

INTERESSE NACIONAL

ANO 13 • NÚMERO 49 • ABRIL – JUNHO 2020 • R\$ 30,00

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

Religião e Poder: a Ascensão de um Projeto de “Nação Evangélica” no Brasil?

Guilherme Casarões

A Bancada Evangélica e o Brasil

Valdinei Ferreira

A Falência do Estado Brasileiro e a Urgência de uma Reforma Administrativa

Ana Carla Abrão Costa

A Miséria da Democracia na República dos Salteadores

José Neumanne

A Relevância das Agências Reguladoras e a Criação de um Modelo Regulatório Eficiente

Cleveland Prates Teixeira

Agências: Politização, Força do Mercado e Fragilidade do Consumidor

Maria Helena Tachinardi

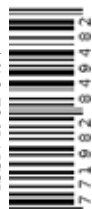
5G Revolucionará Indústria, Serviços e Agronegócio

Cláudia Trevisan

O Brasil e a Guerra Tecnológica EUA-China

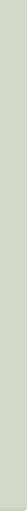
Rubens Barbosa

ISSN 1982-8497





INTERESSE NACIONAL



INTERESSE NACIONAL

Ano 13 • Número 49 • Abril-Junho de 2020

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer	Leda Paulani
Carlos Eduardo Lins da Silva	Luis Fernando Figueiredo
Cláudio Lembo	Luiz Bernardo Pericás
Claudio de Moura Castro	Luiz Carlos Bresser-Pereira
Cláudio R. Barbosa	Miguel Lago
Daniel Feffer	Raymundo Magliano
Demétrio Magnoli	Renato Janine Ribeiro
Eugênio Bucci	Ricardo Santiago
Gabriel Cohn	Ronaldo Bianchi
João Geraldo Piquet Carneiro	Roberto Livianu
Joaquim Falcão	Roberto Pompeu de Toledo
José Gregori	Sergio Fausto
José Luis Fiori	

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

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 2020

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

ANO 13 • NÚMERO 49 • ABRIL-JUNHO DE 2020

6 Apresentação

ARTIGOS

9 Religião e Poder: a Ascensão de um Projeto de “Nação Evangélica” no Brasil?

GUILHERME CASARÕES

É possível falar em projeto de poder evangélico no Brasil? A combinação de três elementos – expansão demográfica de pessoas que se identificam com a fé evangélica (hoje representando, aproximadamente, um terço da população), crescente politização de temas sobre costumes e a ampliação de lideranças evangélicas com mandato eletivo – suscitou questionamentos sobre em que medida estaríamos diante de uma suposta “evangelização” da política nacional, diz o autor.

17 A Bancada Evangélica e o Brasil

VALDINEI FERREIRA

“A presença de evangélicos em diversos ambientes – dos vilões aos mocinhos – cristalizou a sensação de que eles estão por toda parte e que do dia para a noite as igrejas se multiplicaram pelo solo nacional”, afirma o autor. Mas, de onde vieram as igrejas evangélicas? Quem são os evangélicos? Quais são as razões do seu

crescimento? O que pretendem ao ocupar espaço em partidos políticos e cargos no Executivo e no Legislativo? O artigo responde a essas e outras questões.

23 A Falência do Estado Brasileiro e a Urgência de uma Reforma Administrativa

ANA CARLA ABRÃO COSTA

O modelo operacional que rege o funcionamento do setor público no Brasil precisa ser revisto e reinventado, opina a autora. “Enquanto não enfrentarmos essa discussão, redefinindo as bases sobre as quais se assentam as relações funcionais entre o Estado e seus servidores, continuaremos servindo mal o cidadão e reforçando a condição de desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira. Uma reforma administrativa do Estado brasileiro é urgente e imprescindível para que se devolva, via alinhamento de incentivos e motivação e racionalização dos gastos, à sociedade brasileira um Estado que ofereça serviços públicos de melhor qualidade”, defende a articulista.

28 A Miséria da Democracia na República dos Salteadores

JOSÉ NEUMANNE

O Estado brasileiro perdeu a capacidade

de de fiscalizar e as consequências disso acarretam perdas para o Tesouro e mortes para o distinto público, opina o autor. “Então, contemplamos as prisões superlotadas e tornadas sucursais pioradas do inferno, as agências em ruínas dos bilionários bancos ditos públicos, os índices deprimentes da educação, os pobres morrendo sem direito sequer a entrar nos hospitais e outras evidências de nossa máquina pública emperrada. E perguntamos ao primeiro desempregado deitado sobre molambos na calçada: você acha que o Brasil tem jeito? Parece que não tem. Pois o único meio de prosperar seria abolir a escravatura do pagante submetido à empáfia do incompetente, corrupto e abonado habitante privilegiado do paraíso da estadocracia estroina e voraz. Talvez seja impossível, mas um dia, provavelmente, talvez, quem sabe...”

33 A Relevância das Agências Reguladoras e a Criação de um Modelo Regulatório Eficiente

CLEVELAND PRATES TEIXEIRA

Muitas vezes, a regulação não é criada em nome do interesse público, mas sim a partir de um jogo entre vários grupos de

interesses, que buscam obter um conjunto de regras que os beneficiem, diz o autor. O primeiro passo para se evitar que este processo de interferência política tome corpo é entender que a regulação deve ser a exceção, e não a regra. “Quanto menos espaço para interferência estatal, menor será a chance de observarmos barganhas políticas não republicanas envolvendo questões regulatórias. Neste sentido, a recente lei da liberdade econômica (Lei 13.874/2019) teve o mérito de deixar bem claro este princípio. Na realidade, a regulação, sob o ponto de vista econômico, deve ter como pressuposto básico a identificação de falhas de mercado.”

39 Agências: Politização, Força do Mercado e Fragilidade do Consumidor

MARIA HELENA TACHINARDI

Há muita discussão sobre interferência política nas agências, despreparo dos seus dirigentes, insegurança jurídica para as empresas e piora na prestação de serviços regulados. E serão muitos os desafios, entre eles o de regular os serviços da 5ª geração da internet e o aumento na produção de energia solar.

Neste e nos próximos anos, além do 5G, irá se falar muito de saneamento básico, concorrência no setor de aviação civil e serviços ligados à inteligência artificial. A autora destaca a importância do cidadão na finalidade das agências reguladoras brasileiras, responsáveis por intermediar os interesses entre mercado, governo e consumidores com base em pareceres técnicos. “Nunca é demais destacar que a concorrência leal e o equilíbrio setorial são meios, não a finalidade das agências. É o consumidor quem deve nortear as ações dessas autarquias especiais de direito público”, afirma.

44 5G Revolucionará Indústria, Serviços e Agronegócio

CLÁUDIA TREVISAN

A nova geração de telefonia móvel vai transformar a maneira como o mundo funciona, com a multiplicação exponencial da conexão entre dispositivos, robôs e máquinas, o uso de carros autônomos, a proliferação de cidades inteligentes e a banalização de experiências como realidade virtual. A transformação aumentará a eficiência em fábricas, no setor de serviços, na logística e na agropecuária.

Quem embarcar tarde nesse bonde perderá a chance de turbinar sua economia com ganhos de produtividade e atrair investimentos não só para a construção da infraestrutura do 5G, mas para setores que ganharão impulso com a nova tecnologia, escreve a autora.

49 O Brasil e a Guerra Tecnológica EUA-China

RUBENS BARBOSA

A emergência da China como uma potência econômica, comercial e tecnológica, nos últimos 25 anos, fez com que se acirrasse a disputa pela hegemonia global no século XXI. Há alguns anos, estamos acompanhando a crise comercial entre os EUA e a China e agora começa a confrontação tecnológica entre as duas superpotências. O autor escreve sobre a licitação da rede 5G para todo o país e a participação da empresa chinesa Huawei, que dispõe de equipamentos de alta qualidade e de baixo custo, quando comparados com a Ericsson e a Nokia. Em 2020, o governo brasileiro deverá tomar decisão altamente estratégica com profunda repercussão na vida das pessoas e no setor produtivo.

Apresentação

.....

Esta edição estava sendo preparada, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 11 de março, que a rápida expansão do novo coronavírus pelo mundo já se configurava como uma pandemia, a primeira na era das redes sociais, que levou ao fechamento de fronteiras e a mudanças no estilo de vida de todos nós. Surgida na China no final do ano passado, a Covid-19, como foi batizada a doença provocada pelo vírus, trouxe pânico à população e aos mercados. Os impactos para o sistema de saúde brasileiro, para a vida e para as finanças das pessoas e das empresas, para o crescimento econômico do País e do mundo, para as eleições municipais de 4 de outubro saberemos nas próximas edições desta Revista.

O número 49 percorre as entranhas de um Estado falido, dialoga com a força dos evangélicos na política, ressalta a importância das agências reguladoras para as empresas e para os cidadãos e esmiúça as mudanças impactantes que a internet de quinta geração, 5G, trará para os brasileiros.

Os textos sobre religião e poder são assinados por Guilherme Casarões, professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, e por Valdinei Ferreira, pastor titular da Catedral Evangélica de São Paulo.

Os artigos sobre a falência do Estado são da economista Ana Carla Abrão Costa, sócia da Oliver Wyman Brasil, e do jornalista, poeta e escritor, José Neumanne.

Sobre as agências reguladoras escrevem Cleveland Prates Teixeira, professor de economia da FGV-Law e coordenador do curso de Regulação de Mercados da FIPE, e Maria Helena Tachinardi, jornalista, editora desta Revista.

O tema da internet de quinta geração é abordado pela jornalista Cláudia Trevisan, pesquisadora não residente do Instituto de Política Externa da Escola de Estudos Internacionais Avançados da Universidade Johns Hopkins, e por Rubens Barbosa, presidente do Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Irice), ex-embaixador do Brasil em Londres e em Washington e editor responsável desta Revista.

O que pretendem os evangélicos – base importante de sustentação do governo Bolsonaro – ao ocupar espaço em partidos políticos e cargos no Executivo e no Legislativo? O artigo de Guilherme Casarões mapeia, em linhas gerais, o que ele chama de “projeto de poder” evangélico no Brasil. “O início deste novo ciclo político, com a chegada de Jair Bolsonaro ao poder, foi marcado por transformações significativas na relação básica entre

Estado, religião e sociedade”, diz. A bancada evangélica conta com quase uma centena de deputados e senadores atuantes. “O próprio presidente, ainda que não se declare evangélico, frequenta eventos em diversas igrejas e adotou um chavão bíblico na sua luta contra a imprensa, citando João 8:32: ‘e conhecereis a verdade e a verdade vos libertará’”.

Em linhas gerais, explica Casarões, o projeto de poder (neo)pentecostal se sustenta sobre dois pilares: a teologia da prosperidade e a teologia do domínio. A primeira “defende que a fé cristã é recompensada com bênçãos materiais, como bem-estar, saúde e boa situação financeira”. Já a teologia do domínio “pressupõe que Deus e o diabo se encontram em conflito permanente, tanto no plano espiritual quanto no terreno, sobre o controle do mundo. A tarefa do cristão, nesse contexto, seria não somente a obediência aos mandamentos bíblicos, mas também a guerra incansável contra demônios que se manifestam na cultura e nas artes, na educação, na imprensa, nos negócios, na política, na família e na própria religião”.

Em “A Bancada Evangélica e o Brasil”, o pastor Valdinei Ferreira explica que “a vantagem competitiva das religiões pentecostais e neopentecostais está na embalagem de crenças brasileiras arcaicas em linguagem da urbanidade contemporânea, na multiplicação ágil de pontos de culto e na ausência de restrições para o recrutamento de agentes de propagação da mensagem religiosa”.

Críticas têm havido à pauta conservadora de costumes do governo Bolsonaro, para atender à Bancada Evangélica. Em seu artigo, o pastor Valdinei Ferreira opina que “sob o ponto de vista da estrutura laica do Estado brasileiro, instituído a partir do modelo iluminista de separação entre religião e política, as

chances de fazer a roda da história girar para trás e aprovar leis que impeçam o exercício das liberdades comportamentais adquiridas nas últimas décadas são nulas”.

A economista Ana Carla Abrão Costa introduz seu artigo pintando um quadro deprimente do Estado brasileiro: “Viadutos caem, museus ardem, escolas públicas se deterioram, crianças e jovens não aprendem, hospitais e postos de saúde não conseguem atender à demanda da população, policiais morrem nas ruas sem condições de trabalho e uma burocracia processual e ultrapassada nos custa cada vez mais. Essa é a realidade de um País que tem uma máquina pública ineficiente, inchada, cara e que se retroalimenta em um processo de crescimento contínuo e disfuncional”, diz. Para Ana Carla, “o modelo operacional que rege o funcionamento do setor público no Brasil precisa ser revisto e reinventado”.

O jornalista José Neumann, em seu artigo “A Miséria da Democracia na República dos Salteadores”, pergunta se o Brasil “tem jeito”. Quantos brasileiros podem dizer, como o rei Luiz XIV, soberano da França, que eles são o Estado (“l’État c’est moi”)? “Dizem que a escravidão foi abolida por obra e graça da mui pouco graciosa princesa Isabel dos Bourbons nos idos do penúltimo decênio do século XIX. Mas, um tipo novo de servidão foi instalado nesta República tropical sob as ordens de um estancieiro gaúcho, Getúlio Vargas, em nome da eficiência do serviço público”, afirma. “E o resultado está aí: enquanto o trabalhador comum trabalha como mouro e enfrenta o tal do serviço público, que dele só se serve, este reina absoluto com todos os direitos, prerrogativas e devidas mordomias. Por isso, é ocioso perguntar se o Brasil tem jeito. Tem não. As castas burocráticas estatais não deixam, não, de jeito e maneira.”

O artigo do professor de economia da FGV-Law, Cleveland Prates Teixeira, deixa claro que as agências reguladoras têm um papel fundamental para o país que deve ser preservado. “Há que se destacar, que muitos dos erros regulatórios atribuídos a essas instituições nada mais são do que o reflexo da tentativa do controle de suas decisões por parte do universo político.” Entre as cinco características desejáveis para o bom funcionamento de uma agência reguladora, o autor cita: autonomia decisória, administrativa e financeira, tanto de influência política quanto da iniciativa privada a ser regulada; transparência às decisões, inclusive por meio da participação de todos no processo de elaboração das normas; presença de um corpo técnico preparado.

A jornalista Maria Helena Tachinardi destaca que as agências são órgãos essenciais que definem regras para a exploração de atividades por empresas privadas em setores que representam cerca de 60% do Produto Interno Bruto (PIB). O artigo salienta a importância do cidadão na finalidade das agências reguladoras brasileiras. Em síntese, não deveria haver assimetria entre o vigor do mercado e a fragilidade do consumidor. Isso, porém, acontece, e a causa é a politização das agências, o que acarreta perda de prioridade de critérios técnicos na

regulação de serviços públicos e, em consequência, enfraquecimento da confiança do cidadão”, diz a autora.

Sobre o 5G, escreve Cláudia Trevisan, “a nova geração de telefonia móvel vai transformar a maneira como o mundo funciona, com a multiplicação exponencial da conexão entre dispositivos, robôs e máquinas, o uso de carros autônomos, a proliferação de cidades inteligentes e a banalização de experiências como realidade virtual”. Segundo a autora, “quem embarcar tarde nesse bonde perderá a chance de turbinar sua economia com ganhos de produtividade e atrair investimentos não só para a construção da infraestrutura do 5G, mas para setores que ganharão impulso com a nova tecnologia”.

Em seu artigo “O Brasil e a guerra tecnológica EUA-China”, Rubens Barbosa lembra que, em 2020, o governo brasileiro deverá tomar decisão altamente estratégica com profunda repercussão na vida das pessoas e no setor produtivo. Na área tecnológica, colocará o país no caminho de interesses conflitantes dos EUA e da China. O autor se refere à licitação da rede 5G para todo o país e à participação da empresa chinesa Huawei, que dispõe de equipamentos de alta qualidade e de baixo custo, quando comparados com a Ericsson e a Nokia.

OS EDITORES

Religião e Poder: a Ascensão de um Projeto de “Nação Evangélica” no Brasil?

.....

GUILHERME CASARÕES

É possível falar em projeto de poder evangélico no Brasil? A combinação de três elementos – expansão demográfica de pessoas que se identificam com a fé evangélica (hoje representando, aproximadamente, um terço da população), crescente politização de temas sobre costumes e a ampliação de lideranças evangélicas com mandato eletivo – suscitou questionamentos sobre em que medida estaríamos diante de uma suposta “evangelização” da política nacional.

De fato, o início deste novo ciclo político, com a chegada de Jair Bolsonaro ao poder, foi marcado por transformações significativas – algumas radicais, outras nem tanto – na relação básica entre Estado, religião e sociedade. No momento em que escrevo este artigo, temos seis ministros declaradamente evangélicos – alguns dos quais já disseram que tomam decisões pú-

.....

GUILHERME CASARÕES é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Especializou-se em estudos de política externa, com ênfase nas relações entre Brasil e Israel nas últimas duas décadas. Recentemente, vem se dedicando ao estudo da influência evangélica sobre a política exterior e do fenômeno do nacionalismo religioso ao redor do mundo, com ênfase no nacionalismo cristão. Foi pesquisador visitante na Tel Aviv University, Brandeis University e University of Michigan.

blicas guiados pela Bíblia. A bancada evangélica, que realiza cultos semanais na Câmara dos Deputados, conta com quase uma centena de deputados e senadores atuantes. O próprio presidente, ainda que não se declare evangélico, frequenta eventos em diversas igrejas e adotou um chavão bíblico na sua luta contra a imprensa, citando João 8:32: “e conhecereis a verdade e a verdade vos libertará”.

Ainda assim, falta muito para o Brasil se tornar uma “nação evangélica”. Do ponto de vista de políticas públicas, os efeitos da ascensão política de grupos pentecostais e neopentecostais são gradativos, muitas vezes dispersos e nem sempre eficientes. Isso se deve a alguns fatores: primeiro, não é possível tratar os evangélicos como um grupo homogêneo em termos de crenças, interesses ou atitudes. A pluralidade protestante no Brasil se manifesta tanto no plano teológico e eclesial (denominações tradicionais, pentecostais e neopentecostais) quanto em outras clivagens, sejam elas regionais, de renda ou de ideologia.

Segundo, é necessário distinguir entre lideranças evangélicas e seus seguidores. A filiação a uma igreja não necessariamente se traduz em votos em pastores locais ou na adesão a pautas conservadoras específicas.

Estudo realizado por Esther Solano, Pablo Ortellado e Marcio Moretto, junto aos participantes da Marcha para Jesus de São Paulo, em 2017, mostra que parte expressiva dos evangélicos rejeita o envolvimento político de suas lideranças, não se identifica com a classe política e prega a tolerância à diversidade nas escolas¹. Em outras palavras, a influência de líderes religiosos sobre os “crentes”, como os próprios evangélicos se denominam, é parcial e assimétrica.

Terceiro, os evangélicos representam somente um grupo – heterogêneo, frise-se – dentro de uma constelação de forças políticas que sustenta o governo Bolsonaro. Eles não necessariamente se identificam com outros grupos, como as Forças Armadas, os “lavajatistas” anticorrupção, os ideólogos influenciados por Olavo de Carvalho, os ruralistas ou os liberais econômicos. Há afinidades pontuais em certos temas, mas divergências e choques em tantos outros. Controvérsias em torno da mudança da embaixada brasileira para Israel ou demandas pela isenção da tarifa elétrica para igrejas, por exemplo, colocou evangélicos em rota de colisão com a equipe econômica do governo.

A ideia deste artigo é mapear, em linhas muito gerais, o que chamo de “projeto de poder” evangélico no Brasil. Consideradas as ressalvas acima, farei referência a um projeto (neo)pentecostal, entendendo que são as denominações ligadas ao pentecostalismo e ao neopentecostalismo que se incumbiram, majoritariamente, da busca por ocupação de espaços de poder, dentro e fora do Estado. Esse projeto se organiza em torno de certos fundamentos

teológicos, de atores específicos e de pautas abrangentes, temas que serão abordados nas seções a seguir².

Os fundamentos do projeto de poder (neo)pentecostal

Em linhas gerais, o projeto de poder (neo)pentecostal se sustenta sobre dois pilares: a teologia da prosperidade e a teologia do domínio. Apesar de terem origens tão antigas quanto o próprio protestantismo, ambas as teologias ganharam força nos Estados Unidos do pós-segunda guerra e foram rapidamente exportadas para outros cantos do mundo. A fusão desses movimentos, conhecida como neopentecostalismo ou “terceira onda pentecostal”, popularizou-se a partir das décadas de 1970 e 1980. Suas principais características são o abandono dos traços sectários e ascéticos do pentecostalismo e a busca de adaptação às transformações sociais, sobretudo relativas aos valores, interesses e práticas da sociedade de consumo.

A teologia da prosperidade defende que a fé cristã é recompensada com bênçãos materiais, como bem-estar, saúde e boa situação financeira. Do ponto de vista da amplitude da religião, a ênfase na dimensão econômica da fé possui duas implicações importantes: em primeiro lugar, a religião alcança e se enraíza entre os estratos mais pobres da

.....
¹ Solano, Esther et al. “Percepções Evangélicas sobre Política e Sociedade Brasileiras”. Notas Friedrich Ebert Stiftung Brasil, nº 11, 2017. Disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13733.pdf>

.....
² Este artigo se baseia, entre outros, nos valiosos trabalhos de Amy Erica Smith, **Religion and Brazilian Democracy: mobilizing the people of God** (Cambridge: Cambridge, 2019); Gilberto Nascimento, **O Reino: a história de Edir Macedo e uma radiografia da Igreja Universal** (São Paulo: Companhia das Letras, 2019); Andrea Dip, **Em Nome de Quem? A bancada evangélica e seu projeto de poder** (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018); Christina Vital da Cunha, **Oração de Traficante: uma etnografia** (Rio de Janeiro: Garamond, 2015); Ronaldo de Almeida, **A Igreja Universal e Seus Demônios: um estudo etnográfico** (São Paulo: Terceiro Nome, 2009); Ricardo Mariano, **Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil** (São Paulo: Loyola, 1999).

população, a quem ela estende uma vasta rede de proteção social e oferece, além de promessas de abundância, soluções mágicas, curas físicas e espirituais e resolução de problemas familiares ou afetivos. Em segundo lugar, a tradução de fé em prosperidade permite uma justificativa espiritual para o avanço das condições de vida de uma classe média emergente que traz, nesse processo, novas demandas em termos culturais, educacionais e econômicos.

Há também ganhos materiais para as próprias igrejas, que passam a ofertar serviços religiosos variados em troca de retorno, notadamente em forma de dízimo ou doações para as obras eclesiais. Esse envolvimento financeiro entre o fiel e sua igreja é estimulado a partir da ideia de que a graça divina é fruto do sacrifício. Sendo assim, muitos veem e estimulam as grandes contribuições como demonstração inquebrantável da fé. Paradoxalmente, a pobreza é colocada como a ausência de fé – e deve ser combatida com sacrifícios financeiros ainda maiores. Essa dinâmica é crucial para a sobrevivência e a longevidade do empreendimento (neo)pentecostal.

A teologia do domínio, por sua vez, pressupõe que Deus e o diabo se encontram em conflito permanente, tanto no plano espiritual quanto no terreno, sobre o controle do mundo. A tarefa do cristão, nesse contexto, seria não somente a obediência aos mandamentos bíblicos, mas também a guerra incansável contra demônios que se manifestam na cultura e nas artes, na educação, na imprensa, nos negócios, na política, na família e na própria religião. Conhecida como a visão profética das sete montanhas (ou sete montes), essa doutrina – enunciada, entre outros, pelo pastor Johnny Enlow – ensina que o Reino de Deus será erguido quando os cristãos ocuparem espaços em todas essas dimensões da sociedade.

O governo é somente um dos espaços a serem ocupados, mas essencial para viabilizar a conquista dos demais. Nos Estados Unidos, o “dominionismo”, utilizado muitas vezes com conotações negativas, refere-se a uma suposta agenda da direita fundamentalista cristã que envolveria o soerguimento de uma nação cristã, supremacista e estritamente baseada nas leis da Bíblia a partir da captura das instituições democráticas. Aqui, uma versão mais branda dessa teologia, bastante difundida entre denominações neopentecostais, sugere que a ocupação de espaços deve ser feita por evangelização, pela política representativa e, por vezes, pela violência (vide Mateus 11:12).

Alguns anos atrás, vídeos e fotos de marchas de um grupo de evangelização da Igreja Universal do Reino de Deus (Iurd) causaram polêmica. Chamados “Gladiadores do Altar”, os jovens pareciam preparar-se para a guerra santa. Ainda que a própria igreja tenha buscado diminuir a relevância dos “gladiadores”, alegando tratar-se de mera missão evangelizadora, algumas de suas páginas nas redes sociais sugerem que eles propagavam discurso de ódio contra homossexuais e contra outras religiões, sobretudo as de matriz africana, como o candomblé e a umbanda. Os desdobramentos dessa radicalização violenta são visíveis, haja vista o aumento de denúncias contra grupos – muitas vezes ligados ao tráfico – que invadem e destroem centros, terreiros e igrejas ao redor do país.

Os agentes do projeto de poder (neo)pentecostal

Esse projeto de poder organiza-se em torno de diversos atores, que desempenham funções sociais, econômicas e políticas va-

riadas. No centro dessa articulação estão as igrejas. Do lado pentecostal, as Assembleias de Deus (ADs) possuem a maior força, seja graças ao número de fiéis (12,3 milhões pelos números do IBGE, de 2010; 22,5 milhões pelas estimativas da própria Assembleia, de 2009), seja por algumas de suas lideranças midiáticas. Dentre as neopentecostais, destaca-se a Igreja Universal do Reino de Deus (Iurd), liderada pelo bispo Edir Macedo. Fundada em 1977 e estimando mais de 8 milhões de fiéis (dados de 2012; censo de 2010 indica 1,8 milhão), a Universal não é somente a maior denominação da “terceira onda”, como também foi considerada a quinta instituição mais prestigiosa entre os brasileiros, em pesquisa Datafolha de 2015 – ficando atrás da imprensa, das redes sociais, da Igreja Católica e das Forças Armadas.

Uma das características mais importantes do movimento pentecostal é sua fragmentação. As ADs, por exemplo, estão divididas entre a Convenção Geral das Assembleias de Deus no Brasil (fundada em 1930 e liderada pelo pastor José Wellington Costa Júnior) e as mais recentes Convenção Nacional das Assembleias de Deus no Brasil (também conhecida como Ministério da Madureira, fundada em 1958 e presidida pelo bispo Samuel Ferreira) e Convenção da Assembleia de Deus no Brasil (fundada em 2017, sob o comando do pastor Samuel Câmara). Além delas, atua de maneira independente o ministério Vitória em Cristo, do pastor e televangelista Silas Malafaia.

Na raiz dessas clivagens estão divergências teológicas, eclesiais e, principalmente, políticas: Samuel Câmara, hoje, exerce grande influência entre os assembleianos da região Norte do país, a única em que o número de evangélicos supera o de católicos. A família Ferreira, representa-

da pelo patriarca (e bispo primaz) Manoel e seus filhos, Samuel e Abner, está à frente do Ministério da Madureira, com grande força no Rio e em São Paulo. O eixo RJ-SP também é campo de batalha entre lideranças da Convenção Geral e do Vitória em Cristo.

O mesmo ocorre com as igrejas neopentecostais. Dos rachas da Universal, nasceram a Igreja Internacional da Graça de Deus, fundada em 1980 pelo cunhado de Macedo, o missionário R.R. Soares (com mais de 1 milhão de fiéis em 2014) e a Igreja Mundial do Poder de Deus, criada em 1998 pelo apóstolo Valdemiro Santiago (com quase 800 mil fiéis em 2017). Além delas, também se destacam a Igreja Apostólica Renascer em Cristo, inaugurada pelo apóstolo Estevam Hernandes em 1986 e idealizadora da Marcha para Jesus no Brasil; a Igreja Sara Nossa Terra, criada pelo bispo Robson Rodvalho em 1992 e reconhecida como uma das comunidades neopentecostais brasileiras com maior alcance global. Ambas alegam ter mais de um milhão de seguidores.

A disputa pelo mercado da fé fez com que cada uma dessas igrejas, sobretudo as neopentecostais, erguessem expressivas estruturas empresariais e midiáticas. Da administração financeira ao recrutamento e formação de novos pastores, a gestão eclesial possui nível de profissionalismo comparável ao de multinacionais. Os resultados, em termos de rentabilidade, são eloquentes: impulsionada por doações, a arrecadação das igrejas praticamente dobrou entre 2006 e 2013, segundo dados da Receita Federal.

As lideranças, naturalmente, foram grandes beneficiárias da prosperidade dos negócios. Em matéria de 2013, a Forbes compilou estimativas sobre o patrimônio dos principais líderes evangélicos brasileiros: Macedo (950 milhões de dólares), Santia-

go (220 milhões), Malafaia (150 milhões), R.R. Soares (125 milhões) e Hernandes (65 milhões). Como consequência da fortuna, estilos de vida muitas vezes opulentos e frequentes desentendimentos com a justiça e a Receita. Macedo, assim como Hernandes e sua esposa, a bispa Sônia, já foram presos e ainda sofrem processos no Brasil e nos Estados Unidos.

Outra característica visível da expansão das igrejas (neo)pentecostais é a diversificação de atividades. Além da expansão dos templos dentro do país e além-fronteiras, muitas dessas comunidades possuem redes de televisão e rádio (ou espaço cativo em canais abertos), jornais, editoras e gravadoras gospel, que fidelizam um público religioso em franca ascensão.

Nesse sentido, a Universal é exemplar: controla, hoje, a segunda maior emissora aberta do país, a Record (parte do quarto maior conglomerado midiático do país, o Grupo Record), além de possuir um canal religioso, a TV Universal; publica a Folha Universal, com tiragem semanal superior a 2 milhões, além de jornais em Portugal e na África do Sul; esta à frente da gigante radiofônica Rede Aleluia, com afiliadas em todo o país; comanda a Line Records, que já lançou ou produziu grandes nomes da música cristã contemporânea.

Por fim, existem crescentes interações entre a fé evangélica, o crime organizado e o tráfico de drogas. Esse fenômeno está relacionado, sobretudo, à força das igrejas na periferia de grandes centros urbanos, como Rio ou São Paulo, assim como à sua entrada no sistema carcerário. Deve-se ressaltar que nenhuma denominação aprova ou referenda a relação entre seus seguidores, o tráfico e o crime. Ainda assim, existem afinidades eletivas entre o mundo do tráfico e as duas prin-

cipais teologias neopentecostais – a prosperidade e o domínio – que se manifestam, entre outras coisas, na formação de milícias evangélicas contra minorias religiosas em regiões periféricas.

Evangélicos e política

É na política, contudo, que o projeto de poder dos grupos evangélicos se realiza. Ainda que o envolvimento de pentecostais na disputa partidária seja antigo e remonte à década de 1960 – quando a denominação pentecostal O Brasil para Cristo, fundada pelo pastor Manoel de Mello e Silva, elegeu um deputado federal e um estadual –, foi no contexto da redemocratização que as igrejas buscaram ocupar espaços legislativos. Abandonando o isolamento político que marcou a evolução do protestantismo no Brasil, lideranças evangélicas passaram a se guiar pelo lema “irmão vota em irmão” e colocaram em marcha alguns pressupostos da teologia do domínio.

A Assembleia de Deus foi pioneira nesse processo. Desde as eleições constituintes de 1986, ano em que lideraram a criação da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), os assembleianos estabelecem estratégias para o lançamento de candidaturas oficiais em todos os estados. Mais tarde, a Universal aprimorou métodos de seleção de candidatos a partir de processos verticais e centralizados na cúpula da igreja, baseando-se em recenseamento e critérios geográficos. Embora ambas tenham seus próprios partidos – o Partido Social Cristão (PSC) é ligado às ADs, ao passo que o Republicanos (antigo Partido Republicano Brasileiro, PRB) é comandado por líderes da Iurd, como o bispo licenciado Marcos Pereira –, as igrejas se beneficiam da fragmentação partidária e do

voto proporcional de lista aberta para ampliar sua capilaridade regional.

Tradicionalmente, lideranças políticas evangélicas concentraram-se em partidos do chamado “centrão”, hoje representados por legendas como Partido Progressista (PP), Democratas, Partido Social Democrático (PSD), Partido da República (PR), além dos próprios PRB e PSC. Foi dali que conseguiram exercer grande influência sobre o governo Lula. Estabelecendo uma relação de coexistência com forças de esquerda, muitos grupos evangélicos amealharam cargos, concessões de rádio e TV, passaportes diplomáticos e, sempre que possível, contiveram o avanço de pautas progressistas. No governo Dilma, o relacionamento entre a presidente e evangélicos se esgarçou rapidamente, abrindo espaço para a considerável adesão dessas lideranças ao processo de impeachment, em 2016 (sob a batuta do assembleiano Eduardo Cunha), e ao governo Michel Temer.

A despeito da crescente força legislativa dos evangélicos, observada na expansão de sua bancada no Congresso, faltava-lhes um candidato majoritário com viabilidade eleitoral. Muitos acreditaram que Marina Silva, convertida à Assembleia de Deus em 1996, desempenharia esse papel nos pleitos de 2010 e 2014. No entanto, a trajetória política da ex-senadora e ex-ministra acreana, intimamente ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT) e às causas ambientais, bem como sua hesitação diante de temas controversos como aborto e união homoafetiva, expuseram a fragilidade da adesão evangélica à sua candidatura.

Nas eleições de 2018, o ex-capitão Jair Bolsonaro corporificou essa expectativa de muitos evangélicos. Outrora mero parlamentar corporativista e de declarações grosseiras, passou a militar por pautas cris-

tãs no contexto da crescente polarização política da última década. Com esposa e alguns de seus filhos frequentadores da Igreja Batista, o católico Bolsonaro, aos poucos, acercou-se de lideranças evangélicas. Foi Silas Malafaia quem celebrou seu terceiro casamento, com Michelle, em 2013. No ano seguinte, tentou, com apoio do deputado Marco Feliciano (PSC-SP), assumir a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara. Em 2016, filiou-se ao PSC e, em seu primeiro grande evento na nova legenda, viajou com os filhos para Israel e foi batizado pelo pastor Everaldo Pereira nas águas do rio Jordão. Até poucos dias da eleição de 2018, o mais cotado para ser vice na chapa de Bolsonaro era seu amigo, pastor e ex-senador Magno Malta (PR-ES).

Não surpreende, portanto, que muitos evangélicos tenham se encantado com a retórica de Jair Bolsonaro, em sua trajetória rumo à presidência da República. “Deus acima de tudo! Não tem essa historinha de Estado laico não. O Estado é cristão e a minoria que for contra, que se mude. As minorias têm que se curvar para as maiorias”, disse o então pré-candidato a uma plateia de apoiadores em Campina Grande (PB), em fevereiro de 2017. Um ano mais tarde, Bolsonaro traria a expressão máxima do projeto nacionalista cristão em seu slogan de campanha: “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”.

Estima-se que dois terços dos votos evangélicos no segundo turno de 2018 tenham ido para Bolsonaro. Isso os coloca como um dos principais grupos responsáveis pela eleição do novo presidente. Não obstante, deve-se chamar atenção ao fato de que uma parcela expressiva da população evangélica rejeitou ou não aderiu ao projeto bolsonarista, o que reforça as pre-

missas enunciadas na introdução deste artigo. No limite, a convergência programática no plano das elites políticas não se traduz necessariamente em voto ou em apoio.

As pautas do projeto de poder (neo)pentecostal

É inegável, por outro lado, que a vitória de Bolsonaro também tenha sido o triunfo de diversas lideranças evangélicas – quase todas elas presentes na tribuna presidencial nas comemorações do último 7 de setembro. Uma vez de posse do poder político, elas buscam o passo definitivo de seu projeto, no plano das ideias (e das leis): politizar os temas caros à sua fé, sobretudo no campo dos costumes. A intenção é travar, em pé de igualdade política, uma “guerra cultural” contra as forças progressistas e secularistas – que, segundo eles, dominaram a cultura e as artes por décadas e foram responsáveis não só pelo colapso moral do país, mas também pela própria marginalização social dos evangélicos.

A “crentefobia”, tema que vem ganhando certo destaque na imprensa, somente poderia ser combatida por meio do resgate das raízes cristãs do país. Daí a força do projeto nacionalista cristão encampada pelo novo governo. Ainda que a indissociabilidade entre fé e patriotismo toque os corações de muitos outros cristãos, entre católicos e espíritas, a mensagem é particularmente forte entre comunidades e lideranças evangélicas, que veem em Bolsonaro não somente a concretização de pautas específicas, mas também do reconhecimento de sua ascensão política e social. Um dos exemplos mais eloquentes dessa deferência foi dado em julho de 2019, quando o presidente prometeu que um de seus indicados para o Su-

premo Tribunal Federal seria “terrivelmente evangélico”.

Dessa forma, ao contrário de outros governos, que abriram espaço para políticos evangélicos como forma de compor coalizões (vide os casos de Marcelo Crivella, George Hilton e Marcos Pereira, ministros de Dilma e Temer ligados à Iurd), a nomeação de diversos evangélicos para a Esplanada reveste-se de grande simbolismo. São eles Onyx Lorenzoni (ex-chefe da Casa Civil e atual ministro da Cidadania), o general Luiz Eduardo Ramos (Secretaria de Governo), Marcelo Álvaro Antônio (Turismo), André Luiz Mendonça (Advocacia-Geral da União), Abraham Weintraub (Educação) e Damares Alves (Mulher, Família e Direitos Humanos). Os dois últimos estão na vanguarda da chamada guerra cultural.

Na mesma linha do que se transformou o nacionalismo cristão norte-americano³, os guerreiros culturais tupiniquins vêm buscando usar as alavancas do Estado para promover transformações na legislação e em políticas públicas sobre temas como aborto, união homoafetiva, “ideologia de gênero” e abstinência sexual – ou seja, pretendem exercer maior controle sobre os corpos, sobretudo femininos. Além disso, buscam realocar recursos públicos das artes, da cultura e do entretenimento em favor de grupos religiosos e temáticas cristãs. Mas, a disputa interna por poder, seja entre igrejas ou entre evangélicos e grupos fundamentalistas católicos, geralmente associados ao “olavismo”, assim como as complexas dinâmicas legislativas, fazem com que o avanço dessas pautas de costumes seja muito lento – e nada garante que elas serão levadas a cabo num futuro próximo.

3 Ver Michelle Goldberg, *Kingdom Coming: the rise of Christian Nationalism* (New York: W.W. Norton, 2006).

Surpreendentemente, apesar dos esforços concentrados na guerra cultural, o projeto (neo)pentecostal caminha mais rapidamente em áreas que não dependem de aprovação legislativa ou naqueles em que evangélicos conseguiram formar alianças com outras forças políticas. Postergada no início do governo graças à pressão contrária de militares e ruralistas, a transferência da embaixada brasileira em Israel, de Tel Aviv para Jerusalém – um sinal da profecia bíblica do fim dos tempos, para alguns

grupos pentecostais –, já foi anunciada, em dezembro último, pelo deputado Eduardo Bolsonaro. Ao mesmo tempo, o silencioso desmonte da Fundação Nacional do Índio (Funai) revela a aliança entre ruralistas e grupos missionários para a “evangelização” dos povos indígenas – e a eventual desapropriação de suas reservas. Pelas beiradas, lideranças (neo)pentecostais seguem deitando as raízes de um projeto de poder que poderá mudar a cara do país nos próximos anos.

A Bancada Evangélica e o Brasil

.....
VALDINEI FERREIRA

Adélio Bispo, homem que esfaqueou o então candidato Jair Bolsonaro, frequentava igrejas evangélicas. O presidente Jair Bolsonaro, que se declara católico romano, foi batizado no rio Jordão, em Israel, pelo pastor da Assembleia de Deus Everaldo Pereira. A presença do presidente em eventos promovidos por igrejas evangélicas, principalmente pentecostais e neopentecostais, foi prioridade no primeiro ano de seu governo, e tudo indica que continuará a sê-lo até o final do mandato. Os filhos do primeiro matrimônio do presidente e a sua atual esposa são ligados à Igreja Batista. Voltando ao período da última eleição presidencial, os concorrentes Marina Silva e Cabo Daciolo pertencem às fileiras evangélicas, tendo o último se destacado por levar uma Bíblia aos debates entre os candidatos e inserir em suas respostas bordões pentecostais. Deixando as eleições de 2018 e a figura do presidente, porém mantendo o foco nas relações entre evangélicos e a política recente do Brasil, recorro que o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, preso pela operação Lava Jato, declara-se evangélico. Deltan Dallagnol, um

dos mais destacados promotores da Operação Lava Jato, é membro da Igreja Batista. A associação entre evangélicos e política não é exclusividade da esfera nacional, mas realidade igualmente presente em milhares de municípios brasileiros e em todos os estados da federação. Nos períodos de propaganda eleitoral, tornaram-se parte do cenário candidatos que se apresentam utilizando títulos religiosos: missionário, pastor, bispo e apóstolo. A presença de evangélicos em diversos ambientes – dos vilões aos mocinhos – cristalizou a sensação de que eles estão por toda parte e que do dia para a noite as igrejas se multiplicaram pelo solo nacional. Mas, de onde vieram as igrejas evangélicas? Quem são os evangélicos? Quais são as razões do seu crescimento? O que pretendem ao ocupar espaço em partidos políticos e cargos no executivo e no legislativo?

Do protestantismo histórico aos neopentecostais

As grandes linhas divisórias do cristianismo têm sido delineadas da seguinte forma: catolicismo romano, igrejas orientais e ortodoxas e protestantismo. As igrejas evangélicas têm suas raízes na Reforma Protestante do século XVI e são conhecidas

.....
VALDINEI FERREIRA é pastor titular da Catedral Evangélica de São Paulo e doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo.

no Brasil sob as denominações: luteranas, presbiterianas, anglicanas, metodistas, congregacionais e batistas. Essas igrejas ingressaram no Brasil ao longo dos séculos XIX e XX pelas vias da imigração e da missão. A presença política das igrejas do protestantismo histórico, especialmente na esfera federal, sempre foi reduzida, na primeira metade do século XX, em parte porque a Igreja Católica ainda se movia fazendo oposição à eleição de representantes que não fossem católicos. A presença pública das igrejas do protestantismo histórico ocorria predominantemente na área da filantropia da educação e da saúde. A criação de colégios, universidades e hospitais evangélicos acompanhou o estabelecimento das denominações protestantes no Brasil. Ao longo da história da República, houve nos parlamentos estaduais e no federal representantes com origem nas igrejas protestantes históricas, mas a conquista de uma cadeira nessas instituições sempre esteve ligada à trajetória pessoal e profissional, e nunca foi vinculada a um projeto da igreja, à qual o candidato pertencia ou teve a identidade religiosa como fator eleitoral decisivo.

O ano de 1911 é a data da inserção da Igreja Assembleia de Deus no Brasil, mais precisamente no Pará. Logo depois veio a Igreja Congregação Cristã, igreja pentecostal que ainda se mantém distante da política partidária. Mais tarde surgiram outras denominações pentecostais, tais como: Igreja do Evangelho Quadrangular, Igreja O Brasil para Cristo e, a partir da década de 70, as igrejas que vieram a ser conhecidas como neopentecostais: Igreja Universal do Reino de Deus, Internacional da Graça de Deus, Renascer em Cristo e outras tantas. A Assembleia de Deus, maior e mais antiga igreja pentecostal do país, desdobrou-se em

diversos sub-ramos. Muitas aproximações e distanciamentos entre as diversas igrejas que compõem o campo religioso denominado evangélico (históricas, pentecostais e neopentecostais) podem ser feitas, entretanto, sob o ponto de vista da presença pública e política – foco deste artigo – destaco que as igrejas pentecostais, especialmente aquelas surgidas em meados do século XX, e as neopentecostais se notabilizaram pela divulgação da mensagem religiosa valendo-se do rádio e da televisão. Enquanto as denominações evangélicas anteriores se sentiam mais à vontade no campo da filantropia convencional, as igrejas pentecostais e as neopentecostais mostravam desenvoltura na instrumentalização dos meios de comunicação de massa para propagação da mensagem religiosa.

Os pentecostais e neopentecostais são maioria no universo evangélico e a face mais conhecida desse ramo religioso na sociedade brasileira. A queda do número de fiéis no catolicismo romano brasileiro é um processo que continuou ao longo do século XX, intensificando-se a partir dos anos 1980. Até os anos 80, a Igreja Católica perdia 1% de fiéis a cada década, desde então passou a perder 1% ao ano. A visibilidade midiática do segmento pentecostal e neopentecostal é um dos fatores da explicação de seu crescimento, mas não pode ser isolada de outros fatores complexos. É preciso lembrar o desenraizamento produzido pela urbanização do Brasil nas últimas décadas. Outro fator importante é a capacidade de criação de sentido para a vida a partir de uma visão religiosa povoada de espíritos, é oportuno lembrar que Gilberto Freyre, no clássico *Casa Grande e Senzala*, afirmava que “o brasileiro sente o toque místico em tudo que o rodeia”. As igrejas evangélicas, de matriz pentecostal, lançam

mão de símbolos e práticas rituais que não representam uma ruptura com o misticismo presente no Brasil desde os primórdios da colonização. Por que o catolicismo romano e as religiões de matriz africana, apesar de todo seu misticismo, continuam perdendo seguidores? Dentre as muitas diferenças, será preciso lembrar que o catolicismo romano possui uma hierarquia rígida e rituais altamente regulamentados, e as religiões de matriz africana, que embora operem dentro de referenciais do misticismo, são limitadas na difusão de suas crenças e práticas por contarem com organização artesanal e linguagem hermética. A vantagem competitiva das religiões pentecostais e neopentecostais está na embalagem de crenças brasileiras arcaicas em linguagem da urbanidade contemporânea, na multiplicação ágil de pontos de culto e na ausência de restrições para o recrutamento de agentes de propagação da mensagem religiosa. As igrejas evangélicas não possuem qualquer tipo de centro religioso responsável pelo estabelecimento de parâmetros litúrgicos ou teológicos. Isso faz com que tenham enorme flexibilidade para adaptação aos gostos do público-alvo, o que fica claro ao se observar que o espectro das igrejas evangélicas de matriz pentecostal se estende do *kitsch* ao estilo programa de auditório, do missionário R.R. Soares, da Internacional da Graça de Deus, até o descolado púlpito feito sobre prancha de surf da Bola de Neve Church.

Fatores de unificação da Bancada Evangélica

A enorme diversidade e as disputas internas entre as milhares de igrejas desaparecem, pelo menos na superfície, quando surge o tema evangélicos e política. A per-

cepção de que os evangélicos, em matéria de política, agem de modo unificado emergiu na Constituinte de 1988 com a formação da Frente Parlamentar Evangélica, conhecida desde então como Bancada Evangélica. Da Constituinte até a última eleição, a Bancada Evangélica seguiu crescendo. Em fevereiro deste ano, contava com 195 nomes listados na Câmara Federal, excluídos aqueles que são apoiadores, mas sem ligação orgânica com igrejas evangélicas, o número fica na casa de 100 deputados. Os parlamentares listados como integrantes da Bancada Evangélica estão espalhados por praticamente todos os partidos políticos, inclusive 4 deles são do Partido dos Trabalhadores (PT). Nota-se, na bancada, a ausência de deputados filiados ao PSOL e ao PCdoB.

A dinâmica de aglutinação da Bancada Evangélica funciona numa lógica que gira em torno de temas mobilizadores difusos e temas de interesse eclesial/político institucional. Os temas mobilizadores difusos são compostos por palavras-chave que despertam a sensibilidade da população evangélica, tais como: família, aborto, criaçãoismo, Bíblia, gênero, homossexualidade, drogas. Essas matérias despertam paixões e providenciam um tipo de justificativa para a presença religiosa mais ostensiva na política. Sob o ponto de vista da estrutura laica do Estado brasileiro, instituído a partir do modelo iluminista de separação entre religião e política, as chances de fazer a roda da história girar para trás e aprovar leis que impeçam o exercício das liberdades comportamentais adquiridas nas últimas décadas são nulas. Mas, será que é isso que pretende a Bancada Evangélica? Certamente não. Os enfrentamentos são simbólicos e transmitem a ideia de que os parlamentares evangélicos estão atuando como barreira de contenção

frente à propagação dos novos arranjos familiares, bem como das novas expressões na esfera do afeto e da sexualidade que ganharam visibilidade nos últimos anos. Para quem falam os políticos evangélicos? Eles falam para os setores da população brasileira que se sentem confusos e incomodados com as transformações nas relações de gênero, com a união civil de pessoas do mesmo sexo, com possibilidade jurídica da adoção de crianças por casais homossexuais, com discussões em torno da ampliação da legislação sobre o aborto etc.

Apontar o modo como os temas comportamentais difusos mobilizam eleitores e políticos evangélicos não significa um juízo de valor sobre as motivações para o uso dessa estratégia. A cultura cristã possui um longo histórico de dualismo (Deus e Diabo, o bem e o mal, a Igreja e o mundo), e não é diferente com o mundo cristão evangélico. Aliás, a mente humana funciona em torno da estruturação de opostos, como bem demonstrou o antropólogo Claude Lévi-Strauss em sua vasta análise cultural sobre a estrutura dos mitos. No caso específico do dualismo cristão evangélico, há vasta tradição em torno da batalha final entre o bem e o mal, o Armagedon, que seria precedida pelo surgimento do Anticristo. O comunismo, no período da Guerra Fria, por conta do ateísmo que o acompanhava, foi identificado como o grande inimigo. Da década de 1950 até a década de 1980, eram comuns nas igrejas evangélicas conferências proféticas que se dedicavam à análise da conjuntura política internacional tentando encaixá-la na linguagem das profecias bíblicas sobre o aparecimento do anticristo. A derrocada da ameaça comunista, consumada com a Queda do Muro de Berlim em 1989, deixou vago o posto do “grande inimigo” do cristianismo.

A ameaça islâmica muitas vezes é invocada, mas a distância geográfica e cultural, além do fato de se lidar com uma religião com raízes no monoteísmo abraâmico, torna mais difícil encaixar muçulmanos em posição semelhante à ameaça do ateísmo comunista de outrora. O quadro explicativo se fecha quando observamos que os partidos de esquerda, diante da derrocada do comunismo no plano internacional, assumiram a defesa das pautas identitárias em seus programas de governo, todas elas com desdobramentos na agenda comportamental já mencionada. O caldo cultural de identificação do grande inimigo a ser combatido pelos cristãos, de longa data cultivado entre os evangélicos, recebeu a adição das causas identitárias (feminista, LGBTQ+ etc.) encampada pelos partidos de esquerda. Esse é um dos fatores que explicam o alinhamento ocorrido na eleição de Jair Bolsonaro entre diferentes tipos de conservadorismo – apoiadores da Lava Jato, extrema-direita olavista/bolsonarista e evangélicos. A retórica política da última eleição mirou no Partido dos Trabalhadores e seus aliados da esquerda, identificando-os como inimigos da civilização cristã. Embora risível e anacrônica, a alegada ameaça comunista, citada com frequência entre apoiadores do presidente Bolsonaro, tem dado resultados no estabelecimento de uma espécie de ponte entre os inimigos do passado e do presente.

A Bancada Evangélica e a fadiga de ser governo

Após o primeiro turno da eleição presidencial de 2018 e antes do segundo, mais precisamente no dia 24 de outubro de 2018, quando já se desenhava a vitória da candidatura construída em torno do conser-

vadorismo de apoiadores da operação Lava Jato, extrema direita olavista/bolsonarista e evangélicos, foi lançado pela Bancada Evangélica o “Manifesto à Nação”, que no prefácio anunciava ser um esforço para transcender a pauta tradicionalmente defendida por eles em torno “da preservação dos valores cristãos e defesa da família”. O documento é basicamente uma adesão ao programa liberal de reformas econômicas que já estava sendo propagado pela campanha que sairia vencedora nas urnas uma semana depois. O documento é composto de quatro eixos temáticos, sendo que os três primeiros estão ligados às reformas do Estado e da Economia em atendimento às conhecidas críticas de inchaço e ineficiência da máquina pública. O quarto eixo é relacionado à educação e, embora tenha sido mencionado o desejo de ir além das pautas tradicionais defendidas pela Bancada Evangélica, a maior parte desse tópico é dedicada à crítica aos governos petistas por terem supostamente adotado em todos os níveis do ensino a doutrinação ideológica, a ideologia de gênero, o fim da meritocracia e o ataque à moralidade judaico-cristã. A conexão, que já apresentamos anteriormente, entre o comunismo e as pautas identitárias é mencionada literalmente no “Manifesto à Nação”.

A atitude da Bancada Evangélica de lançar o “Manifesto à Nação”, na iminência de se ver alçada à posição de pleno alinhamento com o candidato vitorioso, é um reconhecimento da necessidade de justificar sua existência, avançando em outras áreas além dos temas mobilizadores difusos. Alguns dos parlamentares que compõem a Bancada Evangélica já estão na Câmara há vários mandatos e têm consciência dos limites que o ordenamento jurídico brasileiro impõe para implementação de temas com-

portamentais conservadores. Nesse sentido, sob o ponto de vista eleitoral, a situação da Bancada Evangélica era mais confortável quando o Executivo Federal era ocupado pelo PT, uma vez que a retórica da batalha para impedir a destruição dos valores cristãos e da defesa da família tinha maior plausibilidade no papel de oposição do que de governo. Resta ainda à Bancada Evangélica a aglutinação pela operação de temas de interesse eclesiástico/político institucional. A Igreja Universal do Reino de Deus (Iurd) é a segunda em número de integrantes da Bancada e ocupa hoje nada menos que a vice-presidência da Câmara Federal, com o deputado Marcos Pereira (PRB), e a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, com o bispo Marcelo Crivella. O Partido Republicano Brasileiro (PRB) é o braço político da Iurd e defende os interesses do bispo Edir Macedo na manutenção da concessão do canal de televisão pela Iurd, além de muitos outros, como o acesso às verbas publicitárias do Executivo Federal. Membros da Bancada Evangélica oriundos de outras igrejas que não possuem a centralização administrativa da Iurd acabam operando temas de interesse eclesiástico/institucional mais regionalizados, seguindo o modelo vigente na dinâmica dos partidos políticos dos quais fazem parte, assumindo áreas na estrutura administrativa para construção e perpetuação de redes de apoio eleitoral.

O sociólogo Paul Freston observou que à medida que o Brasil fica mais evangélico, os evangélicos também ficam mais brasileiros. No caso da Bancada Evangélica, o raciocínio se encaixa muito bem. No já citado “Manifesto à Nação”, a Bancada Evangélica menciona, no prefácio, a disfuncionalidade dos partidos na representação dos interesses dos cidadãos e se refere à formação de oli-

garquias partidárias como impeditivas para renovação da vida política. Era de se esperar, depois de reconhecer o problema, que o “Manifesto à Nação” contemplasse alguma proposta de reforma política e eleitoral na direção da transparência e da aproximação entre a classe política e os cidadãos. Todavia, o documento silencia completamente sobre o tema. A julgar por isso, continuaremos assistindo aos políticos evangélicos combatendo comportamentos da esfera privada que julgam imorais e fazendo vista grossa para a imoralidade institucionalizada

na vida política brasileira. Além disso, está completamente ausente do documento da Bancada qualquer referência à justiça social e à compaixão, temas tão caros à ética cristã. Difícil não recordar as palavras de Jesus registradas pelo evangelista Mateus: “Ai de vós, escribas e fariseus, hipócritas, porque dais o dízimo da hortelã, do endro e do cominho e tendes negligenciado os preceitos mais importantes da Lei: a justiça, a misericórdia e a fé; devíeis, porém, fazer estas coisas, sem omitir aquelas! Guias cegos, que coais o mosquito e engolis o camelo!”.

A Falência do Estado Brasileiro e a Urgência de uma Reforma Administrativa

.....

ANA CARLA ABRÃO COSTA

Viadutos caem, museus ardem, escolas públicas se deterioram, crianças e jovens não aprendem, hospitais e postos de saúde não conseguem atender à demanda da população, policiais morrem nas ruas sem condições de trabalho e uma burocracia processual e ultrapassada nos custa cada vez mais. Essa é a realidade de um País que tem uma máquina pública ineficiente, inchada, cara e que se retroalimenta em um processo de crescimento contínuo e disfuncional. O modelo operacional que rege o funcionamento do setor público no Brasil precisa ser revisto e reinventado. Enquanto não enfrentarmos essa discussão, redefinindo as bases sobre as quais se assentam as relações funcionais entre o Estado e seus servidores, continuaremos servindo mal o cidadão e reforçando a condição de desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira.

Uma reforma administrativa do Estado brasileiro é urgente e imprescindível para que se devolva, via alinhamento de incentivos e motivação e racionalização dos gastos, à sociedade brasileira um Estado que ofereça

serviços públicos de melhor qualidade. Educação, saúde, segurança e políticas públicas de qualidade dependem de uma reforma estrutural que passa, necessariamente, pela revisão das inúmeras leis de carreiras que se multiplicaram nas três esferas administrativas do Executivo e dos poderes autônomos.

A qualidade dos serviços públicos é, acima de tudo, uma questão de justiça social. Serviços públicos básicos são instrumentos de geração de oportunidades para aqueles que só têm no Estado a possibilidade de acessá-las. O seu aprimoramento é, portanto, a forma de interromper um processo perverso, no qual o setor público atua como agente de reforço das desigualdades de renda e da baixa mobilidade que caracteriza a nossa sociedade.

Mas, a melhora dos serviços públicos prestados no Brasil depende de uma transformação no modelo de gestão de pessoas na esfera pública, com revisão das práticas atuais e adoção de conceitos que aumentem o nível de motivação, engajamento e satisfação dos servidores e também de entregas. A eficiência e a qualidade dos serviços públicos no Brasil têm sido afetadas pelo modelo vigente, caracterizado por um arcabouço infraconstitucional pulverizado e não

.....
ANA CARLA ABRÃO COSTA é doutora em economia pela FEA/USP, sócia da Oliver Wyman Brasil.

homogêneo, com diversas leis e estatutos sobrepostos e específicos por carreira. Esses processos internos ineficazes limitam significativamente a capacidade dos entes públicos de administrar e engajar seus recursos humanos. A pulverização dos dispositivos por carreira fomenta ainda a negociação de vantagens remuneratórias e benefícios para cada classe de forma segregada, criando um ambiente propício a negociações dispersas. Essas, uma vez bem-sucedidas, incentivam outras carreiras a buscarem equiparação, criando um círculo vicioso pela busca de vantagens usualmente dissociadas da qualidade do serviço prestado.

Os gastos públicos no Brasil atingiram 39% do PIB em dados de 2016, segundo informações do Tesouro Nacional. Esse número é substancialmente maior do que o de países similares ao Brasil, como Chile ou México, onde os gastos públicos atingem 26% e 27% do PIB respectivamente, segundo informações da OCDE. Além disso, o equivalente a 13,1% do PIB é direcionado a despesas com pessoal ativo no serviço público. Não surpreende, portanto, que o gasto com pessoal represente parcela relevante das despesas dos governos em todas as instâncias federativas e venha trilhando uma trajetória de crescimento contínuo. No governo federal, entre 2003 e 2016, o aumento nas despesas com pessoal atingiu 56% em termos reais, tornando-se a segunda maior despesa atrás apenas da Previdência Social. Essa mesma tendência é observada nos entes subnacionais, mas com maior intensidade, e hoje já comprometem, nos Estados, o equivalente, em média, a mais de 70% da receita corrente líquida desses entes, ou seja, 14 pontos percentuais acima do limite definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa situação tende a se agravar nos próximos

anos, caso não sejam adotadas medidas de contenção e mesmo de redução dos gastos com a folha de pagamento desses entes subnacionais. A média de comprometimento deverá chegar a 84% até o final do mandato dos atuais governadores, ou seja, em 2022, fruto da dinâmica de crescimento vegetativo e de pressões por novos aumentos. Não há caminho de consolidação fiscal para os entes subnacionais sem que haja uma redução no nível das despesas de pessoal e a interrupção desse crescimento vegetativo das folhas de pagamento, que hoje gera elevações da ordem de 5% a 7% ao ano, independentemente de reajustes salariais.

Chama a atenção, contudo, que a contrapartida aos aumentos de gastos não tem se refletido na melhora da qualidade dos serviços públicos. Ao contrário, os serviços básicos são mal avaliados pela população e colocam o Brasil no quartil inferior em rankings internacionais de qualidade dos serviços públicos. Essa baixa qualidade dos serviços públicos pode ser explicada por diversos fatores, tais como o nível insuficiente de investimentos e a ausência de planejamento de longo prazo. A má alocação dos recursos, as péssimas condições de trabalho, o baixo nível de engajamento e motivação dos servidores e a ausência de investimentos em capacitação e em tecnologia explicam a baixa qualidade dos serviços prestados à população.

Sem que haja o enfrentamento dessas questões, com foco no redesenho do atual modelo de gestão de pessoas e com uma substantiva racionalização e redução dos gastos com pessoal em todos os níveis federativos, mas em particular nos Estados, não haverá melhora nos serviços e nem tampouco equilíbrio fiscal estrutural no Brasil e, consequentemente, a retomada consistente dos necessários investimentos públicos. Ou

seja, reformar a máquina pública no Brasil é, além de um imperativo social, também uma urgência fiscal e condição necessária para que se consiga resolver a crise financeira dos entes subnacionais.

Há ainda uma terceira razão que justifica a necessidade de uma reforma estrutural da máquina pública no Brasil: o aumento da produtividade da economia brasileira. Motor principal de crescimento, e consequentemente de geração de emprego e renda, a produtividade no Brasil está estagnada há mais de 20 anos, tendo recuado nos anos recentes, comprometendo o potencial de crescimento e contribuindo para uma recuperação mais lenta e menos consistente. Mas, aumentar a produtividade da economia brasileira passa, necessariamente, por aumentar a produtividade do setor público, dado o peso do Estado na nossa economia e também o relevante impacto que ele exerce sobre a produtividade do setor privado. Aumentar a produtividade do setor público significa ganhar eficiência na alocação dos recursos e garantir resultados melhores do que os que temos colhido atualmente.

Como reformar

Embora seja a estabilidade do emprego o primeiro vilão a ser apontado numa discussão de reforma administrativa do Estado, há muito a corrigir sem que se precise acabar com ela. Afinal, sem prejuízo de uma revisão na sua extensão no caso do Brasil, estabilidade de emprego no serviço público é algo comum no mundo todo. Seu objetivo é o de garantir a continuidade da administração e das políticas públicas em situações de alternância de poder e para proteger o interesse coletivo, fortalecendo a independência dos servidores que têm poder de polícia,

de regulação, de tributação, jurisdicional ou de controle. Está assim, na maioria dos países do mundo, restrita às chamadas carreiras de Estado, e não significa impedimento à demissão de servidores por faltas graves, redundância de função, extinção de órgãos, baixo desempenho ou mesmo por afastamentos constantes. Ou seja, estabilidade de emprego no serviço público não é sinônimo de blindagem em lugar nenhum do mundo, a não ser no Brasil.

No Brasil, a estabilidade está garantida pela Constituição de 1988, que inclusive a estendeu a todos os servidores públicos com a criação do Regime Jurídico Único. Em 1995, tivemos nossa última proposta de Reforma Administrativa. Com uma emenda constitucional apresentada pelo então ministro Bresser Pereira, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, buscou-se modernizar o serviço público e atualizar as relações funcionais no Estado. A sua aprovação veio em 1998 e trouxe alguns avanços. Um dos mais importantes deles foi a previsão de demissão por baixo desempenho, que ainda carece de regulamentação. Mas, a verdade é que, ao longo do tempo, mesmo os ganhos conquistados com a Emenda 19 foram se perdendo. A avaliação de performance se tornou mera justificativa para concessão de adicionais salariais generalizados; as progressões e promoções automáticas viraram a regra e os processos administrativos disciplinares, que devem preceder penalidades e demissões, tornaram-se cada vez mais lentos, mais obscuros e menos eficazes, em particular nas administrações estaduais e municipais, onde há menos controle e transparência.

Mas, não foi a Constituição a culpada por isso, porém todo um arcabouço infraconstitucional que foi sendo montado e que se baseia hoje em uma miríade de leis de car-

reiras que blindam o funcionalismo público de qualquer ação de gestão de pessoas. No governo federal, são mais de 300 carreiras distintas. Num Estado médio, chega-se a uma centena. Nos municípios, são dezenas. Juntem-se a isso processos internos viciados e capturados e têm-se um modelo de máquina que serve a si mesma, e não ao cidadão. Desde o estágio probatório, etapa em que se avalia se o aprovado no concurso se adequa às funções, até em situações de faltas graves como extorsão ou corrupção comprovada, são raros os casos de demissão de servidor aprovados em concurso. Nas poucas vezes em que isso ocorre, o Judiciário trata de reverter, garantindo um caráter de vitaliciedade ao servidor estatutário. A remuneração, por sua vez, pouco tem a ver com resultado.

A reforma administrativa precisa resgatar o conceito de estabilidade no serviço público, restringindo-a às carreiras de Estado, mas também eliminando dispositivos e processos que hoje garantem uma proteção indiscriminada contra crimes, baixo desempenho, descaso e também intempéries econômicas. Estabilidade não pode significar impossibilidade de demissão por falta grave, por redundância ou por baixo desempenho. Estabilidade não pode ser equivalente a garantir aumentos salariais, progressões e promoções automáticas e muito menos uma aposentadoria generosa e desconectada das contribuições feitas. Mas, nada disso, à exceção da amplitude da nossa estabilidade, está na Constituição.

O ponto de partida da reforma administrativa deve ser, portanto, a revisão das diversas leis de carreiras que são, em sua maioria, leis locais que estão sob a competência respectiva do presidente da República, de governadores, prefeitos, chefes de poderes e seus respectivos parlamentos. Três

são os pilares dessa reforma e que deverão nortear uma completa revisão das leis de carreiras Brasil afora: eliminação dos dispositivos de progressão e promoção automáticas; avaliação de desempenho anual relativa (curva forçada) e planejamento da força de trabalho. Além disso, formas mais flexíveis de contratação e a revisão dos processos administrativos disciplinares, além da introdução de ferramentas de gestão de pessoas que promovam a meritocracia e a valorização dos melhores servidores.

Conclusão

Não há justiça social sem um Estado eficiente, sem serviços públicos de qualidade, sem um serviço público voltado ao cidadão, e não a si próprio e a seus processos. Pelo contrário, um Estado pouco efetivo e que, ainda assim, consome grandes e crescentes volumes de recursos públicos reforça as injustiças sociais e a desigualdade de renda ao alijar os que mais precisam de oportunidades, aqueles quem mais precisam de apoio para poder competir com os que nasceram em situação mais favorável. Essa é a realidade do nosso Estado. Uma máquina que faliu e atua perversamente em favor da injustiça social no nosso país. Forjado em leis de carreiras e processos internos distorcidos, o setor público brasileiro reforça as nossas desigualdades, não entrega o que deveria e segue um modelo operacional que só se presta à sua retroalimentação e que hoje responde pela sua contínua deterioração.

Não há outra forma de interromper esse processo a não ser a partir de uma reforma administrativa estrutural e profunda que consiga restabelecer os conceitos de um serviço público efetivo. É imprescindível que se resgatem os instrumentos de gestão

de pessoas, selecionando, avaliando, valorizando e diferenciando os bons servidores (e demitindo os maus). Há que se restabelecer o uso de resultados (mérito) como único critério de ascensão na carreira e distribuição de gratificações e é fundamental que se faça um cuidadoso planejamento da força de trabalho, considerando adequação de competências, correto dimensionamento e distribuição, digitalização e eliminação de processos e a ampla modernização da máquina pública. Nada disso depende de mudanças constitucionais, mas sim da revisão das leis de carreiras que se multiplicaram em todas as esferas administrativas e introduziram dispositivos que eliminaram a motivação, valorização e diferenciação dos servidores públicos e geraram mecanismos de crescimento contínuo das despesas de pessoal.

Não se pode confundir reforma administrativa do Estado com a necessidade emergencial de congelamento de salários ou com medidas moralizantes como a extinção de

quinquênios, licenças prêmio ou gratificações injustificáveis. Embora imprescindíveis em vários casos, isso não é reformar o Estado e nem tampouco fortalecer a gestão de pessoas no setor público. Há que se encerrar uma reforma cujo objetivo é um serviço público mais efetivo para a população, o que também depende da valorização do servidor, do seu desenvolvimento e capacitação, da sua justa remuneração e de adequadas condições de trabalho para que ele consiga entregar o que o cidadão espera receber: educação de qualidade, atendimento de saúde decente, segurança pública que funcione e uma burocracia que atue em favor do interesse público, e não focada em sua própria sobrevivência.

Não há caminho para a melhoria dos serviços públicos, para o aumento da produtividade da economia e para a consolidação fiscal definitiva, em particular dos entes subnacionais, sem uma profunda e estrutural reforma administrativa no Brasil.

Referências

Abrão Costa, Ana Carla; Fraga, Arminio e Sundfeld, Carlos Ari (2018) – Reforma do RH do Estado. Oliver Wyman “Panorama Brasil – Reforma do Estado”

Banco Mundial (2019) – Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro

CNI – Confederação Nacional da Indústria (2018) - Retratos da sociedade brasileira: saúde pública / Confederação Nacional da Indústria. Ano 7, n. 44. – Brasília, DF

OECD (2011) - A Topography of Civil Service Laws. OECD Publishing, Paris.

OECD (2016) - Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017. OECD Publishing, Paris.

A Miséria da Democracia na República dos Salteadores

.....
JOSÉ NEUMANNE

“*L’État c’est moi*” (o Estado sou eu), dizia Luiz XIV, soberano absolutista de França. Quantos brasileiros, alguns dos quais falam francês por elitismo esnobe, podem dizer, como o rei, que eles são o Estado? Dizem que a escravatura foi abolida por obra e graça da mui pouco graciosa princesa Isabel dos Bourbons nos idos do penúltimo decênio do século XIX. Mas, um tipo novo de servidão foi instalado nesta República tropical sob as ordens de um estancieiro gaúcho, Getúlio Vargas, em nome da eficiência do serviço público. E o resultado está aí: enquanto o trabalhador comum trabalha como mouro e enfrenta o tal do serviço público, que dele só se serve, este reina absoluto com todos os direitos, prerrogativas e devidas mordomias. Por isso, é ocioso perguntar se o Brasil tem jeito. Tem não. As castas burocráticas estatais não deixam, não, de jeito e maneira.

E esse regime não tem como ser abolido por culpa de um sistema político aristocrático em que os marajás são a nobreza e o resto da população, a escumalha. Graças às artimanhas com que os donos do poder armaram as teias de aranha de uma democracia de

.....
JOSÉ NEUMANNE é jornalista, poeta e escritor.

fancaria, que presta reverências ao formalismo, ao garantismo e a outras cretinices do velho, bom e sábio Direito. Tudo foi armado, desde o princípio, quando as oligarquias rurais e a nobreza imperial juntaram as forças para inventar uma democracia em que o grego é negado, porque o poder não emana do povo e a este é negado. O segredo da escravidão verde, amarela, azul e branca é a composição do mando na herança dos positivistas autoritários e metidos a filósofos.

Na base de tudo está o velho Montesquieu, que estabeleceu como segredo do bom desgoverno a harmonia do tríplice comando. É tudo simples, tão simples. O Legislativo legisla, o Executivo executa e o Judiciário, por menos judicioso que seja, decide se o jeito de mandar está certo ou errado. A forma como esse equilíbrio é mantido merece ser narrado para que se entenda como funciona o reinado da tramaioa.

35 partidos e nenhum presta

Desde o quase século sob El Rey o poder não emana do povo, mas dos chefões. Nas aparências, o monarca presidencial é o único mandatário da República de todos os tempos legitimada pelo conceito fundamen-

tal da velha democracia de Atenas, segundo o qual cada cidadão tem direito a um voto. Mas, até mesmo esse nobre princípio se desmancha diante da evidência de que nele quem pode mais chora menos. Neste país as constituições são mais periódicas do que os jornais, mas todas, de dom Pedro I ao dr. Ulysses, que morreu no mar salgado, todas trataram de explicitar e escamotear o poder popular. O primeiro truque é criar uma miríade de 35 partidos políticos (até agora) autorizados a funcionar, fundados um atrás do outro e financiados todos pelo bolso furado dos pagadores de impostos. A Constituição de 1988 atingiu o ápice da glória partidária e do cinismo político com a criação do Fundo Partidário, a imposição do Fundo Eleitoral e, mais recentemente, a adaptação malandra do orçamento impositivo. Como sói acontecer no Brasil, todo *foie gras* termina em pizza, e as indulgências plenas decretadas pelos éditos do bezerro de ouro são emitidas diretamente pelo baixo clero, enquanto o sumo sacerdote dorme o sono profundo dos mais injustos. A pérola jogada aos porcos de nosso presidencialismo de desfaçatez é a emenda orçamentária sem fiscalização, distribuída entre prefeitos e organizadores chapinhas dos relatores. Os ditos representantes do povo fornicam como coelhos e parem feito insetos. São incansáveis na arte de reproduzir privilégios e foros para si próprios. O tal governo do povo, para o povo e pelo povo é, na prática, a ditadura absoluta das chefias partidárias que partem, repartem, mas sempre ficam com tudo. Para o cidadão, não sobram nem migalhas do rega-bofe dos poderes na distante e insensível Brasília.

Do bico de pena a Justiça que não condena

Há mais lendas no cenário político de Pindorama do que morcegos com o

novo coronavírus do comunismo capitalista chinês. Esses ratos voadores proliferam em cavernas providenciadas por um monstro de muitas mãos e poucos punhos, chamado Justiça Eleitoral. Não se imagine que seja coisa recente, vem de muito tempo atrás. Tudo começou com a eleição a bico de pena de candidatos que tinham de provar certa renda numa República Velha que nunca morreu.

Hoje, as coisas funcionam assim: o “virão de Plutarco” (SQN) Roberto Requião encarna um pistoleiro chamado Ferreirinha no motorista de sua equipe de campanha para o governo do Paraná, utilizando para divulgar a patranha uma excrescência chamada horário eleitoral gratuito. A eleição dada como perdida foi vencida e a chapa declarada vencedora, porque oportunamente o advogado do adversário logrado se esqueceu de dar nome aos bois, ou melhor, ao vice. *Parfait*, diria Luiz XIV.

O suntuoso Tribunal Superior Eleitoral abriga momentos impagáveis de humor cinzento. Até os gansos do lago no fosso do castelo do Planalto sabem que a eleição vencida por Dilma do Lula e Temer do quadrilhão foi disputada na base de muita grana e pouco juízo. Gilmar Mendes, supremo soltador da República das prisões cada vez mais superlotadas, presidiu um julgamento em que a chapa foi inocentada por excesso de provas, como definiu jocosamente o próprio relator, Herman Benjamin.

Nosso torrão tupiniquim, aí, sim, serve de cenário a comédias azedas e outras salgadas. Em que outro país do planeta azul se encontrará um presidente em pleno exercício do cargo que acusa de fraudada a eleição que ele próprio ganhou? E sabe o que é pior? Ele existe, tem patente de capitão, usa faixa verde-amarela de humorista e se chama “seu Jair”. E mais: vai ver até tem razão.

Qualquer “arararraquer” (a bênção, Corinha Rónai!) sabe que é mais fácil fraudar eleição em urna eletrônica do que tomar biscoito de guri em ponta de rua. Mas, provar quem há de? E perante este Estado das petas, quem precisa provar alguma coisa?

Baixo clero sobe ao altar

Bolsonaro ganhou a eleição para presidente da insana República porque era o único candidato tão baixo clero, mas tão insignificante, que nem sequer foi convidado para um assaltinho a cofre público nenhum. Aí mora o segredo da ditadura dos velhacos das organizações criminosas partidárias. Esta dorme sossegada, à prova de golpes ou lanças, pólvora ou metrancas, baseada no conceito mais antidemocrático que pode ter nossa Constituição enxundiosa e surrealista que estabelece a impossibilidade de candidaturas sem partidos. Ou seja, o escravo pagador de impostos que elege os reis de paus tem de se submeter à vontade soberana de quadrilhas emplumadas que limitam a disputa da chefia do Poder Executivo a uma roda de pôquer à beira do abismo e muito longe do céu. Por esta e mais outras, o nobre conceito do “cada cidadão, um voto” vira uma forma cachorra de distanciar o eleitor do eleito com a queda do erre final e da vergonha na cara de ambas as partes. Partes que sempre terminam em partidos, claro.

Se a matemática do Executivo não passa do zero, imagine só a do Legislativo. É, mas aí, sim, é o Poder que representa o povo, é ou não é? Como? Os gênios do liberalismo depois da ida do dr. Getúlio para a estância nos pampas bolaram um nó matemático que nem Euclides, o velho grego, desataria. Nem Alexandre, o macedônio, deceparia. O voto proporcional. O eleitor não vota num candi-

dato nem num projeto de governo, poder ou o escambau. Nada disso. Nestes tristes trópicos do velho Lévi-Strauss, que não usava calças jeans dessa marca, vota-se mesmo é no quociente eleitoral, um princípio matemático sem nenhum valor moral e com zero força política.

Isso mesmo: o escravo velho de guerra sufraga uma legenda qualquer ao teclar um nome ou um número e ver a cara de um sujeito que não existe, a não ser como um número, cujos Algarismos revelam a miséria da democracia na República dos saltimbancos. Somam-se os votos inúteis, embora chamados de úteis, e se divide o total pelo número de cadeiras disputadas para a Câmara dos Deputados. O resultado é o quociente eleitoral, o verdadeiro vencedor da eleição proporcional, o substituto simbólico do desusado poder popular.

93% dos deputados são intrusos

Apenas 7% dos descarados demagogos que têm assento na chamada Câmara baixa (eita, definiçõzinha arretada de certa, sô!) conseguiram votos de fato para representar um povo que, *et pour cause*, não é representado. Ou seja, a partir dessa sina de puxadores de votos (ou de carros oficiais?), os drs. Enéas, os Paulos Maluf e as Janaínas Paschoal da política elegem uma súcia que nem eles nem seus eventuais eleitores conhecem. É isso que se chama de representação do povo. E o regime ganha a mais imprópria marca de um produto falso (ah, desculpe, *fake*), democracia representativa. Quaquaquá.

Já que falamos de aritmética, é o caso de lembrar que um acreano que vota em São Paulo tem um voto 13 vezes menos poderoso do que um paulista que viva no Acre. É isso

aí. O quociente eleitoral para eleger deputados federais não é federal, não. É estadual. E quem é mais vale menos. O voto é proporcional, mas proporcionalmente os Estados menos populosos e mais pobres têm mais poder na representação do que os mais populosos e ricos. Nessa matemática de paradoxos, os pequenos se valem da bancada mínima e os grandes são punidos com o limite da bancada máxima. Algarismos romanos são incapazes de refletir esses paroxismos da representação capenga dos escravos, que, por isso, não fazem leis nem viajam nas asas da FAB Tour, nem nos tempos em que Lula Babá instituiu o direito dos pobres a frequentar o que nem ele se arrisca a usar: aviões de carreira. Isso aí pode até ser considerado “outros 500”, mas, no fundo, dá tudo na mesma.

Não pense, contudo, caro eleitor, que no Senado o apito toca em outro tom. Qual o quê! Senadores são três, eleitos em revezamento de um e dois. Nesse caso, não chore ainda, não, mas o cidadão, coitado, não tem direito ali nem a representação simbólica. Herdado do império dos Bourbons, o Senado da República não representa o indivíduo, mas outra entidade abstrata, a Unidade Federativa. Por isso, as eleições são majoritárias, cada cidadão tem direito a um voto, no caso, três, mas isso serve para pouca coisa, toda vantagem para os eleitos e um chá frio de água de batata para os eleitores.

Ah, dirá nossa Poliana em dia de fé em Deus e pé na tábua, vem aí o Judiciário para nos redimir. O Judiciário, no Estado brasileiro, é composto de três castas propriamente ditas: os juízes de primeira instância, que condenam, os de segunda, que mantêm as penas, e os de terceira, quarta e quinta, que soltam em nome do cidadão, que lhes paga o mais alto vencimento do serviço público (entenda-se servir-se do público, na feição

correta), vítima e garantidor do garantismo. Permita-me o ínclito leitor a liberdade de esquecer magistrados de instâncias inferiores, pois, por mais judiciosas que sejam suas sentenças, nunca serão mantidas pelos colegas do topo da colina. A miséria moral do Estado brasileiro se concentra de forma irretorquível nas altas Cortes de Justiça. Ruy Barbosa, meu colega cabeçudo, imaginou um Supremo Tribunal Federal para funcionar como poder moderador à imagem e a exemplo de sua majestade, que o baiano e republicano tanto admirava. Durante um bom tempo, mais tempo do que bom, diga-se, isso significava grandes juristas de notório saber, boa reputação e conduta ilibada. Tantas virtudes no time atual de 11 não poderiam ser limitadas por mandatos ou cobranças. Membros do pretório nada excelso têm emprego vitalício e não são cobrados por ninguém. Bastou o senador Lasier propor um mandato de dez anos para se tornar o mais execrável dos nobres seniores da República monárquica. Os dicionários não registram, mas, no Brasil, privilégio recebido é sinônimo de direito conquistado e imperdível. Assim como a nova nobreza dos morcegos do Planalto transmite moléstias, mas delas não padece, supremo magistrado, que é sumo sacerdote da zorra e da discórdia, orgulha-se de ser reprovado em concursos para julgadores em começo de carreira e de cuspir na mão dos pobres que suam em bicas para sustentá-los na base de medalhões de lagosta regados a vinhos três vezes premiados. Ora vejam!

O Supremo dos maçanetas

Há dois juízes em 11 ministros, Fux e Rosa. Os outros são procuradores – Celso, Marco Aurélio, Gilmar, Cármen e Fachin – ou advogados – Toffoli, Barro-

so, Lewandowski e Moraes. Nenhum deles é um luminar comparável a Victor Nunes Leal, autor do clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*. Todos têm origem humilde. Calma, não me refiro a posses. Mas, sim, ao fato de todos pertencerem à baixa classe dos maçanetas e carregadores de pastas. Não pense que essa categoria profissional seja aviltante. O capitão Bolsonaro já deu sinais de que substituirá o jovem assessor do advogado Saulo Ramos, Celso de Mello, nomeado por Sarney, por André Mendonça, que, embora tenha bajulado o chefão Lula em artigo para a *Folha de Londrina*, sobrevive adulando Toffoli, cujas luzes intelectuais não iluminariam um box de banheiro. Outro tirambaço na competência poderá ser dado se o atual presidente nomear, como promete, seu secretário-geral, Jorge Oliveira, com três anos de advocacia não praticada, para o lugar de Marco Aurélio Mello, cuja trajetória de nepotismo faria os imperadores romanos babarem de inveja. Sua virtude? “É o mais leal ao meu pai”, disse Eduardo, o filhote de Bolsonaro 03. Não core. Não se irrite. Não será fácil encontrar nos substituídos quem tenha sido escolhido por virtude mais republicana do que a fidelidade canina ao dono da bola.

O Estado brasileiro é um imenso traste impagável por todos esses motivos e outras causas deles advindas. Senadores têm oito anos de mandato, enquanto os membros do Senado dos EUA, no qual nossos primeiros constituintes se basearam, têm seis. Ministros do STF, que estão longe de ser infalíveis como o papa, só saem da cadeira que o capinha puxa para corresponder à sua régia remuneração a fim de advogarem para ganhar muito dinheiro e proteger os bons compadres

que os ajudaram a escalar o Olimpo. Só num Estado permissivo como o nosso Gilmar Mendes pode julgar amigos e antigos camaradas de palácio e ainda ser proprietário de uma rendosíssima escola de profissionais do chicanismo, que, pelo amor de Deus, nada têm que ver com o genial Chico Anysio.

No país onde, diziam os maldosos mais velhos, traficantes se viciam, prostitutas se apaixonam e gigolôs se casam com elas, não é difícil encontrar proles unidas pelo ofício defendendo réus em processos julgados pelos pais ministros. Afinal, o templo por excelência da perfídia de nossa herança ibérica é o cartório. A incompetência gerencial levou milhões de trabalhadores com tempo trabalhado suficiente para se aposentarem a filas infundáveis nas repartições encarregadas de não fazerem o serviço.

O Estado brasileiro perdeu a capacidade de fiscalizar e as consequências disso acarretam perdas para o Tesouro e mortes para o distinto público. Então, contemplamos as prisões superlotadas e tornadas sucursais pioradas do inferno, as agências em ruínas dos bilionários bancos ditos públicos, os índices deprimentes da educação, os pobres morrendo sem direito sequer a entrar nos hospitais e outras evidências de nossa máquina pública emperrada. E perguntamos ao primeiro desempregado deitado sobre molambos na calçada: você acha que o Brasil tem jeito? Parece que não tem. Pois o único meio de prosperar seria abolir a escravatura do pagante submetido à empáfia do incompetente, corrupto e abonado habitante privilegiado do paraíso da estadocracia estroina e voraz. Talvez seja impossível, mas um dia, provavelmente, talvez, quem sabe...

A Relevância das Agências Reguladoras e a Criação de um Modelo Regulatório Eficiente

.....
CLEVELAND PRATES TEIXEIRA

Introdução

A discussão sobre a atuação das agências reguladoras não é de hoje. Toda vez que aparece alguma decisão difícil a ser tomada, que envolve interesse de grupos distintos da sociedade, há sempre acusações sobre a inépcia desses órgãos ou de favorecimentos. Alguns mais críticos, inclusive, apontam problema no modelo regulatório setorial vigente ou questionam a própria existência das agências. Menos incomum ainda é assistirmos ataques direcionados por alguns políticos, inclusive presidentes da República, que normalmente o fazem com a intenção de ter a decisão regulatória em suas mãos.

Sob o ponto de vista prático, um bom modelo regulatório pode atrair investimento para o setor alvo da regulação, gerando uma série de benefícios para a sociedade. Tais benefícios se materializam por meio de

geração de emprego, renda, pagamento de impostos e incorporação de tecnologias, que acaba por elevar o grau de eficiência de toda economia, ampliando a riqueza de um país. Neste sentido, a questão central a ser respondida é como se definir um ambiente regulatório eficiente, que seja menos suscetível a erros e a interferências políticas.

O objetivo central deste breve artigo é o de deixar claro que as agências reguladoras têm um papel fundamental para o país, que deve ser preservado. Há que se destacar, que muitos dos erros regulatórios atribuídos a essas instituições nada mais são do que o reflexo da tentativa do controle de suas decisões por parte do universo político.

Para tanto, explico inicialmente o que é regulação e a razão de sua existência. Com base nesta discussão inicial, levantei os principais objetivos que um bom regulador deve perseguir para que atenda ao denominado interesse público. Finalmente, destaco os principais aspectos que devem ser considerados na construção de uma governança regulatória eficiente, com a finalidade de destacar os principais problemas enfrentados pelas agências no país.

.....
CLEVELAND PRATES TEIXEIRA é sócio-diretor da Microanalysis Consultoria Econômica LTDA., professor de economia da FGV-Law e coordenador do curso de Regulação de Mercados da Fipe.

O que é regulação e por que ela se justifica

A regulação nada mais é do que um conjunto de comandos normativos, que envolve um agrupamento de regras coercitivas e/ou indutivos, editadas por órgãos criados para fins específicos. De uma maneira mais ampla, é uma forma de influência estatal deliberada, que acaba por influenciar o comportamento social, econômico ou mesmo político da sociedade.

Sob o ponto de vista prático, a atuação das agências reguladoras incorpora funções semelhantes às dos três poderes. Como ponto de partida, elas devem aprovar normas e regulamentos a serem seguidos (função típica legislativa). Em um segundo momento, as agências devem implementar as regras definidas, por meio de autorizações e licenças, regulação tarifária etc., e fiscalizar o cumprimento do quanto estipulado normativamente (função executiva). Por fim, havendo dúvidas sobre a correta atuação das empresas no mercado, a agência deve ainda julgar administrativamente se houve a devida observância da norma e aplicar punições àqueles que as descumpriram (atividade judicante). Como se observa, a atividade regulatória é bastante complexa, sendo que cada uma das etapas da cadeia de decisão pode definir ganhadores e perdedores no jogo regulatório, redistribuindo riqueza na economia, e alterar o nível de eficiência e de bem-estar social.

Neste sentido, decisões regulatórias podem ser interpretadas como um “produto” valioso para vários grupos da sociedade. Mais precisamente, podemos dizer que a regulação envolve um mercado de decisões no qual os ofertantes seriam os reguladores e os demandantes os vários grupos da sociedade com interesses em obter resultados “mais lucrativos” nas suas respectivas atividades. E,

neste ambiente, a possibilidade de controlar as decisões regulatórias, por meio de indicações de diretores ou via interferência e pressões (diretas e indiretas) sobre o processo decisório, torna-se uma ferramenta valiosa nas mãos de grupos políticos. Tal poder, na realidade, permite que esses grupos políticos maximizem seus próprios interesses (votos, financiamento de campanha, cargos etc.), por meio da negociação com os vários grupos interessados em obter regras específicas ou normas regulatórias gerais.

Note-se que esta lógica não é de exclusividade brasileira e está bem descrita no que se conhece na literatura como Teoria Econômica da Regulação. Em uma trilogia de artigos, buscando explicar as razões para a existência de tanta regulação nos EUA, três autores de renome – Stigler¹, Posner² e Peltzman³ – concluíram que muitas vezes a regulação não é criada em nome do interesse público, mas sim a partir de um jogo entre vários grupos de interesses, que buscam obter um conjunto de regras que os beneficiem.

O primeiro passo para se evitar que este processo de interferência política tome corpo é entender que a regulação deve ser a exceção, e não a regra. Quanto menos espaço para interferência estatal, menor será a chance de observarmos barganhas políticas não republicanas envolvendo questões regulatórias. Neste sentido, a recente lei da liberdade econômica (Lei 13.874/2019) teve o mérito de deixar bem claro este princípio. Na realidade, a regulação, sob o

1 STIGLER, J.S. *The Theory of Economic Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science. Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971), pp. 3-21.

2 POSNER, R.A. *Theories of Economic Regulation*. Bell Journal of Economics, 1974, v5(2), 335-358.

3 PELTZMAN, S. *The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation*. Brookings Papers: Microeconomics 1989.

ponto de vista econômico, deve ter como pressuposto básico a identificação de falhas de mercado. Mais precisamente, só há que se falar em regulação quando identificarmos três problemas econômicos. O primeiro deles é o que se denomina poder de mercado, mas cuja solução deve envolver, preferencialmente, decisões pontuais, na esfera da defesa da concorrência (controle de concentrações ou punição a condutas anticompetitivas). Somente quando isso não for possível, por características intrínsecas do mercado em questão, é que se deve utilizar mecanismos regulatórios tarifários e/ou empreender um modelo regulatório concorrencial.

O segundo problema que justifica a regulação é a observância de externalidades a terceiros, cujo caso clássico é o da geração de poluição, que justifica um controle ambiental mais rígido. Neste aspecto, há que se destacar que o país não tem uma agência reguladora formal e independente de meio ambiente, nos moldes, por exemplo, da agência americana (*Environmental Protection Agency*, EPA).

Já a última razão, que justifica a regulação, é a presença de assimetrias informacionais, situação na qual os ofertantes do produto ou serviço conhecem mais sobre o que está sendo negociado do que o seu consumidor. Neste caso, a regulação procurará equalizar o nível de informação entre as partes que negociam, elevando o nível de eficiência dessas transações. Este tipo de regulação é observado nas áreas bancária, de seguro e saúde.

Excetuando a correção de problemas associados às três situações aqui descritas, é pouco provável que se encontre uma regulação que tenha por base o interesse público.

Quais devem ser os objetivos de uma agência regulatória

Tomando por base o objetivo mais geral de que a regulação deve se limitar a corrigir falhas de mercado, a pergunta que resta é quais seriam os objetivos mais específicos, ou seja, a maneira como isso se materializaria na prática. Em primeiro lugar, uma boa agência reguladora deve ter por foco garantir o bem-estar dos consumidores, o que implica atender ao trinômio quantidade-preço-qualidade (mais quantidade de serviços, com menores preços e o máximo de qualidade possível). Note-se que a escolha do nível ótimo de benefício ao consumidor deve considerar que “não existe almoço grátis”. Portanto, há sempre um *trade-off* nessa escolha entre benefício e custo a serem incorridos e pagos pelos consumidores.

As agências reguladoras também devem considerar que não há como se atender ao primeiro objetivo sem que as empresas que prestem o serviço sejam saudáveis economicamente. E isso implica permitir que elas possam ter um retorno “razoável”, ajustado ao risco do setor em que estão inseridas. O que se espera é que sejam criadas e respeitadas regras justas, que incentivem e permitam que as empresas busquem eficiência e lucratividade. Obviamente, a questão aqui não é evitar que as firmas corram riscos, mas sim evitar modelos de comando e controle que beirem a própria expropriação regulatória.

O terceiro objetivo está relacionado ao incentivo ao desenvolvimento de novas infraestruturas e à incorporação de inovações tecnológicas. Um exemplo típico desse segundo caso pode ser observado no setor de telecomunicações, com a progressiva incorporação de tecnologias “Gs” (3G, 4G, 5G etc.).

O quarto aspecto a ser perseguido é a universalização de serviços, principalmente aqueles cujo valor social do benefício seja elevado, como é o caso do setor de saneamento. Há que se ter em mente que toda obrigação de universalização incorpora custos. Sendo assim, o nível adequado a ser exigido deve ter por base uma comparação entre o benefício social marginal gerado e o respectivo custo marginal associado (tanto público, quanto privado).

Finalmente, a agência reguladora deve ter por meta elevar o nível de concorrência em segmentos dentro do setor regulado no qual isso seja factível. Em geral, isso pressupõe definir uma boa regulação de acesso e tarifas adequadas para segmentos verticalmente relacionados dentro do setor, que sejam caracterizados por monopólios naturais. Um exemplo clássico deste tipo de preocupação é a definição de direito de passagem em ferrovias para empresas que apenas prestem o serviço de transporte de carga ou passageiros.

Ao limitarmos a atuação das agências a esses objetivos, damos mais um passo no processo de minimização de erros regulatórios e de interferências políticas indevidas.

Como construir um modelo regulatório eficiente

Antes de qualquer prescrição de governança regulatória prévia, há três questões que devem ser respondidas com o objetivo de se evitar erros ou espaço para interferência política. A primeira, já apontada anteriormente de maneira implícita, envolve perguntar se há uma falha de mercado a ser corrigida. Se isso não se verificar, não há razão para se regular.

A segunda pergunta a ser feita é se a re-

gulação criará uma “falha de Estado” maior do que a falha de mercado que se pretenda corrigir. Regular implica definir regras a partir de informações obtidas com empresas de mercado, o que já introduz de pronto um possível problema de assimetria informacional. Muitas vezes, ainda, não se tem como prever contingências futuras e não há como se ter uma ideia minimamente clara sobre o impacto de uma interferência estatal. Nessas circunstâncias, se a falha de mercado identificada não provocar uma perda grande de bem-estar social, é melhor que não haja uma intervenção regulatória para que não se cometa erros e se crie uma distorção no mercado superior ao problema identificado que se pretenda corrigir.

Já a terceira questão a ser respondida é se a falha de mercado identificada exige de fato a presença de uma agência reguladora para corrigi-la. Algumas vezes, a simples definição de leis e punição adequada para o descumprimento da regra já são suficientes para resolver o problema. Em outras, a criação de políticas de fomento e a constituição de linhas de crédito podem corrigir assimetrias competitivas pelo lado da oferta. Em situações como essas, a criação de uma agência reguladora pode introduzir o risco de que os burocratas do órgão passem a normatizar indevidamente a maneira como as empresas devem atuar no mercado ou criar regras que elevem o custo regulatório, inibindo investimentos no setor foco da regulação.

Uma vez superados esses aspectos, há cinco características desejáveis para o bom funcionamento de uma agência reguladora.⁴ A primeira delas é a autonomia deci-

.....
4 Tais características tomaram por base prescrição da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ver, por exemplo: <https://www.oecd.org/regreform/framework-for-regulatory-policy-evaluation.htm>.

sória administrativa e financeira, tanto de influência política quanto da iniciativa privada a ser regulada. Neste sentido, em que pese a nova lei das agências reguladoras (Lei 13.848/2019) ter avançado no caráter de independência desses órgãos (principalmente quando olhamos os artigos 3º e 42), só a prática dirá se o conhecido processo de barganha política para ocupação de cargos de diretoria terá fim. Vale lembrar, por exemplo, que o atual presidente vetou artigo que determinava a elaboração de uma lista tríplice por parte de uma comissão independente para que o presidente da República indicasse os dirigentes das agências ao Congresso.

A segunda característica é dar transparência às decisões, inclusive por meio da participação de todos no processo de elaboração das normas, reduzindo a margem de interferências indevidas, inclusive via corrupção. Neste sentido, a nova lei das agências também foi muito feliz ao exigir, além de períodos para consulta e audiência públicas para a manifestação dos administrados, a elaboração de relatório de impacto regulatório (AIR). Esse instrumento, utilizado no mundo todo, é fundamental para identificar ganhadores e perdedores no processo de alteração regulatória e especificar qual o efeito líquido para a sociedade das decisões a serem tomadas pelas agências. Mas, novamente, só o uso constante deste instrumento e seu aperfeiçoamento contínuo fará com que a qualidade das decisões possa melhorar ao longo do tempo. Note-se que, com este processo, fica mais fácil legitimar a atuação desses órgãos e definir mais claramente o interesse público envolvido.

A terceira característica é a presença de um corpo técnico preparado, composto por pessoas com bom conhecimento da estru-

tura do mercado e da tecnologia específica usada no setor. Isso exige um processo de contratação eficiente e a montagem de um plano de carreira que incentive o constante aperfeiçoamento dos funcionários, inclusive por meio de intercâmbio internacional. Aqui vale destacar que os constantes contingenciamentos de recursos, cujas fontes principais são as contribuições setoriais e multas arrecadadas pelas agências, em conjunto com limitações à constituição e reposição de cargos por parte dos respectivos ministérios responsáveis, têm limitado de certa maneira a consolidação de uma burocracia eficiente, com uma atuação mais presente, principalmente na área de fiscalização.

Outra característica desejável é a capacidade de criar regras claras e simples, de fácil entendimento e de baixo custo para os administrados e que, ao mesmo tempo, permita uma aplicação rápida por parte da agência, com processos (decisório, fiscalizatório e punitivo) objetivos, que suscitem pouca margem a dúvidas e a questionamentos técnicos.

Finalmente, mas não menos importante, uma boa agência reguladora deve ter uma forte preocupação com a segurança jurídica, buscando ser consistente em suas decisões, dando sinais claros e conformando uma jurisprudência administrativa sólida, com mecanismos de *enforcement* previsíveis. Este aspecto é fundamental, principalmente quando se pensa sob o ponto de vista de atratividade de investimentos. Decisões aleatórias, que sejam submetidas a interferências políticas, inclusive por constantes ameaças de edições de decretos executivos ou legislativos, por parte do Congresso, só geram insegurança, elevam riscos setoriais e abrem margem para críticas ao modelo regulatório vigente.

Comentário final

Como se observa, grande parte da crítica direcionada às agências reguladoras está relacionada ao entendimento equivocado sobre suas funções e às constantes tentativas de interferência por parte do universo político. Há que se ter em mente que a regulação deve ser a exceção, e não a regra,

sendo utilizada apenas como instrumento de correção de falhas de mercado. Ademais, há que se ter clareza de quais são os objetivos específicos a serem perseguidos e as características que conformam uma boa governança regulatória. Sem isso, estaremos sempre suscetíveis a decisões regulatórias, que atendam ao interesse de grupos específicos, e não ao interesse público.

Agências: Politização, Força do Mercado e Fragilidade do Consumidor

.....
MARIA HELENA TACHINARDI

Ao completarem 24 anos de existência em 2020, as agências reguladoras brasileiras intensificam o uso de meios digitais – mais rápidos e mais baratos do que os convencionais – para que empresas e usuários de serviços públicos resolvam seus conflitos de consumo. Companhias que prestam serviços regulados, como energia e telecomunicações, recebem crescentes reclamações de consumidores. Os segmentos de telefonia, internet e TV por assinatura estão entre os mais criticados.

A decisão da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), uma das 11 agências reguladoras¹ do País, de lançar o seu aplicativo **Anatel Consumidor**, por meio do qual se pode reclamar contra operadoras e receber retorno em até dez dias corridos, mostra o foco em canais de comunicação direta entre consumidores e empresas para a

resolução de conflitos. A ferramenta também permite que o usuário reabra o chamado e avalie o atendimento. Em 2019, até outubro, as empresas de telefonia móvel receberam mais de 1,2 milhão de reclamações. Queixas também se voltam contra prestadores de outros serviços: bancos, financeiras e administradoras de cartão.

Um dado positivo é que os canais de reclamações das agências se somam a outras iniciativas do governo. A plataforma **Consumidor.gov**², por exemplo, criada em 2014,

.....
2 O que é Consumidor.gov.br? O Consumidor.gov.br é um serviço público e gratuito que permite a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução alternativa de conflitos de consumo pela internet. Não constitui um procedimento administrativo e não se confunde com o atendimento tradicional prestado pelos Órgãos de Defesa do Consumidor. Sendo assim, a utilização desse serviço pelos consumidores se dá sem prejuízo ao atendimento realizado pelos canais tradicionais de atendimento do Estado providos pelos Procons Estaduais e Municipais, Defensorias Públicas, Ministério Público e Juizados Especiais Cíveis. A principal inovação do Consumidor.gov.br está em possibilitar um contato direto entre consumidores e empresas, em um ambiente totalmente público e transparente, dispensada a intervenção do Poder Público na tratativa individual. Os dados das reclamações registradas no Consumidor.gov.br alimentam uma base de dados pública, com informações sobre as empresas que obtiveram os melhores índices de solução e satisfação no tratamento das reclamações, sobre aquelas que responderam as demandas nos menores prazos, entre outras informações. O desempenho das empresas participantes pode ser monitorado a partir do link Indicadores.

Por meio da aba Relato do Consumidor, é possível ler o conteúdo das reclamações, respostas das empresas e comentário final dos consumidores, sendo, inclusive, possível realizar pesquisas por: palavras-chave, segmento de mercado, fornecedor, dados geográficos, área, assun-

.....
1 **Anatel** (Agência Nacional de Telecomunicações), **Aneel** (Agência Nacional de Energia Elétrica), **Ancine** (Agência Nacional do Cinema), **Anac** (Agência Nacional de Aviação Civil), **Antaq** (Agência Nacional de Transportes Aquaviários), **ANTT** (Agência Nacional de Transportes Terrestres), **ANP** (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), **Anvisa** (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), **ANS** (Agência Nacional de Saúde Suplementar), **ANA** (Agência Nacional de Águas) e **ANM** (Agência Nacional de Mineração).

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

teve a adesão da Anatel e da Anac, que estariam conseguindo taxa de sucesso elevada na resolução de problemas.

Com esse preâmbulo, busco salientar a importância do cidadão na finalidade das agências reguladoras brasileiras, responsáveis por intermediar os interesses entre mercado, governo e consumidores com base em pareceres técnicos.

Nesse contexto, nunca é demais destacar que a concorrência leal e o equilíbrio setorial são meios, não a finalidade das agências. É o consumidor quem deve nortear as ações dessas autarquias especiais de direito público. Em síntese, não deveria haver assimetria entre o vigor do mercado e a fragilidade do consumidor. Isso, porém, acontece, e a principal causa é a politização das agências, o que acarreta perda de prioridade de critérios técnicos na regulação de serviços públicos e, em consequência, enfraquecimento da confiança do cidadão.

O início da regulação e o marco regulatório de 2019

As agências reguladoras foram criadas em 1996, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que imple-

to, problema, período, classificação (resolvida / não resolvida/ não avaliada) e/ou nota de satisfação, entre outros filtros.

E, clicando em Dados Abertos, é possível obter os dados atualizados que alimentam os indicadores da plataforma, em formato aberto, o que permite a qualquer interessado promover a elaboração de inúmeras análises e cruzamentos eventualmente não contemplados pelas consultas disponíveis na plataforma.

O Consumidor.gov.br fornece informações essenciais à elaboração e execução de políticas públicas de defesa dos consumidores, bem como incentiva a competitividade no mercado pela melhoria da qualidade de produtos, serviços e do atendimento ao consumidor. Esse serviço é monitorado pela Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon – do Ministério da Justiça, Procons, Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, Agências Reguladoras, entre outros órgãos, e também por toda a sociedade.

mentou um programa de reforma do Estado e de regulação das atividades privatizadas.

O modelo que inspirou as nossas agências foi o dos EUA após o New Deal³, quando lá foi necessária uma forte regulação estatal para lidar com o liberalismo econômico da época. O Brasil, ao contrário, vinha de uma economia estatizante e precisava regular as novas atividades privadas.

O modelo brasileiro, porém, se afastou daquele que o inspirou, porque aqui o governo federal não abre mão de influir nas agências.

Há muita discussão sobre interferência política nas agências, despreparo dos seus dirigentes, insegurança jurídica para as empresas e piora na prestação de serviços regulados. São muitos os desafios, entre eles o de regular os serviços da 5ª geração da internet e o aumento na produção de energia solar. Neste e nos próximos anos, além do 5G, irá se falar muito de saneamento básico, concorrência no setor de aviação civil e serviços ligados à inteligência artificial.

Debate

Órgãos essenciais que definem regras para a exploração de atividades por empresas privadas em setores que representam cerca de 60% do Produto Interno Bruto (PIB), as agências estão se adequando aos tempos atuais.

Em 2019, houve debates importantes no Legislativo sobre mudanças na lei geral das agências e a sanção pelo presidente Bolsonaro da nova legislação (Lei 13.848). Na

3 O New Deal (Novo Trato ou Novo Pacto) foi um conjunto de medidas econômicas e sociais para resolver a Crise de 1929 (superprodução e especulação financeira) nos EUA. O plano visava à recuperação da economia, principalmente por meio do aumento de investimentos, empregos e consumo.

ocasião, notou-se preocupação com a necessidade de equilíbrio entre os interesses privados e o cumprimento de obrigações com os consumidores.

Destaco as declarações da senadora Simone Tebet (MDB-MS), presidente da Comissão de Constituição e Justiça. Segundo ela, pela natureza da atividade, a influência das agências reguladoras está em toda parte. Justamente por isso elas devem se dedicar a atender ao interesse coletivo.

“A nossa vida, como ela é, depende de como as agências reguladoras atuam. Elas estão no cotidiano das nossas vidas, nas viagens, nas luzes da nossa casa, nas filas de remédio, no abastecimento do carro, no celular. Controlam a vida, a atividade, os serviços, o consumo dos brasileiros”, diz.

Para a senadora, entretanto, “a ação das agências tem privilegiado as vontades do lado mais forte nas relações de serviços e consumos, que é o das empresas”. Alguns exemplos que se encaixam nessa definição, na visão de Tebet, são a permissão concedida para cobrança de bagagens pelas empresas aéreas, a flexibilização do valor de coparticipação nos planos de saúde e a autorização para que companhias elétricas aumentem as faturas acima da inflação. Essas informações constam de material divulgado pela Agência Senado.

Interferência do governo

Outro ponto importante do debate entre o Executivo e o Legislativo foi a interferência do governo na vida das agências. Isso ficou claro na declaração do presidente Bolsonaro, para quem parlamentares querem transformá-lo em uma “rainha da Inglaterra”, ou seja, tirar sua função de chefe de governo. Simone Tebet rebateu: “Bolsonaro comete um equívoco, já que o texto exige

apenas critérios técnicos e comprometimento público, além de impedir que cargos sejam usados para barganhar a aprovação de projetos relevantes para o país”. Vetar o texto, segundo a senadora, iria contra o que Bolsonaro prometeu durante a campanha eleitoral.

“A não ser que o senhor presidente da República tenha uma meia dúzia de compadres para empregar e tenha junto com essa meia dúzia de compadres dívidas de campanha para pagar com os setores fiscalizados pela agência. Somente assim é que ele quer fazer livremente a nomeação, sem o regimento que está estabelecido no projeto de lei”, disse a senadora.

O marco regulatório tem origem no PLS 52/2013, aprovado pelo Senado em maio de 2019. O texto atualiza regras de gestão, organização, processo decisório e controle social das agências; dispõe sobre a indicação de dirigentes; uniformiza o número de diretores, seus prazos de mandato e normas de recondução. Também cria requisitos técnicos a serem cumpridos por todos os indicados aos conselhos diretores.

O presidente Jair Bolsonaro vetou o artigo que previa a escolha de dirigentes por meio de lista tríplice.⁴ Para o Planalto, é prerrogativa do Executivo nomear os dirigentes desses órgãos. Esse gesto recebeu desaprovação, as-

.....
4 A nova lei também criou um novo instrumento, denominado Análise de Impacto Regulatório (AIR), exigível quando houver a adoção ou propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Com a implementação da AIR, as demandas regulatórias serão identificadas e analisadas, buscando o entendimento entre as causas e consequências dos problemas, considerando um maior número de soluções para a demanda, sem olvidar os impactos das decisões consideradas viáveis. Trata-se de importante provisão, pois a AIR já era adotada por algumas agências, como a Anvisa, mas não de forma homogênea e sistematizada. <https://www.ricardoalexandre.com.br/breves-comentarios-da-lei-13-848-2019-lei-geral-das-agencias-reguladoras-parte-1/>, acesso em 11/02/2020.

sim como a pressão sobre a Aneel para abrir mão da proposta de reduzir incentivos a quem produz energia por meio de painéis solares.

Carlos Ari Sundfeld, especialista em direito da regulação da FGV de São Paulo, é um dos que criticam a politização das agências: “A decisão da Aneel foi tomada com base em estudos e pareceres técnicos. Essa é a forma de trabalho das agências reguladoras”. Tal decisão tinha força para acabar com subsídios a grandes empreendedores, principalmente do agronegócio, que geram excedentes de energia e não pagam impostos na transmissão e na distribuição, diz Sundfeld. “Com a interferência, o presidente mantém o subsídio, o que é uma distorção. Se o país quer incentivar energia solar, que coloque isso no Orçamento”, sugere.

A literatura sobre as agências reguladoras mostra exemplos famosos de interferência de governos. A última e polêmica foi sobre taxaço da energia solar⁵. Outra opinião crítica a respeito dessa decisão de Bolsonaro é de Fernando Franco, presidente da Associação Brasileira das Agências de Regulação (Abar). “A maior autoridade do país não pode contradizer o parecer técnico de uma agência reguladora, como aconteceu com a Aneel, pois passa um recado de que não é positivo”, afirma, reforçando: “O governo precisa confiar nas agências”. Franco defende uma regulação forte diante da política econômica liberal do governo Bolsonaro.

O experiente professor Jerson Kelman, ex-presidente da Aneel e da Agência Nacional de Águas, adverte que as agências reguladoras devem ser instituições do Estado, acima de go-

vernos. Ele escreveu em seu livro “Desafios do Regulador”: “Se uma agência fosse uma entidade de governo, haveria o risco de que o interesse de longo prazo dos consumidores viesse a ser sacrificado em favor do interesse de curto prazo do governo de plantão”.⁶

Avanços

Quem pesquisar o tema das agências verá que a legislação atual (Lei 13.848/2019) altera leis de 1997, 1999, 2000, 2001 e 2005. Nessas modificações, tem havido avanços, como “revestir a função normativa da administração de lastro democrático, ao determinar a consulta, ao passo que a Lei 13.655/18, lei geral que é, apenas a faculta, remetendo ao gestor a análise da conveniência da medida no caso concreto”. Essa observação é da advogada Cristiana Fortini, em artigo na Revista Consultor Jurídico de 27 de junho de 2019.

Outro aspecto positivo da Lei 13.848/2019, segundo ela, é a obrigatoriedade de consulta pública, prévia à tomada de decisão pela criação ou alteração de atos normativos de interesse geral. Com isso, “adiciona-se importante passo no sentido da permeabilidade estatal”. Fortini também nota que “há, sem dúvidas, com a publicação da nova lei, a pretensão de tornar as agências reguladoras entes permeáveis à participação externa, com a consagração de mecanismos próprios a este fim, como as consultas e audiências públicas, além da maior transparência e publicidade de seus atos. “De um lado, expõe-se as agências aos reclames dos agentes privados, consumidores e usuários. De outro, enrijece-se sua autonomia funcio-

.....
5 O presidente Jair Bolsonaro publicou um vídeo na noite do dia 5 de janeiro sobre sua posição contrária à taxaço da energia solar. Segundo ele, “no que depender da Presidência da República, não haverá taxaço da energia solar e ponto final”.

.....
6 Jerson Kelman. Desafios do Regulador. Synergia Editora, RJ. 2009.

nal e financeira para que as autarquias não sejam premidas por pressões políticas ou setoriais”, destaca a advogada.

Conclusão

Vários doutrinadores entendem que o consumidor é a peça chave para o bom desempenho do órgão regulador e que a missão das agências reguladoras não é apenas regular e fiscalizar o mercado, mas sim, atuar de modo eficaz para a defesa e proteção do usuário.

De acordo com o professor da FGV-SP, Carlos Ari Sunfeld, um dos objetivos relevantes das agências reguladoras é definir as obrigações dos prestadores de serviços em relação aos consumidores. Para ele, é difícil concretizar tal tarefa devido à “grande margem de deliberação e tensões”. Ele entende que tais agências, muitas vezes, decidem de forma contrária à defesa dos consumidores.⁷

A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, sempre é mencionada quando o assunto é direitos dos consumidores. A carta magna determina, no parágrafo terceiro do artigo 37, que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta (...)”. A Constituição dispõe que a participação popular será refletida nas reclamações referentes aos serviços públicos em geral, na qualidade dos serviços, no acesso dos usuários a regis-

tros administrativos  informações sobre a administração pública, em especial quando se refere às agências reguladoras.⁸

É sempre importante lembrar essa determinação constitucional no debate sobre as agências. O jurista Joaquim Falcão é um dos especialistas atentos à importância do respeito aos consumidores. “É insuficiente a participação deles nas audiências e nas consultas públicas”, diz. Falcão enxerga um caminho para o fortalecimento dos usuários. Ele considera que a união entre a opinião pública e a mídia exerce um poder muito mais forte do que uma audiência pública. “A divulgação que os meios de comunicação fazem da insatisfação dos consumidores, os *rankings* de empresas mais reclamadas, os baixos índices de resolução de reclamações, o uso de sites para divulgar más práticas de consumo, tudo isso, somado à pressão da própria opinião pública, tem maior impacto e efetividade nas decisões tomadas pelas agências e no comportamento das empresas”.⁹

Nesse contexto, merecem ser valorizados o serviço público gratuito consumidor.gov.br, canal utilizado por agências como Anac e Anatel para reduzir conflitos entre empresas e consumidores, bem como o aplicativo Anatel Consumidor.

São Paulo, 08/03/2020.

.....
7 Disponível em: <https://jhulykbjos.jusbrasil.com.br/artigos/726883762/agencias-reguladoras-e-sua-importancia-para-o-consumidor>, acesso em 04/03/2020.

.....
8 Disponível em: <https://jhulykbjos.jusbrasil.com.br/artigos/726883762/agencias-reguladoras-e-sua-importancia-para-o-consumidor>, acesso em 04/03/2020.

9 Raymundo Magliano Filho, *Um Caminho para o Brasil – A Reciprocidade entre Sociedade Civil e Instituições*, São Paulo, editora contexto, 2017.

5G Revolucionará Indústria, Serviços e Agronegócio

.....
CLÁUDIA TREVISAN

A revolução tecnológica provocada pelo 5G irá muito além de velocidades mais rápidas para assistirmos a séries na Netflix. A nova geração de telefonia móvel vai transformar a maneira como o mundo funciona, com a multiplicação exponencial da conexão entre dispositivos, robôs e máquinas, o uso de carros autônomos, a proliferação de cidades inteligentes e a banalização de experiências como realidade virtual.

Esse cenário não é algo abstrato que se materializará em um futuro incerto. Em 34 países do mundo, ele já é uma realidade, ainda que em estado incipiente. Na Coreia do Sul, quase 5 milhões de pessoas usam celulares conectados à quinta geração de telefonia móvel.¹ Na Suíça, fazendeiros monitoram a saúde e a produtividade de su-

as vacas em tempo real, graças a coleiras ligadas à rede 5G.²

A transformação aumentará a eficiência em fábricas, no setor de serviços, na logística e na agropecuária. Quem embarcar tarde nesse bonde perderá a chance de turbinar sua economia com ganhos de produtividade e atrair investimentos não só para a construção da infraestrutura do 5G, mas para setores que ganharão impulso com a nova tecnologia.

O 5G provocará uma revolução porque terá velocidade até 20 vezes maior que a existente no 4G e capacidade para transferência de quantidades massivas de dados.³ A nova tecnologia também reduzirá a quase zero a chamada latência, que é o tempo para um comando ser respondido pela rede. Isso permitirá aplicações como cirurgias a distância, uso de carros autônomos e operação remota de máquinas de precisão em tempo real.

O número de aparelhos conectados à re-

.....
1 Matt Kapko, "South Korean Operators Tout Skyrocketing 5G Subscriptions", SDXCenral, 7 de fevereiro de 2020, <https://www.sdxcentral.com/articles/news/south-korean-operators-tout-skyrocketing-5g-subscriptions/2020/02/>.

.....
CLÁUDIA TREVISAN é jornalista e pesquisadora não-residente do Instituto de Política Externa da Escola de Estudos Internacionais Avançados da Universidade Johns Hopkins

.....
2 Helena Fouquet e Albertina Torsoli, "Huawei in European 5G Heaven as Swiss Thumb Their Noses at Trump", Bloomberg, 4 de março de 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-04/huawei-finds-5g-heaven-in-switzerland-with-fitbits-for-cows>.

3 Tim Fisher, "How are 4G and 5G different?", Lifewire, 2 de março de 2020, <https://www.lifewire.com/5g-vs-4g-4156322>.

de crescerá de maneira exponencial, o que dará impulso à Internet das Coisas. O 5G terá capacidade para conectar até 1 milhão de dispositivos por quilômetro quadrado, dez vezes mais que o 4G. O número de coisas ligadas à rede passará de estimados 8,3 bilhões, em 2019, para 21,5 bilhões em 2025, de acordo com estudo da IOT Analytics, especializada em Internet das Coisas.⁴

Autoridades europeias avaliam que a dianteira na adoção do 4G deu aos EUA a liderança na criação das gigantescas plataformas de internet que hoje estão entre as empresas mais valiosas do mundo, como Google, Amazon e Facebook. Agora, não querem ficar para trás no novo padrão.

No Brasil, o cenário mais otimista prevê a realização do leilão de concessão do serviço no fim deste ano, o que permitiria sua implementação a partir de 2021. Isso coloca o país na quarta (e última) categoria no desenvolvimento do 5G em ranking elaborado pela GSA, entidade que congrega 750 operadoras de telefonia ao redor do planeta.⁵

No topo da lista estão as 34 nações que já lançaram o serviço. Em seguida, aparecem as que iniciaram ofertas do 5G de maneira limitada. O terceiro lugar é dos países que implementam “ativamente” o 5G. Por fim, há os que estão “investindo” na nova geração de telefonia. O Brasil pertence a esse último grupo, no qual estão todos os países da América Latina que já deram os primeiros passos no setor, com exceção do Uruguai - o vizinho está na segunda categoria, de oferta limitada da rede.

A implementação do 5G é uma das decisões estratégicas mais importantes que o governo brasileiro tomará. Depois de oito meses de discussão, o edital de licitação das frequências para a nova geração de telefonia foi publicado no dia 17 de fevereiro e estará aberto a consultas públicas até 2 de abril. No ano passado, havia a expectativa de que o leilão fosse realizado no primeiro semestre de 2020, mas dúvidas sobre sua interferência em antenas parabólicas atrasaram o processo.

Ofensiva dos EUA contra a Huawei

O processo global de extensão do 5G ocorre em meio à ofensiva global dos Estados Unidos para tentar convencer países aliados a não permitirem o uso de equipamentos da chinesa Huawei em suas redes. Até agora, a pressão surtiu efeitos pífios. Os EUA pressionaram 61 países a bloquearem a fabricante chinesa do 5G. Até agora, só três se alinharam a Washington: Austrália, Nova Zelândia e Japão.⁶ A mais recente derrota dos americanos foi registrada na Inglaterra, principal aliada internacional de Washington.⁷ No fim de janeiro, o país anunciou que autorizará operadoras a usarem equipamentos da Huawei em suas redes, com exceção de áreas “críticas” do ponto de vista de segurança nacional. Londres também impôs um limite de 35% para a participação da Huawei no mercado.

Washington sustenta que a presença de produtos da empresa torna sistemas de te-

4 “State of the IoT 2018: Number of IoT devices now at 7B – Market accelerating”, IOT Analytics, 8 de agosto de 2018, <https://iot-analytics.com/state-of-the-iot-update-q1-q2-2018-number-of-iot-devices-now-7b/>.

5 “5G Market Status: Snapshot January 2020”, Global mobile Suppliers Association, <https://gsacom.com/technology/5g/>.

6 Evan Osnos, “The Future of America’s Contest with China”, 6 de janeiro de 2020, The New Yorker, <https://www.newyorker.com/magazine/2020/01/13/the-future-of-americas-contest-with-china>.

7 Ryan Heath e Nancy Scola, “Huawei decision shows the limits of U.S. power — and Britain’s”, Politico, 28 de janeiro de 2020, <https://www.politico.com/news/2020/01/28/huawei-great-britain-107844>.

lecomunicações vulneráveis à espionagem chinesa, mas não apresentou até agora provas de que isso ocorra. A Huawei é a maior fabricante mundial de equipamentos de telecomunicações, que estão presentes nas redes 4G da maioria dos países.

A decisão britânica fortalece a posição da primeira-ministra alemã, Angela Merkel, que enfrenta resistência em seu próprio partido à sua inclinação de permitir a presença da companhia chinesa na infraestrutura 5G de seu país. A premiê teme que um eventual veto à Huawei prejudique as exportações alemãs. A China é o terceiro maior destino dos embarques do país e um dos principais clientes de sua indústria automotiva.

A administração Donald Trump também gostaria que o Brasil fechasse as portas para a Huawei, mas essa possibilidade parece remota, apesar da proximidade ideológica entre o presidente Jair Bolsonaro e o atual ocupante da Casa Branca.

Em reuniões com representantes de Washington, diplomatas brasileiros argumentam que a legislação brasileira não permite a discriminação contra uma empresa instalada no país. Além disso, não há no Brasil um mecanismo de revisão de investimentos estrangeiros semelhante ao existente nos EUA, onde o Comitê de Investimentos Estrangeiros nos Estados Unidos (Cfius) tem o poder de vetar operações específicas.

Mas, o governo pode decidir atrasar o leilão, na expectativa de que empresas dos EUA consigam desenvolver seus próprios produtos para redes 5G e participem da disputa. Por enquanto, só três empresas fornecem equipamentos completos para a infraestrutura do 5G: Huawei, a sueca Ericsson e a norueguesa Nokia. Segundo reportagem

publicada pelo *Wall Street Journal* no dia 24 de janeiro, os EUA estudam dar apoio a empresas para desenvolvimento de uma concorrente da Huawei no prazo de 18 meses, o que cairia em meados de 2021.⁸

Em entrevista ao UOL no dia 12 de janeiro, o ministro da Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, afirmou que o começo da implementação de “um piloto” do 5G poderia ocorrer apenas entre o fim de 2021 e início de 2022.⁹

Com participação de 52% no mercado brasileiro, a Ericsson acredita que o ideal é a realização do leilão até o fim de 2020, com o início das operações em 2021. Eventuais atrasos trarão custos para o país, na forma de perda de investimentos, arrecadação e competitividade. Estudo da empresa avalia que só em receita tributária, o Brasil deixaria de arrecadar R\$ 25 bilhões anuais, em um cenário de atraso de 12 meses na implementação do 5G.

Tiago Machado, diretor de Relações Governamentais da Ericsson, diz que os R\$ 25 bilhões não incluem o que deixaria de ser investido na criação da infraestrutura 5G, na produção e venda de smartphones e em fábricas e serviços que dependerão da nova tecnologia.¹⁰ O executivo defende a necessidade de padrões rigorosos de segurança cibernética e de um elevado grau de confiança na rede móvel. Mas, ele vê com apreensão a ideia de um divórcio ou um “decoupling” tecnológico entre Ocidente, liderado pelos EUA, e Oriente, representado

8 Bob Davis, “Pentagon Blocks Clampdown on Huawei Sales”, 24 de janeiro, 2020, <https://www.wsj.com/articles/pentagon-blocks-clampdown-on-huawei-sales-11579870801>

9 Paulo Saldaña e Luciana Amaral, “Implementação do 5G só começa em 2022, diz ministro da Ciência”, UOL, 12 de janeiro de 2020, <https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2020/01/implementacao-do-5g-so-comeca-em-2022-diz-ministro-da-ciencia.shtml>

10 Entrevista à autora.

pela China. “Nós temos tecnologias globais, e o celular é a tecnologia mais global que existe. Uma separação não seria benéfica.”

Exclusão da Huawei seria prejudicial às operadoras

É importante ressaltar que não existe um padrão chinês, sueco ou norueguês de 5G. O padrão é um só, global. Quem participará do leilão de 5G no Brasil são as operadoras de telefonia, como Vivo, TIM, Claro e Oi, e não a Huawei, Ericsson ou Nokia. Essas são fabricantes de equipamentos, que serão contratadas pelos vencedores do leilão. As três atuam no Brasil há anos e seus produtos estão presentes na maior parte da infraestrutura de 2G, 3G e 4G do país. A Ericsson tem a liderança, com 52%, seguida por Huawei (35%) e Nokia.¹¹

Analista para a América Latina da consultoria britânica Omdia, especializada em telecomunicações, Ari Lopes diz que a eventual exclusão da empresa chinesa do mercado brasileiro seria prejudicial para as operadoras. “Haveria um duopólio, com redução da concorrência e aumento dos preços.” Segundo ele, os países têm de se precaver e proteger suas infraestruturas de todos os riscos, não apenas os representados pela Huawei. “Nós temos que assumir que podemos ser espionados por todo mundo”, observou, depois de fazer referência às revelações de Edward Snowden sobre as atividades da Agência Nacional de Segurança (NSA) dos EUA.¹² Documentos divulgados pelo norte-americano em 2013 mostraram, entre outras coisas, que a NSA espionou a ex-presidente Dilma Rousseff e dirigentes da Petrobras e do Banco Nacional de Desen-

volvimento Econômico e Social (BNDES).

Durante o evento Painel Telebrasil 2019, em maio, o CEO da Claro Brasil, José Félix, disse que o eventual veto à Huawei seria “um inferno” para a operadora, que tem equipamentos da fabricante chinesa nas suas redes 3G, 4G e 4,5G. “Quem iria pagar o custo que fatalmente existiria?”, perguntou. “Pensar na substituição da rede de um fabricante importante e de ponta não é uma conversa para nós, é para o Reino Unido, para Japão, para os EUA. Deixem eles lá e nós ficamos quietos aqui”, observou, antes de Londres anunciar sua decisão.¹³

Há outra razão para o Brasil não se atrasar na implementação do 5G. Pela primeira vez na história, o país contribuirá com tecnologia própria para o padrão de uma nova geração de telefonia. Desenvolvida em Santa Rita do Sapucaí (MG) pelo Instituto Nacional de Telecomunicações (Inatel), a inovação permitirá a implementação do 5G em áreas de baixa densidade demográfica, especialmente em zonas rurais.

Nas cidades, a nova rede terá velocidade altíssima, mas seu alcance será limitado, o que demandará um grande número de antenas. O Inatel desenvolveu estações rádio base e terminais que projetam o sinal do 5G em uma distância de 50 km, com velocidade igual ou maior do que a experimentada atualmente por moradores de centros urbanos que usam o 4G, disse Luciano Mendes, coordenador do Centro de Referência em Radiocomunicações (CRR) do instituto.¹⁴

“O acesso em áreas remotas é essencial para o Brasil poder usar a tecnologia para

.....
¹¹ Estimativas de fontes do mercado ouvidas pela autora.

¹² Entrevista à autora.

.....
¹³ Henrique Julião, “Restringir Huawei no País causaria ‘inferno’, dizem operadoras”, <https://teletime.com.br/21/05/2019/restringir-huawei-no-pais-causaria-inferno-para-teles-diz-jose-felix/>.

¹⁴ Entrevista à autora.

aumentar a competitividade da agropecuária”, afirmou o pesquisador. Entre exemplos de aplicação do 5G, Mendes mencionou o uso de inteligência artificial para monitoramento de pragas ou umidade, acompanhamento de rebanhos, avaliação ambiental e organização da logística. Será possível usar um grande número de sensores e rastreadores, que permitirão o diálogo entre as “coisas” na Internet das Coisas. O que controla a umidade poderá acionar o que está no sistema de irrigação, por exemplo. “É a primeira vez na história em que o Brasil atua de fato para influenciar a definição do padrão de comunicações móveis. Até agora, éramos apenas usuários”, ressaltou Mendes.

A construção desse padrão global ocorre de maneira colaborativa sob a coordenação do 3GPP, entidade que reúne representantes da indústria que dominam esse mercado. As empresas depositam suas inovações, que são incorporadas ao padrão e passam a estar disponíveis com o pagamento de royalties. Segundo o pesquisador do Inatel, o avanço do 5G ocorrerá em “ondas”. A original veio com o lançamento, em 2018, do Release 15, o primeiro documento do 3GPP com especificações dedicadas à quinta geração de telefonia móvel. Entre outros pontos, ele aborda a conexão massiva de dispositivos da rede e a comunicação entre veículos e outros aparelhos.¹⁵ A versão 16 será lançada em ju-

nho e abrangerá o uso de carros autônomos, aplicações industriais da Internet das Coisas e o aperfeiçoamento das comunicações super-rápidas e com baixa latência.¹⁶ A solução desenvolvida pelo Inatel deverá entrar no Release 17, que será lançado em 2021 e tratará, entre outras coisas, do aumento da cobertura do 5G.¹⁷

Entre as decisões cruciais que o governo deverá tomar em relação ao leilão está a contrapartida que será exigida das operadoras. O edital pode prever um modelo arrecadatório, no qual o vencedor pagará à União para usar a frequência 5G, ou que foque nos compromissos das operadoras, nos quais os recursos são aplicados na implantação da rede.

Operadoras e especialistas preferem a segunda opção, em razão dos potenciais benefícios que ela traz aos usuários. “O modelo não arrecadatório é o melhor para o país”, disse o diretor do Inatel, Carlos Nazareth Motta Martins. “No arrecadatório, as operadoras gastam muito para pagar a concessão e ficam com poucos recursos para investir na ampliação da rede.”¹⁸

.....
15 “Release 15”, 3rd Generation Partnership Project (3GPP), <https://www.3gpp.org/release-15>.

.....
16 “Release 16”, 3rd Generation Partnership Project (3GPP), <https://www.3gpp.org/release-16>.

17 “Release 16”, 3rd Generation Partnership Project (3GPP), <https://www.3gpp.org/release-17>.

18 Entrevista à autora.

O Brasil e a Guerra Tecnológica EUA-China

.....

RUBENS BARBOSA

Em 2020, o governo brasileiro deverá tomar decisão altamente estratégica com profunda repercussão na vida das pessoas e no setor produtivo. Na área tecnológica, colocará o país no caminho de interesses conflitantes dos EUA e da China. Refiro-me à licitação da rede 5G para todo o país e à participação da empresa chinesa Huawei, que dispõe de equipamentos de alta qualidade e de baixo custo, quando comparados com a Ericsson e a Nokia

A emergência da China como uma potência econômica, comercial e tecnológica, nos últimos 25 anos, fez com que se acirrasse a disputa pela hegemonia global no século XXI. Há alguns anos, estamos acompanhando a crise comercial entre os EUA e a China e agora começa a confrontação tecnológica entre as duas superpotências.

Questão Huawei

Visando afastar a concorrência da empresa chinesa mais avançada tecnologicamente

.....
RUBENS BARBOSA é presidente do Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Irice) e editor responsável desta Revista. Foi embaixador do Brasil em Londres e em Washington.

do que as ocidentais, os EUA invocam questões de segurança das redes 5G da Huawei, que poderiam colocar em risco os sistemas de inteligência dos países. Visto que a empresa deve lealdade ao governo de Beijing e deve se reportar aos serviços de inteligência chineses. Essas alegações ocorrem no momento em que a própria CIA divulga informações sobre a Crypto, empresa suíça que os EUA utilizaram com esses mesmos objetivos durante décadas durante a guerra fria, inclusive no Brasil.

Situação em alguns países

O equipamento 5G da Huawei é reconhecido como sendo de baixo custo e alta qualidade. É usado em mais de 50 contratos em 30 países, entre os quais Itália, Portugal e Espanha.

O Reino Unido recebeu recentemente missão de alto nível do governo de Washington com o objetivo de evitar uma decisão favorável à Huawei. As autoridades britânicas resistiram às pressões dos EUA. O governo britânico anunciou que a decisão de utilizar a tecnologia da Huawei é aceitável. O primeiro ministro Boris Johnson disse que “o público britânico merece ter acesso à melhor tecnologia possí-

vel. Queremos colocar todo mundo na banda larga em gigabit. Se há oposição a uma marca ou outra, quem se opõe tem de dizer qual é a alternativa”. O chefe do MI5 (agência de inteligência britânica), Andrew Parker, declarou que “não tinha razão para pensar que usar a tecnologia da Huawei ameaçaria a parceria com os EUA”, sugerindo que o Reino Unido estará pronto a dar luz verde para a empresa chinesa.

Na Alemanha, a primeira ministra Angela Merkel havia decidido manter os contratos com a Huawei, mas está sob forte pressão dos EUA para seu país adotar a tecnologia europeia da Ericsson ou Nokia, mais cara e mais demorada. O governo chinês deixou claro que haverá retaliação e que as exportações de automóveis alemães poderão sofrer as consequências.

Apesar da oposição de Washington, a União Europeia decidiu não barrar a Huawei e elaborou diretrizes sobre a mitigação dos riscos de segurança nas futuras redes de 5G. Reino Unido (com restrições na participação em áreas sensíveis), Alemanha e Índia, segundo mercado da internet móvel no mundo, Espanha e Itália liberaram testes e fornecimento de equipamentos 5G pela empresa chinesa. Apenas Japão, Austrália e Nova Zelândia, membros do grupo “Five Eyes” de inteligência, com Washington e Londres, cederam à pressão dos EUA e proibiram a entrada da companhia chinesa.

O governo norte-americano intensificou o lobby contra a entrada da companhia chinesa também no mercado brasileiro. Donald Trump conversou com o presidente Bolsonaro sobre o assunto, e o secretário de Comércio, Wilbur Ross, disse publicamente que o tema é do conhecimento das autoridades brasileiras e reiterou que a vulnerabilidade das redes 5G pode afetar o sistema de

segurança dos países e a cooperação com os EUA. Na mesma linha, o subsecretário para Comunicações do governo norte-americano e representantes do Comitê de Investimento Estrangeiro (CFIUS) alertaram as autoridades em Brasília que os EUA poderão reavaliar o compartilhamento de informações nas áreas de inteligência e de defesa, caso se opte pela empresa chinesa para atuar na rede móvel 5G no Brasil.

O Brasil e a Huawei

Segundo estudo da Boston Consulting Group, para cada 1% de aumento da penetração da banda larga, o PIB brasileiro crescerá 0,7%.

A empresa chinesa está instalada no Brasil há mais de 20 anos e anunciou a construção de fábrica de celulares em São Paulo. Segundo conversas mantidas com dirigentes das operadoras de comunicação brasileiras, a empresa chinesa tem hoje uma forte presença no mercado brasileiro e uma mudança de tecnologia causaria muitas dificuldades para o setor. A presença da Huawei no Nordeste é crescente e se desenvolve através do Consórcio do Nordeste.

A questão vai se colocar no corrente ano, quando está prevista a licitação para a definição dos padrões a serem aplicados no Brasil. Dependendo das regras a serem anunciadas pelo governo brasileiro, a Huawei poderá participar ou não.

Recentemente, foram dados passos concretos para permitir a realização da licitação. Depois de acordo entre as TVs e as Teles, o governo estabeleceu as diretrizes para o leilão da quinta geração da tecnologia de telefonia móvel com ampliação da oferta. Não se trata de escolha de um padrão de uma ou outra empresa. O padrão é global. O edital da Anatel

não impôs qualquer restrição à tecnologia 5G da Huawei a ser utilizada pelas operadoras de telefonia, como a Vivo, TIM, Claro e Oi. Foi também aprovada a abertura de consulta pública para discutir essa questão.

Durante recente visita à China, o presidente Bolsonaro disse que vai aguardar a melhor oferta no leilão e ouviu a promessa de que o Brasil receberia investimentos na área de tecnologia da informação. O vice-presidente Hamilton Mourão disse que nosso país não tem receios em relação à segurança e que o Brasil não vetaria a participação da Huawei. O ministro Marcos Pontes, da Ciência, Tecnologia e Comunicações, disse que não haverá qualquer tipo de barreira à empresa chinesa e que a decisão do governo britânico pode ser uma referência para o Brasil. O Itamaraty estaria se opondo para não se contrapor a Trump. No jantar em Mar-a-Lago, no dia 7 de março, na Flórida, Trump deve novamente ter feito pressão junto a Bolsonaro para o Brasil não aceitar a participação da Huawei.

O atual governo deverá, assim, tomar uma das decisões mais importantes até aqui pelas implicações estratégicas e de política externa e comercial.

A licitação da Anatel deveria ser mantida para 2020 e efetivada logo que possível. O adiamento para 2021 não mudará o dilema do governo brasileiro. O atraso na decisão tornará mais demorada a incorporação das novas tecnologias de inteligência artificial e internet das coisas, por exemplo, para a modernização da indústria brasileira. A postergação também terá efeito negativo sobre os investimentos e a competitividade da economia nacional. Segundo estudos da Fiesp, apenas 1,3% das indústrias podem ser consideradas como 4.0, o que demonstra nosso atraso tecnológico nesse setor.

Conclusão

A disputa EUA-China pela hegemonia tecnológica global colocará o Brasil em outros dilemas no futuro e a melhor atitude seria, desde o início, manter uma posição de equidistância das duas superpotências e colocar os interesses brasileiros em primeiro lugar.

Difícilmente os EUA retaliarão o Brasil pela decisão que for tomada. Diferentemente do Reino Unido e da Alemanha, o Brasil não participa de qualquer rede de inteligência e não tem acesso a informações privilegiadas dos EUA. Por outro lado, o Brasil poderá ser afetado, caso a China decida reorientar suas importações de produtos agrícolas nacionais.

Dada a importância tecnológica do 5G para o desenvolvimento sustentável, as economias de baixa renda em todo o mundo, entre as quais o Brasil, não podem deixar de examinar essa questão do ponto de vista de seu exclusivo interesse e com visão estratégica de médio e longo prazos. A aproximação com Trump e a visão ideológica não deveriam influir em uma decisão que afetará o futuro do país.

Do ponto de vista da negociação global, o Brasil poderia examinar a possibilidade de pedir à Huawei a assinatura de um acordo de não espionagem (*no spy agreement*), que foi oferecido pela empresa chinesa ao governo britânico. Para tornar todo o sistema mais transparente, talvez seja o caso de ser negociado um acordo de monitoramento independente pela ONU como parte de um sistema global de telecomunicações, a fim de restringir eventuais atividades ilegais. A guerra tecnológica deveria ser superada pela negociação diplomática a fim de regular um setor tão sensível, de interesse de todos, para a defesa dos interesses e soberania nacionais.