadro não pode ser revertido com uma intervenção de menos de um ano de duração. As causas da violência são estruturais e multidimensionais. Entretanto, essa causalidade crônica não invalida a estratégia de combater os sintomas e as manifestações mais imediatas igualmente perversas. A cirurgia não elimina a doença, mas pode contribuir para sua cura.

(vi) A intervenção federal não conta com recursos federais compatíveis com seus amplos objetivos.

Sem dúvida, recursos substanciais serão necessários, mas seria prematuro antecipar a impossibilidade de que isso venha a ocorrer. Recursos públicos da ordem de R\$ 1 bilhão foram recentemente anunciados, embora com o hiato de mais de um mês em relação ao lançamento da intervenção. Se o atraso reflete certa improvisação da iniciativa, a liberação traduz a prioridade atribuída à intervenção.

Além desse quadro de avaliações equivocadas, um conjunto de fatores – de ordem técnica e política – condicionam o potencial de efetividade da intervenção e merecem ser examinados para uma compreensão mais abrangente de seus possíveis efeitos.

A dimensão institucional e técnica da intervenção federal

Uma dimensão nuclear marca a crise de segurança no Rio de Janeiro – a ineficácia da política de segurança pública. Essa resulta, em grande medida, dos conflitos entre as corporações policiais no âmbito do Estado, bem como dos vínculos espúrios entre comandantes da Polícia Militar, representantes das milícias, lideranças do tráfico e autoridades públicas. Ao mesmo tempo, o combate à violência se torna mais complexo com as redes de comunicação interestaduais e internacionais de organizações criminosas hegemônicas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), com sede em São Paulo, e o Comando Vermelho (CV), criado no Rio de Janeiro.

Aquela vertente da crise – conflitos corporativos – exige, para sua superação, a intervenção de instituições ou corporações situadas fora e acima dos esquemas de segurança e do jogo local. Essa parece ser uma regra quase consensual no tema da gestão de conflitos. Além de externa, a entidade inter-

ventora precisa ser dotada de credibilidade, autoridade, poder e inteligência para encaminhar possíveis formas de superação da crise.

No caso específico, diante da profunda crise de autoridade do Rio de Janeiro, duas possíveis alternativas seriam o recurso ao Judiciário ou às Forças Armadas. Embora nenhuma das duas tenha formação especializada para lidar com problemas de segurança pública, a alternativa das Forças Armadas parece mais plausível, inclusive pela experiência exitosa, de 13 anos, no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – a Minustah.

Um dos propósitos fundamentais da intervenção foi contribuir para a superação da inoperância, do imobilismo e da ineficácia da política de segurança pública no Rio de Janeiro. As Forças Armadas, além de serem um ator exógeno, revelam atributos essenciais para uma missão com tal formato, tais como: não envolvimento em acusações de corrupção; credibilidade junto à população do Rio de Janeiro (diferentemente da polícia e da classe política); redes de inteligência voltadas para o trinômio violência-criminalidade-tráfico; experiência operacional advinda das ações de Garantia da Lei e da Ordem e do trabalho semelhante de mais de uma década no Haiti; e relativa capacidade de se situar acima do jogo político e das rivalidades partidárias.

Apesar da magnitude dos desafios inerentes à intervenção federal, uma instituição com o perfil das Forças Armadas parece exibir razoáveis chances de êxito no desempenho de mandato restrito, delimitado à política de segurança pública no Rio de Janeiro. Êxito deve aqui ser compreendido não como “a solução do problema”, mas sim como contribuição para reduzir os descaminhos da política de segurança atual, romper esque-

mas espúrios envolvendo instituições locais e, assim, reduzir a explosiva criminalidade que assola a cidade.

O argumento acima só se sustentará se algumas condições forem satisfeitas. É essencial assegurar flexibilidade às atividades de formulação, gestão e operacionalização das Forças Armadas, em conjunto com as Polícias Militar, Civil e Federal, agentes penitenciários e representantes do Ministério Público e do Judiciário. No comando da Missão de Paz no Haiti, o Exército brasileiro dispunha de ampla flexibilidade operacional – outorgada pela ONU não só àquela Missão, mas a todas as chamadas operações de paz das Nações Unidas.

No contexto do alcance operacional das forças federais envolvidas na intervenção no Rio se inclui o chamado poder de polícia das tropas do Exército. Eventualmente, poderão ser examinadas alternativas jurídicas aos mandatos de busca e apreensão coletivos, até agora considerados inconstitucionais.

De acordo com o general Augusto Heleno, ex-comandante de nossas tropas no Haiti, essa flexibilidade diz respeito, primeiro, a regras de engajamento que não se limitem ao comandante geral, mas cheguem ao oficial no comando da cena da operação. Em segundo lugar, a mobilidade das tropas também precisa assegurar recursos de deslocamento aéreo, com helicópteros, de forma a acelerar a chegada das forças. Em terceiro, é preciso contar com o aporte de Tropas Especiais do Exército não residentes no Rio de Janeiro, de forma a evitar os vazamentos provocados por tropas locais, que buscam avisar a população da iminência de uma operação.

Outra condição considerada fundamental por especialistas diz respeito à gestão do sistema carcerário. Boa parte das ações de facções criminosas, tais como o PCC e

o CV, tem origem em penitenciárias, onde dirigentes desses grupos operam com ampla autonomia. É preciso também promover maior coordenação entre o Poder Judiciário, o Ministério da Justiça e o atual Ministério da Segurança, de molde a introduzir reformas no sistema de gradação de penas, que no Brasil é de ampla liberalidade.

As expectativas da população deverão ter forte impacto sobre os resultados da intervenção federal. A liderança política do governo tende naturalmente a magnificar tais resultados, com o objetivo de capitalizar ganhos político-eleitorais. A diretriz mais construtiva seria reduzir aquelas expectativas, de forma a torná-las mais realistas e, assim, evitar a frustração da população.

A recente concessão ao Paraguai de um espaço privativo no Porto de Santos transformou-se em instrumento de fortalecimento das facções criminosas em nosso país. Segundo revelado por autoridade militar, armas e munições originárias da América do Norte ou Europa entram no Paraguai, sendo internalizadas no Brasil através do espaço no Porto de Santos, fenômeno agravado por acordos firmados pelo PCC com fornecedores de armas de países vizinhos, tais como Paraguai, Colômbia, Venezuela e Equador.

Essa dimensão transnacional do crime organizado é considerada por muitos especialistas como o mais grave e complexo aspecto do combate ao narcotráfico. Cortar a logística do ilícito internacional constitui um dos maiores desafios para a intervenção. Apesar de uma estrutura eficiente e altamente especializada, inclusive em guerra eletrônica, é preciso dotar as Forças Armadas de recursos humanos e materiais ainda mais robustos. Isso se faz muito necessário em função dos 15 mil km de fronteira terrestre com dez países, dos 7,5 mil km de costa e

dos graves problemas de fornecimento de armas, com trânsito nos quatro países acima mencionados.

O exame do protagonismo de facções criminosas – sobretudo PCC e CV – e seu diferenciado perfil de atuação em São Paulo e no Rio de Janeiro podem esclarecer algumas raízes da situação caótica prevalente na capital fluminense.

Criado como instrumento de vingança do massacre de 111 presos do Carandiru nos anos 1980, o PCC passou a atuar em diferentes estados, teve diversas de suas ações ditadas a partir de presídios, mas manteve a sede principal em São Paulo.

Diferentemente da capital paulista, no Rio de Janeiro prevalece o CV. Aí o crime é mais fracionado, mais espacialmente disperso e convive com o poder local das milícias. Foi nesse cenário que proliferaram territórios urbanos dominados pelas facções criminosas. Essas coabitam com as milícias, que têm suas rendas originárias de atividades inerentes ao Estado ou a empresas de utilidade pública: cobrança de taxas de proteção a moradores; distribuição de gás; ligação clandestina de energia elétrica; e até mesmo cobrança de transações imobiliárias. Esse paralelo entre o perfil distinto entre organizações criminosas no Rio e em São Paulo elucida, de certa forma, o contraste entre o declínio robusto da taxa de homicídios em São Paulo e a forte ascensão no Rio.

Outro problema grave diz respeito à debilidade da cadeia de comando das polícias Militares do Rio de Janeiro, onde os oficiais têm reduzida liderança sobre a tropa. Além de maior atuação e visibilidade demonstradas pelas milícias no Rio, essas facções criminosas exibem um modelo de coabitação com campanhas eleitorais que tem poucos paralelos em outros estados da federação.

Isso nos leva a avaliar a dimensão política da intervenção federal.

A vertente política da intervenção federal

Dois questionamentos a respeito da intervenção federal na segurança pública no Rio de Janeiro merecem atenção mais detida. O primeiro diz respeito à necessidade ou não de uma medida extraordinária e inédita desde o fim do regime militar. O segundo se refere às motivações políticas para o lançamento da iniciativa.

A instabilidade política e o descontrole econômico no Rio de Janeiro atingiram nos últimos anos proporções alarmantes, a ponto de vir o Estado a ser o símbolo do desgoverno entre as entidades da federação e merecer empréstimos prioritários do governo federal. Três ex-governadores presos e déficit fiscal fora de controle (ausência de serviços básicos e incapacidade de pagar salários do funcionalismo) sintetizam aqueles dois fenômenos. Embora não caiba aqui analisar esse triste quadro, é inescapável registrar que seus efeitos agravam substancialmente a crise na segurança pública no Rio.

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), foram 6.731 mortes violentas em 2017, ou seja, uma taxa de 40 mortes violentas por 100 mil habitantes, a maior desde 2009. De 2010 a 2016, essa taxa esteve abaixo de 40, como reflexo das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora), criadas em 2008, que tiveram efeito positivo (em 2008 a taxa foi de 28,2 por 100 mil habitantes) e posteriormente perderam eficácia.

A letalidade policial triplicou num período de quatro anos. A taxa de homicídios decorrentes de intervenção policial em 2017 (6,7 por 100 mil habitantes) foi também a mais alta nos últimos nove anos. Uma vez

mais, a ascensão e o declínio do projeto das UPPs explica, por exemplo, que em 2013 tenha ocorrido taxa de apenas 2,5 por 100 mil, a mais baixa do período 2010-2016.

Apenas em 2017 houve elevação exponencial em alguns indicadores de violência: 30,4% em roubo de veículo; 43,5% em sequestro relâmpago; 24,7% em roubo de aparelho celular (UOL Notícias. 18.01.2018). Em 2017, foram assassinados 134 policiais militares no Rio, o maior número em dez anos.

Com base nesses indicadores quantitativos e na percepção generalizada de medo da população diante da onda de violência na cidade, é lícito concluir que “alguma coisa precisava ser feita” para quebrar o ciclo ascendente de violência e criminalidade.

A pergunta que subsiste é se seria necessária medida tão excepcional como uma intervenção federal. Ora, uma das causas mais ponderáveis da ascensão da violência foi o desmonte das políticas de segurança pública, corolário das crises política e econômica, do declínio do projeto das UPPs, dos conflitos entre corporações na área de segurança e de envolvimento dessas últimas (e de autoridades políticas) com facções criminosas, como PCC e CV. Nossa avaliação é no sentido de respaldar esse diagnóstico e, portanto, de apoiar a intervenção federal, uma vez que apenas uma instituição – Forças Armadas – situada acima dos conflitos corporativos e dos embates políticos estaduais poderia ter eficácia em sanear a gestão da segurança pública no Rio.

O segundo questionamento – os motivos políticos da intervenção – parece ter como resposta a estratégia compensatória por parte do governo. Diante da crise de legitimidade, da queda de popularidade em função das reformas, do eventual declínio de apoio do setor empresarial (incapacidade de aprovação

da reforma da previdência), seria recomendável lançar um projeto capaz de projetar a imagem de um governo decidido a adotar políticas públicas efetivas, com resultados visíveis e imediatos, em área de grande impacto como a da segurança pública.

Essa decisão, de inspiração sobretudo político-eleitoral, necessitava contar com o apoio das Forças Armadas, o que gerou divergências. De um lado, situava-se o comandante do Exército, general Eduardo Villas Boas, com um contingente de 215 mil militares sob seu comando e, naturalmente, mais sensível às resistências da instituição em apoiar um projeto potencialmente desgastante para a imagem pública das Forças Armadas. De outro, o chefe do Gabinete de Segurança Institucional da presidência, general Sergio Etchegoyen – mais sensível às preocupações de ordem política.

Além do argumento de potencial desgaste da imagem da instituição, os militares se preocupavam com a falta de preparação, planejamento, estratégia, bem como com questões de ordem legal e orçamentária para a intervenção.

Essas preocupações são de fato muito fundamentadas e começam a ser respondidas à medida que se implementa a intervenção. O exemplo mais claro foi a alocação de cerca de um R\$ 1 bilhão somente há poucas semanas aprovada pelo governo federal.

O ambiente político em torno da intervenção foi profundamente impactado pela morte trágica da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes, que provocou compreensível comoção nacional, responsável por multidões de manifestantes em diversas capitais do país e surpreendente repercussão internacional. A biografia de Marielle lhe confere a condição de síntese e símbolo da marcante desigualdade social em nosso país.

Que cenários podem emergir para a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro? Com um mês de implantação, a intervenção está envolta num ambiente político tenso, tanto no plano nacional (o julgamento do habeas corpus do ex-presidente Lula e o tema da prisão após condenação em segunda instância), como no plano local (o enorme impacto do brutal assassinato de Marielle e do motorista Anderson).

É reveladora a visível ambivalência de atitudes por parte das mídias a respeito do assassinato da vereadora Marielle. De um lado, a cuidadosa atitude de evitar a politização e a partidarização da tragédia, por parte de partidos políticos, da imprensa escrita, do rádio e da televisão. De outro, a polarização das mensagens em curso nas redes sociais. Em certo sentido, essa ambivalência é natural e frequente. Entretanto, no caso em tela, ela assumiu uma intensidade merecedora de reflexão.

Em uma nota de ordem bem pessoal, não posso deixar de registrar meu espanto diante de reações de muitos amigos e pessoas próximas que se manifestaram de forma a condenar a ampla repercussão do assassinato de Marielle. A atitude prevalecente era estigmatizar aquilo que consideram exagerada reação, e contrastá-la com a pouca atenção que mereceu a morte de outra figura dedicada à causa dos direitos humanos e do combate à corrupção – a juíza Patrícia Acioli, inimiga das milícias e cruelmente assassinada com 21 tiros em Niterói.

Essas manifestações de virulenta condenação ao impacto da morte de Marielle revelavam a incapacidade de reconhecer na vereadora do PSOL, eleita com 46 mil votos, a imagem de síntese e símbolo das desigualdades no país, o que explicava a amplitude muito maior do impacto de sua morte, em relação à de Patrícia, apesar de toda a co-

ragem e retidão das atitudes da magistrada.

Ainda no plano pessoal, tive também desencanto diante de outro grupo de amigos que consideraram o trágico episódio da morte de Marielle como a expressão da ineficácia da intervenção – impotente diante de policiais ou milícias – e da necessidade de priorizar a promoção dos direitos humanos em relação à segurança pública. Essa visão, ao classificar a intervenção federal como militar, já buscava deslegitimá-la com base em argumento anacrônico, uma vez que as Forças Armadas se distanciam hoje da aspiração hegemônica que nutriram em outros momentos de nossa história.

Jogo polarizado de soma zero no Brasil

A par dessas considerações particulares, vale tentar avaliar os possíveis desdobramentos da intervenção federal no Rio e do assassinato de Marielle, sobretudo diante do atual clima de polarização política. Vale deixar bem clara sua firme oposição à intervenção federal no Rio, postura que compreendemos como natural e coerente com a trajetória de uma líder cuja biografia e militância sintetizam muito da enorme desigualdade em nosso país.

É evidente que a intervenção não poderá “resolver o problema da violência no Rio”. A questão relevante é se ela poderá ou não contribuir para atenuar a tragédia da criminalidade e do tráfico na vida das pessoas. Ou seja, se poderá tornar mais eficaz a gestão das entidades de segurança pública, ao romper seus vínculos espúrios com o poder político, o crime organizado e as facções criminosas.

Caso venha a intervenção a ser caracterizada como exitosa em seu propósito maior de reduzir os níveis de violência e criminalidade, duas leituras se abrem.

A primeira reforçaria a visão de que é preciso apoiar um regime de força no país, entendido como o abandono de princípios democráticos, da proteção aos direitos humanos e a emergência de instrumentos repressivos.

A segunda leitura tenderia a não reconhecer os eventuais resultados positivos da intervenção, pois atribuiria maior prioridade a seus efeitos político-eleitorais em benefício do governo. Preservaria o tom crítico também com o argumento de que a intervenção é um instrumento de militarização das polícias e do processo político.

A prevalência de uma ou outra leitura dependerá da percepção de ganhos político-eleitorais da intervenção para cada grupo. O primeiro – “à direita” – do espectro político e identificado com opções personalizadas pelo candidato Jair Bolsonaro. O segundo situado “à esquerda” – identificado com o PSOL – parte da premissa de que a intervenção é “militar” e, por isso, ao fortalecer uma reedição do regime autoritário inaugurado em 1964, deve ser combatida.

No polarizado jogo de soma zero do Brasil de hoje, são muitos os imponderáveis nesse tabuleiro político-estratégico-eleitoral. É possível que amplos segmentos mais pobres venham a se dissociar dos grupos que condenam a intervenção, uma vez que esses seriam identificados muito mais com os embates político-partidários do que com o drama concreto e diário das populações ameaçadas pela violência e pelo crime.

É natural que partidos e candidatos – e várias colorações ideológicas – distanciem-se de um governo com ínfimo nível de intenções de voto e, nesse sentido, venham a adotar táticas de boicote à intervenção. Como a efetividade dessa depende de regras de engajamento e de flexibilidade operacional

que exigem aprovação pelo Congresso ou endosso do Judiciário, é grave o risco de ineficácia.

Entretanto, não se pode excluir a hipótese de que sejam superados os embates político-partidários inerentes à polarização acima descrita, pelo menos no que se refere às aprovações de medidas essenciais ao funcionamento da intervenção. Assim, não é impossível que venham a convergir visões – situadas acima de interesses partidários – que priorizem o imperativo de mudanças robustas na atual gestão da política de segurança pública no Rio. Nesse cenário, a intervenção federal poderá contribuir, ainda que modestamente, para a despolarização da política em nosso país

São irrefutáveis os argumentos em defesa da preservação do Estado de direito, do respeito aos direitos humanos e aos princípios da democracia liberal. Tais argumentos não apresentam incompatibilidade com a intervenção federal no Rio de Janeiro, desde que sua implementação continue a contar com o apoio da população, o acompanhamento da mídia e o papel apolítico e suprapartidário das Forças Armadas.

A esperança é que essa arrojada decisão de promover uma intervenção restrita à área de segurança pública possa evitar que o Estado do Rio de Janeiro venha a atingir os níveis de conflito armado generalizado e fora do controle visível nas trajetórias descritas do México e da Colômbia. Caso venha, em alguma medida, a reduzir a carga de sofrimento diário das populações mais pobres do Rio diante da violência, a intervenção poderia contribuir para despolarizar o ambiente político e, embora em terreno inóspito e hostil, lançar esperançosa semente da Terceira Via.

Brasília, 25 de março de 2018.

Mudança de Governo, Lava Jato e Intervenção Federal: Alguns Aspectos Geopolíticos

.....
MARCELO ZERO

Nos últimos anos, o Brasil vem passando por transformações drásticas e súbitas. A deposição da presidente Dilma Rousseff, a profunda crise do sistema de representação propiciada, entre outros fatores, pela operação Lava Jato, a célere implantação de uma agenda economicamente conservadora e socialmente regressiva e, mais recentemente, a aberta militarização da segurança pública, que trouxe de volta as forças armadas ao cenário nacional, configuram quadro político radicalmente distinto daquele que havia predominado até 2014.

Do nosso ponto de vista, essa nova realidade política representa clara ruptura com o *status quo* político-institucional que havia se criado com a Constituição de 1988.

No Brasil pós-ditadura, as disputas em geral envolveram forças de esquerda e centro-esquerda contra forças de centro-direita

e direita que competiam pelo voto do centro político e dos indecisos. Havia uma característica marcante nessas disputas: todas as forças davam apoio explícito à consolidação da democracia no Brasil.

Configurou-se, assim, uma espécie de pacto implícito pelo qual todas as forças políticas relevantes reconheciam a democracia como valor universal e imprescindível para fazer avançar o desenvolvimento do país. Mesmo com as limitações estruturais óbvias da democracia brasileira, que alijava a maior parte da população de direitos sociais e políticos básicos, havia essa disposição praticamente consensual para aprofundá-la e consolidá-la, sentimento natural num país que havia acabado de sair de décadas de ditadura.

A chegada do PT ao poder, nas eleições de 2002, representou teste significativo para as instituições democráticas consolidadas após a Constituição de 1988. Apesar das experiências trágicas do segundo governo de Getúlio Vargas e do governo João Goulart, muitos acreditaram que a democracia brasileira havia amadurecido o suficiente para lidar com um governo, que, na prática, era bastante moderado e conciliador, dedicado à promoção da inclusão social e à erradicação da pobreza e das desigualdades, sem afetar, porém, os interesses das classes dominantes.

.....
MARCELO ZERO, nascido em Lisboa, em 1955, é sociólogo, formado e pós-graduado na Universidade de Brasília (UnB). Especializou-se em política externa a partir da sua experiência profissional como coordenador da Comissão de Emprego e Migrações do Mercosul, quando trabalhava no Ministério do Trabalho, no início da década de 1990. Desde 1995, trabalha no Congresso Nacional, assessorando as bancadas do PT em política externa, Mercosul, defesa nacional e política de inteligência, além de outros temas. Publica artigos regularmente em diversos sites de notícias.

Por um breve momento histórico parecíamos emular, *mutatis mutandis*, as experiências exitosas da socialdemocracia europeia clássica. Houve maciça ascensão social, erradicação da pobreza extrema, aumento da participação dos salários no PIB, diminuição da informalidade laboral e ampliação do acesso à educação. Ao mesmo tempo, eliminou-se a vulnerabilidade externa da economia e iniciou-se um ciclo de crescimento baseado na dinamização do mercado interno. Assim, a nossa democracia aparentava ter amadurecido e ser capaz de lidar e de negociar com os conflitos distributivos inerentes às economias capitalistas.

Contudo, esse quadro mudou drasticamente quando a crise começou a afetar os interesses de nossas oligarquias e dos seus setores políticos aliados. Num ápice, a ilusão com o amadurecimento da democracia brasileira se desfez com o impeachment sem crime de responsabilidade. Rompeu-se com a alternância democrática entre as forças políticas e com o pacto político-institucional plasmado na Constituição de 1988.

Tal ruptura permitiu que fosse implantada ampla agenda econômica e social conservadora, a qual dificilmente teria sido aprovada pelas urnas, tal como ficou demonstrado no pleito de 2014, que elegeu a agenda oposta de continuidade do processo de distribuição de renda e de combate à pobreza e à exclusão. Ressaltam-se, nessa agenda conservadora implantada à margem da soberania popular, largas medidas de privatização e desnacionalização de “tudo o que for possível” e mudanças significativas, tanto no âmbito da política externa quanto na área da política de defesa.

Paralelamente, a chamada operação Lava Jato, que teve papel central na geração do clima político propício ao golpe parlamentar de 2016, contribuiu para erodir a legitimidade do

sistema de representação e instituir crescente Estado de exceção, necessário à imposição de uma agenda bastante impopular.

Tal quadro de ruptura institucional e democrática, agressões aos direitos humanos e à soberania popular e crise do sistema de representação foi agravado, recentemente, pela intervenção militar no Rio de Janeiro, que traz de volta à cena nacional as forças armadas, numa tentativa de buscar legitimidade para um governo com alta rejeição e de resolver o complexo problema da segurança pública pela via autoritária.

Essas profundas, céleres e drásticas mudanças foram ocasionadas, fundamentalmente, por fatores econômicos, sociais e políticos internos. Apesar disso, não podemos descartar, a priori, que existam também interesses internacionais empenhados na desestabilização da democracia do Brasil e na afirmação da agenda econômica conservadora propiciada pelo golpe de 2016. Tampouco se deve descartar liminarmente a hipótese de que haja interesses geopolíticos de outras nações que influenciem operações como a da Lava Jato e a decisão de usar as forças armadas brasileiras no combate à criminalidade.

Ingerências externas em assuntos internos

Sempre que se tenta fazer essa discussão, muitos tentam desqualificá-la, a priori, como mera “teoria da conspiração”. Isso não é adequado. Afinal, a história da América Latina e do Brasil mostra que as ingerências externas em assuntos internos foram, e ainda são, abundantes em nossa região.

Em estudo publicado na *Harvard Review of Latin America*¹, em 2005, menciona-

1. <https://revista.drclas.harvard.edu/book/united-states-interventions>

-se que, apenas entre 1898 e 1994, os EUA conseguiram êxito em mudar governos da região 41 vezes, o que dá uma média de uma mudança de governo a cada 28 meses. Ressalte-se que, nesse estudo publicado na Universidade de Harvard, não se analisam as possíveis intervenções recentes, como as ocorridas em Honduras (2009), Paraguai (2012) e Brasil (2016).

Há, pois, um longo histórico de intervenções, no qual se inclui o golpe militar brasileiro de 1964, que recomenda análises mais abrangentes e aprofundadas sobre o golpe parlamentar de 2016 e, mais especificamente, sobre a Lava Jato e seu *modus operandi*, bem como sobre a intervenção militar no Rio de Janeiro. Evidentemente, não é intenção deste artigo fazer análise abrangente dessas possíveis implicações. Queremos aqui apenas listar algumas evidências que apontam para a existência de influências externas na conformação desses fenômenos.

Ingerência externa na Lava Jato e na consequente perseguição judicial (*lawfare*) contra o ex-presidente Lula

Em geral, as intervenções dos EUA nos assuntos internos dos países da região se dão de forma indireta. Assim, das 41 intervenções exitosas mencionadas no estudo publicado em Harvard, somente 17 foram diretas, mediante uso aberto da força.

No caso das intervenções indiretas, o mecanismo mais usual da ingerência é o da “cooperação”, em diversas áreas. Com efeito, os mecanismos de cooperação, aparentemente inocentes, prestam-se, muitas vezes, a atividades de cooptação ideológica e política e de influência indevida em assuntos internos de outros países.

Em relação à guerra judicial (*lawfare*)

contra o ex-presidente Lula e ao próprio golpe de 2016, crescem as evidências de que houve e há ingerências norte-americanas nos acontecimentos, especialmente mediante a denominada operação Lava Jato, propiciada por uma cooperação bilateral judicial entre Brasil e EUA. De fato, já há a forte suspeita, consubstanciada em fatos, de que a Operação Lava Jato foi politicamente instrumentalizada, de forma a produzir efeitos objetivamente nocivos no Brasil.

No campo econômico, tal operação contribuiu para destruir a cadeia de petróleo e gás, ensejou a venda, a preços aviltados, das reservas do pré-sal, solapou a nossa competitiva construção civil pesada e comprometeu projetos estratégicos na área da defesa, como o relativo à construção de submarinos. Conforme estudo da consultoria GO Associados, a Lava Jato teria ocasionado uma diminuição do PIB da ordem de 2,5%, em 2015, contribuindo para desempregar centenas de milhares de brasileiras e brasileiros.

No campo político, a operação Lava Jato teve papel significativo no golpe parlamentar de 2016, que depôs a presidenta Dilma Rousseff, sem a devida comprovação do cometimento de qualquer crime de responsabilidade, como exige a Constituição. Ademais, tal operação vem tendo destaque na denominada guerra judicial contra o ex-presidente Lula, a qual visa ao objetivo político de impedir a sua candidatura para as eleições de 2018.

Pois bem, essa operação foi gerada no âmbito de uma estreita cooperação judicial bilateral entre EUA e Brasil. O aprofundamento dessa cooperação judiciária e de segurança entre Brasil e EUA começou a se dar na década de 1990, mais especificamente ao longo do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Datam dessa época a abertura de escritó-

rios da DEA e do FBI no Brasil, órgãos que passaram a cooperar ativamente com a Polícia Federal brasileira e outros órgãos, com investimentos vultosos em capacitação e treinamento de nossos policiais. Tais investimentos criaram uma inevitável relação de dependência e possibilitaram a progressiva incorporação da agenda da “guerra às drogas” e outros temas de interesse maior dos EUA aos objetivos da segurança pública do Brasil. Também data dessa época o aprofundamento da cooperação entre as procuradorias de ambos os países, não apenas visando ao combate ao narcotráfico, mas outros delitos internacionais, como corrupção, evasão de divisas e lavagem de dinheiro.

Com o objetivo de fundamentar juridicamente essa cooperação, foi firmado, em 1997, o “Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América”.

Esse acordo ditou regras estritas para a cooperação. Entre elas, destaca-se a do Artigo II do acordo, a qual prevê que *cada Parte designará uma Autoridade Central para enviar e receber solicitações em observância ao presente Acordo e que, para a República Federativa do Brasil, a Autoridade Central será o Ministério da Justiça. Também se deve salientar a do Artigo III, o qual prevê que a assistência poderá ser negada, caso o atendimento à solicitação prejudicar a segurança ou interesses essenciais semelhantes do Estado Requerido.*

No entanto, essas regras previstas no acordo vêm sendo sistematicamente violadas, nas atividades de cooperação. Isso foi dito publicamente por altas autoridades norte-americanas envolvidas nessas atividades. Tais “confissões” mostram não apenas que as regras do acordo vêm sendo desres-

peitadas, mas também que as autoridades norte-americanas conduziram a construção da Lava Jato e o processo relativo ao apartamento triplex.

Com efeito, em manifestações públicas proferidas em 19 de julho de 2017, o Sr. Kenneth Blanco, então vice-procurador geral adjunto do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ), e o Sr. Trevor Mc Fadden, então subsecretário geral de Justiça e adjunto interino daquele país, explanaram sobre cooperação baseada em “confiança”² e, por vezes, fora dos “procedimentos oficiais”, realizada entre as autoridades norte-americanas e os procuradores da República da Lava Jato.

Afirmou o procurador Blanco que *“tal confiança, como alguns aqui dizem ‘confiança’, permite que promotores e agentes tenham comunicação direta quanto às provas. Dado o relacionamento íntimo entre o Departamento de Justiça e os promotores brasileiros, não dependemos apenas de procedimentos oficiais como tratados de assistência jurídica mútua, que geralmente levam tempo e recursos consideráveis para serem escritos, traduzidos, transmitidos oficialmente e respondidos”*. (grifos nossos)

Ora, tal cooperação informal, feita com base em “relacionamento íntimo”, se dá a revelia do texto do acordo, pois ele prevê, como vimos, que tudo teria de ser aprovado e conduzido pelo Ministério da Justiça (MJ). Mas, não há qualquer registro oficial mostrando que o MJ tenha sequer tomado conhecimento dessas atividades informais. Assim, alguns juízes e procuradores, principalmente os da Lava Jato, não prestam con-

2. Vídeo1 - pronunciamento, com legendas, de Kenneth Blanco, então vice-procurador geral adjunto do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ)- <https://youtu.be/tbPL-M5onjLk>, aos 8m8s.

tas a ninguém. Ignoram a norma do acordo com os EUA. Atuam conforme suas idiossincrasias pessoais e ideológicas, numa espécie de cooperação pessoal, que não tem sustentáculo jurídico.

Aqui é necessário fazer uma observação importante. A ordem jurídica interna do Brasil funciona com base em princípios diferentes da ordem jurídica interna norte-americana. Em nosso direito positivo, o agente público não é apenas proibido de fazer o que a lei veda. Ele é proibido de fazer tudo aquilo que a lei não preveja de forma explícita. Ele só pode atuar no marco estreito da letra da lei. Ora, essa cooperação informal, fora das vias oficiais, viola o texto do acordo firmado com os EUA, o qual, na ordem jurídica interna do Brasil, tem força de lei. Trata-se, portanto, de uma cooperação ilegal.

Ademais de violar abertamente o texto do acordo de cooperação, tais atividades informais agridem também princípios constitucionais. A Constituição Federal brasileira estipula que é prerrogativa constitucional exclusiva do presidente da República celebrar tratados internacionais e conduzir as relações externas do país. Trata-se de princípio mezinho das relações internacionais, que exige que a voz do país no exterior seja uma só. Não se admite que um país tenha vários órgãos independentes que determinem políticas externas distintas. Por tal razão, qualquer atividade de cooperação teria de ser ao menos comunicada ao Itamaraty e por ele supervisionada. Obviamente, isso não acontece. Desse modo, nossos procuradores e juizes estabeleceram, em desafio claro à Constituição, política externa específica e independente para com os EUA.

As autoridades nacionais e o Congresso Nacional do Brasil sequer tomaram conhecimento, por vias oficiais, dos processos abertos

nos EUA contra empresas brasileiras, o que causa muita estranheza. Alguns argumentam que os processos nos EUA contra empresas brasileiras (Embraer, Petrobras, etc.) decorrem do fato de que essas firmas abriram seu capital nas bolsas daquele país, submetendo-se, automaticamente, à legislação de mercado de capitais operada pela *Securities and Exchange Commission*.

Mas, isso é apenas uma meia verdade. As multas geradas pelos norte-americanos às empresas brasileiras somam até agora cerca de R\$ 7 bilhões. As maiores da história. Trata-se de multas por delitos cometidos no Brasil por pessoas e empresas brasileiras. Como agravante, o Tesouro é o principal acionista da empresa mais demandada, a Petrobras.

Cooperação por interesses norte-americanos

Portanto, estamos lidando com recursos que estão ou poderiam estar na administração pública brasileira, mas que estão sendo transferidos para o exterior. A título de quê? Quais os critérios para fazer essa distribuição de valores (*asset sharing*), que nunca foi prática no Brasil? Como se chegou a esses valores? O Ministério da Justiça, “autoridade central” do Brasil, aprovou? O Ministério do Planejamento brasileiro previu esse gasto esdrúxulo no orçamento? O Itamaraty concordou? Todas essas perguntas pertinentes continuam sem resposta.

Mais ainda. Cabe privativamente ao Senado Federal, pela Constituição do Brasil (artigo 52, inciso V), autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Ora, é óbvio que essas operações financeiras são de

interesse da União, pois tangem a recursos do Tesouro ou potencialmente do Tesouro. Entretanto, o Senado brasileiro só tomou conhecimento do tema pela imprensa.

Note-se que, em janeiro deste ano (2018), a Petrobras apresentou proposta para que os investidores norte-americanos desistam da ação legal contra a empresa, a qual prevê pagamento de US\$ 2,95 bilhões (quase R\$ 10 bilhões). Tal oferta é 6,5 vezes superior ao total de recursos recuperados até agora pela Lava Jato (R\$ 1, 4 bilhão).

Embora a Constituição brasileira assegure ao Ministério Público autonomia, essa autonomia não lhe dá a prerrogativa de usurpar competências constitucionais privativas do Senado Federal e do Presidente da República. Também não lhe dá o direito de desrespeitar regras de acordos internacionais e a legislação interna do Brasil.

Mas, não se trata apenas aqui de cooperação informal, sem nenhum amparo legal. Trata-se também de uma cooperação que foi construída essencialmente por interesses norte-americanos. De fato, numa relação informal, feita sem a supervisão de autoridades centrais, acabam predominando inevitavelmente os interesses da parte mais preparada, experiente e que dispõe de maiores recursos.

Na mesma palestra aqui referida, o procurador Blanco afirma que a Divisão Criminal é composta por cerca de 700 advogados espalhados por 17 setores e escritórios, principalmente em Washington D.C., e muitos em escritórios no exterior, inclusive no Brasil. Assim, o procurador confessa que há escritórios de procuradores norte-americanos que atuam livremente em nosso país.

A influência dos EUA nas procuradorias brasileiras é objeto de várias mensagens diplomáticas norte-americanas, vazadas pelo Wikileaks, as quais mencionam o “Projeto

Pontes”³. Trata-se de uma Conferência Regional de cooperação, realizada em outubro de 2009, com a presença de membros seletos da PF, Judiciário, Ministério Público e autoridades norte-americanas, no Rio de Janeiro.

O informe diz que os agentes norte-americanos influenciariam brasileiros a criar uma força-tarefa para trabalhar em um caso factual, que receberia assessoria externa em “tempo real”.

Segundo um dos comunicados, após o sucesso da Conferência sobre “crimes financeiros ilícitos” promovido pelo “Projeto Pontes” (financiado com recursos dos EUA), cursos de formação em São Paulo e Curitiba foram solicitados por juízes, promotores e policiais brasileiros interessados em aprofundar o conhecimento sobre como, por exemplo, arrancar, de maneira prática, confissões de acusados de lavagem de dinheiro e outros crimes.

O sucesso do seminário, segundo a visão dos norte-americanos, foi medido pelo pleito dos profissionais brasileiros por novos treinamentos.

“Os participantes elogiaram a ajuda em treinamento e solicitaram mais treinamento para coleta de provas, interrogatório e entrevista, habilidades em situação de tribunal e o modelo de força-tarefa. (...) vários comentaram que desejavam aprender mais sobre o modelo proativo de força-tarefa; desenvolver melhor cooperação entre procuradores e polícia e ganhar experiência direta no trabalho sobre casos financeiros complexos de longo prazo.”

Para os agentes do EUA envolvidos no projeto, “(...) há necessidade continuada de assegurar treinamento a juízes federais e estaduais no Brasil e a autoridades policiais

3. <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/wikileaks-euacriou-curso-para-treinar-moro-e-juristas/15072017/>

para enfrentar o financiamento ilícito de conduta criminosa. (...) Idealmente, o treinamento deve ser de longo prazo e coincidir com a formação de forças-tarefa de treinamento. Dois grandes centros urbanos com suporte judicial comprovado para casos de financiamento ilícito, especialmente São Paulo, Campo Grande ou Curitiba, devem ser selecionados como locação para esse tipo de treinamento.” (grifamos)

As anotações vazadas pelo Wikileaks indicam, ainda, que os agentes americanos pretendiam não só ensinar como se daria a formação de uma força-tarefa para um caso específico, mas incentivar que esse caso fosse transformado em “investigação real”, com “acesso” aos treinadores norte-americanos.

Assim sendo, torna-se claro que a força-tarefa da Lava Jato foi formada com participação e influência proativa de autoridades norte-americanas. Observe-se que tal influência se reflete, inclusive, nos métodos utilizados.

É que a Lava Jato tem na Seção de Fraudes do Departamento de Justiça dos EUA a sua contraparte. Andrew Weissmann, chefe dessa seção, entre 2014 e 2017, é um procurador conhecido, nos EUA, por utilizar métodos pouco ortodoxos. Ele ganhou fama por comandar a força-tarefa que investigou a empresa de energia Enron, no início deste século.

Pois bem, acusações e prisões de familiares, prisão como método de tortura, táticas agressivas e de risco, uso de vazamentos seletivos são, conforme denúncias surgidas nos EUA, procedimentos utilizados regularmente por Weissmann na força-tarefa da Enron, que se reproduziram claramente na Lava Jato.

Com efeito, os métodos de trabalho usados por Weissmann e replicados na Lava Jato, foram considerados, nos EUA, como “agres-

sivos”, de “alto risco” e exagerados. As cortes superiores norte-americanas acabaram revertendo vários casos da força-tarefa da Enron, em razão das táticas utilizadas, que violavam direitos humanos. O mais rumoroso deles foi o da firma Arthur Andersen LLP, que teve todas as acusações retiradas pela Suprema Corte, em 2005. Ainda há juízes em Washington. Antes da Lava Jato, os procuradores brasileiros não se utilizavam desses métodos que violam direitos constitucionais.

A influência norte-americana é também política. O procurador Blanco fez referência específica, em seu pronunciamento, à sentença condenatória proferida contra Lula e ressaltou também neste caso a parceria norte-americana com os membros do MPF.

No vídeo, o procurador afirma que: *“na verdade, na semana passada, os promotores no Brasil conseguiram a condenação do ex-presidente Lula da Silva, que foi acusado de receber subornos da empresa de engenharia OAS em troca de sua ajuda na obtenção de contratos com a petrolífera estatal Petrobras. São casos como esse que colocaram o Brasil na vanguarda dos países que estão trabalhando para combater a corrupção, tanto no país como fora.”*⁴

Dessa maneira, um procurador norte-americano se refere explicitamente ao ex-presidente Lula como uma espécie de grande troféu da cooperação bilateral. Para ele, a condenação de Lula coloca o Brasil na “vanguarda da luta contra a corrupção”. Nota-se, assim, por parte da procuradoria norte-americana, intenção de interferir na vida política do Brasil, o que representa nítido desvirtuamento da cooperação bilateral.

4. Vídeo 1 - pronunciamento, com legendas, de Kenneth Blanco, então vice-procurador geral adjunto do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ)- <https://youtu.be/tbPL-M5onjLk>, aos 9m47s.

É preciso levar em consideração, nesta análise, que os EUA costumam se utilizar dessas atividades de cooperação para fazer prevalecer seus interesses econômicos e políticos. O enfraquecimento de empresas brasileiras, como a Petrobras, a Odebrecht, a Embraer, etc. favorece objetivamente interesses norte-americanos e de seus aliados, quer pela eliminação de concorrentes, quer pela perspectiva de compra facilitada de ativos estratégicos, como petróleo e gás, gasodutos, terras, água, empresas de energia, empresas de alta tecnologia, etc.

Concomitantemente, as atividades de cooperação na área do combate aos ilícitos, ou supostos ilícitos, podem servir de oportunidade para a criação de alvos políticos de interesse dos EUA. Dada à óbvia assimetria nas relações bilaterais Brasil/EUA, tais objetivos geopolíticos não seriam difíceis de serem alcançados, sob o manto aparentemente neutro e “mutuamente benéfico” das atividades de cooperação.

No entanto, o contrário, isto é, o uso das atividades de cooperação na propugnação de interesses brasileiros nos EUA, seria algo virtualmente impossível, pois a única superpotência do planeta não aceita, sob nenhuma hipótese, que autoridades estrangeiras possam se intrometer em seus assuntos ou prejudicar seus interesses, públicos ou privados.

Note-se, a esse respeito, que a *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, lei norte-americana que busca coibir que companhias (americanas ou estrangeiras) façam pagamentos a funcionários de governos em troca de vantagens a seus negócios, tem nítido caráter extraterritorial.

De fato, para o Departamento de Justiça norte-americano (DOJ), os atos de corrupção investigados podem ter ocorrido em qualquer país, desde que a empresa mante-

nha vínculos, ainda que mínimos, com os EUA. Assim, enquadram-se nessa lei empresas que tenham ações em bolsas americanas, investimentos ou mesmo contas bancárias nos EUA.

Na visão do governo norte-americano, a lei teria lhe propiciado uma espécie de jurisdição internacional para investigar casos de corrupção em todo o mundo. Como dificilmente uma empresa internacionalizada não tem interesses nos EUA, isso submete todas as empresas de alguma relevância ao crivo jurídico e político da lei norte-americana.

Dessa maneira, o combate aparentemente neutro à corrupção em nível internacional pode ser facilmente desvirtuado para beneficiar apenas interesses geopolíticos específicos.

Interesses geopolíticos na intervenção militar no Rio de Janeiro

As mesmas suspeitas que cercam a cooperação bilateral Brasil/EUA na área judicial e, conseqüentemente, a Operação Lava Jato e o próprio impeachment sem crime de responsabilidade, se espriam também à recente decisão do governo ilegítimo de proceder a uma intervenção militar no Rio de Janeiro.

Tal intervenção no Rio de Janeiro é, sem dúvida, bastante polêmica. Com efeito, ela suscita uma série de questionamentos, que vão desde as motivações da iniciativa até as possíveis conseqüências sociais e políticas das ações propostas.

Os questionamentos se acirraram consideravelmente, após a terrível execução da vereadora Marielle Franco, do PSOL. A vereadora, combatente em prol dos direitos humanos, que se dedicava a defender as populações faveladas da cidade, vítimas históricas da violência policial, criticava aberta-

mente a intervenção e estava empenhada no monitoramento e controle das operações.

Seu assassinato, em aberto desafio à ordem constitucional e às instituições democráticas, suscita dúvidas profundas sobre a capacidade da intervenção militar de melhorar, ainda que brevemente, a situação da segurança pública naquele estado. As dúvidas se intensificam, no que se refere à compatibilidade de tal intervenção com a imprescindível proteção aos direitos humanos fundamentais das populações mais afetadas pela violência e a exclusão social.

Entretanto, o objetivo deste artigo não é, repetimos, o de analisar, de forma pormenorizada, todos esses aspectos relevantes da intervenção militar no Rio de Janeiro. Na realidade, este modesto trabalho tem escopo reduzido. Tratamos apenas de inquirir sobre os possíveis aspectos geopolíticos que motivam esse uso ostensivo das forças armadas brasileiras na segurança pública e no combate à criminalidade ordinária.

Muito embora a motivação imediata da intervenção militar no Rio de Janeiro tenha sido claramente a de buscar popularidade e legitimidade para um governo com níveis altíssimos de rejeição na opinião pública, voltamos a enfatizar que não se pode descartar, a priori, que existam motivações de ordem mais ampla, inseridas em conhecidas pressões geopolíticas hemisféricas e em mudanças que vêm ocorrendo nas políticas externa e de defesa do Brasil.

As pressões dos EUA para o envolvimento das forças armadas latino-americanas no combate ao narcotráfico e sua transformação em forças subalternas da segurança hemisférica

Desde a década de 1980, com intensificação na década de 1990, os governos

dos EUA passaram a pressionar os governos da América Latina, no sentido de que as forças armadas da região passassem a atuar em segurança pública, mais especificamente no combate ao narcotráfico, tema muito sensível nas eleições daquele país.

Essa pressão obedecia a dois propósitos: em primeiro lugar, auxiliar as forças norte-americanas a reduzir o afluxo de entorpecentes aos EUA e, com isso, aumentar os preços das drogas vendidas naquele mercado, diminuindo, dessa forma, o consumo local. Mas, havia também outro objetivo, oculto, pelo qual se procurava enfraquecer a capacidade das forças armadas latino-americanas de cumprir sua missão precípua de defender o território e a soberania de seus países. Com isso, os EUA procuravam (e ainda procuram) fazer com que as forças armadas da região se convertam em forças subalternas das forças militares norte-americanas.

Foi exatamente por isso que os EUA pressionaram o Brasil, na década de 1990, a desenvolver uma ampla política de desarmamento, que foi prontamente aceita e implementada pelo governo neoliberal de FHC. De fato, naquela época o Brasil firmou todos os acordos de desarmamentos possíveis, inclusive o “Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares” (TNP).

O ex-chanceler Celso Amorim, em entrevista recente à *Revista Fórum*⁵, observa que: “esse pensamento de que Forças Armadas devem combater narcotráfico é lamentável. Eu convivo com essa questão há muitos anos. Eu fui ministro das Relações Exteriores na época do governo Itamar. Na ocasião, veio o secretário de Defesa dos EUA, William Perry, e como na época não havia

5. <https://www.revistaforum.com.br/celso-amorim-tenho-medo-que-as-forcas-armadas-voltem-atuar-como-partido-politico/>

ministro da Defesa, eu o recebi, embora ele tivesse contato com vários comandos. Todos estavam muito preocupados com essa ideia de transformar as Forças Armadas brasileiras em instrumento de combate à criminalidade. Essa era a agenda norte-americana. Eles [EUA] diziam algo como ‘olha, de segurança externa e defesa cuidamos nós’. Isso foi o que eles impuseram no México, e deu muito errado pro México”. (grifos nossos)

De fato, a experiência do México, nesse aspecto, tem sido desastrosa. Desde 2005, quando o ex-presidente Fox envolveu as forças armadas mexicanas no combate ao narcotráfico e ao contrabando, que o Exército e a população vivem violência crescente. Conforme estimativas conservadoras, mais de 100 mil pessoas foram assassinadas nessa guerra incentivada pelos EUA, a maioria civis inocentes.

Com efeito, o desgaste é evidente. O uso da força militar foi acompanhado de aumento de abusos e assassinatos. Organizações internacionais de direitos humanos denunciam a tortura como uma prática comum. O terrível resultado de episódios como Tlatlaya ou Ayotzinapa (nos quais estudantes secundaristas foram chacinados) aprofundou essa desconfiança.

Criou-se um beco sem saída. A crise da violência no México se aprofundou e não existe mais autoridade civil capaz de enfrentar o problema mediante prevenção ou punição. É por isso que as forças armadas são usadas. Porém, esse uso constitui erro crasso, porque os militares não são policiais treinados para essa tarefa complexa e específica. Ademais, tal política os expõe (os militares) a uma interação permanente com o crime organizado, que conduz à corrupção e ao desvirtuamento de sua missão.

No México, o colapso das forças poli-

ciais, corroídas até a medula pelo narcotráfico, forçou os militares a ocupar espaços cada vez maiores de segurança. *"Nossos soldados não podem fazer mais. Proporcionalmente ao nosso território e população, somos o menor exército do mundo"*, afirmou o general Salvador Cienfuegos, titular da Secretaria de la Defensa Nacional.

Por parte do tecido civil não há mais corresponsabilidade, apenas a inação, o que gera insatisfação notável entre os militares. Há soldados que protegem escolas em Acaapulco, ou que fazem o trabalho da polícia municipal, algo que não deveria ser função militar. A essa sobrecarga desvirtuada de trabalho, a ausência de um quadro legal de ação é adicionada. Apesar de o exército ter se mobilizado há mais de uma década, nenhum governo quer regular esse uso que se tornou, na prática, de longo prazo, sem data para acabar.

Em outras palavras, o uso das forças armadas no México em segurança pública, assim como na Colômbia, é um completo fracasso: aumentou a violência e a insegurança, incrementou os atentados aos direitos humanos, aumentou a corrupção entre os militares, provocou grande desgaste e insatisfação na tropa e, sobretudo, os desviou de sua função de defesa da pátria e da soberania.

Enfim, as forças armadas mexicanas, por pressão do governo dos EUA, são hoje usadas politicamente como mera força auxiliar dos órgãos de segurança norte-americanos.

O ex-chanceler Celso Amorim teme por esse uso político aqui no Brasil. Afirmar ele, na citada entrevista, *“a utilização política é grave e (os militares) não estão satisfeitos. Acho que isso está sendo imposto. E o aspecto que seria mais trágico para o Brasil, entre outros, é uma espécie de guerra das Forças Armadas com o narcotráfico. Seria*

uma desvirtuação da missão das Forças Armadas e um enfraquecimento da missão que é defender o Brasil, o pré-sal, as fronteiras, programas de tecnologia avançada... O que se espera das Forças Armadas é a defesa da nação. Mas claro que há sempre aqueles que têm saudades daquelas Forças Armadas nas ruas.” (grifos nossos)

De novo, não se trata de mera elucubração sem nenhum fundamento ou de “teoria da conspiração”. A ameaça é concreta. Não temos dúvida de que a combinação da Lava Jato, que está destruindo o braço empresarial da Estratégia Nacional de Defesa (assentado em empresas privadas, como a Odebrecht, a Embraer, etc.) com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que reduzirá drasticamente o investimento estatal nessa área, poderá fazer o Brasil retroceder à década de 1990, quando a tônica dada pelo neoliberalismo acrítico era a do desarmamento do país.

Ademais desses fatores econômicos, é preciso lembrar que o Exército dos EUA participou, a convite do governo brasileiro, de um exercício militar conjunto que foi realizado, em novembro de 2017, na triplíce fronteira amazônica entre Brasil, Peru e Colômbia. Tal fato revela um fator político preocupante para a soberania nacional, no campo da defesa e da indústria de defesa.

Tratou-se de uma decisão inédita na história militar recente do Brasil, que causa estranheza. O nosso país, até o presente governo ilegítimo, vinha investindo na gestão soberana da Amazônia, em parcerias com países da América do Sul, estabelecidas em mecanismos de cooperação regionais, particularmente os da Unasul e os da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Assim, esse convite a uma superpotência estrangeira, que não faz parte da Bacia Hidrográfica da Amazônia, represen-

ta um “ponto fora da curva”, na tradição de afirmação da soberania nacional em região estratégica para o país.

Na realidade, esses exercícios vêm na esteira de uma série de iniciativas bilaterais que, a nosso ver, fazem parte de uma estratégia do governo ilegítimo de reaproximação subalterna aos EUA, tanto no campo da política externa, quanto no campo da política de defesa.

Nesse diapasão, o Ministério da Defesa do Brasil e o Departamento de Defesa dos EUA assinaram o “Convênio para Intercâmbio de Informações em Pesquisa e Desenvolvimento”, ou MIEA (*Master Information Exchange Agreement*), na sigla em inglês. Com tal decisão, o governo do golpe investirá na cooperação com os EUA, como forma de “desenvolver” nossa indústria de defesa. Na prática, isso significa renunciar a ter real autonomia no campo do desenvolvimento industrial e tecnológico da defesa nacional.

Ao que tudo indica, setores das Forças Armadas, hoje hegemônicos, renunciaram ao desenvolvimento tecnológico relativamente autônomo e, agora, apostam numa relação de dependência com os EUA para o seu reaparelhamento.

A assinatura do referido Convênio, bem como outras iniciativas recentes, parece se inserir dentro do quadro de uma nova estratégia de inserção do Brasil, na órbita dos interesses dos EUA. Tal nova estratégia tende a minar as diretrizes, estabelecidas há vários anos, de o Brasil articular uma estratégia de defesa própria e conjunta do subcontinente sul-americano, mediante, entre outros mecanismos, do Conselho de Defesa da Unasul.

Saliente-se que a principal vulnerabilidade que temos hoje, no campo da soberania nacional, tange justamente à inexistência de

uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa (BITD) capaz de aparelhar adequadamente as Forças Armadas.

A BITD é fator fundamental do que o ex-ministro da Defesa, embaixador Celso Amorim, chamava de “Grande Estratégia”, que realça a articulação das políticas externa e de defesa. Remete igualmente a outro projeto estratégico do Estado: seu modelo de desenvolvimento. A BITD pode e deve ser um pilar central de um novo projeto de desenvolvimento focado na indústria de alta tecnologia e na inovação, sob indução e atento acompanhamento do Estado.

Não obstante, as ações do governo atual do Brasil vão, como vimos, na direção oposta e representam investimentos numa relação assimétrica e de dependência, em relação aos EUA, que dificilmente produzirão os efeitos benéficos esperados.

Dentro desse novo quadro de assumida dependência, a intervenção federal no Rio, com o uso ostensivo das forças armadas numa função que as desviam de sua missão principal (a defesa da soberania nacional),

faz todo sentido para os interesses do governo ilegítimo e dos EUA.

Conclusões provisórias

Comprovar efetivamente que há ingerências geopolíticas, ainda que indiretas, nos recentes e graves acontecimentos ocorridos no Brasil é tarefa inglória. Sempre se pode argumentar que os fatos foram consequência exclusiva de fatores internos e que quaisquer especulações sobre influências externas indevidas não passam de ridículas teorias da conspiração.

Muitas vezes, a comprovação dessas ingerências acaba se dando muito a posteriori, como ocorreu com o golpe militar de 1964, no Brasil. Assim, se comprovou, muitos anos depois, o que todo o mundo sabia.

Não obstante, as evidências coletadas até agora são, como vimos, robustas o suficiente para levantar suspeitas racionais sobre os temas aqui elencados. Resta saber se haverá disposição política para investigar os casos. Provavelmente, não.

A Hora e a Vez da Produtividade e da Competitividade

.....
JORGE ARBACHE¹

Introdução

O Brasil passou por uma das maiores crises econômicas da sua história. A crise teve causas mais imediatas associadas à situação política e à exaustão do crescimento baseado no consumo e nos gastos públicos, mas também causas muito mais profundas associadas à baixa produtividade e competitividade da economia.

Entre 1950 e 2016, a produtividade do trabalho no Brasil cresceu modestos 197%. Já as produtividades da Coreia do Sul e da China cresceram, respectivamente, 1.605% e 2.176%. Em 2005, a produtividade do trabalhador brasileiro correspondia a apenas 16% da produtividade do trabalhador americano,

.....
JORGE ARBACHE é secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, professor de Economia na Universidade de Brasília, secretário executivo do Fundo de Investimento Brasil-China e da Comissão de Financiamento Externo do governo federal (Coflex), membro do Conselho Diretor do BNDES e da Logigas, colunista de negócios do Valor Econômico, autor de livros e blogueiro. Suas ocupações anteriores incluem a de economista-chefe no Ministério do Planejamento, assessor econômico sênior da Presidência do BNDES e economista sênior do Banco Mundial em Washington, D.C. Arbache está especialmente interessado em temas como crescimento econômico, comércio, investimento, produtividade, inovação, tecnologia, competitividade, serviços e economia digital. Arbache é Ph.D em economia e bacharel em economia e direito.

mas os preços médios em dólar aqui correspondiam a 61% dos preços médios de lá.

Portanto, a nossa produtividade é relativamente baixa, enquanto os nossos preços são relativamente altos. A consequência não poderia ser outra: indicador de competitividade internacional elaborado para 42 países avançados e emergentes mostra que o Brasil está em posição bastante desconfortável.

De onde vem essa tão baixa produtividade e competitividade? As causas são, obviamente, variadas, mas talvez, a mais importante delas esteja associada ao modelo de economia altamente cartorializada, estatizada, protegida e voltada para dentro, inaugurado no pós-guerra e que viria a dar origem à baixa eficiência alocativa, mercados disfuncionais e custos de produção elevados. Esse modelo, avesso a riscos, desencorajou a competição, a formação de capital humano, a inovação, a internacionalização de empresas e o investimento de longo prazo e tem no orçamento público e na proteção a garantia última da formação de lucros.

No topo daquela economia já pouco competitiva, introduziram-se, com a Constituição de 1988, muitos direitos e benefícios sociais sem a contrapartida em receitas. A

.....
1. As opiniões neste artigo são pessoais e não necessariamente representam as visões do governo.

combinação de baixa eficiência dos gastos públicos, substancial ampliação da população com acesso a benefícios e envelhecimento populacional iriam requerer uma economia muito mais produtiva e competitiva para dar conta do aumento das despesas sem comprometer o crescimento econômico.

O modelo começou a mostrar os seus limites à medida que, primeiro, o Brasil foi se integrando mais à economia mundial a partir da década de 1990, o que revelaria a nossa baixa competitividade internacional, e, segundo, à medida que a carga tributária foi alcançando patamares elevados para padrões internacionais sem correspondência na qualidade dos serviços públicos e na infraestrutura. Cedo ou tarde, esse modelo mostraria fadiga.

A crise econômica de 2008 e as políticas equivocadas dos últimos governos viriam a precipitar o fim de um longo ciclo. De fato, o esgotamento do modelo se manifestou no colapso do PIB per capita entre 2014 e 2017 de 9,5% e em vários indicadores críticos, incluindo a tendência de crescimento do endividamento público, juros reais elevados, queda da densidade industrial, queda do indicador de complexidade econômica, reprimarização da economia, queda da participação do país nas exportações mundiais, baixa participação do país em cadeias globais de valor, pressões inflacionárias crônicas, alta volatilidade da taxa de crescimento e queda da taxa de crescimento do produto potencial.

O Brasil no mundo

Esse quadro tem reduzido a nossa relevância num momento especialmente determinante nas relações econômicas internacionais. De fato, as relações econômicas estão se alterando rapidamente e terão im-

plicações sem precedentes nas funções que os países desempenharão na economia global. Os acordos comerciais ora em discussão reescreverão os parâmetros que regularão o comércio, o investimento e os fluxos de capitais. O problema é que estamos de fora de muitos desses acordos e, portanto, não estamos defendendo os nossos interesses nas mesas de negociações que estão redefinindo a governança da economia global.

Mas outras mudanças também terão impactos contundentes para nós. Serviços, propriedade intelectual e conhecimento já são, mas serão ainda mais determinantes para selar os destinos das economias e as suas perspectivas de crescimento. Nós, com a exceção de alguns poucos segmentos, somos pouco competitivos em serviços e a nossa produção de inovações, soluções e tecnologias é modesta.

As novas tecnologias de produção e de organização da produção baseadas em produtividade sistêmica, robôs, internet das coisas, inteligência artificial, impressoras 3D, *big data* e cadeias locais e regionais de valor, bem como a “commoditização” digital, estão fazendo com que custos de produção e até de escala estejam paulatinamente perdendo importância como fatores determinantes da competitividade internacional. Enquanto isso, nós ainda estamos apostando na agenda de custos e em subsídios para competir.

A China, nosso maior parceiro econômico, está passando por profundas transformações, o que alterará a natureza e o peso das suas relações econômicas com países basicamente fornecedores de commodities, como nós. A mudança do eixo econômico do Atlântico para o Pacífico e a limitada integração econômica sul-americana também são obstáculos para a nossa

inserção internacional.

A princípio, o nosso atraso econômico não deveria ser visto como problema incontornável, como atestam os casos de países devastados por guerras, como a Coreia do Sul, ou miseráveis, como a China de 40 anos atrás. Mas, a esta altura, é preciso reconhecer que os tempos são outros e que as consequências de se estar atrasado hoje não se assemelham às de décadas atrás. É improvável, por isto, que tenhamos tempo para sequenciar reformas, como o fez a Coreia do Sul quando tinha o nosso estágio de desenvolvimento, e que medidas convencionais venham a dar os resultados esperados.

Será preciso, isto sim, queimar etapas e buscar atalhos que encurtem o caminho para que possamos ousar participar como protagonistas da nova ordem econômica que se descortina.

Para funcionar, os atalhos terão que nos poupar tempo e recursos e nos levar mais diretamente para áreas mais próximas das fronteiras da agregação de valor, da construção de uma indústria moderna e sofisticada, da criação de bons empregos e da integração econômica internacional pela porta da frente.

O que fazer?

Em razão do caráter estrutural dos nossos problemas de economia real, é improvável que ajuste fiscal e correções pontuais de rumo sejam capazes de, isoladamente, funcionar. De fato, por mais que as políticas já implementadas pelo atual governo tenham representado um significativo passo à frente – estes são os casos do teto dos gastos e da volta do papel do orçamento como peça-chave de políticas públicas, a nova lei das estatais, a reforma do ensino secundário e a base curricular nacional, a desburocratização, a maior

transparência no acesso a dados públicos, a reforma trabalhista, as reformas regulatórias, para citar algumas –, ainda assim, muito mais terá que ser feito. Ou seja, estamos apenas no início de uma longa jornada.

De fato, para o Brasil realizar todo o seu imenso potencial e voltar a crescer, será preciso que a população e os políticos reconheçam que políticas “mais do mesmo” são ineficazes e que será, por isso, preciso partir para políticas que nos levem a fazer “mais com o mesmo”. Ou seja, teremos que partir para um modelo de desenvolvimento em que produtividade e competitividade estejam entre os motores do crescimento.

Nesse modelo, o Estado terá que ser menor, porém, muito mais eficiente e capaz de identificar interesses estratégicos, planejar e executar. Precisaremos desenvolver instituições pró-crescimento, melhorar a governança e a transparência, promover um ambiente de confiança e de previsibilidade e segurança jurídica para encorajar investimentos, intervir de forma inteligente em áreas como a social, educação, saúde, segurança, ciência, tecnologia e infraestrutura e alocar recursos públicos a programas e políticas condicionadas a resultados. E será preciso que o Estado seja mais ágil e que as suas políticas estejam apontadas para o futuro.

O aumento da produtividade e da competitividade vai requerer reformas que garantam marcos regulatórios bem definidos, promovam a competição, fortaleçam os mercados, aumentem a densidade industrial, encorajem a realocação dos recursos de atividades de mais baixa para atividades de mais alta produtividade, promovam a diversificação produtiva, encorajem a poupança, ampliem o mercado de capitais e a participação do setor privado nos investimentos em infraestrutura.

Mas, é preciso ter em conta que, hoje, essas reformas são necessárias, mas já não são suficientes. Numa economia global cada vez mais interdependente e complexa, na qual novas tecnologias de produção e de organização da produção já mostram que produtividade sistêmica e características específicas dos mercados são os principais determinantes dos investimentos, enquanto arbitragem de custos de produção perde importância, conhecimento, capacidade de aprendizagem e interação estão se tornando as variáveis fundamentais da criação de valor. Por isso, o conhecimento deverá estar no centro da nossa estratégia de longo prazo de promoção da produtividade e da competitividade.

A hora e a vez da produtividade e da competitividade

Como crescer? Que modelo? As perguntas são muitas, mas as respostas são poucas. São muitos os nossos constrangimentos para crescer, incluindo o fiscal, o demográfico, o da poupança, o do crédito e o da insegurança jurídica.

Em vista disso, é pouco provável que o modelo de crescimento, que perdurou por décadas aqui, baseado na colocação de mais gente no mercado de trabalho e no financiamento dos investimentos majoritariamente com recursos públicos e externos, possa seguir funcionando. Portanto, muito terá que ser feito.

Afinal, temos opções para voltar a crescer de forma consistente no curto prazo? Quais são elas?

Sim, temos opções, mas, infelizmente, elas são escassas. Dentre elas, a mais promissora para as circunstâncias e condições econômicas e políticas atuais talvez seja a de reduzir a ineficiência e aumentar a pro-

ductividade e a competitividade. Se, por um lado, a baixa produtividade ajudou a nos trazer até aqui, o seu aumento poderá nos ajudar a sair do atoleiro em que nos metemos. Exatamente porque é muito baixa, a produtividade oferece substanciais oportunidades de ganhos relativamente rápidos que poderiam dar início a um processo de crescimento virtuoso.

De fato, a ineficiência é muito elevada e é generalizada tanto no setor público, como no privado. Empresas grandes e, principalmente, micro e pequenas, gerem mal os recursos, tornando o já pouco amistoso ambiente de negócios ainda mais penoso. Mas, a produtividade é especialmente baixa nos serviços, setor que compreende 73% do PIB e que emprega a maioria dos trabalhadores, o que tem efeitos sistêmicos e intoxica outros setores, em especial a indústria manufatureira.

Temos problemas fora e dentro do “chão de fábrica”. Carga e regulação tributária custosas, crédito extremamente caro, infraestrutura deficiente, elevada burocracia governamental, máquina pública onerosa, corrupção, baixa qualidade da força de trabalho e concentração de mercado – tudo isto compõe um ambiente de ineficiência e de baixa produtividade e competitividade.

Mas, os problemas também se acumulam da “porta da fábrica” para dentro. Gestores mal preparados, modesto emprego de técnicas e métodos modernos de gestão e pouco interesse por treinamento profissional, inovação, internacionalização e exportações também contribuem para explicar a baixa produtividade e competitividade.

Embora haja novos ares no meio empresarial, nos sindicatos de trabalhadores e em parcela do setor privado, muitos ainda seguem apegados a políticas insustentáveis, como a da proteção de mercados e subsídios, quase

sempre injustificáveis e sem resultados, que criam incentivos perversos para o aumento da produtividade e da competitividade.

O que fazer? Aumento dos investimentos públicos em áreas como infraestrutura, educação e inovação e redução da carga tributária poderiam contribuir significativamente para a produtividade. No entanto, é improvável que, no curto prazo, agendas como esta possam prosperar em razão da profunda crise fiscal e da necessidade de resultados mais imediatos. Logo, teremos que ser pragmáticos e buscar alternativas. E elas existem.

Evidências empíricas mostram que rearranjos de layout, soluções tecnológicas para problemas novos e antigos e racionalização de processos produtivos, de procedimentos básicos, de estoques e outras medidas relativamente simples e de baixo custo podem reduzir despesas e aumentar significativamente a eficiência e a produtividade. Identificação e ataque a gargalos críticos em cadeias de produção e em infraestrutura, desburocratização, privatização, aprimoramento das agências regulatórias, ajustes regulatórios pontuais, treinamento profissional na empresa e melhor relação com fornecedores e clientes também podem reduzir a ineficiência e impactar a produtividade já em período relativamente curto.

No que concerne a medidas que o Estado poderia considerar estão, por exemplo, a migração das compras públicas para um modelo em que agregação de valor para a sociedade, qualidade e inovação, ao invés de menor preço, orientem as licitações, o que teria impactos potencialmente significativos

na produtividade.

Se temperado por maior coordenação, previsibilidade e pragmatismo das políticas públicas e por políticas que coloquem o setor privado no centro das atenções, o aumento da produtividade poderá contribuir para elevar de imediato o crescimento.

É claro que o aumento da produtividade per se não é uma panaceia, mas é fundamental e poderá agir como um fator catalizador, preparando o terreno para as mais que necessárias reformas estruturais, como a tributária, a da previdência social, a da educação e a da reforma administrativa do Estado.

Uma virtude singular de políticas de aumento da produtividade e da competitividade é que elas organizam, em torno de um núcleo comum, várias políticas públicas e privadas, dando-lhes corpo, unidade, racionalidade e mensurabilidade, reduzindo o espaço para “achismos” e hesitações.

Conclusão

Um novo modelo de desenvolvimento já tarda e quanto mais procrastinarmos, maior será a dificuldade para garantirmos um lugar ao sol no século XXI. A mudança para o novo modelo, com foco na produtividade e na competitividade, vai requerer, inevitavelmente, muitos sacrifícios e escolhas difíceis. Visão de futuro, ousadia, espírito público, liderança política, transparência, muito diálogo e comunicação serão elementos cruciais para que possamos abreviar a jornada e embarcar num modelo de crescimento sustentado e socialmente mais justo.

Brasília, 5 de abril de 2018

Crenças, Instituições e as Reformas do Estado no Brasil

.....

BERNARDO MUELLER

1. Introdução

O título da obra-prima de Adam Smith, *Uma Investigação sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações*, retrata o que tem sido desde então a mais importante pergunta para as Ciências Econômicas. Àquela época – 1776 –, o país mais rico do mundo tinha uma renda média somente quatro vezes maior do que a do país mais pobre. Desde então, esta variabilidade de performance econômica aumentou dramaticamente, no que veio a ser conhecido como a Grande Divergência, na qual um pequeno grupo de aproximadamente 30 países atingiu altos níveis de renda, desenvolvimento e qualidade de vida, enquanto a maioria de países ficou presa em níveis significativamente inferiores, com pouca transição entre

os grupos nos últimos 100 anos. Hoje, o país mais rico do mundo – Luxemburgo – tem um PIB per capita quase 500 vezes maior do que o país mais pobre – Sudão do Sul (dados do FMI para 2017). Entender o surgimento e a persistência de tão grande variabilidade de desempenho econômico tem sido um dos maiores desafios para as Ciências Sociais.

Para a teoria econômica tradicional, este padrão divergente de desenvolvimento é particularmente vexatório, pois ela prevê, ao contrário, que forças econômicas deveriam levar a uma eventual convergência dos países mais pobres para o nível dos países mais ricos. Como há abundância de capital nos países mais ricos e escassez nos mais pobres, as taxas de juro – que remuneram o capital – deveriam subir nestes últimos e cair nos primeiros, levando o capital a fluir para os países mais pobres, onde se torna investimento, que por sua vez gera crescimento, fechando o hiato. Além disto, os países mais pobres têm a “vantagem do segundo movedor”, pela qual podem absorver tecnologia e métodos produzidos pelos países mais adiantados, pulando, assim, etapas. A ausência de convergência nos últimos dois séculos sugere que outras forças divergentes ainda mais fortes devem existir.

Grandes esforços têm sido dispendidos

.....
BERNARDO MUELLER é professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Fez doutorado em economia pela University of Illinois at Champaign-Urbana (1995), pós-doutorado na Colorado University (2004-2005) e estágio sênior na Indiana University (2015-2016). Sua pesquisa cobre temas de desenvolvimento, instituições, direitos de propriedade, regulação, economia política e complexidade. É coautor do livro *Brazil in Transition: Beliefs, Leadership and Institutional Change*, lançado em 2106 pela Princeton University Press. Em 2018, lançará o livro *Institutional and Organizational Analysis: Concepts and Applications* (Cambridge University Press).

para determinar que forças seriam estas e como elas poderiam ser combatidas. Boa parte do debate tem tomado a forma da busca de um ingrediente essencial que estaria presente nos países avançados e carente nos países pobres. Diferentes escolas de pensamento ao longo das últimas décadas têm proposto diferentes determinantes fundamentais do crescimento econômico, que, uma vez identificado, poderia ser suprido, reduzindo as disparidades entre países. Entre os determinantes propostos, encontram-se capital, poupança, tecnologia, capital humano, geografia, cultura e capital social. Embora cada elemento destes seja importante, nenhum deles obteve consenso como o elemento fundamental que poderia destravar o desenvolvimento dos países.

Na década de 1980 e começo da década de 1990, surgiu uma nova visão de que a chave para o crescimento dos países pobres seria focar nas políticas públicas para tirar todas as distorções e falhas de governo que impediam os preços de refletir fielmente a verdadeira escassez e a abundância relativa dos recursos. A ideia é que a incapacidade das economias atrasadas de realizar os ganhos de troca e oportunidades econômicas se devia a distorções como tabelamento de preços, barreiras de entrada, salário-mínimo, excesso de impostos, subsídios e incentivos fiscais, política monetária arbitrária, protecionismo, produção estatal, etc. Em conjunto, estes elementos criavam obstáculos e desincentivos para a acumulação, investimento, produção e inovação, condenando estes países ao atraso. A solução para esta situação seria reformar as políticas públicas para eliminar estas distorções e permitir que os preços, salários e juros pudessem livremente coordenar os mercados e orientar a alocação de fatores na economia. Este diagnóstico,

que ficou conhecido como o Consenso de Washington, tinha como *motto* *get the prices right* e tinha como fundamento que, para atingir o crescimento econômico, a chave eram políticas públicas liberalizantes.

Adotado e recomendado por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – logo o nome Consenso de Washington –, esta abordagem teve bons resultados em alguns poucos países, como o Chile, e em alguns setores específicos, como as privatizações de infraestrutura no Brasil. Mas, em geral, a tarefa de liberalizar os mercados provou ser muito mais difícil do que se previa e os repetidos resultados decepcionantes na maioria dos países logo levaram a uma forte reação contra esta forma de pensar o desenvolvimento econômico.

Desta reação emergiu uma nova abordagem que veio a se tornar a visão dominante sobre os determinantes fundamentais do crescimento econômico. Reconheceu-se que a falha do Consenso de Washington estava na presunção de que políticas que tinham bons efeitos quando pensadas nas abstrações do quadro negro, iriam funcionar na realidade crua e bagunçada de países reais, onde interesses conflitantes marcados por clivagens sociais e políticas construídas ao longo da história dificultam a coordenação, a cooperação, a negociação e a ação coletiva. Esta nova visão se baseou na visão de que o funcionamento efetivo de qualquer política depende de maneira fundamental das instituições formais e informais que estruturam as relações econômicas, sociais e políticas entre os indivíduos, firmas e outras organizações. Instituições, nesta acepção, são as regras do jogo que impõem incentivos e restrições aos agentes, determinando, assim, se estes têm incentivos para perseguir

seus interesses através da produção, investimento, inovação e cooperação, ou através de violência, corrupção, *rent-seeking* e roubo. De acordo com esta abordagem, geralmente associada ao Prêmio Nobel em Economia de 1993 Douglass North, países que desenvolvem instituições do primeiro tipo crescem ao longo do tempo levando a uma melhor qualidade de vida para seus cidadãos, enquanto países com instituições do segundo tipo ficam presos em ciclos de *booms* e quedas, sem realizar a transição para a prosperidade. Esta abordagem institucionalista da Economia começou como uma área marginal nas ciências econômicas, mas a partir do ano 2000 se difundiu pela profissão, a ponto de hoje ser um consenso que a chave para a riqueza das nações seja acertar as instituições (*get the institutions right*).

2. Mudança institucional como reforma de Estado

A recomendação da análise institucionalista para o desenvolvimento dos países é, portanto, mudar as instituições. A maioria dos países tem uma estrutura institucional marcada por instituições extrativas e excludentes, que concentram renda e poder, e impedem a realização do potencial produtivo e criativo da população. Mudança institucional que expande o acesso de indivíduos e organizações a mercados econômicos, políticos e sociais é vista como o primeiro passo no processo de transição para o grupo de países desenvolvidos. Isto requer instituições que sejam inclusivas, impessoais e que protejam direitos de propriedade econômicos e políticos, fomentando o *rule of law*, reduzindo custo de transações e facilitando o estabelecimento de compromissos críveis, ação coletiva, cooperação e coordenação. Na prá-

tica, o nome que usamos para se referir a este processo explícito e conjunto de mudança institucional é “reforma de Estado”.

Em uma maior ou menor medida todo país está sempre realizando alguma mudança em suas instituições. Uma reforma do Estado, no entanto, vai além de mudanças incrementais nas margens e consiste de um processo consciente de alterar as regras e estruturas do Estado de maneira significativa, de modo a corrigir distorções e permitir um melhor funcionamento da máquina do governo para atingir melhores resultados econômicos e sociais. Isto envolve não só instituições econômicas que mediam entrada, saída e atuação dos agentes em mercados econômicos, mas também, e talvez mais importante, as instituições políticas que estabelecem para cada área de atuação do Estado quem pode iniciar um processo, quem tem voz, quem tem voto, quem tem veto, como cada grupo participa, qual o locus de ação (Congresso, tribunais, ministérios, ruas, etc.), qual a sequência de ações, qual sua frequência, etc.

Dado que há hoje um amplo consenso sobre o papel primordial de instituições abertas e inclusivas para o crescimento econômico e a prosperidade, é um paradoxo que tão poucos países tenham feito ou estejam no processo de fazer a transição do grupo não desenvolvido para o grupo de países ricos. Se existe um diagnóstico preciso e um bom entendimento sobre o tipo de reforma que precisa ser feita, por que não vemos mais países realizando reformas de Estado que os coloquem no caminho desta transição?

A literatura institucionalista elenca duas grandes classes de explicações complementares para explicar este paradoxo. A primeira envolve a dinâmica de economia política pela qual elites e grupos dominantes reconhe-

cem as limitações impostas pelas instituições atuais, mas preferem mantê-las por perceber que as reformas necessárias fariam o país como um todo crescer, mas poriam em risco sua dominância e suas fatias pessoais do bolo total. Nesta visão, as ineficiências, distorções e atraso estão ali por desenho e não por que não se saiba como corrigi-las. Esta linha de raciocínio, que forma, por exemplo, a base do livro de 2012 de Daron Acemoglu e James Robinson *Por Que as Nações Fracassam*, certamente explica grande parte da ausência observada de países realizando a transição para o desenvolvimento. No entanto, os ganhos de acertar as instituições são muitas vezes tão grandes, que permanece um paradoxo de que os grupos não consigam negociar algumas formas de realizar ao menos algumas daquelas reformas. Além disto, é comum vermos países onde os governos estão genuinamente tentando melhorar o bem-estar geral da nação, mas, mesmo assim, sistematicamente falham.

Estas considerações fizeram surgir uma segunda linha de explicações que não está radicada na disputa por poder e recursos. Estas explicações reconhecem que a economia e a sociedade são sistemas complexos que são diferencialmente percebidos e interpretados por diferentes sociedades dadas sua cultura, crenças e identidades. Ao realizar uma reforma de Estado, ou seja, ao optar por mudar as instituições, os grupos dominantes sabem quais resultados querem obter para o país e para si, porém não há qualquer forma inequívoca de saber quais instituições levariam àqueles resultados. Eles têm, portanto, de lançar mão de suas crenças de como funciona o mundo, isto é, de qual seria a verdadeira relação de causa e efeito entre instituições e resultados. A vasta diversidade de experiências entre países no desenho de

instituições, mesmo quando confrontando situações semelhantes e visando a objetivos semelhantes, sugere que há uma grande variedade de modelos mentais entre países, isto é, grande variedade de crenças.

3. Uma análise institucional da reforma do Estado no Brasil

Qual tem sido a experiência do Brasil no processo de reforma do Estado analisado do ponto de vista desta literatura institucionalista que foca no papel central das instituições e atribui às crenças dos grupos dominantes papel fundamental na escolha de quais instituições implementar? Tal análise é feita por Alston, Melo, Mueller e Pereira em seu livro de 2016 *"Brazil in Transition: Beliefs, Leadership and Institutional Change"* (Princeton University Press). Estes autores identificam três períodos na história recente do Brasil em que prevaleceram diferentes crenças e instituições, com diferentes resultados econômicos, sociais e políticos. Eles usam um arcabouço evolucionário em que novas crenças emergem em períodos de crise, onde as crenças anteriores provaram não serem compatíveis com os resultados observados. Nestas janelas de oportunidade, que podem vir através de revolução, eleições ou até por mudança incremental, a rede de grupos dominantes é alterada e a crença anterior se dissipa. Por diferentes processos em diferentes instâncias, uma nova crença emerge muitas vezes, mas não necessariamente através da influência de um líder (ou grupo), que propõe uma nova visão e provê persuasão e coordenação necessárias para a nova tentativa de organização nacional. As novas crenças levam a novas instituições através de amplas reformas do Estado. Enquanto os resultados induzidos por estas

novas instituições estiverem em linha com os resultados esperados dadas as crenças, a rede dominante, as crenças e as instituições permanecem estáveis com mudanças apenas incrementais ao longo do tempo. Se, no entanto, os resultados divergirem sistematicamente do esperado dadas as crenças, outra crise eventualmente levará a uma nova janela de oportunidade e a outro ciclo nesta dinâmica. Realizar a transição crítica envolve adquirir crenças e instituições que sistematicamente entreguem resultados desejados adaptando-se de maneira eficiente a mudanças no ambiente (tecnológica, ambiental, geopolítica, etc.). Há algum consenso nesta literatura que instituições inclusivas que facilitam acesso à participação em mercados econômicos e políticos são necessárias para atingir crescimento de longo prazo.

Dado que o conteúdo e o impacto de mudança institucional dependem fundamentalmente das crenças dominantes de cada país, convém ver como estes autores classificaram as crenças que dominaram nos três períodos analisados da história brasileira recente. Baseado nesta análise podemos, na próxima seção, especular sobre quais são as crenças dominantes atualmente no Brasil, e o que isto nos diz sobre o que poderemos esperar em termos de reforma do Estado nos próximos anos. Embora esta análise não permita prever quais reformas serão priorizadas e quais os seus detalhes, ela pode indicar quais serão as características gerais de qualquer reforma que vier a ser realizada. Ou seja, não podemos prever “substantivos” – reforma da previdência, reforma tributária, etc. e seus detalhes – mas podemos prever “adjetivos” – inclusiva vs. extrativa, volátil vs. estável, rígida vs. adaptável, etc.

O primeiro período analisado por aqueles autores foram os anos sob regime militar de

1964 a 1985. Este período sucedeu um período anterior marcado por grande volatilidade econômica e conturbação política, sujeito a inflação, clientelismo, fraude eleitoral, violência e concentração de renda. A crença que emergiu em reação a esta situação via que a melhor forma de atingir o desenvolvimento seria através da priorização do crescimento econômico via industrialização, via planejamento tecnocrático, e que outros problemas como pobreza e desigualdade seriam resolvidos indiretamente através deste crescimento. Esta crença, que os autores chamam de “desenvolvimentismo”, orientou a escolha de instituições econômicas e políticas que levaram a grande crescimento econômico e avanço industrial, mas ao mesmo tempo impuseram restrições a liberdades individuais e direitos políticos e econômicos. À medida que os resultados econômicos se degeneraram, a partir de meados da década de 1970, contribuindo para a insatisfação gerada pela opressão política e crescente desigualdade, a crença em desenvolvimentismo se desfez, levando à janela de oportunidade representada pela democratização.

O segundo ciclo, de 1985 a 1994, viu o surgimento de uma nova crença que, em reação ao período autoritário, via o caminho do desenvolvimento como uma priorização de inclusão social, onde as instituições deveriam priorizar participação, cidadania, voz, transparência, democracia, direitos, liberdade de expressão, entre outros. Isto envolvia várias formas de transferências para uma grande gama de grupos incluindo não só as populações marginalizadas, mas também as elites empresariais e grupos políticos. O resultado destas instituições e as políticas que elas induziram foi um grande aumento de voz e participação política, mas ao mesmo tempo uma hiperinflação recorrente e des-

trutiva. O impacto perverso de uma década de uma das piores hiperinflações da história mundial eventualmente levou ao fim da crença em inclusão social irrestrita.

No entanto, o que surgiu em seu lugar não foi uma guinada na direção oposta, mas sim uma manutenção de muitos aspectos da crença em inclusão, só que agora associado com a crença de que este objetivo teria que ser perseguido de maneira economicamente sustentável, com ortodoxia monetária e econômica e com uma aversão à inflação característica de países que passaram por hiperinflações marcantes. Esta crença em "inclusão social sustentável" pautou o Plano Real, que deu fim ao período inflacionário e foi a base conceitual do longo período subsequente em que diversas reformas do Estado foram empreendidas. Estas reformas políticas e econômicas foram profundas e mudaram o Estado e a nação de maneira marcante. Entre elas estão as privatizações de serviços de infraestrutura e bancos estaduais, criação de agências regulatórias, Lei de Responsabilidade Fiscal, fortalecimento do processo orçamentário, Banco Central (informalmente) independente, disciplinamento de concursos públicos, novo Código Civil, Lei de Falências, programas de transferências condicionais (e.g. Bolsa Família), entre muitos outros. Coerente com a crença, a mudança institucional empreendida foi em grande parte virtuosa, buscando justiça social, estabelecendo um amplo sistema de freios e contrapesos, melhorando a governança do Estado, e respeitando o Estado de Direito e o império das leis, sempre sujeito à forte restrição de sustentabilidade fiscal e monetária. Os resultados induzidos por esta combinação de crenças e instituições foram variados. Durante todo o período, o país experimentou taxas do PIB per capita relativamente bai-

xas em comparação com outros países em desenvolvimento. Por outro lado, houve um fortalecimento institucional muito grande com uma marcante guinada para o maior respeito às regras e ao Estado de Direito. E, no campo social, observou-se uma queda sem precedentes na história brasileira da pobreza e da desigualdade. A classe média, elemento essencial no processo de desenvolvimento, expandiu-se significativamente com a inclusão de um grande contingente que passou a ter acesso a bens e serviços antes restritos a parcela muito menor da população, como geladeira, dentistas e viagens aéreas.

As instituições políticas que balizaram este período estavam centradas no papel preponderante do poder Executivo. Estas instituições asseguravam ao Executivo poderes, direitos e recursos que permitiam que, via de regra, dominasse a agenda política e conseguisse aprovar com facilidade grande parte de seus projetos e programas. Estes poderes institucionais incluíam desde medidas provisórias e amplo poder de veto até monopólio de proposta em diversas áreas, assim como diversas moedas de troca políticas, como poder de execução sobre emendas parlamentares ao orçamento e um grande número de cargos na estrutura federal para conceder aos aliados. Conceder tal poder a um presidente pode ser temeroso. Boa parte da história da América Latina envolve desastres derivados de um presidencialismo exacerbado. Por outro lado, pode fazer sentido colocar mais poder no Executivo, que tem incentivos eleitorais a considerar o bem da nação como um todo, do que no Congresso, que foca em bases mais estreitas e localizadas. A forma encontrada pelas instituições políticas brasileiras para fechar esta equação foi manter a preponderância Executiva, dando-lhe os meios de fazer as reformas de Estado ne-

cessárias, porém estabelecendo, ao mesmo tempo, um forte sistema de freios e contrapesos que assegura que estes poderes sejam usados de maneira compatível com a crença de inclusão sustentável, e não em projetos de interesse pessoal ou de grupos restritos.

Esta rede de freios e contrapesos é composta por uma diversificada rede de instâncias que tem o poder e o interesse de fiscalizar e monitorar o Executivo, assim como os próprios membros da rede. Isto inclui um judiciário independente que rotineiramente decide contra o governo, mesmo em casos de grande relevância para os interesses do governo. Tal nível de independência do judiciário é raro em países em desenvolvimento (considere o caso Rússia atualmente, um outro país com Executivo forte, porém sem freios e contrapesos), embora seja um pré-requisito essencial para o crescimento de longo prazo. Há também um Ministério Público também absolutamente independente, atuante e com boas dotações de recursos humanos, financeiros e instrumentos legais (ações civis públicas, ajustamento de condutas, etc.) Da mesma forma, tribunais de conta e agências de controle têm assumido um protagonismo cada vez maior na fiscalização do poder Executivo. Outro elemento crucial nesta rede de freios e contrapesos é a imprensa, que no Brasil é livre, diversificada, atuante e de boa qualidade. Ela garante o acesso à informação para uma sociedade civil organizada em uma grande gama de formas – sindicatos, agremiações, comissões, conselhos, partidos, etc. – que participam de maneira tanto formal (orçamentos participativos, conselhos educacionais, etc.) como informal (protestos e manifestações) na vida pública.

O resultado destes arranjos institucionais, que emergiram no contexto da crença de inclusão social sustentável, foram

políticas com uma série de características marcantes. A primeira característica era um imperativo em manter a estabilidade monetária, com forte disciplina macroeconômica – por exemplo, superávits fiscais e alta tributação –, especialmente nos períodos de pressões inflacionárias. Este tipo de medida é contrário ao instinto de sobrevivência de políticos, mas sua adoção, mesmo pelo governo Lula, é um tributo ao funcionamento destas instituições. A segunda característica é a troca de recursos políticos (emendas parlamentares, cargos) por apoio. A disponibilidade de meios providos pelas instituições políticas para o Executivo assegurar apoio às suas iniciativas facilitava a manutenção do imperativo monetário e fiscal. A terceira característica é a rigidez do gasto público, dado que orçamento da União engessava mais de 90% das despesas, dificultando, assim, a obtenção daquele imperativo. Finalmente, a quarta característica das políticas governamentais era a natureza residual das políticas que não eram cobertas por aquele engessamento. Estas eram políticas sociais, ambientais e projetos de infraestrutura. Nas épocas em que a economia ia bem, o imperativo fiscal não impunha restrições e estas políticas avançavam. Porém, quando surgiam ameaças à estabilidade monetária e econômica, estas políticas eram a margem que o governo tinha para buscar o equilíbrio, o que fazia com que programas e projetos fossem suspensos ou abandonados. Desta forma, estas políticas residuais tendiam a ter grande volatilidade. A isto contribuía o fato de que quando havia uma troca na presidência, eram estas políticas não amarradas pelo orçamento que costumavam ser substituídas pelo novo governo.

Em resumo, no período de 1995 a 2010, a crença em inclusão social sustentável e as

instituições que elas induziram produziram um sistema centrado em um Executivo forte, porém submetido a uma rede efetiva de freios e contrapesos. Este sistema assegurou ao Executivo bons níveis de governabilidade e capacidade e incentivos para empreender uma profunda reforma do Estado ao longo de todo o período. Estas mudanças fortaleceram o estado de direito (*rule of law*) significativamente, estabelecendo regras mais claras e críveis para as relações econômicas, sociais e políticas. Isto resultou em grandes ganhos sociais, especialmente em termos de redução das desigualdades e da pobreza. Embora o crescimento do PIB per capita tenha sido medíocre, este resultado não é incompatível como uma crença que prioriza a inclusão social e o controle macroeconômico. O crescimento econômico em si supostamente seguiria em tempo à inclusão e à estabilidade monetária e fiscal.

4. Novas crenças e a reforma do Estado

A partir de 2010, o país entrou em um período conturbado política e economicamente à medida que os impactos da grande crise financeira mundial alcançaram o Brasil e com o surgimento de diversos escândalos de corrupção envolvendo grande número de políticos e grupos empresariais. A reação do governo (gestão Dilma Rousseff) para lidar com os impactos desta crise foram na contramão da crença em vigor ao expandir o gasto público e aumentar a interferência governamental em diversos setores da economia em uma tentativa não ortodoxa de aquecer a economia. O insucesso desta abordagem e o consequente agravamento da crise no Brasil, aliados à revelação do crescimento da magnitude e alcance dos escândalos de corrupção, induziram uma grande

polarização política e social no país, levando ao impeachment da presidente e com a instauração de um interregno com pouco poder ou legitimidade para prosseguir com as reformas de Estado.

À primeira vista, este período conturbado tem todas as características de uma janela de oportunidade em que uma crença se desfaz e inicia o processo de surgimento de uma nova crença. A frustração com os resultados induzidos pela crença e instituições vigentes levaria ao seu abandono e, de alguma forma difícil de prever, surgiria uma nova interpretação sobre como funciona o mundo e as relações de causa e efeito entre instituições e resultados. Em alguns momentos recentes, como os protestos populares de 2013, o impeachment e alguns eventos da Operação Lava Jato, parecia que este processo já havia se iniciado: estávamos em uma janela de oportunidade e ainda íamos ver o que iria emergir. Pode ser que seja isto que estamos vivendo atualmente em 2018. Janelas de oportunidade vêm de diversas formas e podem ser explosivas ou graduais, rápidas ou prolongadas.

No entanto, outra possibilidade é que apesar da recente trajetória caótica e dos resultados econômicos frustrantes, a crença em inclusão social sustentável sobreviva. Muitas das reformas de Estado empreendidas ou ensaiadas pelo governo enfraquecido têm características compatíveis com aquelas crenças, como o estabelecimento de um teto constitucional para gastos públicos e a reforma da previdência. Certamente não tem surgido nenhuma visão alternativa para o país que pareça estar ganhando aceitação. Também não há no horizonte o surgimento de nova liderança que possa catalisar a transição para novas crenças. Mesmo com dois anos de contração do PIB em mais de

3,5% cada, não parece haver um abandono da priorização de inclusão social como caminho para o desenvolvimento.

Antecipar quando e como uma nova crença irá surgir é praticamente impossível, de modo que é insensato fazer previsões. No entanto, pode ser instrutivo e um pouco menos arriscado especular que talvez a crença em inclusão social sustentável, que predomina desde 1995, possa sobreviver aos recentes percalços. O novo governo que assumirá em 2019 terá legitimidade política conferida pela eleição popular e a dinâmica institucional descrita acima, de um Executivo preponderante sujeito a freios e contrapesos

pode voltar a prevalecer. Além disto, o novo governo provavelmente será beneficiado por uma economia mundial ascendente após uma década de estagnação. Estas condições serão altamente propícias para uma forte aceleração das reformas de Estado de que o país precisa. Se isto de fato vier a ocorrer, e se for mantida a crença em inclusão social sustentável, não há como prever quais serão estas reformas, mas pela lógica do argumento descrito neste trabalho deveremos esperar que reformas continuem a expandir o acesso e a participação de todos grupos sociais, sem pôr em risco a estabilidade monetária e o equilíbrio macroeconômico.

ASSOCIE-SE AO **IRICE**



“O **IRICE** é um *think tank* independente, sem vinculação com partidos ou grupos de interesse e voltado para discutir com profundidade e objetividade temas políticos e econômicos do Brasil com visão de futuro.

Sua missão é fortalecer os valores democráticos do livre comércio.

Ao promover estudos e debates sobre os diferentes aspectos das relações internacionais, o **IRICE** contribui para o exame de formas de re-inserção do Brasil na economia global em rápida transformação e nos fluxos dinâmicos do comércio internacional”

Embaixador Rubens Barbosa, Presidente



IRICE)) Instituto de Relações Internacionais
& Comércio Exterior

Avenida Brigadeiro Faria Lima, 2413 – Sobreloja – Conj.B – Jardim Paulistano
São Paulo – SP – 1452-000 – Tel. 11 3039 63 32 – irice@irice.com.br

www.irice.com.br