

# INTERESSE NACIONAL

ANO 16 • NÚMERO 62 • JULHO – SETEMBRO 2023  
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

**O desarranjo institucional e  
uma agenda para unir o Brasil**

Luiz Felipe D'Avila

**O desafio de não repetir Lula 1 e 2**

Thomas Traumann

**Análise pessimista do governo Lula,  
mas com esperança de estar errada**

Carlos Melo

**O dilema da neutralidade na política externa:  
paralelismo entre Vargas e Lula**

Sergio Abreu e Lima Florêncio

**Mercosul: um destino histórico**

José Alfredo Vidigal Pontes

**Corrupção e autocracia à vista no Brasil**

Roberto Livianu

**A Cultura como ativo indispensável  
ao Interesse Nacional**

Evaristo Martins de Azevedo

**Proposta de manejo da floresta tropical**

Klaus G. Hering



INTERESSE  
NACIONAL

# INTERESSE NACIONAL

Ano 16 • Número 62 • Julho-Setembro de 2023

Editora

Marili Ribeiro

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer

Luis Fernando Figueiredo

Carlos Eduardo Lins da Silva

Luiz Bernardo Pericás

Claudio de Moura Castro

Miguel Lago

Daniel Feffer

Renato Janine Ribeiro

Eugênio Bucci

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

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação • [viacorporativa@viacorporativa.com.br](mailto:viacorporativa@viacorporativa.com.br) • Tel. (11) 4327-1000



[atendimento@lemidia.com](mailto:atendimento@lemidia.com) • (11) 3078-5840

[www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com) • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: [www.pixabay.com](http://www.pixabay.com)

# Sumário

ANO 16 • NÚMERO 62 • JULHO-SETEMBRO DE 2023

## Apresentação

## ARTIGOS

### 1 O desarranjo institucional e uma agenda para unir o Brasil

*O administrador e político **Luiz Felipe D’Avila** aponta em seu texto que o presidente Lula começou mal o seu terceiro mandato. A inexistência de uma visão clara das prioridades do país levou o governante a perder tempo precioso para reconciliar a nação dilacerada pela polarização. Otimista, o articulista acredita que, se houver união em torno de questões de interesse nacional, ainda há chances de se modernizar o país com iniciativas inovadoras. “Essas medidas são vitais para recuperarmos a capacidade de competirmos no mercado global, impulsionarmos o ganho de produtividade e transformarmos o Brasil em potência ambiental”, pontua.*

### 2 O desafio de não repetir Lula 1 e 2

*Consultor de risco político, **Thomas Traumann** destaca em sua análise que, em seu terceiro governo e diante de problemas semelhantes ao já enfrentados, Luiz Inácio Lula da Silva usa a experiência dos primeiros mandatos para decidir. “É compreensível, mas os resultados nesses primeiros cinco meses são irregulares. Tentar resolver um problema novo com soluções conhecidas é a principal marca de Lula 3 até aqui”. O maior desafio para o governo, do ponto de vista do autor, é a formação de uma maioria estável no Congresso Nacional. Todo o resto, seja a polarização na sociedade, a redução do ritmo da economia no próximo ano, ou mesmo os juros altos, podem ser contornados com uma maioria parlamentar.*

### 3 Análise pessimista do governo Lula, mas com esperança de estar errada

*O cientista político **Carlos Melo** pondera que avaliar governos nos seus meses iniciais pode ser injusto. Lembra ainda que há mais de uma década o Brasil está em desequilíbrio para depois considerar: “O país que o presidente Lula*

*recebeu em 2023 registra um legado que o faz morder a língua ao se lembrar de ter qualificado de “herança maldita” o que recebeu, 20 anos antes, das mãos de Fernando Henrique Cardoso. Também a situação do planeta é mais delicada e sufocante. O jogo está mais difícil, ao passo em que os times são de pior qualidade”.*

#### **4 O dilema da neutralidade na política externa: paralelismo entre Vargas e Lula**

*O diplomata **Sergio Abreu e Lima Florêncio** escreve nesta edição sobre a política externa brasileira do governo Lula, e ressalta que, hoje, se enfrenta o dilema da neutralidade entre uma superpotência com sinais de declínio da supremacia (EUA) e outra em ascensão econômica e geopolítica (China). No passado, a nação vivenciou cenário semelhante, quando Getúlio Vargas praticou, por alguns anos, a política de equidistância entre os Aliados da II Guerra Mundial e as potências do Eixo. Entretanto, o cenário hoje é bem distinto e complexo diante da perspectiva realista de crescente tensão entre as duas superpotências, aliada ainda a elevada dependência do Brasil aos investimentos chineses.*

#### **5 Mercosul: um destino histórico**

*Defensor da preservação dos acordos entre os povos latinos, o historiador **José Alfredo Vidigal Pontes** acredita ser preocupante constatar que ameaças a essa integração comercial tão saudável para todas as partes ocorram ainda nos dias de hoje, mais de 30 anos após a assinatura do Tratado de Assunção que criou o Mercosul. “O Mercosul carece de uma nova abordagem estratégica de alcance geopolítico que extrapole as políticas imediatistas e oportunistas. O comércio platino fortaleceu tanto os hispânicos como os luso-brasileiros, numa relação mútua de prosperidade, em meio a pontuais conflitos armados”, acentua em seu texto.*

#### **6 Corrupção e autocracia à vista no Brasil**

*O procurador de Justiça **Roberto Livianu** destaca a relevância de leis anticorrupção na sociedade moderna e cita dificuldades para o avanço de medidas na área, em especial no Brasil, ao ressaltar que propostas apoiadas pela sociedade, visando ao enfrentamento preventivo da corrupção – como o fim do foro privilegiado, candidaturas independentes, ou a prisão após condenação em segundo grau (praticada em todo o mundo ocidental democrático) –, são solenemente desprezadas e trancafiadas na gaveta da*

*presidência da Câmara. Aponta com isso o risco da inoperância na área, o que pode levar o país a virar uma autocracia.*

## **7 A Cultura como ativo indispensável ao Interesse Nacional**

*O advogado **Evaristo Martins de Azevedo** discorre, com ênfase na valorização da produção cultural, que há pressa no Brasil para se consolidar leis de incentivo à atividade, não apenas as já praticadas, mas outras que sejam decorrentes de renúncia fiscal. Tudo isso visando a expansão das diversas produções artísticas e culturais para contribuir com a efetiva transformação social do país, sempre por meio da educação. Para o articulista, cultura e educação caminham juntas e são fundamentais, como aliás, assegura a própria Constituição, além de movimentarem a economia, gerando renda e criando empresas, empregos e postos de trabalho.*

## **8 Proposta de manejo da floresta tropical**

*O economista **Klaus G. Hering** relata em seu artigo que a preservação da floresta tropical implica dois pressupostos: manter a diversidade e o potencial de evolução de todas as espécies arbóreas, e, ao mesmo tempo, assegurar a sua viabilidade econômico-financeira em uma economia de mercado. Assim sendo, mesmo diante de norma de utilização preservacionista, há de se dispor de instituição capaz de promovê-la e, ao mesmo tempo, garantir a imprescindível dinâmica empresarial. Tal instituição, prevista na legislação ambiental, não tem sido compreendida.*

# Apresentação

---

A atual edição da *Revista Interesse Nacional* avança pela discussão sobre os caminhos para o terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que chegou ao posto com as experiências e o desafio de não repetir os governos Lula 1 e 2. Os articulistas aqui refletem sobre temas que se estendem do atual desarranjo institucional, diante de um Congresso empoderado, à busca por uma agenda capaz de unir o Brasil em torno de um programa econômico factível. Mesmo diante de análises um tanto pessimistas sobre a capacidade de se obter sucesso, eles têm esperança de que as ponderações possam estar erradas e o governo surpreender.

A inexistência de uma visão clara das prioridades do país, dizem, levou o governante a perder tempo precioso para reconciliar a nação dilacerada pela polarização. Diante de problemas semelhantes aos já enfrentados no passado, Lula tenta resolvê-los com soluções conhecidas. Mas, eles consideram que o presidente precisaria reconhecer que o entorno mudou e novas soluções se impõem. Há consenso de que o seu maior problema é a formação de uma maioria estável no Congresso Nacional.

No âmbito da política externa, o dilema da neutralidade ganha nessa edição um paralelismo entre as eras Vargas e Lula. Se no passado Getúlio praticou a política de equidistância entre os Aliados da II Guerra Mundial e as potências do Eixo, hoje Lula precisa se equilibrar entre a superpotência com sinais de declínio da supremacia (EUA) e outra em ascensão econômica e geopolítica (China). E deve fazer isso na perspectiva realista da crescente tensão entre as duas superpotências, aliada ainda à elevada dependência do Brasil a investimentos chineses.

Estão na edição também o destino histórico do Mercosul em seus 30 anos de existência; a dificuldade ao enfrentamento da corrupção com leis preventivas para combater esse mal que alimenta o falso discurso de regimes autocráticos; a defesa de mais recursos para a Cultura, vista como essencial na formação educacional de um povo; e o reconhecimento de que propostas de manejo da floresta tropical devem conciliar diversidade e evolução das espécies arbóreas e assegurar a sua viabilidade econômico-financeira em uma economia de mercado.

Boa leitura!

OS EDITORES

# O desarranjo institucional e uma agenda para unir o Brasil



■ **LUIZ FELIPE D'AVILA** é administrador, cientista político, professor e escritor. Formou-se em Administração Pública na Harvard Kennedy School e em Ciência Política na Universidade Americana de Paris

O presidente Lula começou mal o seu terceiro mandato. A inexistência de uma visão clara das reais prioridades do país o levou a perder tempo precioso para reconciliar a nação dilacerada pela polarização política e pavimentar o caminho da retomada do crescimento econômico. Em poucos meses, tornou-se evidente a disfuncionalidade do governo e a incapacidade de o presidente Lula construir uma base de apoio político no Congresso. Ao perceber que o governo está à deriva, os interesses imediatistas e paroquiais da política ocuparam o palco central. O loteamento de cargos no governo federal e a distribuição generosa de verbas para parlamentares não foram suficientes para edificar uma sólida maioria no Parlamento. A lua de mel com o povo está prestes a terminar e o tom das cobranças aumentará com a crescente percepção de que o país permanecerá no atoleiro do baixo crescimento econômico e dividido pela polarização política.

A primeira medida urgente do presidente Lula deveria ter sido a reconciliação da nação. Ele precisava de gestos de grandeza, como Nelson Mandela fizera assim que assumiu a presidência da África do Sul em 1994. Numa nação dilacerada pelo regime de *apartheid* que o condenou a mais de 20 anos de prisão, Mandela fez questão de manter cidadãos brancos e pretos nas funções que ocupavam no Poder Executivo para dar exemplo de um líder capaz de superar as rivalidades, animosidade e desconfiança que dividiram o país e mostrar sua disposição de construir uma nova África do Sul. O gesto inicial de Mandela enfureceu os seus liderados e gerou desconfiança entre seus antigos adversários, mas seu exemplo, perseverança e vontade genuína de ser o presidente de todos os sul africanos foi crucial para cicatrizar as feridas e os traumas de uma nação dividida. A reconciliação da nação foi a pedra angular para construir a confiança no governo, nas instituições e na democracia sul-africana.

O presidente Lula nada fez nesse sentido. Ao contrário, fez questão de mostrar o seu ressentimento em relação ao governo passado, culpando o ex-presidente por todos os infortúnios do país e deixando claro que pretendia assumir a presidência

da República para reescrever a história do país e apagar as perseguições “injustas” que ele e os petistas sofreram por causa das denúncias dos escândalos de corrupção desvendados pela Operação Lava Jato. A sua lamentável declaração, revelando o seu desejo de destruir o senador (e ex-juiz) Sergio Moro é um triste retrato de um político vingativo e incapaz de reconciliar a nação.

## ■ Uma nação dividida é incapaz de crescer

Lula não aprendeu a principal lição de Mandela; uma nação dividida é incapaz de crescer, prosperar e enfrentar as mudanças necessárias de crença, atitude e comportamento para superar as divisões políticas e construir uma agenda mínima em torno das reformas inadiáveis do Estado. A polarização impede a criação de um mínimo denominador comum de entendimento, tolerância, respeito, civilidade e confiança. Esses atributos são fundamentais para unir o país e avançar com as reformas capazes de tirar o Brasil do atoleiro do baixo crescimento econômico e da ineficiência de um Estado capturado pelas corporações pública e privada.

O PT sabota as reformas porque suas crenças continuam enraizadas em ideias obsoletas que arruinaram a América Latina. Os discursos e atitudes do presidente Lula refletem a mentalidade arcaica que predomina na política brasileira. Infelizmente, existe uma parcela significativa da classe política e do corporativismo do setor privado que ainda acredita nas virtudes do nacional desenvolvimentismo. A facção mais retrógrada deseja ressuscitar as estatais e aumentar a intervenção do Estado na economia para conter a “ganância” do mercado, fazer justiça social e beneficiar com subsídios e reservas de mercado o corporativismo público e privado. Já a versão mais “liberal” dos defensores do nacional desenvolvimentismo procura conciliar o Estado forte com os princípios da economia de mercado. Singapura é uma espécie de modelo ideal: a existência de um Estado poderoso e centralizador, mas um país que goza de grande liberdade econômica. A insistência nas premissas do nacional desenvolvimentismo não contribuirão para melhorar o ambiente de negócio e criar as condições necessárias para o setor privado competir, investir e florescer por meio do livre mercado.

O modelo do Estado intervencionista na economia, centralizador nas suas decisões políticas e indutor do crescimento por meio de investimento público, subsídios setoriais e reserva de mercado teve o seu período de glória no Brasil de 1945 a 1980. Governos democráticos e autoritários seguiram rigorosamente a partitura do nacional desenvolvimentismo e o país foi uma das economias que mais cresceram no mundo durante o período. Mas as teorias do nacional desenvolvimentismo foram sepultadas nos anos 80 do século XX.

A agenda da abertura econômica, privatização, desregulamentação, desburocratização e redução de tarifas e de barreiras comerciais propiciaram o aumento da concorrência, produtividade e competitividade, permitindo o extraordinário crescimento econômico dos países emergentes, o surgimento das cadeias globais de valor e um grau de liberdade econômica ímpar no mundo. Testemunhamos o crescimento exponencial de países como Coreia do Sul e China, a recuperação econômica dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia e a valorização das *commodities* que beneficiou o Brasil. Mas o país cresceu muito abaixo da média dos emergentes porque não tivemos coragem de nos libertar das amarras do nacional desenvolvimentismo e abraçar as reformas liberais.

Continuamos a ser uma das economias mais fechadas do mundo, o que retarda o crescimento econômico e reduz a nossa capacidade de competir no comércio global. Insistimos na intervenção do Estado na economia, na criação de reserva de mercado e na manutenção de um sistema perverso de incentivos, subsídios e regimes especiais que deturpam a saudável concorrência de mercado. Somos obrigados a conviver com uma enorme insegurança jurídica, estimulada pela mudança constante do entendimento das regras do jogo, o que aumenta drasticamente a imprevisibilidade do cumprimento de contratos e a confiança nas leis. Os exemplos de ameaças ao desarranjo institucional são preocupantes, como retratam as atitudes do governo em modificar a Lei das Estatais, o marco do saneamento básico e a intervenção na autonomia do Banco Central.

O presidente Lula empenhou-se na modificação da Lei das Estatais para indicar afilhados políticos para cargos nas empresas estatais. A lei havia sido criada em 2016 justamente para evitar indicações políticas que se tornaram o elo central dos escândalos de corrupção, desvendados pela Operação Lava Jato. A profissionalização da gestão das estatais teve um papel central na recuperação de empresas públicas que quase faliram por causa dos esquemas de corrupção. Em seguida, Lula enviou um decreto presidencial para o Congresso Nacional que liquidava a essência do marco do saneamento básico: aumentar a concorrência de mercado e atrair os investimentos privados necessários para universalizarmos o saneamento até 2033. O decreto excluía as estatais da necessidade de participar das licitações, mantendo uma reserva de mercado para empresas que demonstraram nas últimas décadas uma atroz incompetência de gestão e absoluta incapacidade de investimento para universalizar o saneamento. Felizmente, a Câmara dos Deputados derrubou o decreto e deixou claro que a prioridade não é o corporativismo estatal, mas 100 milhões de brasileiros que não têm acesso ao esgoto tratado e 35 milhões que não possuem água tratada. Por fim, os ataques insistentes de Lula ao Banco Central demonstram sua incapacidade de respeitar a autonomia dos órgãos

de Estado e seu desejo de transformá-los em serviçal da vontade do governo. O presidente da República não aprendeu com os erros do passado. Quando a presidente Dilma Rousseff forçou o presidente do Banco Central a baixar o juro, o resultado foi um desastre. A queda artificial da taxa de juros elevou a inflação para dois dígitos, colaborou para agravar o colapso das contas públicas e culminou com o processo de impeachment da presidente em 2016.

## ■ Aversão às regras da economia de mercado

O dismantelamento da governança pública torna-se ainda mais preocupante quando vem acompanhado do rancor petista e sua aversão às regras da economia de mercado. Ao ser conivente com a invasão de terras produtivas e prestigiar o líder do Movimento Sem Terra, João Pedro Stédile, convidando-o para uma viagem oficial à China, a administração petista revela seu escárnio pelo respeito à propriedade privada e acirra a animosidade com o agronegócio –, o setor mais competitivo do país e responsável por 1/3 do PIB. Ao provocar o Supremo Tribunal Federal a rever os termos da privatização da Eletrobras, o governo indica seu menosprezo por uma empresa privatizada com o aval do Congresso e cujas regras foram definidas pela União. Ao intervir na Petrobras e abandonar o preço de paridade internacional como referência, Lula deixa claro que, no Brasil, o preço do petróleo é ditado pelo governo, e não pelo mercado.

Só há uma maneira de frear esse desarranjo institucional liderado pelo governo Lula. Será preciso unir o Congresso, a sociedade civil e o mercado em torno de uma agenda nacional para assegurar a retomada do crescimento econômico e a aprovação das reformas inadiáveis. As duas grandes alavancas do crescimento são o meio ambiente e a abertura econômica. O Brasil tem capacidade de capturar metade da emissão de carbono do mundo e se tornar a primeira grande economia carbono zero. Mas esse potencial só será convertido em riqueza, renda e emprego se o governo e o mercado estiverem em sintonia. O mercado precisa de regras previsíveis para investir na bioeconomia e no plantio de árvores em terras degradadas e se transformar numa importante fonte de receita e emprego para mais de 4 milhões de pequenos proprietários de terra. O enorme avanço em energia renovável no país (eólica e solar) aconteceu a despeito do Estado. Os investimentos em energia solar custaram 1/4 do preço da usina de Belo Monte e produzem quatro vezes mais energia. Mas o setor elétrico carece de investimento em geração distribuída e em termelétricas de gás e biodiesel para garantir a estabilidade do fornecimento de energia. O investimento não virá se o governo cultivar sua animosidade ideológica em relação ao mercado e ao setor privado. Ademais, o agronegócio sustentável continuará a ser um setor estratégico para assegurar o crescimento do país e de suas exportações.

A abertura econômica é vital para a retomada da competitividade e da produtividade. A abertura comercial foi responsável pelo crescimento da economia global, redução da pobreza mundial e desenvolvimento dos países emergentes. O Brasil precisa desburocratizar processos, derrubar reservas de mercado e barreiras tarifárias e regulatórias; investir na educação profissionalizante e na capacitação da mão de obra; padronizar regras contábeis, tributárias e trabalhistas, adotando os padrões internacionais da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE); e avançar com acordos comerciais, como o Mercosul-Comunidade Europeia e o Transpacífico. A reforma tributária é fundamental para destravar um dos maiores gargalos da competitividade do país. Convivemos com um sistema tributário disfuncional que é responsável pela judicialização de 70% do PIB, quando a média do contencioso tributário da OCDE é 0,28% do PIB. A simplificação das regras tributárias e a adoção do Imposto sobre valor agregado (IVA) são medidas indispensáveis para impulsionar a competitividade do país.

Por fim, precisamos avançar com a reforma administrativa. A valorização dos bons servidores que se destacam pelo seu desempenho é vital para estimular a meritocracia no serviço público e estabelecer critérios claros para ascensão na carreira. O bom funcionamento da democracia depende de uma burocracia competente, meritocrática e focada em prestar serviço público de qualidade e a criação de sistemas de avaliação constante de desempenho e de mensuração de eficiência de políticas públicas. No Brasil, existem algumas ilhas de excelência no funcionalismo público, como o Itamaraty, Banco Central e Forças Armadas, mas é preciso expandir a cultura da meritocracia para toda a burocracia.

Se nos unirmos em torno dessa agenda nacional, teremos a chance de modernizar o país e promover o desmantelamento do Estado nacional desenvolvimentista. Essas medidas são vitais para recuperarmos a capacidade de competirmos no mercado global, impulsionarmos o ganho de produtividade e transformarmos o Brasil em potência ambiental. Após 40 anos de baixo crescimento econômico, temos obrigação de deixar um país melhor para os nossos filhos e netos. Esse objetivo só será alcançado se deixarmos de nos iludir com governos populistas, abraçarmos a agenda modernizadora e termos coragem de sepultar o nacional desenvolvimentismo que nos manteve ancorados no passado, impedindo o avanço econômico, político e social do país. ■

# O desafio de não repetir Lula 1 e 2



■ **THOMAS TRAUMANN** é jornalista, mestre em Ciência Política e consultor de risco político. Foi ministro de Comunicação Social (2014) e é autor de “O Pior Emprego do Mundo”, sobre ministros da Fazenda

No filme *Meia-noite em Paris*, o personagem interpretado pelo ator Owen Wilson vive uma epifania ao entrar em um táxi que o transporta do século 21 para a Paris dos anos 1920. Maravilhado pela companhia de Scott Fitzgerald, Ernest Hemingway e Gertrude Stein, o personagem retorna toda noite ao táxi em direção ao passado, em um processo de busca repetitiva pelo período que ele considerava o mais brilhante da história. O longa-metragem dirigido por Woody Allen remete a um sentimento típico: sempre vamos tentar voltar a um momento que consideramos mágico, seja quando tínhamos o vigor da juventude ou chegamos ao ápice da carreira.

Em seu terceiro governo, diante de um problema semelhante ao que já enfrentou, Luiz Inácio Lula da Silva usa a experiência dos primeiros mandatos para decidir. É compreensível, mas os resultados nesses primeiros cinco meses são irregulares. Tentar resolver um problema novo com soluções conhecidas é a principal marca de Lula 3 até aqui.

O desafio que irá definir o sucesso do governo Lula neste ano é a formação de uma maioria estável no Congresso Nacional. Todo o resto – a polarização na sociedade entre lulistas e bolsonaristas, a provável redução do ritmo da economia no ano que vem, os juro de dois dígitos, o boicote do PT ao ministro Fernando Haddad, a oposição hidrófoba do bolsonarismo, o desafio de preservar a Amazônia, a resistência ao presidente entre os oficiais militares, a escalada na guerra na Ucrânia etc. – são temas graves, mas podem ser contornados se Lula obtiver uma maioria parlamentar. Os três ministros com maior contato com os políticos – Rui Costa, da Casa Civil, Alexandre Padilha, das Relações Institucionais, e Fernando Haddad, da Fazenda – concordam com esse diagnóstico. Só que é grande a distância entre identificar o problema e saber como resolvê-lo.

O governo Lula demorou a perceber que o mesmo eleitor que colocou no Planalto um presidente de esquerda elegeu um Congresso de direita. Ambos

têm legitimidade popular para defender interesses distintos, mas no sistema personalista da política brasileira é do presidente que os eleitores esperam e cobram as medidas para o país crescer e prosperar. Lula que faz neste terceiro mandato o seu governo mais centralizador e com menos vozes dissonantes no núcleo de poder é quem tem mais a perder no confronto.

O conflito ficou evidente em maio. Ao mesmo tempo que aprovou por 372 votos o relatório do deputado Claudio Cajado para o novo Marco Fiscal, a Câmara embaralhou a medida provisória (MP) da reorganização dos ministérios, retirando funções das pastas de Meio Ambiente, Povos Indígenas e Desenvolvimento Agrário. A MP foi aprovada no último dia possível, deixando o governo sob o risco de perder 17 ministérios apenas para que a Câmara deixasse público a sua insatisfação com a articulação política do governo.

Pressionado, Lula se encontrou com o presidente da Câmara, Arthur Lira, e com o líder do União Brasil, Elmar Nascimento, mas a intervenção foi uma solução emergencial. Montado às pressas em meio às negociações para a aprovação do Orçamento de 2023, o ministério de Lula foi montado na mesma lógica dos anteriores: um acordo com os líderes para indicação dos ministros e a manutenção da base através da distribuição de emendas.

## ■ Problemas conjunturais e estruturais

A relação do governo Lula com o Congresso tem problemas conjunturais e estruturais. Os conjunturais são os restos a pagar de R\$ 1 bilhão em emendas individuais que o governo Bolsonaro deixou de pagar. Entre janeiro e junho, o governo Lula empenhou, ou seja, autorizou o pagamento de cerca de R\$ 7 bilhões, mas até este dinheiro realmente sair vai um tempo que pode durar meses. Enquanto as verbas não chegarem nas prefeituras, o humor dos deputados não melhora.

Esta é a ponta do iceberg. Estruturalmente, o Congresso de 2023 tem mais poder do que nos oito anos dos dois mandatos de Lula e, por isso, a distribuição de ministérios em troca de votos não é mais uma correlação direta.

Desde 2015, os congressistas se deram o direito de distribuir emendas individuais, por bancada e, finalmente, através do famoso Orçamento Secreto. Isso assegurou aos congressistas o direito de distribuir mais de R\$ 35 bilhões do orçamento deste ano. No ano passado, os congressistas ligados aos presidentes Arthur Lira e Rodrigo Pacheco chegaram a ter R\$ 70 milhões em emendas para dispor como quisessem. Os inimigos tiveram menos de R\$ 20 milhões. Sem precisar telefonar de joelhos para nenhum ministro, os congressistas decidiam

qual prefeitura iria ganhar quanto para qual obra. É um sistema no qual os deputados se tornaram vereadores federais, interessados em obras paroquiais e não em políticas públicas.

A decisão do STF de considerar o Orçamento Secreto ilegal impede o esquema de distribuição sigilosa continuar, mas não o desejo dos congressistas de manter o seu poder. Enquanto o governo Lula não criar um sistema substituto de compartilhamento de parte do Orçamento com os congressistas, ele vai seguir acuado.

Existem ainda dois agravantes. O primeiro é a personalidade de Arthur Lira, que sob Bolsonaro operava como um primeiro-ministro e ainda não se acostumou com os novos tempos. Nos tempos de Bolsonaro, os assessores de Lira enviavam ao gabinete da então ministra de Relações Institucionais, Flávia Arruda, uma tabela Excel com os nomes dos deputados que deveriam receber as emendas. Sob Bolsonaro, a tabela Excel de Lira era uma ordem. Lula corretamente entendeu que se repetisse esse sistema, ele veria uma bancada de duas centenas de deputados fiéis a Lira, não a ele. Só que nada foi colocado no lugar.

Há um segundo ponto que impede de comparar o Congresso de 2023 com o dos anos 2002-10. Resultado da eleição presidencial mais disputada da história, o Congresso atual é mais resistente ideologicamente ao PT que os anteriores pelo crescimento da participação das bancadas ruralista e evangélica. Parte desses políticos não votarão com o governo Lula mesmo se o Orçamento Secreto ressuscitar.

## ■ Partidos mais divididos e lideranças pulverizadas

Como ressaltou o cientista político Sérgio Abranches em entrevista a *O Globo* (<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/05/entrevista-nao-adianta-ministerio-se-a-expectativa-e-ter-emenda-diz-cientista-politico-sergio-abranches.ghtml>), há um último aspecto institucional. Os partidos hoje são mais divididos e com lideranças pulverizadas. Isso significa que, ao contrário do que ocorria nos governos FHC e Lula, um ministro não representa mais uma bancada de 60 deputados, mas no melhor dos casos uma ou duas dúzias de deputados. Disse Abranches:

*“O engano foi imaginar que o único problema do Orçamento Secreto era a falta de transparência, quando a questão mais crítica é a entrega de nacos cada vez maiores do orçamento para quem só quer beneficiar a própria base. O ecossistema legislativo se tornou mais adverso. Não adianta dar ministério, nisso Lira tem razão, porque todo mundo está na expectativa de ter emenda”.*

*“No atual momento, estamos numa transição na qual não há solução boa. O*

*governo só consegue aprovar medidas negociadas caso a caso, compartilhando a decisão com os presidentes da Câmara e do Senado, que também ficaram com menos poder.”*

Para esses problemas novos, Lula tem até o momento usado instrumentos antigos. Deu ao ministro Rui Costa a coordenação dos ministérios, numa repetição do que ocorreu com Dilma Rousseff. As liberações das emendas estão sendo feitas caso a caso, com o PT vigiando para não ver adversários serem privilegiados. Havia no início de junho, mais de 200 cargos em comissão abertos nos ministérios com indicados políticos não aprovados pela Casa Civil. A maioria foi vetada por ter empresas particulares abertas ou condenações na Justiça. No governo Bolsonaro, os critérios eram mais frouxos.

Centralizador, direto no trato no limite da grosseria e operando mais como um cumpridor de ordens do presidente do que um coordenador de ministros, o ministro Rui Costa virou alvo de ataques da oposição e de colegas. Ele merece parte das críticas que recebe. Age na Casa Civil como se fosse um governador, sem dar satisfações aos colegas e numa postura com o Congresso de quem no cargo anterior tinha controle total sobre os deputados. Como no famoso axioma do jornalista americano H. L. Mencken, contudo, todos problemas complexos têm respostas simples. E erradas. Costa é o alvo, não pelos eventuais erros, mas porque os mesmos políticos que o atacam querem atrair o presidente para o dia a dia da política, eliminando etapas nos acordos políticos.

Na economia, Lula 3 busca o sucesso de Lula 1. Depois de titubear nos dois primeiros meses, o presidente concedeu a Haddad o controle da política econômica, assim como fez com Antonio Palocci 20 anos atrás. Com uma relação quase paternal com Lula, Haddad enfrentou um articulado tiroteio da direção do PT no início da gestão e que pode retornar caso os resultados não sejam exitosos.

O mercado continua amargo por ter sido otimista demais com o governo Lula 3, mas passou a enxergar em Haddad o meio de ter previsibilidade e lucros no resto do mandato. É lógico que o ministro é ajudado pelas alternativas. Cada tuíte de Gleisi Hoffmann ou entrevista de Aloizio Mercadante lembra à turma da Faria Lima que se eles acham que as coisas estão ruins, elas podem ficar mais turbulentas.

Semanas atrás, quando Gleisi Hoffmann conspirou publicamente para derrubar Haddad, o mercado e parte do PT entendeu o risco. Os excessos de Hoffmann geraram uma aliança tática entre Haddad, Rui Costa e Alexandre Padilha. Neste momento (frise-se o período temporal), Haddad tem uma base ministerial real para convencer Lula de tocar a economia com menos arroubos.

O exemplo mais nítido desta mudança está na apresentação do futuro arcabouço fiscal. Em janeiro, quando Haddad apresentou o seu ajuste fiscal, a reação do mercado foi, no melhor dos casos, neutra. Mesmo quando o ministro prometeu medidas de austeridade (uma economia de R\$ 50 bilhões no orçamento e um déficit cadente de 2% para algo perto de 1%), a reação variou entre o ceticismo e a descrença. Agora, com o Arcabouço aprovado na Câmara e prestes a ser votado no Senado, Haddad é o ministro mais bem avaliado do governo. Uma enquete Genial/Quaest com executivos do mercado financeiro de maio mostrou que a rejeição ao governo Lula segue alta: 86% dos entrevistados têm uma avaliação negativa, ante 90% em março. Já com Haddad, a diferença é visível. Em março, só 10% tinham uma avaliação positiva do ministro. Em maio foram 26%. Ajudou ainda a mudança na perspectiva econômica. No início do ano, a maioria das casas projetava um segundo semestre recessivo. Agora, a maior parte trabalha com um crescimento no PIB acima de 2%.

O estilo gradualista do ministro, que tanto irrita os setores da esquerda do PT, é exemplar na construção do texto final do projeto do arcabouço. Embora Lula e o PT tenham anunciado que derrubariam a Lei do Teto ao longo de toda a campanha, não havia um paper pronto para servir de base ao projeto substituto quando o ex-presidente foi eleito. A equipe do Ministério da Fazenda tinha uma dúzia de propostas o que é igual a não ter nenhuma – e, ao final, só um grupo restrito de cinco pessoas sabia o que estava se passando: Haddad, o número 2, Gabriel Galípolo, o secretário do Tesouro, Rogério Ceron, o secretário de Política Econômica, Guilherme Mello, e o secretário de Reformas, Marcos Barbosa Pinto. Para evitar vazamentos, o grupo não usou comunicação eletrônica. As ideias eram trocadas em papel.

## ■ Termômetro e barômetro no Lula 3 estão disfuncionais

Em condições normais de temperatura e pressão, tendo pronto o seu principal projeto legislativo, o ministro da Fazenda o apresentaria ao presidente imediatamente. Como o termômetro e o barômetro no governo Lula 3 estão disfuncionais, Haddad apresentou o projeto primeiro à diretoria do Banco Central, depois à equipe do Planejamento e da Indústria e Comércio. O fato de Roberto Campos Neto, Simone Tebet e Geraldo Alckmin terem debatido o projeto antes dos ministros petistas é um sinal da independência de Haddad, mas também do seu isolamento com o resto do partido.

Haddad repete Palocci porque este é o espaço concedido por Lula. Entre 2003 e 2005, Palocci manteve um bunker liberal na economia: Henrique Meirelles no Banco Central, Joaquim Levy na Secretaria do Tesouro e Marcos Lisboa na Secretaria de Política Econômica. Economistas do PT liderados pela

então deputada Maria da Conceição Tavares organizaram abaixo-assinados contra a equipe e a substituição de Palocci por Aloizio Mercadante. Lula sustentou Palocci, mas mantinha um jogo dúbio. Apoiava as reclamações do vice José Alencar por juros mais baixos, reclamava da austeridade fiscal e, depois que o ajuste começou a dar resultados, passou a dar voz a ministros desenvolvimentistas, como Dilma Rousseff. Em seu primeiro governo, Lula deixava a Palocci o papel do gestor malvado e tomava para si o papel de dar boas notícias. É o que parece ser o caso com Haddad.

Na política externa é área na qual o software de Lula 3 se mostra mais desalinhado até o momento. Saudada por praticamente todos os líderes mundiais como um avanço em relação ao governo Bolsonaro, uma fonte de desgaste foi criada por Lula para si mesmo, com sua disposição de ser mediador da Guerra na Ucrânia. As declarações pró-Rússia do presidente e do seu assessor internacional Celso Amorim, tiraram do Brasil o papel de um possível mediador imparcial do conflito.

Se os países ocidentais e a Ucrânia desconsideram o Brasil como mediador confiável, para que Lula deve insistir em intervir numa guerra que ocorre a mais de 10 mil quilômetros de distância? Por que continuar sem nenhum sinal russo de uma retirada e com a China se movendo de fato para ser, ela, a real protagonista de qualquer eventual acordo?

A resposta está na ambição de Lula de ser candidato ao Prêmio Nobel da Paz. A possibilidade foi citada por amigos de Lula ao longo da campanha de 2022, numa comparação do então candidato com o líder sul-africano Nelson Mandela, que deixou a prisão para unir seu país depois de décadas de um dos piores sistemas segregacionistas da história e, por isso, recebeu o Nobel da Paz de 1993. À época, os assessores diziam que ao retomar as medidas para proteger a Amazônia da sanha de madeireiros, fazendeiros e garimpeiros, Lula se tornaria um herói global. Se além disso pudesse usar a sua conhecida habilidade de negociação para parar a guerra na Europa, o Nobel seria inevitável. Lula acreditou.

O *track-record* de Lula na arena internacional é real. Entre 2003 e 2010, o Brasil conseguiu que Hugo Chávez aceitasse regras democráticas na disputa com a oposição, transformou a Bolsa Família em um programa de exportação de *soft power* e modelou com George W. Bush a criação do G-20. Seu maior fracasso – a tentativa de forçar o Irã a aceitar regras no enriquecimento de urânio – foi a base do acordo posterior, envolvendo os EUA. Só que o mundo de 2023 é mais complexo do que o de 2010, e ações que deram certo, então, não funcionam mais. As idas-e-vindas das declarações de Lula sobre a guerra na Ucrânia revelam incompreensão sobre a importância da ameaça russa para a Europa e o peso dado pelos americanos ao novo papel da China. Está mais difícil se equilibrar

como uma potência que fala com todos, como Lula fazia nos primeiros mandatos. A nova conjuntura exige de Lula mais cautela nas declarações, menos antiamericanismo de centro acadêmico e muito mais dedicação ao tema.

Eleito com uma vantagem mínima no segundo turno, Lula herdou um país polarizado dentro e fora da política. A tentativa de golpe em 8 de janeiro ainda é uma ferida aberta na democracia que o presidente não foi capaz ainda de fechar. O governo não tem maioria no Congresso e depende dos votos da direita para aprovar as suas pautas. As promessas de campanha de um avanço social serão cobradas e só terão uma resposta sustentável se a economia acelerar. A Amazônia é uma questão global, mas a responsabilidade maior é brasileira. Os desafios podem até guardar semelhanças com os de 20 anos atrás, mas as condições são distintas. Os problemas novos vão exigir um Lula novo. ■

# Análise pessimista do governo Lula, mas com esperança de estar errada



■ **CARLOS MELO** é cientista político e professor Sênior Fellow do Insper. Escreve semanalmente no canal Headline ([carlosmelo.headline.com.br](http://carlosmelo.headline.com.br))

Avaliar governos com menos de seis meses de mandato é risco que pode comportar injustiças. O destino ainda não se cumpriu; há tempo para que a realidade seja transformada. Alterar o curso do presente é missão dos grandes políticos, sobretudo, em momentos de crise. O futuro do governo Lula está, portanto, em aberto. Dependerá do que venha a fazer de si próprio. O início, no entanto, está dado: as circunstâncias da eleição, da transição, da posse e dos primeiros meses não retroagirão e já permitem uma primeira visão a respeito do governo.

Há mais de uma década o Brasil está em desequilíbrio. Já em abril de 2013, a pedido do editor desta Revista, escrevi artigo a respeito do governo de Dilma Rousseff, apontando uma série de problemas preocupantes. Desconfiava que a então presidente não estaria à altura do desafio. O leitor poderá se certificar (<https://interessenacional.com.br/dilma-do-desafio-historico/>) de que o quadro pintado já continha as tintas do pessimismo que, infelizmente, se confirmou. Ainda o carrego.

Após o impulso da estabilização econômica, com o Plano Real – governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso –, os primeiros mandatos do presidente Lula puderam avançar na inclusão social e na distribuição de renda. Mas, desafortunadamente, ele e sua sucessora não compreenderam a complexidade das transformações estruturais na economia, na sociedade e na política que sem apresentavam.

Desafios históricos impõem sensibilidade e conhecimento; exigem nova forma de pensar e novo modo de comunicação; novo modelo político e novo tipo de liderança. Equilíbrio entre segurança e ousadia. Elementos escassos no Brasil e no mundo contemporâneos.

Do *impeachment* para cá, uma ruptura foi tentada, colocando em risco e agredindo as instituições. Ao contrário do que certo senso comum afirma, elas não têm

funcionado com eficiência, antecipando-se aos efeitos deletérios das mudanças. Em especial, o governo Jair Bolsonaro, se é que se deu conta dessas transformações, tentou mesmo foi implementar marcha-a-ré reacionária em direção à Idade Média. O balanço final de seu governo aponta inegável retrocesso.

O sistema político afundou-se no hiperfisiologismo e é ainda menos eficiente do que sempre, cobrando crescentes taxas de barganha. A renovação das lideranças deu-se por seleção negativa; a qualidade, comparada à média histórica, é aceleradamente cadente – possivelmente, nunca esteve em nível tão baixo. Isso inclui os Poderes Executivo, Legislativo e uma parcela do Judiciário.

O país que o presidente Lula recebeu em 2023 registra um legado que o faz morder a língua ao se lembrar de ter qualificado de “herança maldita” o que recebeu, 20 anos antes, das mãos de Fernando Henrique Cardoso. Também a situação do planeta é mais delicada e sufocante. O jogo está mais difícil ao passo em que os times são de pior qualidade.

## ■ Lula, da prisão ao Planalto

Ociosos discutir os motivos que levaram Luiz Inácio Lula da Silva à prisão. O fato é que ao livrar-se dela, no final de 2019, o então ex-presidente passou a expressar alternativa de poder. Inicialmente, recolheu-se a seus companheiros, na expectativa de que o Supremo Tribunal Federal (STF) lhe restituísse os direitos políticos. Por precaução, falou e sinalizou pouco.

Eram tempos de temor de que Jair Bolsonaro destruísse o quadro de políticas públicas acumuladas ao longo de décadas, além de liquidar a jovem e frágil democracia brasileira que, em menos de 30 anos, passara por dois processos de *impeachments* – que não são, exatamente, passeios de domingo, na Avenida Paulista.

Temor justificado porque o Brasil não era único canto em deterioração política. Uma mancha de países encontra-se em crise, e isso tem colocado em dúvida, no longo prazo, a continuidade da democracia em boa parte do planeta. Vários autores têm demonstrado que democracias morrem ou podem morrer, mesmo em países de forte tradição democrática.

Enfim, as condições em que Lula venceu a eleição e chegou ao poder em 2023 são muito piores do que no passado. Se isso pode servir de atenuante na avaliação deste início de mandato, também é verdade que as crises provam a liderança política: pelo menos até aqui, o presidente não tem atendido às expectativas de desempenho, apresentando mais dificuldades e defeitos do que virtudes destacáveis.

São circunstâncias labirínticas desde sempre conhecidas que não poderiam ser tratadas com desleixo. Evidências internas e externas de um mal-estar rondando o mundo são indicadas há pelo menos uma década e meia. Livre da prisão, ao projeto lulista de retorno ao poder caberia preparar-se para elas, articulando condições para seu contorno. Mesmo o período de prisão deveria servir para avaliar erros e acertos da experiência dos 13 anos de poder petista. Somar acertos e subtrair erros; chegar a um saldo realista.

Era essa expectativa de parte do mundo político em 08 de março de 2021, quando o ministro do STF, Edson Fachin, anulou as condenações de Lula, relacionadas à Lava Jato. Nasceria, naquele momento, um novo Mandela, um Pepe Mojica, capaz de conduzir o país à pacificação de um novo pacto político?

Nos primeiros meses, Lula deu sinais naquela direção. Pronunciou-se em várias ocasiões, em tom moderado: com Bolsonaro, o país estava em riscos, não haveria espaço para ressentimentos; o Brasil precisava ser recuperado. Boa parte da comunidade política imaginou a aglutinação dos setores democráticos: da centro-direita à esquerda, ou até espaço para a esperança de uma “terceira via”. A ilusão se desvaneceria ao longo do processo eleitoral.

Dado os absurdos de Jair Bolsonaro – negacionismo na pandemia, a agressividade com a imprensa e medíocre desempenho do governo –, o cenário da não reeleição passou a ser provável. Se Lula não errasse (muito), suas chances seriam concretas. Paradoxalmente, foi isso que parece ter agido para que o então ex-presidente avaliasse desnecessário compor uma frente mais ampla que as estreitas alianças de esquerda de seu partido.

O “já ganhou” o fez ignorar apelos para a ampliação, superando antigas divergências, articulando convergências mínimas. Uma segurança temerária enfraqueceu as pressões pela formação de uma frente realmente ampla e robusteceu o ressentimento do candidato e de seus companheiros em relação ao *impeachment* e à prisão. A maior parte do sistema político e da economia nacional foi colocada de lado.

## ■ **Obsolescência de lideranças e diagnóstico incorreto**

Na vertigem do processo de transformações, o mundo noutra rotação, 20 anos parecem passar rápido. Mas, é tempo mais que suficiente para que uma geração de lideranças se esgote. O término da vida e a obsolescência das carreiras políticas são inevitáveis. Em 20 anos, o PT perdeu seus melhores quadros dirigentes. O núcleo-duro de Lula, em 2002, foi-se: Luís Gushiken, Márcio Thomaz Bastos e Duda Mendonça; Antônio Palocci e José Dirceu; Frei Beto,

Ricardo Kotscho e Luís Dulci. O “Estado-Maior” fez falta na campanha de 2022 e, agora, no governo.

Sem equipe capaz de situá-lo dos fatos, potencializá-lo, corrigi-lo, ou a ele se contrapor, Lula perdeu massa crítica, capacidade de análise, elaboração, correção, coordenação e articulação políticas. A geração que se sucedeu não está à altura da anterior ou do desafio atual. Pelo menos, ainda não está. O *downgrade* é incontestável.

As circunstâncias de 2022 não foram compreendidas, talvez porque as referências sejam do século XX. Movimentos sociais clássicos, sindicatos e partidos perderam corpo e expressão. Os problemas percebidos parecem de outro tempo e paisagem. Instrumentos antes inexistentes – redes sociais, análise por micro dados, comunicação digital – foram assimilados em graus abaixo da concorrência. Mais agressiva, a política renunciou à fleugma, armou-se da explosão psicológica, da manipulação e da mentira.

## ■ Eleição quase perdida

O favoritismo de Lula era demonstrado pelas pesquisas, dada a rejeição que Bolsonaro construiu contra si – também demonstrada pelas pesquisas. Mas, em que pese a geral disfuncionalidade, uma vez no cargo o presidente é, naturalmente, competitivo. A reeleição foi inventada para reeleger: as condições de competitividade são desiguais e, no caso de 2022, o uso da máquina foi de fazer corar os mais cínicos.

O PT parece não ter se dado conta de nada disso e Lula quase perdeu uma eleição que ganharia com facilidade, maior fosse seu arco de alianças. Portanto, não foi apenas o abuso da máquina e dos recursos públicos em magnitude pornográfica até para os padrões brasileiros que dificultaram o jogo. Também a soberba, o distanciamento político, os vacilos nos debates e os erros do candidato e de seu *staff* quase puseram tudo a perder.

No sufoco, Lula socorreu-se de Simone Tebet – candidata do PMDB no primeiro turno –, de artistas, políticos e do mundo econômico, todos os que rejeitavam Bolsonaro. O que realmente decidiu a eleição foi o fato de o antibolsonarismo mostrar-se, por pequeníssima margem, superior à soma do antipetismo com o bolsonarismo e o clientelismo.

A ambiguidade de Lula durante quase toda a campanha foi um artifício para evitar perder apoios se revelasse o que de fato ia à sua mente: uma posição bem mais à esquerda do que em mandatos anteriores; mais assemelhada ao governo Dilma do que as condições eleitorais poderiam assimilar.

A defesa da democracia foi verdadeira, mas também houve um biombo para ocultar peculiaridades ideológicas e uma série de problemas políticos. A questão democrática tomou todo o debate, temas programáticos foram prejudicados ou suprimidos. Se isso veio a calhar no momento, mais tarde se revelaria como um problema estrutural do governo.

A frente de Lula não pode ser entendida em termos clássicos. Foi, antes de tudo, um disforme ajuntamento antibolsonarista, em defesa da democracia. Importante, mas distante de todo o potencial que poderia expressar. Um quadro assim, é claro, teria desdobramentos: a indefinição e a superficialidade cobrariam alto preço na transição, na formação e nos primeiros meses do governo.

## ■ A transição e o governo

Atípica em termos democráticos – Bolsonaro não reconheceu a derrota –, a transição foi resultado do atabalhado processo eleitoral. Sem clareza do que seria a equipe adequada aos novos tempos, o vice-presidente eleito, Geraldo Alckmin, assumiu a coordenação para, hierarquicamente, conter petistas como Gleisi Hoffmann e Aloisio Mercadante. Foi um processo ziguezagueante, com pouca clareza de objetivos, que prepararia as bases de um governo oblíquo.

A transição reuniu tantos setores quanto conseguiram demonstrar poder de pressão sobre o PT e o presidente eleito: corporações, políticos e uma federação de grupos identitários. Legítimos, sim, mas incapazes de comporem-se entre si. Formou-se um todo conflitivo com dificuldades de realizar sínteses políticas e programáticas.

Acrescenta-se a necessidade de rever o orçamento deixado por Bolsonaro: uma peça irrealista diante das condições que seriam enfrentadas pelo novo governo. O presidente eleito pode, então, verificar que o Congresso Nacional, mais de uma década depois, guarda quase nenhuma semelhança com o que conviveu entre 2003 e 2010. Principalmente, na Câmara dos Deputados.

Um Parlamento tomado por uma forma superior de fisiologismo, o hiperfisiologismo. Que, fortalecido com a fragilidade do governo de Jair Bolsonaro – obrigado a ceder em troca de blindagem política –, tomou para si o controle de parte do orçamento federal. A eleição legislativa de 2022, forjada em torno disso, não apenas manteve como até acentuou o apetite por recursos públicos. Na atual legislatura, essa voracidade vem se alargando.

Habitado a compor governos a partir da participação dos partidos no ministério, Lula buscou, para o terceiro mandato, legendas compreendidas no chamado

“centro político”. Além da frente eleitoral, acolheu PDT, MDB, PSD, União Brasil e sinalizou para parcelas do Centrão. Na lógica que animou a formação de quase todos os governos desde a redemocratização, distribuiu ministérios e cargos.

Decidiu centralizar recursos de liberação de emendas em seu ministro das Relações Institucionais: forma de estabelecer relações diretas com os partidos, retirando poder de intermediação de caciques do Congresso. Na tradição do Presidencialismo de Coalizão, deveria ser o suficiente para formar maioria Parlamentar. Não foi.

É cedo para afirmar, mas há indicação de alteração no modelo de composição de maioria parlamentar, no Brasil. A fragmentação do sistema partidário em geral e de cada partido em particular, além do superpoder dos presidentes do Legislativo – como Arthur Lira –, tem transformado a relação entre Executivo e Legislativo. A lógica do Centrão se impôs.

O Poder Executivo estaria perdendo controle sobre a agenda do Legislativo, ficando muito mais exposto aos interesses dos parlamentares. Não se trata de mudanças na direção novo sistema de governo, como o Parlamentarismo ou o Semipresidencialismo. Antes, essa hipótese indicaria a primazia da oligarquia congressual, uma “Coalizão de Oligarquias”.

Equívocos da pré-campanha à eleição, a cadente qualidade de quadros, a pouca clareza programática, a degeneração do sistema político. O processo aqui descrito, as escolhas feitas ao longo do tempo – *path dependence* –, tudo indica que o governo não poderia ser diferente do que ao final resultou: elevado número de ministérios, com pouca efetividade geral.

Um ministério, repleto de disputas, com reduzida coordenação ou comando políticos; poucas ilhas de excelência setorial, precária articulação política. Um todo conflituoso, com possibilidade de explodir. O ministério envelheceu precocemente.

## ■ Abraçado ao passado

Até aqui, o governo Lula tem se valido do fato de “não ser Bolsonaro”. Não é pouca coisa. Mas, tampouco, é suficiente. O país tem enorme dificuldade em compreender o presente e olhar para o futuro. Como no filme “Adeus, Lênin” (Alemanha, 2003, direção: Wolfgang Becker), o governo parece ter dormido no passado para acordar no presente sem perceber brutais transformações. Sem compreender o presente, não haverá futuro. Seria um “Adeus, Lula”?

Indícios e evidências nesse sentido são robustos: na economia, o equilíbrio fiscal não deveria ser nada mais que o básico obrigatório. O chamado arcabouço fiscal não pode ser tomado como um projeto econômico. A Reforma Tributária, há anos sobre a mesa, é condição *sine qua non* para o desenvolvimento, mas não o substitui integralmente.

No Meio Ambiente, confusões e desencontros de objetivos abalam pilares da política ambiental e descapitalizam parte do patrimônio político internacional do Brasil. Não há clareza de um modelo de exploração sustentável da riqueza ambiental, embora haja acúmulo e inteligência social para isso.

Na confluência desses dois fatores, o governo não consegue normalizar relações com o agronegócio, e até aprofunda conflitos – a começar por provocações do próprio presidente da República.

No *front* externo, não se poderia supor que o governo de Lula pudesse se permitir tantos erros e sandices. As sinalizações que o próprio presidente da República tem dado são péssimas. Flertes com regimes autocráticos são a negação do motivo maior de sua eleição: a defesa da democracia.

Confusões de um início de governo? Mesmo assim, imperdoáveis para quem possui a experiência e a presumida sagacidade de Lula.

## ■ Conclusão

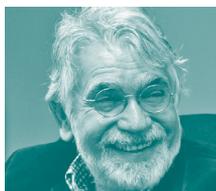
Este artigo não se escora à perspectiva otimista, embora não o faça com prazer. Não se permite recorrer a cenários edulcorados, ao gosto do que, afinal, se gostaria de ouvir. Contentar espíritos iludidos não é a melhor forma de colaborar para a correção de rota e a reversão dos erros.

Seu principal sentimento – *felling*, mesmo – indica que o governo Lula se isola da realidade, do presente e da sociedade de forma precoce e acelerada. O governo tem aberto várias e simultâneas frentes de conflito, o que não é permitido sequer para iniciantes. A ausência de um Estado-Maior, experiente e capaz de alertar ao presidente sobre seus passos perigosos ou em falso, é a falta que parece gritar mais alto.

Com tudo isso, trata-se de um governo que reanima a oposição contra si. Fosse uma oposição de melhor qualidade, Lula estaria numa situação bem mais complicada, ao mesmo tempo em que o país não precisaria assustar-se com ela, temer os mesmos retrocessos que recentemente superou. Mas, não é. Muito pelo contrário.

As circunstâncias são determinantes. Mas, a boa liderança política busca contorná-las, mudar seus rumos, mitigar seus efeitos. Neste momento, o país não conta com lideranças desse tipo. Há um vazio ou elas ainda estão apenas em botão. Em 2013, analisando o governo Dilma, nesta mesma revista, afirmei que “a vantagem do pessimista é que vale a pena estar errado”. Não estava errado. E, dez anos depois, constrangido, vejo-me obrigado a repetir a mesma frase. Com o receio de não estar errado. ■

# O dilema da neutralidade na política externa: paralelismo entre Vargas e Lula



■ **SERGIO ABREU E LIMA FLORÊNCIO** é professor de história da política externa brasileira no Instituto Rio Branco, economista e foi embaixador do Brasil no México, no Equador e membro da delegação brasileira permanente em Genebra

A política externa brasileira (PEB) do governo Lula enfrenta hoje o dilema da neutralidade entre uma superpotência com sinais de declínio da supremacia (EUA) e outra em ascensão econômica e geopolítica (China). Desafio semelhante viveu o país 80 anos atrás, quando Getúlio Vargas praticou por alguns anos política de equidistância entre os Aliados da II Guerra Mundial e as potências do Eixo. A neutralidade de Vargas, rompida no momento correto, rendeu extraordinários frutos – econômicos (indústria siderúrgica) e geopolíticos (democracia interna com autonomia externa). Que benefícios poderão advir da neutralidade de Luiz Inácio Lula da Silva? Vargas soube arbitrar entre um chanceler favorável à democracia (Oswaldo Aranha) e um líder militar identificado com o fascismo (general Góes Monteiro). Diferentemente de Vargas, o entorno decisório de Lula prioriza a aproximação com uma das superpotências, sendo pouco representativo da atual relação binária do poder mundial. Que consequências para o país poderão advir dessa condição?

O atual tensionamento do conflito entre as duas superpotências inexistia 20 anos atrás. Os EUA estimulavam, então, a inserção internacional da China, e essa seguia o *script* de Deng Xiaoping: abertura e crescimento econômico com *low profile* político.

Entretanto, nas últimas décadas, os conflitos entre as duas superpotências ganharam virulência. As democracias nos países avançados são ameaçadas por populismos de corte autoritário alimentados por modesto crescimento econômico. Em contraste, o modelo chinês revela exuberância econômica, fechamento político e crescente influência internacional. A crise das democracias representativas se torna mais aguda e o questionamento do modelo liberal, mais amplo.

Isso se acentuou com a ascensão de Trump, sob o signo de crescente competição econômica, tecnológica, estratégica e geopolítica com a China; e de Xi Jinping,

arquiteto de maior autoritarismo doméstico e de projeto geopolítico hegemônico anti-norte-americano. A invasão russa da Ucrânia exacerbou essas rivalidades e produziu uma nova clivagem: defensores da Ucrânia, próximos de EUA e União Europeia versus aliados da Rússia, reduzida a virtual satélite geopolítico da China. É nesse mundo fraturado que o Brasil se declara neutro.

## ■ Histórico de não alinhamento

A PEB tem exitoso histórico de não alinhamento. No pós-guerra foi possível construir uma trajetória identificada com as aspirações legítimas dos países em desenvolvimento em favor de uma ordem econômica internacional mais justa e de um papel político de distanciamento em relação à bipolaridade da Guerra Fria. Em grande medida deu certo. O Brasil mereceu reconhecimento como uma potência média regional com interesses globais, na definição clássica de Celso Lafer.

Com a queda do Muro de Berlim, o desmembramento da União Soviética e o auge do liberalismo, sob a égide dos EUA sem rival, o país soube preservar uma PEB regida pelos paradigmas da autonomia e do desenvolvimento. Apesar das turbulências políticas internas, do *impeachment* de dois presidentes, o país se beneficiou da globalização, do crescimento exponencial da China e de uma ordem internacional liberal. O Brasil soube construir estabilidade político-econômica interna e credibilidade internacional no período FHC, seguida de avanços sociais, crescimento econômico e projeção internacional na era Lula. Os governantes seguintes, com distinta intensidade, protagonizaram, todos, enorme retrocesso para o país, com clímax no caos político-institucional de Bolsonaro.

Nessa sequência ladeira abaixo, a eleição de Lula simbolizou resgate da democracia e alívio para o país. No plano externo era um Brasil de volta ao concerto das nações, ao multilateralismo, à defesa da democracia. Mas um novo ponto de inflexão passou a desafiar a PEB – a guerra da Ucrânia, a exacerbção da clivagem EUA-UE versus China-Rússia, e o anúncio de uma política de neutralidade do Brasil. Será que a experiência da diplomacia pendular de Vargas, na década de 1940, do jogo duplo entre Aliados (EUA) versus potências do Eixo (Alemanha), pode esclarecer alguns dilemas inerentes à declarada neutralidade de Lula no contexto da rivalidade EUA versus China?

Os EUA foi o principal parceiro comercial do Brasil desde as últimas décadas do Império, enquanto a Alemanha tinha conosco intercâmbio pouco relevante. Tal condição mudou após a crise de 1929, com a *debâcle* do café e as grandes plantações de algodão em São Paulo. Por meio de acordo comercial com a Alemanha, o Brasil pôde compensar, com exportações de algodão para esse mercado, as perdas com o café. Assim, durante alguns anos, graças ao acordo que permitia uso de moeda

nacional, a Alemanha suplantou os EUA como nosso primeiro parceiro, inclusive com compras de equipamento militar para nossas Forças Armadas. Vargas não cedeu às pressões norte-americanas contrárias ao acordo Brasil-Alemanha.

Nesse contexto, um paralelo Vargas-Lula é natural. Como a Alemanha dos anos 1930, a China da primeira década do século XXI também foi a grande potência emergente que suplantou os EUA como nosso principal parceiro. A China absorve hoje mais de 30% de nossas exportações, em contraste com os EUA, responsáveis por menos de 10%. A Alemanha implantou conosco um comércio de compensação em moeda local, muito semelhante ao atual projeto sino-brasileiro de dispensar o uso do dólar no nosso intercâmbio com a China.

Mas o paralelismo entre a sedução de Vargas pela Alemanha e a aposta de Lula na China transcende o universo da economia e se projeta na política. Após o fracasso do experimento democrático da República de Weimar e da devastadora hiperinflação, Hitler recuperou a economia, forjou o totalitarismo, implantou brutal repressão e transformou uma Alemanha emergente em potência econômica e militar expansionista. Enquanto isso, o fascismo italiano seguia padrão semelhante, alicerçado no crescimento econômico e na ordem política.

## ■ A crise das democracias

Analogias entre ontem e hoje continuam a fazer sentido. Atualmente, a crise das democracias representativas (EUA e UE) contrasta com o vigor econômico e a irradiação geopolítica da China. Nos anos 1930, uma Europa ainda ferida pela Grande Depressão se sentia inferiorizada diante dos regimes totalitários. Hitler na Alemanha e Mussolini na Itália seduziam governantes e se replicavam, com adaptações, em outras partes do mundo, como no corporativismo da Argentina de Perón e no trabalhismo do Estado Novo de Vargas.

Nesse contexto internacional, era natural para Vargas dar maior vigor ao comércio e ao diálogo político com a potência emergente (Alemanha), como de fato aconteceu. Atitude semelhante, também vista com naturalidade, teve Lula em relação à China 20 anos atrás. A aproximação de Vargas com a Alemanha não era o ideal para os EUA, mas não chegava a ameaçar sua hegemonia. Isso fica claro no seguinte trecho de memorando do Departamento do Tesouro norte-americano de 1938, como revela Rubens Ricúpero em seu livro *A Diplomacia na Construção do Brasil*. “O Brasil é uma ditadura mais aceitável que as outras (latino-americanas)”. O mesmo se podia dizer da forte inclinação de Lula, em 2003, para aprofundar vínculos com a China e integrar o BRICS. Essa percepção era vista com naturalidade, porque EUA e China tinham, então, muitos pontos de interesse comum e poucas áreas de rivalidade.

Entretanto, novas circunstâncias alteraram esse cenário de poucos conflitos entre EUA e China: os resultados assimétricos da globalização (ganhos da China e perda das economias de mercado); a crise econômica de 2008-9; a pandemia da COVID-19; a fragilização das democracias representativas; e o surgimento de democracias iliberais associadas a regimes populistas. Apesar dessas sinalizações de novos rumos, uma aproximação mais intensa entre Brasil e China não chegava a ameaçar nossas relações com a potência hemisférica.

Se esses novos pontos de inflexão alteraram as condições atuais do relacionamento do Brasil com as superpotências, em comparação com a primeira década dos anos 2000 (80 anos atrás), também a política de Vargas em relação às potências (EUA e Alemanha) começou a se transformar, com a eclosão da II Guerra Mundial. Foi então que surgiu a diplomacia pendular ou o jogo duplo, com alternância de apoio ora para os EUA, ora para a Alemanha. A segunda inflexão foi a entrada dos EUA na guerra, após o ataque a Pearl Harbour. As pressões norte-americanas para o Brasil apoiar os Aliados no conflito se intensificaram em 1941; dois anos depois o Brasil rompia relações com a Alemanha e em seguida enviava contingente da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para a Itália.

Assim, no caso de Vargas, o início da II Guerra Mundial, o ataque a Pearl Harbour e, finalmente, a entrada dos EUA no conflito foram os fatos geradores do jogo duplo e de seu término. No caso de Lula, também foi a invasão russa da Ucrânia e a consequente reação de EUA, União Europeia e OTAN o ponto de inflexão na relação do Brasil com EUA e China, que assumiu a forma de uma declarada política de neutralidade diante do conflito.

As atitudes de Vargas diante das reações à sua política pendular em relação aos EUA e Alemanha, no início dos anos 1940, guardam também muita semelhança, e algumas diferenças, com as hesitantes afirmações e negativas de Lula sobre nossa declarada neutralidade na guerra da Ucrânia.

As diversas dimensões dos equívocos e acertos do passado talvez ajudem a melhor avaliar o presente e eventuais desdobramentos.

A primeira dimensão diz respeito ao círculo decisório dos dois presidentes. Embora o Estado Novo fosse um regime autoritário e repressor, no âmbito da política externa havia pluralismo. Prevaleciam figuras com matizes ideológicos distintos e até antagônicos, como um liberal democrata – o Chanceler Oswaldo Aranha, e seu antípoda, um nacionalista autoritário simpatizante do fascismo – o Chefe do Estado Maior das Forças Armadas – general Góes Monteiro. Assim, Vargas dispunha de um repertório amplo de visões favoráveis e contrárias a ambos os lados do conflito.

Em contraste, a política externa de Lula, nos dois primeiros e no atual mandato, é dominada pela figura do chanceler Celso Amorim. Mesmo na atual função de assessor especial da Presidência da República, é hoje reconhecido por ampla maioria dos analistas como o chanceler de fato. Sua cosmovisão prioriza, antes de tudo, a projeção internacional do país como grande potência emergente, destinada a um papel central nas mais relevantes questões internacionais. Seu êxito em projetar o Brasil internacionalmente, nos dois primeiros mandatos de Lula, tende a condicionar a atual PEB a reeditar aquela trajetória do passado. Seu hiperfoco no protagonismo internacional do país coloca em plano secundário a visão da diplomacia como instrumento da defesa do interesse nacional.

## ■ Os riscos da atual PEB

Assim, nessa vertente inicial de reflexão sobre os vínculos ideológicos da PEB de Vargas e de Lula, o primeiro surge como o árbitro final de uma diplomacia dotada de pluralismo entre seus assessores mais diretos. Isso favorecia o contraditório e a mudança de rumos, como de fato aconteceu, com o abandono do jogo duplo entre EUA e Alemanha, e a participação da FEB, junto com os Aliados, no front da Itália. Diferentemente desse cenário, a hegemonia do ex-chanceler Celso Amorim, ao estimular a reedição do passado, dificulta mudança de rumos e eleva os riscos de praticar uma política externa que, embora tenha tido vitórias no passado, pode revelar-se anacrônica e equivocada no presente. A principal razão para esse diagnóstico reside no tensionamento da rivalidade EUA - China que, inexpressivo há 20 anos, assume hoje a centralidade das relações internacionais.

Celso Amorim deverá priorizar a aproximação política com a China, em detrimento da relação com dois outros parceiros – EUA e UE –, com o propósito de maximizar a reindustrialização impulsionada por altos investimentos chineses em infraestrutura e em setores com maior densidade tecnológica. Ou seja, diante de cenário econômico doméstico de baixo crescimento, a política externa poderá sacrificar nosso tradicional não alinhamento, em nome da perspectiva de atrair investimentos chineses a qualquer custo político.

A perspectiva realista de crescente tensão entre as duas superpotências, aliada a uma elevada dependência do Brasil a investimentos chineses, poderá agravar os indícios de uma política externa excessivamente alinhada com a China. De certa forma, o ativismo do ex-chanceler na guerra da Ucrânia, com gestos e declarações, compromete a declarada neutralidade brasileira. Assim, nossa diplomacia, ao dar sinais de afastamento em relação a princípios basilares, como a não intervenção e o não alinhamento, compromete o presente e o futuro da PEB.

A segunda dimensão diz respeito ao papel do Brasil nas instituições multilaterais.

Mesmo tendo enviado tropas da FEB ao teatro de guerra na Itália na II Guerra Mundial, o Brasil dos anos 1930 e 1940 soube preservar os paradigmas que cristalizaram a PEB – autonomia e desenvolvimento. Nesse sentido, Vargas buscava minimizar os efeitos negativos de assumir posições de alinhamento com os dois blocos em jogo – ocidental e soviético – e praticava um *low profile* político. Ao contrário, a política externa de Lula, nos dois primeiros mandatos, teve como padrão predominante a projeção internacional do Brasil, tanto nos foros da ONU – com participação destacada nas Forças de Paz e com intensa campanha para obter um assento permanente no Conselho de Segurança – como na Organização Mundial do Comércio (OMC) – com a tradição de uma diplomacia comercial competente, mas que naquele período teve sua dimensão multilateral hipertrofiada. Isso deixou o Brasil à margem da negociação, nas últimas décadas, de centenas de acordos de livre comércio bilaterais e regionais, com visíveis benefícios para os países participantes. Ao apostar quase todas as fichas na OMC, o país se isolou, deixando de beneficiar-se desse amplo processo negociador.

A terceira dimensão relevante está relacionada com a participação do Brasil no BRICS, o que certamente projetou o país no plano internacional, em função de da importância do agrupamento e de sua ampliação para outras áreas além da econômica. Essa projeção do Brasil contribuiu para uma imagem de maior destaque no mundo. Ao mesmo tempo, a hegemonia da China (responsável por cerca de 70% do PIB do bloco) sempre configurou inquestionável assimetria de poder no BRICS.

Essa característica se agravou com as pretensões geopolíticas hegemônicas do presidente Xi Jinping, pautado pelo autoritarismo e pelo clima de confrontação com os EUA. Isso contribuiu para tornar mais arriscada a política externa de Lula, marcada por crescente identificação com pretensões chinesas. Dentre essas, sobressai o projeto de uma nova ordem internacional, em contraposição à ordem liberal vigente desde o imediato pós-guerra, tendo os EUA como centro político e as instituições de Bretton Woods como pilar econômico. A identificação crescente do Brasil com o ideário do BRICS, obviamente muito moldado pelas pretensões geopolíticas chinesas, consolida a percepção dos EUA e da União Europeia de uma excessiva inflexão pró-China de nossa política externa.

Uma consideração final sobre o paralelismo entre Vargas e Lula diz respeito à forte influência sobre eles exercida por dois conflitos internacionais – a II Guerra Mundial e a guerra na Ucrânia. O primeiro consagrou os EUA como superpotência hegemônica, sem rival nuclear até 1949, e abriu as portas para uma Guerra Fria prolongada por mais de 40 anos, que teve como desfecho o desmembramento da União Soviética. O segundo produziu surpreendente coesão no seio da OTAN, militarizou o orçamento alemão a níveis sem precedentes,

rompeu a neutralidade histórica da Finlândia e da Suécia, candidatas a integrar a OTAN, isolou a Rússia das economias avançadas e a lançou nos braços de uma China expansionista.

Assim como o ataque a Pearl Harbour e o ingresso dos EUA na II Guerra Mundial sepultaram a diplomacia pendular de Getúlio, a guerra da Ucrânia teve peso semelhante, mas na direção oposta, sobre a política externa de Lula. Até então reconhecido como o grande protagonista de uma diplomacia que resgatou a imagem do Brasil no mundo, ao sepultar o desastroso retrocesso de seu antecessor, Lula passou a ser objeto de fortes críticas *urbi et orbi* por suas declarações e iniciativas a respeito da guerra na Ucrânia.

O presidente tem sido criticado por se afastar da defesa do Direito Internacional, e por colocar em xeque a fidelidade ao princípio basilar da PEB – a não intervenção. Atitudes e declarações recentes confirmam tal diagnóstico: entrevista de Lula, antes da posse à imprensa francesa; declarações do presidente durante a visita à China em abril de 2023; o surpreendente encontro em Moscou do nosso ex-chanceler com Putin; e afirmações do chanceler russo Sergei Lavrov durante visita a nosso país. Essa intensa movimentação diplomática, qualificada de neutra e destinada a promover um impreciso Clube da Paz, poderá produzir alta relação custo-benefício e revelar graves danos à política externa brasileira. Se Pearl Harbour aposentou uma virtuosa diplomacia pendular e gerou dividendos tangíveis para a industrialização e para o lugar do Brasil no mundo, a invasão russa da Ucrânia, ao provocar uma reviravolta na PEB, tem o potencial de comprometer uma trajetória diplomática reconhecidamente exitosa. ■

# Mercosul: um destino histórico



■ **JOSÉ ALFREDO VIDIGAL PONTES** é historiador e jornalista. Autor dos livros: *A política do café com leite: mito ou história?* e *Revolução de 1932: o caráter nacional de um movimento democrático*

Em recente artigo, o diplomata Rubens Barbosa, muito oportunamente comenta sobre os desafios a enfrentar perante o realinhamento global. Tanto em relação ao Brasil, isoladamente, como também na esfera mais ampla do Mercosul. Visto que a integração econômica da América do Sul é primordial para o fortalecimento da região frente a uma crescente tendência de formação de grandes blocos comerciais. Para sermos atores robustos nesse novo arranjo pós-globalização temos que antes de tudo nos unir, superando as muitas divergências locais.

No momento, preocupa muito o agravamento das relações entre Argentina e Uruguai, suscitadas pela enérgica crítica argentina a Lacalle Pou e suas negociações independentes. Afinal, os uruguaios iniciaram conversações com outros parceiros comerciais sem consulta ao Mercosul. É dever e missão do Brasil assumir uma posição moderada, negociando uma superação dessa divergência, para que possamos evoluir na conclusão de acordos comuns ao bloco.

São três as questões que adiam uma nova configuração. Duas delas necessitam de mais tempo de maturação e cuidado, quais sejam a admissão da Bolívia e readmissão da Venezuela ao Mercosul, com ênfase na complementaridade comercial. A terceira é a mais importante: a definição das eleições de outubro na Argentina, em grave crise financeira.

## ■ **Negociações entre blocos**

Nas últimas semanas ganharam corpo as negociações para a aceleração do processo de discussão dos termos do pretendido acordo entre Mercosul e União Europeia, tratado há cerca de 20 anos. Há pouco estive no Brasil o primeiro-ministro Olaf Scholz, enfatizando a necessidade de retomada das negociações com o Mercosul, concomitantemente ao anúncio de novos cortes de importações da Rússia. A mesma disposição foi manifestada por Ursula von der Leyen, a presidente da União Europeia, em recente conversa com o presidente Lula.

Entretanto, mais recentemente, manifestações desanimadoras para a evolução das tratativas partiram justamente de um representante francês que detém a presidência do grupo parlamentar de amizade Brasil-França na Assembleia Nacional, o deputado Nicolas Dupont-Aignan. Em verdadeiro tom de ameaça, disse durante um almoço com parlamentares brasileiros que o acordo entre Mercosul e União Europeia não será aprovado sem modificações importantes no capítulo agrícola, sobretudo com relação à carne e a inúmeros produtos tidos como “veneno” dado a um alegado uso intensivo de agrotóxicos. Somadas a outras medidas unilaterais recentes da União Europeia, a postura do parlamentar causou grande desapontamento na delegação brasileira.

## ■ O peso do Mercosul

Não devemos subestimar nosso potencial e nem por isso exagerar nas reivindicações. Temos um papel importantíssimo nesse desejado arranjo. Em dezembro de 2020, um artigo de Josep Borrell, no jornal espanhol *El País*, advogava uma inexorável aproximação da União Europeia com a América Latina e o Caribe. Borrell, político catalão que exerce o cargo de Alto Representante de Assuntos Exteriores e Política de Segurança da Comunidade Europeia, dizia com todas as letras a respeito das possibilidades futuras da União Europeia que “não podemos ser uma potência geopolítica ou um ator global, como costumamos dizer, sem uma sólida presença na América Latina e Caribe”. Assim como desejam uma ampliação de escala produtiva, não querem subestimar a eventual criação de um bloco de bens e serviços com 780 milhões de consumidores e quase um quarto do PIB mundial, números estimados para a união dos mercados da América Latina e União Europeia, incluindo o Mercosul.

A urgência de um acordo com a União Europeia interessa a quem? É do interesse do Brasil e do Mercosul como bloco regional avançar rapidamente num acordo com eles? De um lado parece que sim, pois um bom acordo traria vantagens a todos. E no atual governo há uma vontade de que as negociações evoluam. Lula chegou a falar em um eventual acordo até o final do ano, o que certamente não vai ocorrer, seja pelas divergências já existentes entre os dois blocos, agravadas por recentes medidas e declarações dos europeus, seja, sobretudo, pela situação argentina que impede qualquer compromisso efetivo desse importante membro do Mercosul até a posse do novo governo.

Assim exposto, não se mostra prioritário aos membros do Mercosul esse eventual acordo em condições desfavoráveis e pouco amadurecidas, apesar dos 20 anos de discussão. Em março passado, alguns dias antes da reunião em Buenos Aires dos participantes do Mercosul para discutir o eventual acordo, a União Europeia enviou um protocolo adicional (*side letter*), estabelecendo unilateralmente novas condicionantes da

negociação, atreladas a exigências envolvendo questões ambientais que restringiriam o acesso de diversos produtos agrícolas e industriais ao mercado europeu.

Estas novas condições estão sendo contestadas com veemência pelo Brasil e demais países do bloco meridional. O Brasil cogita mesmo entrar com uma ação na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Diante desse panorama, o mínimo que devemos fazer é agir com muita cautela nessa negociação, confrontando o eficiente *lobby* protecionista europeu. Afinal, o eurocentrismo nunca deixou de existir na mentalidade dos agentes econômicos do velho continente. Ademais, não se justifica apressar o que não está suficientemente esclarecido. Portanto, no momento cabe, sim, ao Mercosul ter um olhar mais atento e prioritário quanto às outras possibilidades que se abrem com os demais blocos comerciais, notadamente na Ásia e na África.

Pois, de outro lado, pragmaticamente, temos que estabelecer relações cordiais com nossos parceiros comerciais efetivos, com interesses complementares. Como dizia John Foster Dulles, experiente diplomata norte-americano dos anos 50, “não existem países amigos, mas interesses comuns”. Para tanto, necessitamos, antes de tudo, da união consensual entre os membros do Mercosul, condição básica para qualquer negociação proveitosa aos nossos interesses comuns ibero-americanos. Interesses esses que ao longo da história sempre foram convergentes comercialmente, embora às vezes as aparências enganassem ou conflitos na península ibérica os interrompessem pontualmente. O mesmo se deu posteriormente com as disputas por fronteiras nacionais durante o século XIX.

## ■ Integração platina, berço do Mercosul

Qual o destino geopolítico da Bacia do Prata? Ligadas por centenárias vicissitudes históricas, muitas possibilidades se abrem para as nações platinas, riquíssimas em mananciais de água doce e de terras agriculturáveis. A região já concentra grande parcela de produção de grãos no mundo, além de inúmeras outras potencialidades econômicas. Mas, ainda é tímida sua integração regional na produção, processamento industrial e comercialização de suas mercadorias.

Essa é a missão do Mercosul, atualmente em grande crise de identidade. É imperioso que pensemos mais seriamente como alcançar ganhos de escala produtiva agregada para todos. Este processo resultará no empoderamento coletivo, com uma consequente melhora no poder de barganha nas acirradas negociações entre os blocos. De fato, o cenário internacional recente aponta para o realinhamento progressivo de novos aglomerados comerciais. Quanto mais coesos, mais força teremos perante os demais.

A região platina desenvolveu-se como um todo desde o século XVI, embora separada por impérios, a princípio, e por nações, a partir do século XIX. No período colonial, o comércio interno na bacia do Prata entre súditos portugueses e hispânicos prosperou, apesar dos mecanismos de controle das metrópoles, sempre burlados pelo contrabando e trocas diretas, frequentemente com anuência dos governantes locais. Pois sempre existiram trocas comerciais complementares intensas, mesmo que pontualmente interrompidas por guerras. A começar pelo período da União Ibérica, quando Espanha e Portugal estiveram governadas pelos Habsburgos (1580-1640).

## ■ Comércio e relações

Em 1602, o porto de Buenos Aires é autorizado a comerciar diretamente com o Rio de Janeiro. Por terra, o acesso a Assunção por São Paulo era usado durante o inverno, seja pelos problemas de navegabilidade na bacia do Prata durante a estiagem, seja pelas ameaças de holandeses em todo o Atlântico Sul nessa época. Até mesmo um governador espanhol do Paraguai recém-nomeado, Luís de Céspedes Xeria, fez sua viagem de posse por São Paulo, em 1628. Deixou comentários depreciativos aos paulistas, notadamente pela sua belicosidade.

Na mesma época, Salvador Correia de Sá e Benavides, filho do então governador do Rio de Janeiro, Martim de Sá, cuja mãe era da nobreza espanhola, acompanhou sua prima Victória até o Paraguai, onde chegou em agosto de 1630. No início de 1632, casou-se com uma rica viúva da elite crioula do Paraguai e Tucumán, a qual o acompanharia ao Rio de Janeiro anos depois.

Nesse período, São Paulo passava a interessar estrategicamente à coroa espanhola. Espanhóis são incentivados a se integrarem à sociedade paulista, uma elite mestiça daquela boca de sertão. Alguns vieram através do Paraguai, como o sevilhano Baltazar de Godoy, que se casa com Paula Moreira, filha do Capitão-Mor Jorge Moreira. Outros diretamente da Espanha como os Bueno, Lara, Toledo, Piza, Rendon e Camargo. Deles descendem muitas das famílias mais tradicionais de São Paulo.

Assim transcorreu esse período, havendo uma interação do sudeste brasileiro e mesmo da Bahia com a região do Prata. Do Rio de Janeiro, partiam barcos carregados de açúcar, aguardente, tabaco e escravos africanos. Retornavam de Buenos Aires com couros dos pampas e moedas de prata de Potosí. Os portos de Santos, Salvador e Recife também participavam desse comércio com menor intensidade. Havia mesmo uma comunidade de cristãos novos portugueses em Buenos Aires, dedicados ao comércio e aos ofícios urbanos.

## ■ Intercâmbio de animais

No vice-reinado do Peru, já no século XVII, o uso do muar era bastante difundido, garantindo a comunicação por terra de Buenos Aires a Lima. Razão pela qual a criação de mulas se dava em várias regiões do Prata castelhano. Desses muares descendem os jumentos e mulas levados ao Brasil. Mas havia também uma colaboração inversa de gado de São Vicente para o Paraguai e daí para toda a região platina espanhola, em meados do século XVI.

Somente em 1570 as pastagens de Assunção receberam o primeiro gado vindo do Peru, que se cruzaria com o plantel já existente, de origem vicentina. Essa criação pioneira de Assunção deu origem ao gado de toda a região platina hispânica, incluindo as bandas ocidental e oriental. Abundantes pastagens, enorme disponibilidade de água e barrancas de sal favoreceram a grande proliferação dos animais no Pampa. Parte desse gado seria levado para alimentar as minas de ouro brasileiras.

De outro lado, a busca pelo gado disperso do Pampa para abastecimento de Minas Gerais fez com que tropas de paulistas garantissem a ocupação do sul do país e a alimentação das minas de ouro, acumulando capital privado em São Paulo, que se imbricou com o açúcar, o café, ferrovias, bancos e a indústria. Trata-se, portanto, de um fator vital no desenrolar de nossa história econômica. É então curioso registrar que esse processo é originário inicialmente a partir de animais descendentes de exemplares hispânicos, os quais já contavam com uma importante contribuição original de gado de São Vicente.

## ■ O papel vital do comércio

Realmente é notável o caráter integrador do comércio e seu efeito propagador de prosperidade econômica. Como bem demonstrou Fernand Braudel, foi a expansão do comércio do Mediterrâneo que se desdobrou na conquista das águas do Atlântico, Índico e Pacífico. Nessa aventura, Portugal e Espanha se lançaram à frente.

Não fosse o comércio ilegal realizado no Prata, seja durante a União ibérica (1580-1640), seja no período posterior de posse de Colônia do Sacramento em mãos portuguesas (1680-1777), caracterizado por um intenso comércio com Buenos Aires e Rio de Janeiro, o desenvolvimento econômico de territórios hoje localizados na Argentina, Uruguai e Brasil teria sido bem mais lento. E, se não houvesse controle algum, poderia ter sido mais intenso e virtuoso.

De fato, havia mercados internos hispânicos e luso-brasileiros, muitas vezes atrofiados, mas sempre existiram. Assim como a demanda da sociedade urbana

e rural que se formava na região aurífera brasileira estimulou a ocupação do sul brasileiro, um século antes a atividade mineradora em Potosí também representou um papel de ocupação territorial e criação de novas atividades econômicas na região adjacente.

Da mesma forma, no Brasil do século XVIII a extração de ouro em Minas Gerais gerou o desenvolvimento de um mercado interno com grande capilaridade em Minas Gerais e São Paulo, estimulando também a ocupação da Região Sul pela importância da pecuária no abastecimento. O posterior desenvolvimento agrícola em São Paulo, factível pelo advento da mula, resultará num circuito virtuoso multiplicador. Novas visões historiográficas estão apontando para uma revisão do funcionamento do pacto colonial de forma rígida quanto à intenção de concentrar o capital exclusivamente nas metrópoles, pois sempre houve uma parcela de acumulação local, em maior ou menor grau.

Uma reflexão sobre esse passado nos remete à importância da integração regional entre países limítrofes. Apesar de todos os antagonismos pontuais e muitas vezes dramáticos e violentos, a presença luso-brasileira no Prata foi decisiva na história político-econômica de toda a região, incluído o Brasil. A atividade econômica é a indutora do povoamento. Assim como a economia se desenvolve de forma interativa com o comércio, em meio a processos que se conectam por conveniências recíprocas e complementares.

É preocupante constatar que ameaças a essa integração comercial tão saudável para todas as partes ocorram ainda nos dias de hoje, mais de 30 anos após a assinatura do Tratado de Assunção que criou o Mercosul. O Mercosul carece de uma nova abordagem estratégica de alcance geopolítico que extrapole as políticas imediatistas e oportunistas. O comércio platino fortaleceu tanto os hispânicos como os luso-brasileiros, numa relação mútua de prosperidade, em meio a pontuais conflitos armados. Esse é o paradoxo platino de antagonismo e prosperidade. E este é um momento mais do que oportuno para superarmos o antagonismo e caminharmos numa integração progressiva e virtuosa que resulte no fortalecimento de toda a região. Nossa maior urgência é uma sólida união! ■

# Corrupção e autocracia à vista no Brasil



■ **ROBERTO LIVIANU** é procurador de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo, desde 1992, e integrante do órgão Especial do Colégio de Procuradores (2022/2023). É doutor em Direito pela USP, escritor, professor, palestrante, membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas. É idealizador e presidente do Instituto Não Aceito Corrupção

Em 134 anos de história republicana, levando-se em conta a última legislatura quadrienal, as quase 30 emendas à nossa Constituição equivalem à soma de todas na história dos Estados Unidos, desde 1776. E já temos mais de 130 emendas desde 1988, nos 35 anos da Constituição-Cidadã.

No Chile, 60 desde 1980; na Argentina, 7 desde 1853; na Alemanha, 60 desde 1949; e, em Portugal, 7 desde 1978. Todos mais cautelosos com as alterações. Os congressistas mexicanos reformaram sua Constituição 251 vezes, mas num período de 105 anos – a Carta é de 1917. Este é um sinal para nós preocupante, que evidencia instabilidade política, que nos traz insegurança jurídica, e, com ela, perda de estabilidade e de previsibilidade.

Nosso Congresso também já cogitou subjugar o STF nas decisões não unânimes e quis impor a escolha do Corregedor Nacional do MP além de permitir que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pudesse interferir em investigações de Promotorias (PEC da Vingança).

O presidente da Câmara dos Deputados é eleito sem debate público e entronado com elevadíssimos poderes, podendo trancar a República – ali se decide, por exemplo, se terão ou não seguimento eventuais pedidos de *impeachment* formulados contra o presidente da República e as camadas mais intestinas dos bilhões opacos do *orçamento secreto*.

Nosso sistema de separação de poderes lamentavelmente respira, há anos, por aparelhos, caminhando o Brasil a passos firmes para virar autocracia, segundo o Instituto V-Dem de Gotemburgo. A impressão é que se estão perdendo os limites relacionados ao respeito à lei. Se necessária uma nova regra, aprova-se “de boiada”, pouco importando o que o povo pensa, assim como o tempo de vigência da lei anterior. Estamos na chamada terceira onda da autocratização vivida

também pela Hungria de Viktor Orbán, pela Turquia de Recep Erdogan e pela Polônia de Andrzej Duda, conforme apontam Ziblatt, Levitsky e Runciman.

Lei que deixou de ser fonte segura do direito, perdendo prestígio, importando muito mais algumas interpretações judiciais que se fazem de acordo com certas circunstâncias, e não mais sendo necessário que se vivencie processo de desgaste, alteração da dinâmica social ou novas realidades para que seja necessário modificá-la. Na verdade, a acomodação de interesses nada republicanos enseja a aprovação de uma nova lei com “urgência de votação”, expediente naturalizado, que sacrifica o debate democrático.

O poder das pessoas julgadas e as circunstâncias de momento muitas vezes são decisivos, sendo muito atual a lógica do pensamento do filósofo Ortega Y Gasset – *o homem é o homem e suas circunstâncias*. As chamadas leis líquidas, usando terminologia de Baumann, evidenciam o uso do poder visando ao autobenefício, como vêm detectando os relatórios periódicos do instituto chileno Latinobarómetro, mais importante organismo latino-americano de mensuração nos campos político, social e econômico.

## ■ Anistia global aos partidos políticos

Exemplo muito contundente relacionado a este fenômeno toca ao universo partidário – a anistia global aos partidos políticos, proposta pela PEC 9/23, subscrita por cerca de 180 deputados federais (de um total de 513). As regras inerentes às ações afirmativas, impregnadas na Carta foram aprovadas pelo Congresso, assim como as regras de transparência e de financiamento da política.

Conta-se hoje com o fundo eleitoral de 5 bilhões (o maior do mundo) e mais 1 bilhão de fundo partidário anual, que é utilizado para comprar carrões, helicópteros, bancar festas e outros luxos e se conseguiu afrouxar a lei para tudo ali caber. As regras são violadas e, para escapar das multas, vira-se a mesa, sendo que muitos dos parlamentares que aprovaram as leis eleitorais visando obter votos nas eleições, agora defendem a anistia. E os partidos, que não aceitam se submeter a regras de *compliance*, fogem como podem do dever de prestar contas.

Além disto, simplesmente não há democracia intrapartidária – os partidos políticos têm verdadeiros donos e indicam sem pudor fichas sujas para serem candidatos e dentro da margem da lei, substituem os escolhidos por pessoas ligadas a eles, como foi o caso de Neudo Campos no Governo de Roraima em 2014, substituído por Suely Campos, sua esposa eleita, que, na primeira semana de governo, nomeou 19 parentes para o Governo.

Em Roraima, aliás a esposa do governador foi nomeada conselheira do Tribunal de Contas, para fiscalizar o próprio marido e sua administração. Isto ocorreu no Pará, em Alagoas, no Piauí e na Bahia. Uma prática nefasta vai se naturalizando.

Figuras poderosas vêm a público e defendem sem pudor que o nepotismo é virtuoso método de gestão pública, como se vivêssemos nos tempos dos condes e condessas e como se não houvesse na Constituição os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

## ■ **Corrupção ultra legalizada**

Projeto já aprovado na Câmara, hoje tramitando no Senado, prevê hospitalidades sem limite, de particulares a agentes públicos na regulação do *lobby*: voo em classe executiva, hospedagem em hotel sete estrelas em Dubai ou Paris em quaisquer eventos, com massagens e alimentação regada a lagosta e champanhe. É a corrupção ultra legalizada.

Além disto, a versão aprovada não exige a publicização de documentos transacionados durante tratativas, como seria exigível, como se estabelece na lei chilena, não determina publicização de agenda de agentes públicos e não assegura de forma clara e nítida paridade de armas para a sociedade civil nas tratativas com o Estado. O projeto aprovado na Câmara resultou da fusão de dois projetos, um deles com quase 15 anos de existência, e após a fusão, sem debate, instituindo-se a proverbial “urgência de votação”.

Sobre orçamento secreto, a presidente do STF, Rosa Weber, determinou que fossem divulgados os nomes dos congressistas beneficiados pela prática espúria, mas não houve a publicização da maneira determinada. Depois dos escândalos da década de 1990, com os “anões do Orçamento”, tivemos aprimoramentos no ordenamento jurídico em matéria de orçamento público, mas a matéria que diz respeito ao tema emendas de relator evidencia-se como prática inadmissível.

Isto é impensável numa democracia em que há governo público “em público”, como cravou Norberto Bobbio, sendo inconcebível que se admita tamanha desfaçatez perante a sociedade. O trabalho investigativo do repórter Breno Pires, que revelou esquemas de corrupção com as emendas de relator, foi um dos vencedores da 3ª edição (2022) do prêmio Não Aceito Corrupção na categoria jornalismo investigativo entre outras relevantes premiações neste campo.

Por outro lado, já nos ensinou o juiz da Suprema Corte dos EUA, Louis Brandeis, que “o melhor desinfetante é a luz solar”, referindo-se à essencialidade da

transparência, obstruída frontalmente pelas emendas de relator, vez que a verba é direcionada de acordo com conveniências de ocasião política, servindo para compra de apoio político em votações cruciais, aniquilando a lisura da competição política, hipertrofiando o Legislativo.

Ou seja, em vez de termos destinação claramente previsível e direcionada a uma política pública determinada, quebra-se esta lógica e a própria lógica das emendas, entregando-se fatia gigantesca nas mãos de um indivíduo – sua majestade o relator do Orçamento. É sabido que a concentração de poder é desaconselhável e sempre produz altos riscos de corrupção.

Estamos diante de um bolsão bilionário de recursos não destinados como deveriam, defendido com ardor pelo chamado “Centrão”, chantageando o Executivo e até mesmo o Judiciário, que aniquila o princípio da separação dos Poderes, pedra angular do nosso sistema constitucional e do próprio Estado Democrático de Direito. Foi atacado e criticado com ferocidade em campanha, mas agora é praticado de forma mais sofisticada e convicta, sob nova direção.

Entretanto, propostas apoiadas pela sociedade visando ao enfrentamento preventivo da corrupção, como o fim do foro privilegiado, candidaturas independentes ou a prisão após condenação em segundo grau (praticada em todo o mundo ocidental democrático) são solenemente desprezadas e emboloram trancafiadas na gaveta da Presidência da Câmara.

A ideia de prevenir conflitos de interesses parece causar alergia. Observem-se as quarentenas, verdadeiras vacinas republicanas para proteger a sociedade em relação a tais conflitos de interesses que deveriam existir para todos os cargos poderosos, mas são literalmente demonizadas, pois se tenta, de todas as maneiras, fulminá-las. Aquelas poucas hipóteses previstas e estruturadas na lei das estatais (13303/2016), lei aprovada no pós-rombo da Petrobras visando proteger a eficiência de gestão de empresas públicas da cultura do compadrio, são metralhadas, visando interesses políticos de ocasião.

Pelo contrário, ministro do STF que acaba de se aposentar, que até outro dia decidia processos na suprema corte, mudou de lado de balcão e já está advogando em favor de empresas em relação às quais julgou causas. São centenas de bilhões, sem a observância de qualquer quarentena e este próprio ministro, antes de se aposentar deu despacho afirmando a inconstitucionalidade das quarentenas, que teriam supostamente restringido direitos e o STF segue examinando o questionamento sobre a constitucionalidade. No campo político, projeto de lei tem o mesmo objetivo de fulminar as quarentenas, tendo sido aprovado na Câmara e estando sob análise do Senado.

## ■ LGPD veio para proteger a intimidade

Enquanto isto, muitos tentam sistematicamente invocar a LGPD para não apresentar suas declarações de patrimônio, devidas em virtude da transparência constitucional (lembrar que o Brasil é signatário do Pacto dos Governos Abertos, de 2011, com EUA, Grã-Bretanha, Noruega, Filipinas, México, Indonésia e África do Sul). Os propósitos referentes a tais diplomas legais são distintos, sendo óbvio que a LGPD veio para proteger a intimidade, ao passo que a transparência protege o direito difuso à *accountability*. Mas, há quem aceite estes argumentos, e isto gera confusões permanentes e conflitos judiciais infundáveis.

A segurança jurídica se foi, ao tempo em que os acordos de leniência firmados entre o Ministério Público Federal e as construtoras do chamado *clube das empreiteiras* – num importe de R\$ 8,1 bilhões, referentes a casos gravíssimos de corrupção, dos quais apenas reduzida parcela de R\$ 1 bilhão foi quitada – são questionados judicialmente.

Três partidos apoiadores do governo afirmam que a Lava Jato teria “quebrado a economia do País”, mas a postulação é totalmente descabida aos olhos da lei, assim como a ideia de se pretender que as empreiteiras paguem o que devem por meio de obras sem a realização de prévias licitações.

Em primeiro lugar, vale lembrar que os acordos em questão foram submetidos e homologados pelo STF. É uma daquelas situações que consideramos criadoras de lei entre as partes. Existe um elemento pactuado, consensual, por um lado. E, por outro, ao ser revestido pelo manto da homologação jurisdicional da Suprema Corte, deixa de ser passível de questionamento o acordo, adquirindo total validade e absoluta blindagem conferida pela segurança jurídica.

Em segundo lugar, as empresas estavam devidamente representadas pelas melhores bancas de Advocacia do país, o que confere elevado e inquestionável grau de legitimidade aos acordos, firmados por quem de direito, devidamente orientados e assessorados, o que reafirma a validade de cada um dos acordos assinados e nenhuma destas empresas anuiu em relação a tal questionamento que ora os partidos fazem.

Em terceiro, nos termos expressos do artigo 5 da convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da qual o Brasil é signatário, crava-se de forma categórica e inequívoca a inadmissibilidade da não punição da corrupção sob a *despicienda* alegação de dano à cadeia econômica produtiva. Ou seja, o suposto prejuízo à economia não representa justificativa cabível para não punir o crime de corrupção.

No recente caso Deltan Dallagnol, vale observar que temos Justiça Eleitoral organizada há 91 anos (mesmo tempo em que a mulher alcançou o direito ao voto), e o ex-coordenador da Força Tarefa da Lava Jato comprovou documentalmente que não mais respondia a processos administrativos quando se exonerou do Ministério Público e se candidatou.

O TSE entendeu que ele o teria feito visando driblar o espírito da lei, porque havia notícias que poderiam ensejar outros processos. Mas o fato é que a lei exige processos administrativos concretamente existentes e não havia. O alargamento interpretativo representa quebra da segurança jurídica, não permitido ao julgador. O Direito sancionador no Brasil tem esta característica de exigir prévia previsão legal de lei prevendo o comportamento e a punição, seja no âmbito Penal, Tributário ou Eleitoral, chamando a atenção a duração de 66 segundos numa deliberação com tão grave impacto, depois de ter sido sua candidatura registrada, ter ele tomado posse e exercido o mandato por meses como o deputado federal mais votado no estado do Paraná.

Não convence o argumento de que se exonerou cinco meses antes do tempo devido para burlar a lei. Era seu direito antecipar a exoneração e punições não podem ocorrer com base em conjecturas, especialmente neste nível de severidade, quando implicam desconsiderar a soberania do voto do povo. Diante da fraqueza da base política apoio do presidente, a banalização da judicialização, como o exemplo referente à lei das estatais pode estar sendo uma opção para resolver questões políticas numa arena em que tem mais controle, vez que ele e Dilma indicaram mais ministros.

Por mais incrível que possa parecer, ao invés de debater a revisão de uma lei no campo do parlamento, onde seria correto, há desvio, que inclusive representa distorção profunda em relação à separação dos poderes. Apesar de ter sido o partido do presidente responsável pela nomeação sequencial da PGR dentro da lista tríplice em quatro mandatos, garantindo respeito à autonomia do MPF, afinal estava escolhendo o próprio fiscal, agora passa a defender a indicação fora da lista, ao tempo em que um ex-governador, acumulando mais de 400 anos de condenações em 23 processos por corrupção confessa, é solto pelo STF.

Sente-se com amargor as instituições enfraquecidas, o tecido social esgarçado, erosão da democracia e da credibilidade. Perderam-se os limites, com regras violadas à luz do dia sem cerimônia e sem qualquer preocupação com as consequências, porque a impunidade está garantida, inclusive por lei.

Temos a sensação de que vivemos numa anarquia corrupta, arrogante e insensível aos 50% da população sem saneamento básico. Insensível aos miseráveis

famintos, com cidadania faz de conta, sob a vigência da “lei da selva”, em que sobrevivem apenas os mais fortes e poderosos. Estamos em meio a uma espécie de salve-se quem puder.

Ao ser diplomado, o presidente não pronunciou a palavra corrupção uma vez sequer. Em sua posse, não obstante a bela simbologia da inclusão, da representatividade social na entrega da faixa, novamente não se pronunciou o termo corrupção, sendo certo que ela implica a negação das políticas públicas da educação, saúde, saneamento básico, moradia, segurança pública, meio ambiente, dentre tantas. Jamais em nossa história tivemos uma verdadeira política pública anticorrupção, sendo certo que outros países como o México, por exemplo, em tempos recentes instituíram-na por lei. Sem o necessário firme redirecionamento político, estamos condenados à desigualdade social, à autocracia, à fome, à exclusão e à injustiça. ■

# A Cultura como ativo indispensável ao Interesse Nacional



■ **EVARISTO MARTINS DE AZEVEDO** é advogado e foi presidente da Comissão de Direito às Artes da OAB-SP, secretário da Comissão Nacional de Cultura e Arte do Conselho Federal da OAB, membro do Conselho Superior da Indústria Criativa da FIESP e conselheiro do Instituto Brasileiro de Museus

No Brasil inexistente qualquer interesse nacional maior do que o da Educação. Nada interessa mais ao país do que a promoção de políticas públicas de Educação de curto, médio e longo prazos, institucionalizadas em cada um dos 5.570 municípios nos 26 Estados e no Distrito Federal. Mais ainda, a promoção de políticas de modo que todas estejam interligadas e de alguma maneira integradas e estruturadas, assim como construídas de forma moderna, potente, pujante e inteligente. Tudo feito com um intenso chamamento à participação da população em geral e de todos os agentes possíveis para a clara percepção coletiva acerca de sua importância. Trata-se de uma questão urgente de interesse nacional. Logo, é prioridade.

Mas, além dessa cada vez mais emergencial necessidade, é indispensável que a prática da Educação como política maior venha acompanhada de políticas siamesas de fomento, incentivo e promoção da cultura na indústria criativa, nas três esferas de governos. Tudo articulado de forma robusta e inequívoca quanto àquilo que de fato deve ser priorizado para o desenvolvimento intelectual da Nação e, por consequência natural, do desenvolvimento econômico, tecnológico, sanitário, comercial, industrial, agrícola, jurídico e até mesmo político.

Acreditamos peremptoriamente que há pressa à consolidação das Leis de Incentivo à Cultura, não somente as mais conhecidas, como aquelas decorrentes da renúncia fiscal (Lei Rouanet e o ProAC-ICMS); mas também diversas outras em que a produção artística e cultural possa contribuir com a efetiva transformação social do país por meio da educação. E, ainda, de quebra, movimentando a economia, gerando renda e criando milhares de empresas, empregos e postos de trabalho. Tudo isso repercutindo na arrecadação tributária decorrente da movimentação da economia da cultura.

Lembramos, aqui, da importância da indústria da cultura no PIB do país porque sabemos que, boa parte daqueles que se debruçam sobre questões relacionadas à economia – obviamente também de interesse nacional –, simplesmente

desconhece a extraordinária influência que as artes e a cultura exercem, ou podem exercer, sobre seu crescimento.

Até muito pouco tempo poucos conheciam a fundo, ou efetivamente mensuravam, as estatísticas do setor tido como “*de menor importância*”. Atualmente, com a divulgação de diversos estudos confiáveis, índices e métricas da chamada “indústria cultural”, notou-se que o segmento acelera significativamente a economia. Embora parecesse indiscutível que a educação, a cultura e as artes desempenhavam papel fundamental no desenvolvimento dos países avançados, era intuitivo que, para além da óbvia melhoria da qualidade de vida das pessoas com acesso a tais ativos, muito dinheiro circulasse por esse universo, que transcende em muito peças de teatro, exposições, desfiles de escolas de samba e de blocos no carnaval, grandes festas regionais, conteúdos de audiovisual exibidos na televisão, nos cinemas, nos *streamings*, shows e festivais de música, de livros, de games, de moda, etc. Os recursos envolvidos na produção cultural envolvem empregos, impostos, publicidade, contratos, advogados e inúmeras atividades transversais.

Com efeito, quando, mais do que isso, existe diversidade artística e cultural, tal qual ocorre naturalmente no Brasil, é ainda mais evidente que a economia criativa pode ser fator impulsionador das pessoas na busca da educação, não somente das crianças, adolescentes e jovens, mas, igualmente, de adultos e até mesmo de idosos, que, com seus aprendizados e ancestralidade podem gerar conhecimentos e experiências. O Brasil tem riquíssima herança cultural e miscigenação ímpar de influências indígenas, europeias, africanas e asiáticas, o que converte o país em fonte de diversidade extraordinária para a transmissão desses conhecimentos de forma lúdica, intuitiva e agradável, dentro de um cenário cultural vibrante que poderia estimular extraordinariamente toda a população a buscar conhecimento e educação. Caberia às políticas públicas instrumentalizar e potencializar o interesse em massa pela educação, por tudo o que tem de positivo, em todas as suas linguagens, e, ainda, na luta contra todas as nuances do analfabetismo funcional.

Ninguém duvida, no poderoso ambiente da cultura, do retorno econômico e tributário proporcionado por sua movimentação, com o que já seria possível financiar boa parte dessa dinâmica. O setor cultural no Brasil, em 2020, apesar da pandemia e dos baixíssimos investimentos do governo anterior, movimentou cerca de 3,11% do PIB do Brasil (Painel de Dados do Observatório Itaú Cultural e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE). Percentual maior do que o que muitas indústrias ditas tradicionais da economia. Fica óbvio, portanto, que o interesse nacional sobre a cultura tem que ser superlativo, prioridade e parte do processo de transformação educacional e social no Brasil.

Contudo, vale ressaltar que esse aspecto econômico é apenas e tão somente um, dentre vários outros, que justificam as majorações de investimentos no setor cultural, fato aqui trazido, em referência àqueles que nutrem o sentimento – certamente equivocado – de que, em primeiro lugar, deveriam ser resolvidas as questões econômicas em um país em crise. Se considerarmos que diversos setores movimentam a economia quase que na mesma proporção que o cultural, não haveria razão pela ausência de estratégias políticas para o desenvolvimento da indústria criativa nos mesmos patamares daqueles destinados à produção de carros, por exemplo.

## ■ A indústria criativa como ativo constitucional

Ressalvemos que, além dos eixos educacionais e econômicos, há também no Brasil robusta fundamentação jurídica para o protagonismo da Cultura no âmbito dos grandes interesses nacionais. O que significa dizer que, o que precisa ser aperfeiçoado e potencializado é sua aplicação. Em primeiro lugar, os direitos culturais, assim como o direito às artes, estão previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXVII, que assim determina expressamente:

- 1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.*
- 2. Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica literária ou artística da qual seja autor.*

Evidentemente, ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já deveria ser suficiente para ensejar a propagação do direito sagrado do brasileiro em ter acesso democraticamente aos produtos culturais e da fruição artística e de seus notórios benefícios, não só da consolidação do bem-estar da pessoa, mas também para participar com qualidade dos aprendizados nas escolas, do progresso da ciência e do avanço da tecnologia. Além disso, mesmo que não revelado no art. XXVII, é evidente que a Declaração, nestes termos, alcança e propicia, por decorrência do mesmo artigo, quando aplicado em sua plenitude, uma vida com mais liberdade intelectual, saúde e conforto.

Em atendimento ao disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos a Constituição Federal de 1988, que acolheu os princípios universais e, expressamente, disciplinou com clareza os direitos culturais e o direito às artes, em diversos de seus dispositivos, especialmente em: arts. 23, incs. II, IV e V; 24,

incs. VII, VIII e IX; 30, inc. IX; 206, incs. II e VII; 207; 208, inc. V; 227; 231 e § 1º 242, §1º; além de toda a Seção II, do Capítulo III, do Título VIII, *Da ordem Social*, em seus mais específicos artigos 215 e 216.

Ademais, todo um arco legal e normativo apresenta e regulamenta condições infraconstitucionais e infralegais, nos âmbitos da União, dos Estados e dos Municípios, para que os interesses nacionais acerca da Cultura e das artes sejam efetivamente garantidos.

Sabemos, no entanto, que não são suficientes as *garantias* constitucionais e legais para que as políticas públicas sejam efetivamente aplicadas no dia a dia das pessoas, nas ruas, nos bairros, nas cidades e no país. De fato, tais garantias não bastam. O que se requer é que políticas sejam perenes, permanentes e realmente transformadoras, tanto para efeito da educação brasileira quanto para efeito do aperfeiçoamento do indivíduo, enquanto cidadão que é e que deve ser.

Se observados com rigor todos os dispositivos constitucionais relativos aos interesses culturais previstos, o desenvolvimento natural alcança a todos para que tenham mais preparo intelectual e condições para uma vida muito mais digna, moderna, civilizada, próspera e menos sofrida, menos atrasada, menos difícil, menos pobre e menos manipulável. Saliente-se que tal ordem é destinada a todas as três esferas de governos, as quais todas elas têm obrigações claras a obedecer, no âmbito das artes e da cultura:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*

*IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;*

*V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;*

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;*

*VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

*IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*

E dentro dos preceitos constitucionais para a educação, como aquilo que há de mais importante, também estão previstos ordenamentos para as artes e para a cultura:

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

*II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;*

Além disso, mesmo na Carta Magna a cultura já era observada como possível ativo e, como tal, como bem patrimonial, material ou imaterial, portanto, de interesse nacional e sujeito à mensuração econômica, assim como todos os seus reflexos. É o que se verifica nos artigos 215, 216 e 216-A do Diploma Maior, que tem, como já mencionado, uma Seção própria, específica para albergá-los:

*Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

*§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.*

*§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.*

*§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:*

*I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;*

*II - produção, promoção e difusão de bens culturais;*

*III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;*

*IV - democratização do acesso aos bens de cultura;*

*V - valorização da diversidade étnica e regional.*

*Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

*I - as formas de expressão;*

*II - os modos de criar, fazer e viver;*

*III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*

*IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;*

*V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.*

*§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.*

*§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.*

*§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.*

*§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.*

*§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.*

*§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:*

*I - despesas com pessoal e encargos sociais;*

*II - serviço da dívida;*

*III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.*

*Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.*

*§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:*

*I - diversidade das expressões culturais;*

*II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;*

*III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;*

*IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;*

*V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;*

*VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;*

*VII - transversalidade das políticas culturais;*

*VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;*  
*IX - transparência e compartilhamento das informações;*  
*X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;*  
*XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;*  
*XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.*

*§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:*

*I - órgãos gestores da cultura;*  
*II - conselhos de política cultural;*  
*III - conferências de cultura;*  
*IV - comissões intergestores;*  
*V - planos de cultura;*  
*VI - sistemas de financiamento à cultura;*  
*VII - sistemas de informações e indicadores culturais;*  
*VIII - programas de formação na área da cultura; e*  
*IX - sistemas setoriais de cultura.*

*§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.*

*§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.*

Claro que os já mencionados dispositivos constitucionais são estabelecidos como dever do Estado, como prioridade, ao lado dos mais essenciais e elementares princípios de uma vida minimamente digna.

*Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

Igualmente presentes na Constituição, os direitos decorrentes do legado cultural dos povos originários e ancestrais brasileiros, os indígenas, são fontes de educação, tendo em vista o objetivo de integração da diversidade e de aprendizados de forma respeitosa às singularidades aqui havida. Para o país se beneficiar dialogando com a cultura indígena brasileira, é necessário adotar uma abordagem que leve em consideração tanto a preservação quanto o desenvolvimento sustentável. Da mesma maneira, as culturas de etnias ancestrais

devem, desde 1988, fomentar o ensino da História do Brasil, levando em consideração as respectivas contribuições para nossa formação.

*Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.*

*§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.*

*Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.*

*§ 1º O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.*

Essa diversidade cultural, que integra diversas origens, reflete-se fortemente em nossas artes, cultura, tradições, música, dança, literatura, culinária e artes visuais. Cada região do país possui suas particularidades, trazidas por eventos e festas populares, ritmos musicais característicos e manifestações artísticas únicas. Essa miscigenação cultural é um verdadeiro tesouro, eis que desperta a curiosidade e o interesse das pessoas em aprender mais sobre suas raízes e história, além de poder alavancar a indústria do turismo cultural, que também é mal explorada pelas políticas públicas e, atualmente, com baixíssimos reflexos nos números do setor.

Há apelo na cultura brasileira em eventos internacionais. Quando o Brasil participa de feiras, congressos ou exposições no exterior é impressionante o quanto os estandes chamam a atenção por conta das atrações musicais. Segundo relatórios de prestações de contas, empresários estrangeiros de diversos setores aproximam-se dos estandes nacionais justamente por causa das músicas e shows, e, a partir destes, conexões são feitas propiciando condições amistosas para negócios.

## ■ Projetos culturalmente responsáveis e outras linguagens

Defendemos, contudo, que os investimentos no setor, sejam do setor privado ou do setor público, se deem por meio de projetos culturalmente responsáveis. Ora, ainda que a Cultura pressuponha incondicionalmente a *liberdade de expressão* artística como pilar fundamental para sua excelência, nos parece

evidente que, para se tornar ainda mais impactante no grande projeto de educação interdisciplinar de longo prazo para o País, a responsabilidade social deve estar presente no conjunto de ações no momento das escolhas de projetos.

Democratização de acesso a todas as populações; acessibilidade a pessoas com deficiência; descentralização e expansão por todo o território brasileiro; investimentos e custos compatíveis com os respectivos mercados e regiões. Mais que isso, objetivos de busca de perenidade; sustentabilidade; pluralismo; respeito às minorias; e, à formação profissional de artistas, técnicos e produtores. Há aspectos paralelos com a formalização de empresas, empregos e postos de trabalho, diretos e indiretos, e a geração de impostos, assim como os princípios de conduta, que definem o que se espera de projetos culturalmente responsáveis.

A Cultura como abstração e sublimação da educação deve acontecer de forma transversal. Evidentemente, o que está acima de todos esses eixos, são os trabalhos artísticos éticos, de qualidade, criados a partir da liberdade de expressão e de manifestação plenas dos artistas, eis que, de fato, é isso que importa para o desenvolvimento do indivíduo, do cidadão. Para projetos artísticos financiados com dinheiro público, seja por meio da renúncia fiscal ou por meio de fomento direto à produção cultural, o que se pressupõe é que resultará em projetos responsáveis. Além disso, por mais que se saiba que a cultura de um povo é, de certa maneira, a consequência de sua história, de suas tradições, de seus legados, sabe-se que é um ente vivo sempre em processo, sempre em transformação e transmissão de conhecimentos ancestrais, daqueles que vieram, criaram e fizeram antes. Hoje, vivemos numa era de inteligência artificial capaz de produzir conteúdo artísticos a partir do zero ou de tecnologias.

Dentre todos os produtos culturais disponíveis, temos os *games* que também são resultados de trabalhos de artistas (de criações gráficas aos cenários, até às trilhas sonoras dos jogos), que movimentam a economia criativa de forma impactante. Nos EUA, a indústria dos *games* gera mais dinheiro do que as antigas indústrias da música e do cinema juntas. E, aqui, cabe salientar que essa mesma indústria foi transformada e se constrói de forma digital e virtual. O mesmo, por óbvio, acontece no Brasil, e, como tal, deve ser observado como fenômeno da economia criativa e ativo cultural relevante.

Assim como o setor dos *games*, outras manifestações culturais tradicionais integram-se no ambiente da economia criativa justamente pelos motivos aqui defendidos. Arquitetura, moda, gastronomia, por exemplo, são linguagens que são identificadas como arte e pertencentes a esse dito mercado contemporâneo que converte seus saberes em patamares mensuráveis para o setor da indústria criativa. Como tal, têm sido absorvidos aos poucos por programas públicos de

incentivo à cultura e, cada vez mais, motes para eventos associados às artes e aquilo tudo que essa chancela tem trazido para muito além do que já trazia sem esse viés cultural.

Trata-se, pois, de outro exemplo de como políticas públicas destinadas à cultura brasileira podem interferir positivamente para o crescimento de setores antes tratados de forma isolada, sem o contexto artístico, que indiscutivelmente têm, e que podem ser potencializados de forma transversal a projetos educacionais, enquanto resgatam-se, para todos, as tradições brasileiras sobre suas culinárias locais, regionais e nacionais. A moda, como ente maior do que aquele comercialmente trabalhado pela indústria têxtil, e a arquitetura, como fonte de linguagem própria e com legados de gênios como Niemeyer, Mendes da Costa, Ramos de Azevedo, dentre tantos outros que enxergavam interesses estéticos para além de construções destinadas às habitações. Como faziam os que criaram *arquiteturas* quilombolas e indígenas pensadas para prover segurança coletiva e comunitárias, sem dispensarem suas características próprias, e hoje servem para a compreensão histórica de suas épocas e ancestralidades.

Portanto, o que se identifica em comum a todos esses fenômenos é que os conceitos culturais a que hoje somos agraciados têm forças, belezas e ajudam no processo de transformação social a partir desse ideal – quase utópico – de projeto de educação que passa necessariamente pela arte e por todas as suas linguagens, por mais aparentemente abstratas que se sejam. Trata-se de um propósito de formação e de Educação. Mais, muito mais, do que um ativo econômico.

Compreender a cultura como maneira de transcender ou de sublimar receitas para o crescimento do país por meio da Educação, pode contribuir para a consolidação da liberdade em seu sentido mais amplo, e para a busca pelo bem-estar pessoal, ético e espiritual dos indivíduos. A educação, a cultura e as artes de um povo devem ser vivenciadas permanentemente e de forma transversal, porque não apenas contribuem para a formação de uma sociedade mais forte, justa, equilibrada e criativa, mas porque oferecem oportunidades concretas de crescimento e prosperidade. Em todos os sentidos, é isso que importa. Valerão todos os esforços e investimentos. Eis aí o grande interesse nacional. ■

# Proposta de manejo da floresta tropical



---

■ **KLAUS G. HERING** cursou Economia e Filosofia na Universidade de São Paulo (USP), fez mestrado em Economia na Vanderbilt University, é doutor em Engenharia da Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina e foi professor de Teoria Econômica na Faculdade de Economia e Administração da USP

Não obstante a Constituição determinar a preservação da fauna e da flora nativas, feito palavras ao vento, a degradação e o desmatamento de nossos biomas tropicais comprovam que a realidade é outra. Para a iniciativa privada, *tout court*, mola propulsora do crescimento econômico, impulsionada pela concorrência na distribuição da renda, em sua busca pelo maior saldo monetário de sua atividade, a preservação de uma floresta, além de onerosa, não contribui para os objetivos econômico-financeiros empresariais. Explorá-la ou devastá-la, implantando agronegócio ou pastoreio, faz sentido racional nessa visão de curto prazo de todo empresário, como comprova a substituição parcial da Floresta Amazônica e do Cerrado Nordestino por lucrativas monoculturas como soja, pastagem e eucalipto.

Mesmo que se disponha de norma de utilização preservacionista da floresta, há de se dispor de uma instituição capaz de promovê-la e, ao mesmo tempo, garantir a imprescindível dinâmica empresarial. Tal instituição está prevista em nossa legislação ambiental, não obstante seu potencial de aglutinar preservação e uso do recurso natural ainda não ter sido satisfatoriamente compreendido.

A simbiose uso/preservação aqui proposta, mesmo que só gradativamente implementada, trará de imediato o reconhecimento internacional para os por nós assumidos compromissos climáticos com a emissão de CO<sub>2</sub>, justificará a liberação condigna dos recursos do Fundo Amazônia e, possivelmente, destravará os impasses ambientais do Mercosul.

## ■ O manejo natural

O manejo preservacionista da floresta tropical repousa sobre dois pressupostos: (1) de manter a diversidade e o potencial de evolução de todas as espécies arbóreas; e (2) de assegurar a sua viabilidade econômico-financeira em uma economia de mercado.

Para a garantia da regeneração de uma espécie há de se assegurar a produção e a disseminação de sementes dos indivíduos que a compõem na natureza. A dinâmica de uma floresta tropical em clímax, ou mata virgem, caracteriza-se por intensa competição por sol, nutrientes e água entre cada indivíduo e as árvores em seu entorno, independentemente da espécie a que pertence. A própria floresta tropical seleciona as árvores a serem eliminadas, na conquista de espaço para indivíduos mais viçosos. Nesse processo seletivo, árvores são condenadas à morte, inexoravelmente, em dinâmica garantidora da pujança da floresta como um todo ao longo de séculos e milênios. Mais que isso, cada novo indivíduo traz consigo um mesmo que ligeiro diferencial em sua estrutura genética de importância no processo seletivo da espécie para melhor se adaptar à disponibilidade de água, nutrientes e luz, à competição com os demais seres vivos e às flutuações climáticas. Destarte, é imprescindível a preservação de indivíduos em sua fase reprodutiva. É crime cortar um ipê na Amazônia em plena exuberância. Poderia ser ele, em seu diferencial intraespecífico, garantidor de uma população de ipês nos vindouros séculos face aumentos de temperatura acima de 2 graus centígrados. Uma perda que afetaria todo o equilíbrio do ecossistema em sua ampla diversidade de seres vivos, talvez até, de alguma forma, impactando o próprio *homo sapiens*.

Mas a proteção de árvores viçosas não representa um obstáculo intransponível ao manejo natural. Pois que a floresta tropical em clímax contém cerca de 20% de árvores com alta probabilidade de não mais participarem do processo regenerativo. Condenadas à eliminação, enfraquecidas pela competição com indivíduos mais robustos, jovens e adultos, de qualquer espécie, vão aos poucos definhando no inescapável caminho da morte, quando se decompõem, finalmente integradas ao solo em suas substâncias orgânicas e inorgânicas. Dentro destas últimas, liberam CO<sub>2</sub> à atmosfera, o carbono que compõe em cerca de 50% a massa total das árvores e que, por sua vez, vai sendo reabsorvido pelos novos indivíduos ao ocuparem seu espaço. Como o volume em metros cúbicos de material madeireiro, diga-se, contido em 1 hectare – mantidas constantes a diversidade vegetal original, a composição do solo e as características climáticas – oscila em torno de uma constante, o volume de carbono contido numa floresta tropical primária também é uma constante, e o CO<sub>2</sub> emitido pelas árvores em decomposição é novamente sequestrado pela população que os sucede. Ou seja, é nulo o sequestro de gás CO<sub>2</sub> em uma floresta tropical primária.

Dessa maneira, ao se retirar árvores descartáveis para o processo regenerativo e se o carbono contido em sua madeira não for liberado por decomposição (utilizado em móveis, assoalhos e todo o mais), agora sim, haverá um sequestro de CO<sub>2</sub> ao longo do processo de recomposição do volume de carbono originalmente contido

na floresta, o que se dará no prazo de 20 a 25 anos, tomando-se por base pesquisa efetuada na Mata Atlântica<sup>1</sup>.

O manejo natural requer um enfoque diferenciado do costumeiro inconsequente alvoroço em torno dos focos de incêndio detectados por satélite espião, das narrativas de sustentabilidade de pretensos ambientalistas e das distorções dos inúmeros códigos florestais. A floresta tropical é um sistema demasiadamente complexo para ser entendido por abordagens simplistas. Esta complexidade pode ser explicitada focando-se a atenção em uma reduzida parcela da floresta, uma unidade ecológica, aqui denominada *ecounit*, contendo um conjunto de 600 árvores com DAP (diâmetro à altura do peito)  $\geq 10$  cm, com área oscilando em torno de 1 hectare. Contém árvores de todas as idades e alturas. Mais do que isto, uma única *ecounit* de floresta tropical primária apresenta mais de 60 espécies arbóreas. E como se isto não bastasse, uma determinada *ecounit* se diferencia da estrutura da *ecounit* vizinha: por exemplo, uma delas pode conter algumas espécies não existentes em outra. Razão pela qual a floresta tropical pode ser descrita como formando um mosaico de *ecounits*. Como lidar com esta extrema complexidade, sabendo que o corte de um ipê na Amazônia vai afetar no longo prazo a estrutura de uma *ecounit* localizada a quilômetros de distância?

Este é o desafio do manejo natural quanto à preservação da biodiversidade original. Para tanto há de se proceder ao levantamento de cada *ecounit* a ser manejada, árvore por árvore, levando em conta 4 variáveis: a numeração da árvore (de 1 a 600), a espécie a que pertence, seu DAP, sua altura utilizável do tronco e, finalmente, a qualidade de sua copa. Esta última é fundamental por fornecer o critério de seleção para o corte ou preservação da árvore. Pois que a qualidade da copa, classificada em exuberante, normal e fraca, reflete a vitalidade do indivíduo, em que uma copa fraca significa que foi selecionada pelo seu entorno para ser eliminada, deixando de contribuir para a regeneração da espécie dada a baixa probabilidade de produção de pólen e sementes férteis, indicados pela redução do volume de folhagem responsável pela fotossíntese. O botânico, o engenheiro florestal e o mateiro necessitam do conhecimento detalhado das dezenas de espécies que formam o ecossistema em que estão inseridas as *ecounits*. A copa exuberante de uma espécie pode corresponder em volume a uma copa normal ou mesmo fraca de outra espécie. Assim, feito o farmacêutico da esquina conhecer as centenas de produtos em suas prateleiras e um cidadão urbano distinguir as dezenas de marcas de carros e seus subtipos, mesmo um simples mateiro empático

.....  
1. Conforme Hering, K. G. *A scientific formulation of tropical forest management*, Ecological Modelling 166 (2003) 211-238 (mais facilmente acessível em <http8//repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/84477/189437>). Também formulada no ainda inédito *Paradigm of tropical forest management*, 03.2021. Com fins elucidativos, pode ser acessado vídeo pelo link <https://www.youtube.com/watch?v=g1UdYUSpyzg>.

com a natureza em pouco tempo fica capacitado a avaliar a qualidade das copas das árvores de um ecossistema<sup>2</sup>.

O levantamento das quatro variáveis das 600 árvores de uma *ecounit* fornece não só as informações para o corte das árvores de copa fraca e possibilita a devida fiscalização, como também permite acompanhar o desenvolvimento das remanescentes em novos inventários até o limite climático da massa arbórea, dando início ao novo ciclo de manejo.

## ■ A instituição preservacionista

O professor da USP Paulo Nogueira Neto, precursor dos ministros do Meio Ambiente, introduziu na legislação ambiental como opção entre as unidades de conservação a Área de Proteção Ambiental (APA), que se distingue das demais por manter o direito dos proprietários, permitir sua utilização e ser gerida por conselho deliberativo tripartite, formado por proprietários, servidores públicos ambientais e pela sociedade civil (como ONGs e universidades). Uma instituição apta a conciliar os usualmente conflitantes interesses puramente econômicos dos proprietários, com os dos ambientalistas e do Estado.

Uma APA, como unidade de conservação, pode ser constituída por decreto em níveis federal, estadual ou municipal, em consenso com os proprietários florestais, referendada pelo respectivo poder legislativo. Para a sua operação, o conselho deliberativo necessita de empresa privada de manejo para administrar suas operações, incumbida do inventário das *econits*, da implantação da infraestrutura operacional e das confinadas vias de acesso, da extração e comercialização das toras e dos demais serviços requeridos para torná-la competitiva em uma economia de mercado, atendendo às expectativas de resultado dos proprietários. A empresa de manejo, devidamente fiscalizada pelos membros do conselho deliberativo na execução do manejo natural, deverá elaborar detalhado fluxo de caixa para constante acompanhamento e tomada de decisões. Ou seja, permitir o rastreamento de cada tronco extraído, seu volume e preço como entrada no fluxo de caixa, as despesas pormenorizadas incorridas como saídas de caixa, com os saldos resultantes disponíveis para avaliar o desempenho das operações, como se procede em qualquer empresa moderna. Um monitoramento indispensável para se evitar os prejudiciais descontroles na exploração madeireira nos assim chamados manejos sustentáveis mesmo sob autorização dos órgãos ambientais. O manejo natural comporta uma segunda fonte de renda, imprescindível para sua viabilização econômica. Pois, dado o seu pormenorizado inventário florestal,

.....  
2. Ou, paralelamente e talvez, desenvolver em TI uma técnica de medir a redução do incremento anual em diâmetro das árvores nos últimos 10 anos sem afetar sua casca.

dispõe de precisa estimativa do volume de CO<sub>2</sub> a ser sequestrado em cada *ecounit* da APA no ciclo do manejo e, portanto, a empresa privada poderá obter os melhores preços para os créditos de carbono junto aos grandes poluidores internacionais, eventualmente assegurados por ONGs estrangeiras nos conselhos deliberativos.

Caso o fluxo de caixa da APA não consiga ainda permitir uma rentabilidade satisfatória, tanto para a empresa de manejo quanto para os proprietários, especialmente na fase introdutória do manejo natural e até o mercado interno e de exportação consolidar gradualmente preços e práticas mercantis, ao invés de se cogitar de subsídio no orçamento fiscal para atender aos compromissos ambientais em nível internacional, poder-se-ia utilizar recursos disponíveis do Fundo Amazônia para sua implantação gradativa.

Sob tais condições, estariam criadas as condições econômicas e institucionais para um proprietário implantar o manejo natural, transformando suas *ecounits* em ativo financeiro e, assim, salvaguardando as florestais tropicais dentro do dinâmico arcabouço de uma economia de mercado.

Exemplificando: Em APA de 10 mil hectares, com 7 mil *ecounits* aproveitáveis para manejo, implantado em sete unidades por semana, ao cabo de aproximadamente 20 anos, as primeiras unidades irão recompor a população arbórea com a absorção do carbono inicialmente extraído, reiniciando novo ciclo de produção. No meio tempo, a área estaria disponível para os diversos subprodutos da floresta, como palmito, mel, xaxim, proteicos cogumelos, frutos nativos e plantas medicinais, fontes de receita no fluxo de caixa da APA, mais que cobrindo as despesas com manutenção das vias de acesso, novos inventários e proteção da área.

As florestas secundárias, parcialmente degradadas pela exploração das espécies arbóreas de maior valor comercial, sob o critério de corte do manejo natural, tendem a se restaurar em sua diversidade original de forma espontânea no longo prazo, lembrando que uma canela preta (*Ocotea pretiosa*) na Mata Atlântica requer cerca de 100 anos para crescer dos 10 cm aos 40 cm de DAP.

O manejo natural, garantidor da biodiversidade integral em suas *ecounits*, pode perfeitamente ser introduzido em reservas indígenas, em conselho deliberativo integrado também por representantes da FUNAI, não só gerando mais condigna renda aos proprietários indígenas, mas também propiciando sua inclusão no processo de desenvolvimento econômico e cultural nosso, contribuindo com sua empatia e milenar sabedoria da floresta tropical.

Em 2003, foram implantadas nas encostas da Mata Atlântica em Santa Catarina nove APAs por decretos municipais e referendadas pelas respectivas câmaras de

vereadores nos moldes do arcabouço institucional acima descrito, com conselhos deliberativos formados por: (1) representantes do grande número de proprietários florestais; (2) servidores públicos ambientais municipais e estaduais; e (3) associação preservacionista, universidades e sociedade civil, que se reuniam regularmente objetivando conciliar a exploração do palmito (*Euterpe edulis*) em face das demasiadamente burocráticas normas do código florestal e, num esforço conjunto com a polícia ambiental, sustar a predatória caça à fauna nativa. Os objetivos estavam sendo alcançados quando sobreveio, em 2004, a decretação de um parque nacional incidente sobre as APAs, implicando a sua desarticulação, não obstante AID do governo do Estado de Santa Catarina, contestando o ato federal, mas que, após anos de contenda, não foi acatada pelo Supremo Tribunal Federal. Com seus mais de 200 quilômetros de periferia, fiscalizada por meros cinco servidores do ICMBio, a floresta, agora pública, foi e continua sendo degradada por palmiteiros e caçadores. No entanto, se o inoportuno parque nacional fosse desfeito pelo Poder Executivo, de imediato se retornaria às APAs municipais e, além de se reverter a depredação dos palmitais e da fauna nativa, poder-se-ia nelas implantar o manejo natural como referência para sua disseminação na floresta amazônica. ■



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

Sua missão é fortalecer os valores democráticos do livre comércio.

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

***Embaixador Rubens Barbosa, Presidente***



**IRICE** )) Instituto de Relações Internacionais  
& Comércio Exterior

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

[www.irice.com.br](http://www.irice.com.br)

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



## ANUNCIE NA INTERESSE NACIONAL



**LeMídia**  
publicidade integrada

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

+ 55 11 3078.5840 | [www.lemidia.com.br](http://www.lemidia.com.br)